

---

**УНИВЕРЗИТЕТ „ЦОН НЕЗБИТ“**  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ, БЕОГРАД**

Љиљана М. Мудринић

**РЕГИОНАЛНА И РАЗВОЈНА ПОЛИТИКА  
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

*Докторска дисертација*

Београд, 2016.

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ,  
УНИВЕРЗИТЕТА „ЏОН НЕЗБИТ“  
БЕОГРАД

Љиљана М. Мудринић

**РЕГИОНАЛНА И РАЗВОЈНА ПОЛИТИКА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

*Докторска дисертација*

**Комисија за оцену и одбрану:**

Ментор:

**Проф. др Милан Р. Милановић**

Правни факултет Универзитета „Џон Незбит“, Београд

Чланови:

**Проф. др Миломир Минић,**

Правни факултет Универзитета „Џон Незбит“, Београд

**Проф. др Горан Поповић,**

Економски факултет Универзитета у Бањој Луци

Датум одбране: \_\_\_\_\_

**С А Д Р Ж А Ј**

РЕЗИМЕ	5
SUMMARY	6
<b>I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b>	
1.1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	8
1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА	9
1.3. ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА	10
1.4. МЕТОДЕ И НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА	13
1.5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА	15
1.6. ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА	16
<b>II ГЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b>	
2.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ РЕГИОНА, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ РЕГИОНАЛИЗМА	19
2.1.1 Дефинисање појма регион	19
2.1.2 Дефинисање појма регионализам	28
2.1.3 Дефинисање појма регионализација	41
2.2. ЗНАЧАЈ РЕГИОНАЛИЗМА ЗА РАЗВОЈ САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА	46
2.3. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА РАЗВОЈ РЕГИОНАЛИЗМА	48
2.3.1 Политичке претпоставке регионализма и регионализације	48
2.3.2 Правне претпоставке регионализма и регионализације	53
2.3.3 Економске претпоставке регионализма и регионализације	63
<b>III КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА МОДЕЛА РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ</b>	
3.1. НОРМЕ О РЕГИОНАЛИЗМУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	68
3.2. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ РЕГИОНАЛИЗМА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА	83
3.2.1 Уопште о регионализму у другим земљама	83
3.3.2 Правно уређење регионализма у Шпанији	95
3.3.3 Правно уређење регионализма у Италији	98
3.3.4 Правно уређење регионализма у Хрватској	113
<b>IV ПОЛИТИЧКЕ, ПРАВНЕ И ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ</b>	
4.1. ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ	120
4.1.1 Искуства у свијету и опште претпоставке	120
4.1.2 Геополитички аспекти регионализма у БиХ	130
4.1.3 Историјско – етничке регије БиХ	137
4.1.4 Политичка регионализација БиХ – разлози за и против, изазови и препреке	143

4.2. ПРАВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ	154
4.2.1 Дејтонски мировни споразум	148
4.2.2 Устав Босне и Херцеговине	152
4.2.3 Устав Републике Српске	155
4.2.4 Закон о локалној управи и самоуправи РС	158
4.2.5 Устав Федерације БиХ	161
4.2.6 Закон о принципима локалне самоуправе Федерације БиХ	164
4.2.7 Закон о припадности јавних прихода Федерације БиХ	166
4.2.8 Устав Дистрикта Брчко	169
4.3. ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БиХ	172
4.3.1 Општи проблеми регионалне и рзвојне економске неједнакости у БиХ	172
4.3.2 Ентитетске и регионалне разлике социоекономске структуре	175
4.3.3 Просторна и привредна структура Републике Српске	183
4.3.4 Ниво и динамика сиромаштва у БиХ	200
4.3.5 Проблеми и динамика економског раста у БиХ	205
<b>V МОГУЋИ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ</b>	
5.1. ПЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА БиХ – УЗРОК И ПОСЛЕДИЦА НЕПОСТОЈАЊА ОДГОВАРАЈУЋЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	213
5.2. УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛИЗМА У БиХ	221
5.3. МОГУЋИ МОДЕЛИ (ТИПОВИ) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БиХ	234
5.4. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ФАКТОР РАЗВОЈА И ДЕМОКРАТИЈЕ У БиХ	239
<b>VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</b>	244
<b>VII ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ ГРАЂЕ</b>	253

## РЕГИОНАЛНА И РАЗВОЈНА ПОЛИТИКА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

### РЕЗИМЕ

Предмет ове докторске дисертације је Регионална и развојна политика Босне и Херцеговине, постојеће уређење локалне самоуправе у БиХ, те могућност његове реформе у контексту савремених глобализацијских процеса. Босна и Херцеговина је сложена држава која тежи ка европским интеграцијама и једна је од најсиромашнијих земаља Балкана. Она је уједно и земља препуна контраста у смислу подјеле на ентитете, кантоне и Брчко Дистрикт, те сложеног међуодноса између ентитета и општина, односно кантона с једне, те државе с друге стране. Такве односе обиљежава отпор општина и ентитета јачању државног централизма и преноса надлежности са ентитетског на државни ниво. У оваквој земљи је и питање регионализације врло осјетљива тема која се често заобилази у широком луку, због страха дијела босанскохерцеговачке елите од сецесионизма. Зато постоји отпор даљој децентрализацији кроз могућу регионализацију, због чега је велики број надлежности који је дат ентитетима враћен на државни ниво. Осим тога из истих разлога сваки ентитет има свој приједлог регија са којим се обично други ентитет не слаже. До усаглашеног става о подјелама на регије цијеле земље, деценијама није дошло. У дисертацији је истражено у којем правцу су се одвијали реформски процеси у Босни и Херцеговини, те да ли би они обзиром на глобални контекст у којем се налази БиХ, могли довести до јачања управног капацитета босанскохерцеговачке локалне и регионалне самоуправе.

**REGIONAL AND DEVELOPMENT POLICY  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**SUMMARY**

The subject of this doctoral thesis is the regional and development policy of Bosnia and Herzegovina, the existing organization of local government in BiH, and the possibility of its reform in the context of contemporary globalization processes. Bosnia and Herzegovina is a complex country that aspires to European integration and one of the poorest countries Balkana. Ona is also a country full of contrasts in terms of the division into entities, cantons and Brcko District, and the complex interrelationships between entities and municipalities, cantons on the one, these countries on the other. Such relationships marked resistance municipalities and entities to strengthen state centralism and the transfer of responsibilities from the entity to the state level. In this country is the issue of regionalization very delicate subject that is often a wide berth, for fear bosankohercegovačke elite part of secessionism. That's why there is resistance to further decentralization of the possible regionalization, which is why a large number of competence given enttetima returned to the state nivo. Osim that for the same reasons every entity has a region with a proposal which is usually another entity disagrees. Until an agreed position on the divisions in the region over the country, for decades there has been. The dissertation is examined in which direction they took place reform process in Bosnia and Herzegovina, and whether they respect the global context in which you are located BiH, could lead to the strengthening of the administrative capacity of the Bosnian local and regional government.

## **I. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.3. ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.4. МЕТОДЕ И НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.5. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

### **1.6. ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

## 1.1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања докторске дисертације јесу комплексни социополитички, правни и економски проблеми регионалне и развојне политике у савременим условима једне специфично уређене државе каква је Босна и Херцеговина. Истраживање овако широко дефинисаног предмета истраживања представља сложен научноистраживачки подухват. У категоријалном погледу, регион је област унутар једне државе а регионализација је процес стварања региона и начина вођења политике државе усмјерене на специфичне потребе појединих подручја и њиховог складног развоја, док регионализам представља тежњу појединих подручја да се конституишу и признају као региони са одређеном аутономијом, и правним претпоставкама за то.

Регионализација државе је ефикасан процес стварања региона и механизам државне управе за равномјернијим развојем региона, смањење регионалних диспропорција, структурно прилагођавање региона постојећим регионалним ресурсима, коришћење компаративних предности повезивања са сусједним регионима у циљу ефикаснијег развоја појединих регионалних цјелина и уређење појединих заокружених цјелина државне територије према њиховим специфичним политичким, економским, културним, социјалним, безбједносним и традиционалним специфичностима. Сви елементи процеса регионализације представљају значајне сегменте предмета истраживања у овој докторској дисертацији.

Посебан сегмент предмета истраживања у докторској дисертацији представљаће узроци регионалне неједнакости појединих заокружених територијалних цјелина у Босни и Херцеговини, од историјског наслеђа, преко неадекватне националне, економске, социјалне, културне, образовне, здравствене, безбједносне, информатичке, информативне и других врста политика и стратегија развоја регионалних цјелина, до њихове етничке затворености, географске удаљености и неповезаности са другим етницитетима у БиХ и регионима у сусједним државама.

*Временски, предмет истраживања обухвата период од 1974. до 2014. године.*



*Просторно*, предмет истраживања обухвата територију Босне и Херцеговине, са нужним поређењем рјешења регионалних и развојних политика у изабраним земљама, Шпанији, Италији и Хрватској.

*Дисциплинарно*, предмет истраживања је мултидисциплинаран и припада научном пољу друштвено-хуманистичких наука, прије свега, научној области политичко-правних наука, а у одређеном дијелу и економских, културолошких и теолошких наука.

## 1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

*Општи (генерални) циљ* истраживања је да се у овој докторској дисертацији укаже на друштвени и научн значај регионалне и развојне политике за даљи развој политичког система сложене државе каква је Босна и Херцеговина, састављена од три конститутивна народа, два ентитета и једном посебном државном творевином – Брчко дистрикт.

*Научни циљеви* ове докторске дисертације су *дескрипција, класификација и типологизација* регионалне и развојне политике у политичко-правном систему Босне и Херцеговине, те приједлог модела и научно објашњење елемената асиметричног модела децентрализације, прилагођеног политичко-правном систему, будућим развојним потребама државе и њених ентитета, те политички институционалним, економским, демографским, социјалним, културним, етничким, вјерским и другим специфичностима регионалних и локалних подручја.

*Друштвени циљеви* докторске дисертације јесу да се на бази научно утемељених аргумената овом дисертацијом укаже на неопходну потребу орјентације сложене државе Босне и Херцеговине на један прихватљив модел асиметричне регионализације у којем би се обезбиједила већа демократизација друштва, децентрализација власти и равномјернији развој свих дијелова, како државе у цјелини, тако и њених ентитета уз истинско веће непосредно учествовање грађана, кроз супсидијарне инстанце, у одлучивању о важним друштвеним питањима, чиме би се постепено превазилазиле вјерске, националне, етничке и ентитетске баријере и омогућило брже повезивање региона Босне и Херцеговине са регионима у сусједним државама и лакше користили

приступни фондови Европске уније намијењени подстицању развоја појединих региона.

Хипотетички оквир истраживања у овој докторској дисертацији чини једна општа (генерална) и шест посебних хипотеза истраживања са идентификованим манифестним индикаторима за њихово потврђивање и оповргавање.

### **1. 3. ХИПОТЕЗЕ ОД КОЈИХ СЕ ПОЛАЗИ У ИСТРАЖИВАЊУ**

#### **3.1. Општа (генерална) хипотеза истраживања**

*Општа (генерална) хипотеза истраживања* у овој докторској дисертацији гласи: „Постојећи нормативно - правни оквир Босне и Херцеговине не омогућава корјениту промјену у регионалној и развојној политици Босне и Херцеговине, а провођењем уставних реформи и доношењем новог закона о регионалном развоју створили би се неопходни услови за цјеловиту нормативну уређеност ове области која би дала снажан импулс даљој демократизацији политичко-правног система у овој сложеној држави“.

#### **3.2. Посебне хипотезе истраживања**

**Прва посебна хипотеза (X1)** гласи: „За успјешну регионализацију и уравнотежен социоекономски развој потребно је подстицати реформске процесе, деполитизације, професионализације и рационализације државне управе, те процесе децентрализације, демократизације и модернизације политичког, правног, економског и социјалног система“.

##### **Индикатори:**

- Исази у уставу и законским актима о регионализацији Босне и Херцеговине;
- Реални показатељи о процесу регионализације Босне и Херцеговине;
- Статистички подаци и социоекономски показатељи о регионалном развоју;
- Статистички подаци о неуравнотеженостима и неједнакостима у нивоима развијености региона и регионалних цјелина.

**Друга посебна хипотеза (X2)** гласи: „Развијени системи регионалне самоуправе, карактеристични за земље са демократском традицијом, нису представљали довољно искуство за посткомунистичке земље у првој фази транзиције,

па чак ни касније, када је на дневни ред дошло питање модернизације државне административне структуре власти“.

**Индикатори:**

- Искази о регионалној самоуправи у постојећој теоријској грађи;
- Искази о регионалној самоуправи у дејтонском мировном споразуму,
- Искази о регионалној самоуправи у уставима ентитета и Статуту Дистрикта Брчко,
- Искази о регионалној самоуправи у законским прописимаа;
- Примјери из праксе о регионалној самоуправи;
- Подаци о главним елементима регионалне демократије у развијеним земљама Европске Уније;
- Искази у Европској повељи о регионалној демократији а државе потписнице морају их у потпуности прихватити и поштовати;
- Конкретни подаци о институционалној реформи у Босни и Херцеговини, посебно подаци о преносу надлежности са ентитетског на државни ниво и са државног нивоа на кантонални ниво.

**Трећа посебна хипотеза (X3)** гласи: „Асиметрично унутрашње уређење државе, са два ентитета – Федерација БиХ и Република Српска и Дистриктом Брчко, са четири различита правна и политичка система и различитим схватањем централизације и децентрализације утичу на то да Босна и Херцеговина има један од најсложенијих облика државног уређења у свијету“.

**Индикатори:**

- Показатељи о цјелини система локалне самоуправе у постдејтонској БиХ;
- Искази у постојећим законским актима о институционаној структури ентитета и државе Босне и Херцеговине;
- Искази у правним актима која регулишу овлаштења у вршењу јавних послова, посебно у области фискалне политике и просторног планирања.
- Искази у постојећим законима о аутономији и развоју локалне самоуправе у Босни и Херцеговини;

**Четврта посебна хипотеза (X4)** гласи: „На процес регионализације у Босни и Херцеговини утиче пренос овлаштења са ентитетског на државни ниво уз сталну

интенцију ентитета и кантона да задрже висок степен централизације власти, па је отуда власт подијељена између државе и ентитета, између ентитета и кантона и између кантона и локалне власти“.

**Индикатори:**

- Подаци о нивоима унутрашње организације власти у Републици Српској.
- Подаци о нивоима унутрашње организације власти у Федерацији БиХ;
- Подаци о децентрализацији у Федерацији БиХ и Републици Српској; сведена на ниво десет кантона и ту заустављена .
- Подаци о децентрализацији у Републици Српској,

**Пета посебна хипотеза (X5)** гласи: “Регионализација у Босни и Херцеговини захтијева вишестепени модел локалне самоуправе заснован на децентрализацији јавних функција, са централног нивоа власти на ниже територијалне јединице приближавајући их грађанима и њиховим потребама“.

**Индикатори:**

- Статистички и други подаци о моделима локалне самоуправе;
- Статистички подаци о степену демократског одлучивања у Босни и Херцеговини;
- Искази у правним документима о моделима локалне самоуправе у Италији.
- Примјер вишег нивоа локалне самоуправе у другим земљама.

**Шеста посебна хипотеза (X6)** гласи: „Уставном реформом и посебним законом неопходно је, у складу са најбољим европским искуствима, регулисати моделе статистичке, управне и политичке регионализације у Босни и Херцеговини“.

**Индикатори:**

- Статистички подаци о степену развијености статистичких региона;
- Статистички подаци о управној регионализацији подразумијева утврђивање територије унутар државе на којој дјелују деконцентрисани органи централне власти;
- Искази у политичким документима о политичкој регионализацији као процесу формирања политичких региона;
- Подаци о уступању надлежности од централне, ка регионалној власти;
- Искази у Уставу и законима БиХ о регионализацији.

## 1.4. МЕТОДЕ И НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА

### 1.4.1. Извори података

У изради докторске дисертације биће коришћени углавном примарни извори домаће и стране литературе, као и стручна и научна достигнућа и искуства из праксе у сфери, евалуације, имплементације и анализе ефеката успјешног регионалног развоја других сличних земаља у Европи и свијету. Поред тога, биће коришћени расположиви квалитативни и квантитативни подаци: демографски и социоекономски подаци, информације о пословном окружењу, инфраструктури и други расположиви подаци.

За прикупљање ових података и информација биће коришћени различити извори: од републичких до државних институција као што су Завод за статистику, Урбанистички завод, подаци министарстава и општинских власти, невладиних организација, привредних субјеката, коморских удружења и други.

### 1.4.2. Методе које ће се у истраживању примијенити

У изради докторске дисертације коришћене су основне методе сазнања, опште научне методе и методе за прикупљање података.

*Из корпуса основних метода сазнања* и истраживања у докторској дисертацији коришћене су готово све основне методе сазнања, са тежиштем на методама: анализе, синтезе, систематизације, специјализације, генерализације и индуктивно-дедуктивној методи, јер се појединачно морају сагледати сви аспекти предмета истраживања на начин који ће омогућити увид у цјелину предмета који се истражује.

*Из групе опште научних метода* коришћене су хипотетичко-дедуктивна метода, метода моделовања и статистичка метода.

*Хипотетичко-дедуктивну методу* примјенићемо у истраживању како би формулисали постулативну основу евидентирањем разноврсних искустава стечених у процесу регионализације у другим сличним земљама. Овом методом у истим и различитим ситуацијама уз више понављања упоредићемо и констатовати истовјетност и различитост суштине процеса регионализације у различитим земљама.

*Методу моделовања* ћемо користити да би лакше објаснили предмет истраживања његовим поједностављењем тј. модалним представљањем структуре регионализације у систему државне управе и јавним политикама. Формираће се модел који ће указати на везу истраживане појаве са друштвом, односно грађанима.

Разлози за примјену *статистичке методе* произилазе из чињенице да постоји мноштво докумената различитих форми и садржаја и компетентних субјеката. Све то подразумијева квантификацију докумената и квантитативних исказа.

*Из корпуса метода за прикупљање података*, у докторској дисертацији биће примијењене: метода анализе садржаја докумената, примјеном квалитативне и квантитативне технике анализе и метода испитивања, примјеном технике анкетног испитивања на одабраном узорку испитаника, имаоца јавних овлашћења, о модалитетима могућих облика регионализације у Босни и Херцеговини и технике слободног усмјереног интервјуа са експертима за регионализацију.

У овој докторској дисертацији примијењена ће бити *анализа садржаја* примарних извора научне грађе о могућностима регионализације и регионалног развоја. Анализа садржаја теоријских и искуствених сазнања послужеће као основ за идентификацију проблема и празнина у постојећем знању, за провјеру хипотеза и за систематско прикупљање нових теоријских и искуствених чињеница којима ће се моћи извршити верификација-опште и посебних хипотеза истраживања.

### 1.4.3. Узорак истраживања

#### *а) Узорак докумената*

Узорак докумената у изради докторске дисертације о регионалној неједнакости појединих заокружених територијалних цјелина у Босни и Херцеговини биће:

- Документа ЕУ о регионализацији, децентрализацији и деконцентрацији власти;
- Мировни дејтонски споразум;
- Устави ентитета;
- Статут Дистрикта Брчко;
- Документа која говоре о историјском наслеђу,

- Документа посвећена националној, економској, социјалној, културној, образовној, здравственој, безбједносној, информатичкој, информативној и другим врстама политика и стратегија развоја регионалних цјелина;

- Веб сајтови међународних организација и струковних удружења о регионализацији.

#### *б) Узорак популације*

У овој докторској дисертацији биће примијењен намјерни узорак од 350 испитаника – носилаца јавних овлашћења, и то: по 100 носилаца јавних овлашћења на државном нивоу БиХ, на нивоу Републике Српске и Федерације БиХ и 50 носилаца јавних овлашћења на нивоу Брчко дистрикта, водећи рачуна о њиховој националној, вјерској, образовној, старосној, полној и статусној структури.

За примјену технике интервјуа биће урађен инструмент - основа за научни разговор, који ће бити проведен на узорку од 14 испитаника, по два из ентитета, дистрикта Брчко, са државног нивоа, два експерта ЕУ о регионализацији и четири домаћа експерта за регионализацију.

### **1.5. НАУЧНИ ДОПРИНОС И ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

Поред научно аргументованог указивања на мјесто и значај регионализације у правном и политичком систему БиХ и перцепције њене концепције у теоријском смислу, очекивани научни допринос докторске дисертације ће, свакако, бити усмјерен и на дескрипцију и научно објашњење модела регионализације који би се могли примијенити у Босни и Херцеговини, што би могло представљати значајан и оригиналан допринос политичко-правној теорији регионализације, регионализма и одрживог развоја сложених држава каква је Босна и Херцеговина.

Имајући у виду мјесто регионалне политике у Европској унији, али и неким земљама у окружењу, овој области у Босни и Херцеговини посвећена је недовољна пажња. Данас, у Босни и Херцеговини је ова област недовољно истражена, па се од резултата истраживања у овој докторској дисертацији очекује да попуни ту научну празнину.

Полазећи од те чињенице, главни теоријски допринос ове докторске дисертације очекује се у аргументованом научном објашњењу главних предности модела асиметричне регионализације Босне и Херцеговине у којем регионалне развојне политике треба да омогуће свим регијама да, у сарадњи са другим регијама, остваре своје потенцијале и искористе могућности за одржив развој и благостање својих становника, посвећујући притом додатну пажњу подручјима која заостају у развоју и уравнотеженом нивоу укупне развијености.

## **1.6. ДРУШТВЕНИ ДОПРИНОС И ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

Друштвени допринос ове докторске дисертације огледа се у идентификацији главних елемената будуће Стратегије регионалног развоја, посебно развојних циљева усмјерених према осмишљенијем и ефикаснијем друштвено-економском развоју, смањењу регионалних развојних неједнакости те јачању развојног потенцијала оних дјелова земље који заостају у развоју како би постали што конкурентнији. Од резултата истраживања се очекује и да понуди научно утемељене и друштвено прихватљиве елементе за доношење нових закона, прије свега, Закона о регионалном развоју БиХ, Закона о подручјима посебне државне помоћи, Закона о руралним подручјима, и Закона о обнови и развоју и јавних политика утемељених на тим законима, као и да понуди главне елементе за доношење темељног планског документа политике регионалног развоја, као и конкретних развојних програма усмјерених на специфична подручја од посебне важности за њихов дугорочни развој, прије свега, програма демографске обнове, програма јачања образовних капацитета, програма привлачења инвеститора, програм развоја регионалних кластера на неразвијеним подручјима итд., који би имали за циљеве да обезбиједи одговарајуће мјере за равномјеран и одржив развој јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе у свим дијеловима земље и пограничном подручју и подстицање прекограничне сарадње региона. Имплементација Стратегије регионалног развоја, закона који поспјешују регионални развој, јавних политика и конкретних програма допринијела би већем друштвено-привредном развоју у складу с начелима одрживог развоја, стварању услова који ће свим дијеловима земље омогућавати јачање конкурентности и реализацију властитих развојних потенцијала.



Дефинисање приоритета регионалног развоја, договорених на регионалном нивоу и усаглашених са националним планским документима, допринијело би утврђивању приоритета за финансирање регионалног развоја из ИПА програма Европске уније и националних програма намијењених за те сврхе.

## **II. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

### **2.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ РЕГИОНА, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ, РЕГИОНАЛИЗМА**

#### **2.1.1. Дефинисање појма регион**

#### **2.1.2. Дефинисање појма регионализам**

#### **2.1.3. Дефинисање појма регионализација**

### **2.2. ЗНАЧАЈ РЕГИОНАЛИЗМА ЗА РАЗВОЈ САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА**

### **2.3. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА РАЗВОЈ РЕГИОНАЛИЗМА**

#### **2.3.1. Политичке претпоставке регионализма и регионализације**

#### **2.3.2. Правне претпоставке регионализма и регионализације**

#### **2.3.3. Економске претпоставке регионализма и регионализације**

## 2.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ РЕГИОНА, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ, РЕГИОНАЛИЗМА

Основни категоријални појмови од којих се полази у овој докторској дисертацији су регион, регионализација и регионализам. Отуда ћемо ове појмове, из методолошких разлога, покушати одвојено елаборирати уз истицање њихових додирних тачака.

### 2.1.1. Дефинисање појма регион

У структури западноевропских држава, поред централних и локалних органа власти, постоји развијен и модел регија<sup>1</sup> (регија, лат. regio – одређена територија са посебним и специфичним карактеристикама). Регије се такође могу дефинисати као административне, економске и природне јединице у којима је један град регионални центар. Зато би регија требало да буде релативно хомогено подручје концентрисано око једног или више центара са јаким друштвеним или привредним активностима и функционалним интеракцијама. Регије се постављају као споне између државе и локалних заједница и у себи увијек носе одређен степен децентрализације политичког система.

Регије као политички и економски субјекти постају све важније у процесу проширења Европске уније и стварања јединственог европског тржишта. Осим тога, регије се преузимањем одговорности за свој привредни развој посебно оспособљавају за сарадњу изван граница националних држава.

Постоје недоумице око општеприхватљиве дефиниције региона. Много је одређења значења појмова регион и регија, али се они разликују у тој мјери да није

---

<sup>1</sup> Примјери су: Италија, Холандија, Шпанија и Финска. Италија има 20 регија. Пет регија имају посебан статус. Регије имају своја овлашћења и органе који се бирају на општим и слободним изборима. Холандија је подијељена на дванаест провинција. Провинције имају наглашену административну моћ у планирању урбаног и територијалног развоја, заштите околине и планирања развоја инфраструктуре (провинције на државном нивоу представља Сенат). Шпанија има седамнаест регија. Мотиви регионализације били су историјски, етнички, економски и други. Регије имају статус политичко-територијалне јединице са широким овлашћењима у планирању економских активности. Главни циљ регионалне политике Шпаније је развој најсиромашнијих регија. Регије у Финској представљају одређен тип синдиката општина (удружења општина) и формирају се спонтано. Сврха формирања регија је планирање развоја и регионално планирање обавезно је на територији цијеле државе.

постигнута научна сагласност. Видљиво је да реално и семантичко двојство израза регион и регија вуче поријекло из историје римског и приватног права.

Поријекло израза може се пронаћи у древној баштини античког права. Један од историчара римских институција, Белгијанац Вилемса, наводи да је Сервије Тулије подијелио римску варош на четири гентилне трибе или регионес. "Сервијска триба беше и стварна или регионална деоба територије (регио) и деоба личног карактера, обухватајући све грађане пунолетне патриције, клијенте и плебеје, који имају свој домицил у истом крају (регио)."<sup>2</sup>

Један други аутор каже: "Аугуст подијели Италију на једанаест котарева, регионес, са дванестим, којег је сачињавао Рим."<sup>3</sup>

Очигледно је да у изворном смислу не постоји синонимија, јер су осјетне разлике између просторног, тј. територијално-управног значења израза регион и политичко-правног значења ријечи регио као одреднице за чин или ток владања.<sup>4</sup>

Ријеч је заправо о корјену глагола *rego, rexi, rectum* који значи управљати или владати, и упутити, савјетовати. *Regno*, такође, значи краљевати, али и господарити и заповиједати, као што *regnum* означава краљевство, краљевину, самодрштво. С друге стране, у једном од бројних двојезичних рјечника налази се и ово одређење: "Regio, opis – смјер, црта; положај (recta regione на правац); међа; страна неба или свијета; крај, околиш, подручје; земља, покрајина, котар; e regione, управо, равно."<sup>5</sup> Одатле потиче савремена дилема на шта се, заправо, односе ријечи регион и регија и да ли се тачно и правилно употребљавају?

Лексикони и енциклопедије, међутим, не улазе детаљно у историјско поријекло и значења појмова регион и регија. Тако, на примјер, Лексикон страних речи и израза Милана Вујаклије из 1980. издање Просвете, Београд, не разликује битно ријечи регија (lat. – regio), предео, крај, област, покрајина, подручје, слој, друштвени ред, и ријечи

---

<sup>2</sup> Кнежевић Милош, (2003), *Региони, држава, регионализам*, у: Зборник радова: Култура у процесима развоја, регионализације и евроинтеграције Балкана, Филозофски факултет- Универзитет у Нишу – Институт за социологију, Ниш, стр. 125-144

<sup>3</sup> Ибидем.

<sup>4</sup> Ибидем

<sup>5</sup> Жепић Милан, (1972) *Латинско-хрватски рјечник*, Школска књига, Загреб, стр. 307

регион коју, у најкраћем, изједначава са ријечју регија. На истом мјесту, ријеч регионални (lat.regionalis) се одређује подробније: обласни, покрајински, који припада једном предјелу. Слично значење у поменутом лексикону има и ријеч регионализам (lat. regio) обласно родољубље, покрајински дух, тежња за покрајинском самосталношћу.<sup>6</sup>

Слично значење садржано је и у Филиповићевом лексикону појмова из 1974. године, у коме стоји: "Регија, регион, крај, предио, подручје, с једнаким или сличним природним, економским или другим особинама."<sup>7</sup>

Предочени низ лексиколошких одређења изворног значења ријечи регион и регија не указује не само на историјске и културне димензије формирања региона него и на семантичко разграновање и веома разнолику употребу тих појмова, у свим друштвеним сферама укључујући и сферу научне комуникације.

Регион је, без сумње, првенствено просторна чињеница. Одатле, међутим, излази темељна регионална противрјечност два истовремена, али у много чему супротна процеса: а) раздвајање од обухватајуће, спољашње просторне цјелине, с једне стране, и б) оцјеловљење простора изнутра, с друге стране. Регион, наиме, спада у сложено, условно речено спољашњу територијалну цјелину, али се по нечему као себи својствена и самобитна територијална цјелина, изнутра разликује од окружења. Регион, такође, може настати унутрашњим генерисањем из моћи регионалног средишта, али и спољашњим разграничењем, диобом или периферизацијом. У питању је идентификацијски и идентитетни однос већег обухватајућег и мањег обухваћеног идентитета. Регионално уобличавање у припадајућој сложеној територијалној цјелини, а понекад и спрам ње, огледа се у битним специјалним, просторним одредницама: положаја, повезаности, величине, смјера пружања, проходности, гравитације, ослонац, додирних тачака, граница, средишта, сујседства и сл. Све те просторне компоненте обликовања и исказивања идентитета региона имају своје квалитативне и

<sup>6</sup> Вујаклија Милан, (1980) *Лексикон страних речи и израза*, Просвета Београд, стр. 784.

<sup>7</sup> Филиповић Маријан, (1974) *Лексикон појмова*, Зрински, Тискарско издавачки завод Чаковец, стр. 246.

квантитативне аспекте. Поменуте особине регионалне територије чине, међутим, само један али не и једини сплет конститутивних чинилаца регионалног феномена.<sup>8</sup>

Ријеч регион и његови корелати - регионализам и регионализација – у сталној су и промјенљивој примјени. Тим више што језичка и говорна култура свједоче да се у регионалној проблематици непрекидно преплићу и други називи за исте, сличне, али и сасвим различите појаве, као: регија, земља, простор, област, подручје, предие, крај, крајина, покрајина, крајолик, појас, мјесто, округ, срез, жупа, котар, завичај, постојбина, отаџбина, домовина, територија, зона, реон, ареа, ареал, дистрикт, департаман, кантон, провинција, енклава, ексклава, коридор, ентитет итд.<sup>9</sup>

На сличан начин појам регион одређују и домаћи аутори. Теоретичар уставног права Миодраг Јовичић је овако дефинисао појам регионализма, односно региона: «Регионализам означава прије свега више или мање институционално одређење одређених територија као посебних целина. Појам регионализма по правилу се тиче политичко-територијалне поделе једне земље, представља њен елеменат. Међутим, овом појму може се дати и шире значење неинституционалног омеђавања одређеног простора који по неким својим својствима представља регион».<sup>10</sup> По истом аутору, региони би у оквиру регионалне подјеле, сваки за себе представљали готово оптимално заокружене цјелине, које се одликују посебностима економске, географске и саобраћајне природе, међусобном повезаношћу дјелова региона и, што је посебно значајно, приближним условима за самостално постојање и развој.

Теоретичар политике Војислав Становчић, појам региона у политиколошком смислу заснива на социјалним и политичким мјерилима: «То је јединица довољно велика да се у њеном оквиру организују различити облици друштвеног живота, а политички може бити довољно јака и са већим бројем грађана-бирача, тако да буде једна врста противтеже централној власти, а да не угрожава територијлану цјеловитост државе. Централне власти по неким њима својственим законитостима бујања и ширења

<sup>8</sup> Кнежевић Милош, (2003), *Региони, држава, регионализам*, у: Зборник радова: Култура у процесима развоја, регионализације и евроинтеграције Балкана, Филозофски факултет- Универзитет у Нишу – Институт за социологију, Ниш, стр. 125-144

<sup>9</sup> Јовановић Ранко, Атанацковић Лаза, (1980) , *Систематски речник српскохрватског језика*, Матица Српска, Нови Сад, стр. 351.

<sup>10</sup> Јовичић Миодраг, (1993), *Лексикон политичке културе*, Савремена администрација, Београд, стр. 964.

теже да загосподаре над што више области живота, људи и нарочито средстава. Регионална самоуправа их у томе спречава».<sup>11</sup>

Социолог Зоран Аврамовић сматра да је појам региона, вишезначан: «Чињеница да регион сачињава сложено међудејство различитих политичких, економских, еколошких, културних, менталитетских чинилаца омогућава различите интерпретације и различите концепције региона у савременој држави. Тако се о региону може мислити као: 1) климатскогеографској области, 2) националној и културној заједници, 3) економској цјелини, 4) политичкој аутономији, 5) наднационалној политичко-економској цјелини».<sup>12</sup>

Још један аутор је предложио дефиницију региона као: «подручја за које су се одлучили они фактори, који осјећају потребу за усклађивањем својих активности на простору на коме се налазе. Регион је подручје довољно велико за социјални и економски развој и довољно мало да се осјећа као заједница. Просторно плански регион настаје ради реализације неких циљева».<sup>13</sup>

Региони су, у ствари фиксирани, на изглед статички стадијуми сложене динамике регионализације. Сваки регион је историјски, социјално и културно конструисана територија. Као што је регионални феномен задат у проблемској визури, тако исто и регионализација може бити противрјечан процес, итекако оптерећен супротним интересима, потенцијалним и реалним конфликтима. Већина истраживача, феномену региона прилази тек после помног испитивања процеса регионализације. Регионализација је за такве ауторе логичка, историјска и методолошка претходница појави и појму региона. Ипак, спора генеза региона, схваћеног у размјерама дугог и континуираног историјског процеса, често се битно разликује од вољног акта, уставноправне или административне, "брзе" регионализације. У кратком и отсечном акту регионализације може да се садржи дуга генеза региона, али не увијек и у сваком случају.

<sup>11</sup> Становчић Војислав, (1999), *Локална и регионална самоуправа у демократској теорији*, Зборник Матице српске за друштвене науке, Нови Сад, бр. 106-107, стр. 40

<sup>12</sup> Аврамовић Зоран, (2001), *Регионализам и демократија*, часопис *Социолошки преглед*, Београд, Вол. XXXVI, јануар - јун 2001. стр. 194.

<sup>13</sup> Пиха Бранислав, (1979), *Основе просторног планирања*, Привредно-финансијски водич, Београд, стр. 506-507.

Регионализација као увођење или заснивање региона, штавише, може се извршити супротно "природним", историјски насталим регионима. Током формирања региона може доћи до несагласности природних и културних регионалних својстава. Исти природни регион може имати више културних "појасева", као што се иста култура може протезати кроз више географских региона. Хомогено регионално својство предјела у појединим случајевима одудара од културне хетерогености, као што културна хомогеност умије да споји и прожме различите предјеле свијета.

Географ Милован Радовановић јасно разликује регион од регионализације. За њега је: Регион један од основних приступа и принципа научног познавања просторног диференцирања и интегрисања, развојног усмјеравања, планирања и уређења географског простора, а регионализација је систем метода (поступака) за издвајање региона различитог типа и ранга.<sup>14</sup>

Други аутор, такође географ, Милорад Васовић чини обрнуто када приоритет даје регији из које се, по његовом мишљењу, изводи поступак регионализације. Он сматра да је регија: ријеч којом се означава комплексна просторна цјелина с наглашеном географском индивидуалношћу. Сем у географији она се све више употребљава у економији, политикологији и планирању. Из ње је изведен термин регионализација, којом означавамо издвајање, ограничавање и рашчлањивање географског простора на мање индивидуалне цјелине.<sup>15</sup>

Јасмина и Дејан Ђорђевић регионализацију дефинишу као сложен и деликатан поступак просторно интегралног, секторски координираног и временски синхронизованог процеса развоја, утолико прије уколико се тежи ка остваривању стратешких развојних циљева: економске ефикасности, социјалне равноправности, територијалне равномјерности и заштите и очувања животне средине.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Радовановић Милован, (1993/1994), *Регионализам као приступ и принцип и регионализација као поступак у функционалној организацији географског простора са неким аспектима примене на Републику Србију*, Зборник радова, Географски институт "Јован Цвијић", САНУ, Београд, књ. 44-45,

<sup>15</sup> Васовић Милорад, (1997), *Регија и регионализација у географији*, Зборник *Географска структура и регионализација Србије*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд, стр.15.

<sup>16</sup> Ђорђевић Јасмина, Ђорђевић Дејан, (1997), *Концепти региона и регионализације у планирању и неке претпоставке њихове примјене у процесу регионализације Србије*, Зборник *Географска структура и регионализација Србије*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд, стр.17.



На одређене детерминанте регионализације указао је Борислав Стојков истичући да би суштина регионализације, односно сврха оваквог управљачког или планерског инструмента могла да се сублимира у следећем: а) кориговање економског дебаланса између појединих подручја (региона); б) кориговање и усмјеравање урбанизације и, реверзибилно, квалитетне рурализације; в) редистрибуција бруто националног дохотка; г) успостављање равнотеже квалитета пољопривредне и индустријске производње; д) успостављање системске институционе равнотеже и рационализације терцијерног сектора; ђ) редистрибуција и уравнивања запослености; е) успостављање "инфраструктуре" ради ефикаснијег управљања простором и развојем; ж) успостављање конзистентног демократског система учешћа у управљању развојем.<sup>17</sup>

Миодраг Јовичић, који је темељно писао о регионима и регионализму, има двије основне групе разлога за регионализацију:

1) потреба за демократизацијом режима у земљи;

2) неопходност регионализације читавог система власти и територијалне организације, што претпоставља праведну дистрибуцију моћи у трихотомији држава - регион - општина. На тај начин се, по Јовичићу, у државноправном погледу: "региони сами по себи намећу као најпогоднији, средњи степен у територијалној организацији власти."<sup>18</sup>

Политиколог Ђорђе Поповић, наводи и неке друге противријечности регионалне појаве: Регион је заиста формула која обједињује земље за међународну сарадњу и мир. Али, на другој страни, као унутрашњи чинилац регион може постати и тло за рат ниског интензитета, уз стварање кризне ситуације. Не постоји правило. На пример, феномен регионализације, везан за глобализацију економије и укидање царинских рампи води до захтјева за регионализацијом у оним дијеловима државе који су богати. Капиталу тих региона више није потребна национална држава као посредник. Али, сасвим је друга ситуација када се национализам појави као основ

<sup>17</sup> Стојков Борислав,(1997) *Друштвени и привредни значај регионализације Србије*, Зборник *Географска структура и регионализација Србије*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд, стр.60.

<sup>18</sup> Јовичић Миодраг, (1996),*Регионална држава, Уставноправна студија*, Вајат, Београд, стр.734.

регионалних ревандикација, као што је нпр., случај на Косову и Метохији, или у Македонији. Отуда је процес регионализације крајње противрјечан.<sup>19</sup>

Регионализам се на најопштији начин може одредити као покрет против сваког облика претјеране централизације. Он се, међутим, не може само посматрати са становишта политичке контроле или административно-територијалне подјеле. Проблеми регионализма јављају се тамо гдје постоји комбинација два или више фактора, као што су географска изолација, посебна историјска традиција, расне, етничке, или вјерске посебности или локални економски или класни интереси

Неки аутори сматрају да се поред језика, историје, географије и културе, морају, ради уравнотеженог развоја региона, узети у обзир и економски односи. Важно је да и становници имају осјећај идентификације са регионима којима припадају. Више је него пожељно да се не стварају на силу етнички чисти региони, већ да се различите етничке групе навикну да поново живе заједно.

Свођење вишеслојне регионалне проблематике само на отворена питања уставног и законског нормирања и процедура нужно превиђа оно што је материја норми а спада у свијет живота. Ипак, кроз политичке аспекте регионализма као да се прелама сама бит његове комплексности.

Слободан Бељански је, рецимо, покушао да одреди политичке предуслове регионализма у виду "каталога политичких пропозиција" за рјешавање регионалног проблема. По мишљењу аутора у битне политичке пропозиције спадају: 1) дефинисање политике изостављањем појма силе; 2) неисцрпност политичких могућности рјешавања проблема; 3) непостојање урођених и привилегованих политичких принципа; 4) дјеливост и преносивост суверенитета; 5) отклањање политичких сврха као оператора политичке аргументације; 6) ограничење принципа самоопредјељења до нивоа аутономије; 7) политички идеал мора рачунати са пристанком у временитости и коначности егзистенције.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Поповић Ђорђе, (1997), *Подунавски регион у Србији на крају 20. века*, Зборник *Политичке свеске*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1.стр.129.

<sup>20</sup> Бељански Слободан, (1994), *Политичке претпоставке за регионализам*, Зборник *Региони и грађани*, Суботичке новине, Суботица, стр.78.

Четврт вијека прије Бељанског на отсудну важност политичке метаправности у познатој расправи о уставним амандманима 1971. године, на мисаоном трагу Михаила Ђурића, указао је Данило Баста. И тада се, као и сада, радило о практичној и теоријској критици погубних облика предложеног уређења државе.<sup>21</sup>

У највећем броју случајева регионалистичка идеологија и политика заснивају се на принципима етнонационалне легитимације. Зато је за схватање дубинских порива идеологије регионализма битно разумијевање нације у њеним савременим постмодерним просторним и територијалним аспектима. Цијепањем и диобом држава цијепају се и дијеле нације и етноси, све до најнижих нивоа социјалног груписања. Утицајни политички филозоф Мајкл Волцер принципијелно подржава одвајање етноса на основу исказане "народне воље": "Чини ми се да би данас требало да тежимо нечему што би било слично разноврсним заштићеним просторима који би одговарали потребама различитих племена. Умјесто подржавања постојећих унија, треба подржати одвајање, кадгод га захтијева политички покрет који, представља народну вољу."<sup>22</sup>

Очито је да политичка мјерила регионализације понекад не само да нису хомогена него су двострука и вишеструка, а самим тим и дубоко противрјечна. Отуда се изгубљена национала и државна цјелокупност оспорава захтјевима за територијализовање колективних права разноликих мањина.<sup>23</sup>

Регион је обично дио неке државе. Регион, дакле, није исто што и држава, али, у одређеним историјским и политичким околностима, путем сецесије може да се етатизује и постане држава. Географски региони су већи или мањи од појединачних држава, они се скоро увијек тичу једне или више држава. Држава може територијом и суверенитетом да апсорбује и интегрише регионе, али, такође, може бити апсорбована и дезинтегрисана децентрисаном снагом региона.

На субдржавном нивоу, регионализам се односи на централистички или децентралистички етатизам. Али, у међународним и међудржавним односима

---

<sup>21</sup> Баста Данило, (1999), *Неодољива привлачност историје*, Успутни записи 1971-1999, ЦУПС, Београд, стр.9-13.

<sup>22</sup> Волцер Мајкл, (1995), *Савремени трибализам*, хрестоматија *Изазови модерној управи и управљању*, Тимит, Београд, стр.177.

<sup>23</sup> Више у: Елемента Монтенегрина. Црногорски народ и српска политика геноцида над њим, хрестоматија, ЦФП, Цетиње, 1, 1990.

регионализам се дотиче и трансдржавног. У једном случају етатизујући регион може истрајавати на регионалном паралелизму и личити на државу у држави, док се у другом случају појављује као међурегионална трансдржавна, надржава. У сваком случају, нарочито с уставноправне тачке гледишта територијалног организовања државе, регионализам је идеолошко усложњавање државне политике.

Савремени процват европског регионализма тиче се регионалног прекорачења државних граница. Региони "пробијају" државне линије. У таквим околностима се чини као да су политизовани и етатизовани региони "омекшивачи" и "растварачи" класичне државности. Ипак, када је ријеч о међународном политичком простору оно на шта се још увијек најчешће мисли јесу државе, односно њихове територије. Да ли је територија још увијек битна за државу?<sup>24</sup> Ма колико изгледало релативно или чак супротно, изгледа да су државне територије још увијек у најдубљем мотивационом слоју политичких акција. Ојачали регион у крајње разорном облику по државни интегралizam, може да прерасте у посебну државу (ексрегионална држава), као што његов политичко-правни преображај може да се заустави и устали у облику извјесне форме децентрализације, аутономије, федералне или конфедералне партиципације и самоуправе.

На основу назначених компоненти геополитичког контекста може се рећи да феномен региона и његових оригинерних корелата (регионалности, регионализовања и регионализма) не може да се разумије искључиво кроз правне категорије међународног права и тзв. унутрашњих уставних рјешења, односно административне подјеле државне територије. Заправо, у анализи региона и регионализма, поред правних потребно је размотрити преднормативне факторе транзитног конституисања регионалног питања у саставу националног и државног питања.<sup>25</sup>

### 2.1.2. Дефинисање појма регионализам

У корјену појма "регионализам" је латинска ријеч regio. Поред других значења, она је означавала територијалну област, по правилу веће површине. У књижевном

<sup>24</sup> Лукић Радомир, (1976), *Теорија државе и права*, тачка "Територијалност", друго издање, Савремена администрација, Београд, стр.88.

<sup>25</sup> Кнежевић Милош, (2002) "Транзит - транзиција – трансформација. Претемељење државе не-државе на ТриТ подручју", Зборник *Реконструкција институција – годину дана транзиције у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, стр.121-141.

језику, па и у стручној литератури, често се преплићу сродни појмови, “регионализам” и “регионализација”. Међутим, у правно-политичком и социолошком смислу, они нису ознаке за исте садржаје<sup>26</sup>.

Када се говори о регионализму, треба одмах нагласити да је то појам са више значења. Иако га, као ни регију, није могуће схватити и конципирати без географских детерминанти; оне нису довољне за његово одређење. Тако је регионализам често анализиран у категоријама социјалне кохезије (етничка, расна, језичка, религијска, културна припадност, те свијест о заједничкој прошлости), економске кохезије (обрасци трговине, економска комплементарност), политичке кохезије (тип режима, идеологија) и организационе кохезије (постојање формалних регионалних институција). Уз то, посебна пажња се придаје регионалној међзависности. Обим фактора који га дефинишу због тога је релативно широк и укључује економску, социјалну, политичку и историјску димензију. Тако појам регионализма покрива више различитих феномена.<sup>27</sup>

Као политички појам, регионализам изражава систем вриједности и политичку динамику која се односи на организацију политичког система. Историјски гледано, регионализам се развијао као одговор на државни централизам и најснажнији је био у централистички уређеним државама каква је Француска.

Њемачки аутор Вилфред Конински сматра да централизам и бирократизам разарају културну разноликост и да то не може проћи без интеракцијских и протестних реакција.<sup>28</sup> Постмодерне варијанте регионализма оријентисане су против концепције националних држава. Европски федералисти регионализацију виде као најбољу алтернативу националном концепту државе који сматрају главним узроком ратова и сукоба на европском континенту. Регионализам може бити одговор на хетерогеност

---

<sup>26</sup> Комшић Јован, (2008). *Депарتمان за европску економију и бизнис*, Нови Сад, Економски факултет, Суботица, Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије у, Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад, стр:9-10

<sup>27</sup> Hurrell Andrew, (1995.), *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*, *Review of International Studies.*, (21) 4: 331-358.

<sup>28</sup> Koninski Vilfred, (1982), *Neo-Nationalismus in den peripheren Regionen Europas*, Ros-sford, Helen M. Birkenhaus Verlag, p.17.

друштва. Посредством регионалних институција могу се ефикасније рјешавати друштвени конфликти, тако да сама регија може бити у функцији демократизације. Према европском концепту, регионализам, као субјект политичког, културног и економског развоја, осигурава аутономију становништву регије уважавајући његов културни, језички, религијски, етнички и сваки други идентитет.

Има различитих типова регионализама, мање или више комплементарних. Регионализам је, као модерни политички феномен, могуће разматрати на микро и на микро нивоу (ужем и ширем). На тој основи, први тип регионализма означава опструктивно политичко дјеловање усмјерено против тенденција централистичке државе ради остварења одређеног степена аутономије (децентрализација и начело супсидијарности) па укључује и тзв. трансгранични регионализам.<sup>29</sup> Други тип пак означава геополитичку слику свијета из доба хладноратовске блоковске подјеле и односи се на макрорегионално повезивање више националних држава из подручја појединих великих свјетских регија у различите политичке, војне, економске и безбједносне пактове. Стога би се на том темељном разликовању могли анализирати битни аспекти савременог регионализма.

Раздвајајући значење регије и регионализма на микронивоу, може се рећи да регија постаје политички релевантна када је већина њених становника доживљава као цјеловит простор свог живљења и кад захтијева одговарајући степен аутономности у уређењу свог живота и односа с остатком (државне) цјелине у оквиру које се регија налази. Та свијест о посебном регионалном идентитету темељ је регионализма који се изражава у политичком дјеловању регионалистичких покрета и странака. У том смислу, регионализам означава отворено дјеловање политичких представника неке субдржавне територије према државној цјелини као референтном политичком и територијалном оквиру. Регионализам, као модерни политички феномен, долази након национализма, у условима већ створених и консолидованих националних држава.

Историјски корјени регионализма (у модерном политичком значењу) сежу у раздобље великих политичких и друштвених промјена у Европи с краја 18. вијека. Регионализам се тад појављује као реакција на државну конституцију успостављену

---

<sup>29</sup> Релативизација граница националних држава, подстицање сарадње и приближавања људи различитих држава чије су регије међусобно ближе једне другима него центрима националних држава

након Француске грађанске револуције. Он има обиљежја социјалног и политичког протупокрета (противници јакобинског централизма) који се опире укидању старих историјских провинција (одбрана историјских права и културног идентитета регија) те има елементе традиционализма и конзервативизма.

Крајем 19. Вијека у Француској се појавио Union Regionaliste Bretagne, а почетком 20. вијека Federation Regionaliste Francise<sup>30</sup> као организовани регионални покрети који су се залагали за своју аутономију. Касније је до сличних покрета дошло у Великој Британији, Шпанији, Швајцарској, Белгији и другим европским земљама, као реакција на процесе друштвене и политичке модернизације што су успоставили унитарне националне државе као карактеристичне модерне политичке заједнице.<sup>31</sup>

Период у којем се догађају ти процеси обиљежила је мобилизација (периферних) регија, и она се одвија као територијална и културна консолидација и национално-политичка интеграција око својих политичких центара.

Политичко (национално) јединство и државна монолитност, као интегративни фактори, ставили су у други план локалне и регионалне специфичности и инхибирале обликовање регионалних идентитета као политички релевантних, сматрајући их реликтима предмодерности. Тако је централизам, као облик државног уређења, постао средство национално-територијалне интеграције у смислу превладавања територијално-политичке расцјепканости и одупирања тенденцијама унутрашњег (регионалног) издвајања. Истовремено, унитаризам – као политичка оријентација што заговара јединство државе и свих њених територија (регија, покрајина) независно од њихових разлика и специфичностима – постао је идеолошки постулат у смислу политичког уједињавања нације и стварања јединствене националне државе.

Прва Република из 1792., коју је изњедрила Француска револуција 1789., означава парадигму монолитне централизоване државе, унитаризма (национално јединство) и отпора центрифугалним политичким тенденцијама оличеним у регионализму. Тај нови политички концепт у том времену има предзнак идеолошке

<sup>30</sup> Видјети више у: Der Regionalismus und seine geschichtlichen Grundlagen, Karl Mockel, Munchen, 1987.

<sup>31</sup> Малдини Перо, (2014), *Политички и административни аспекти регије: регионализам, регионализација и регионална политика*, Зборник Свеучилишта у Дубровнику, стр. 125- 154.

борбе против конзервативаца (тзв. реакције, махом развлаштених припадника племства, некадашњих феудалних/регионалних господара) и обиљежја друштвене модернизације (помак од традиционалне заједнице ка модерном друштву на темељима класичног либерализма и уговорне теорије друштва).

Модернизацијски процеси, посебно индустријализација и урбанизација, битно мијењају социоекономску структуру друштва. Ново, индустријско друштво структурира се око градова као урбаних, економских, политичких и културних средишта друштва. То поништава завичајне идентитете у корист нових – политичких (националних) и социоекономских (класних), док локални (регионални) партикуларизми бивају потиснути оним универзалним, општим (грађанским). Нова политичка структура која израста на тој основи у функцији је процеса политичке интеграције и стварања модерних нација и националних држава. Обликовање те нове социјалне и политичке структуре пак битно је условљено структуром социјалних подјела (територијално-културних и функционалних) који су кључно обиљежили обликовање модерних друштава Запада и успостављање темељних политичких идеологија и политичких странака. Политичким простором модерних националних држава тако доминирају идеолошке и социоекономске подјеле, у оквиру којих се (ре)дефинише регијаи (ре)интерпше регионализам.

Консолидацијом националних држава и модернизацијом њихових друштава регионализам губи првобитна обиљежја реакције конзервативних структура и постепено постаје исказ хетерогености друштва и отпора унификацији коју унитарна држава намеће друштву. У политичком смислу, он се исказује оспоравањем државног легитимитета на субнационалном нивоу постављајући захтјеве за већим правима и аутономијом регије у односу према државној цјелини. Ти се захтјеви редовно односе на одређену етничку групу (националну мањину на државном нивоу, а већинску етничку групу у регији) или на простор регије као територијално-политичке цјелине (независно од њене етничке структуре) по основу привредних, културних и других специфичних (локалних) интереса њених становника. У том контексту, може се утврдити како се регионализам појављује као одговор на застарјелост политичких институција националне државе које жртвују регионалне интересе тежњама за максимализацијом оних националних. Регионализам бизато требало схватити као “аутентични дио



модернизације, а не као њено одбацивање<sup>32</sup>, као одговор на неуспјех модернизације што се исказује у облику маргинализације периферије, посебно оне економске.

У опозицији према тим процесима ствара се антицентралистички идентитет, док регијама више није циљ реинтеграција, већ аутономија. То је посебно актуелно у времену глобализације и слабљења суверенитета националне државе, те евидентног вриједносног помака према постматеријалистичким вриједностима у савременим развијеним друштвима Запада. У постматеријалистичку вриједносну парадигму уклопили су се и регионални захтјеви за већом аутономијом у одлучивању о условима живота на локалном нивоу. Они су битно утицали на процесе децентрализације унитарних и некад централизованих држава (нпр. Белгије, В. Британије, Шпаније, Португалије), што је посљедично допринијело смањењу унутрашњих политичких напетости и размјерно већем степену демократичности. Уз то, многим мањинским друштвеним групама (етничким, вјерским, расним) децентрализација омогућава више слободе и могућности одлучивања о специфичним питањима што могу знатно квалитетније и ефикасније рјешавати у оквиру локалне заједнице у којој обитавају, него што то може власт на централном (државном) нивоу.

Из наведеног могуће је претпоставити и главне узроке регионализма у савременим друштвима. Уз предуслов постојања претпоставки које географски дефинишу регију (физичка заокруженост, релативна одвојеност од остатка државне цјелине, регионална комуникација, упућеност на регије изван припадајуће државне цјелине), у савремеом друштвеом контексту главни узроци регионализма углавном су економске и културне природе. Први произлазе из потребе заштите регионалних привредних интереса који настају због проширеног осјећаја искориштавања регије од централне државне власти и занемаривања њеног развоја (зависно од степена развијености, више или ниже у односу наспрам главне државне цјелине). Политички, то се артикулише као неравномјерна дистрибуција моћи између центра (метрополе) и периферије (регије). Други узроци регионализму пак, произлазе из потребе одржања и очувања регионалне културе и регионалног идентитета (језик, нарјечје, обичаји, религија, баштина, традиција), као и из потребе веће повезаности са сународницима из сусједних регија у другим државама (на примјер, кад су већина или знатан дио

<sup>32</sup> Hueglin Thomas O, (1989.), Better Small and Beautiful than Big and Ugly? Regionalism, Capitalism and the Postindustrial State, *International Political Science Review*, (10) 3: 209-221.

становника регије припадници националне мањине чија матица живи у прекограничним подручјима једне или више сусједних држава).

Регионализам се позива на субнационалне идентитете и заступа прерасподјелу државне моћи на нивоу регија, чиме стоји у директној опозицији према централној (државној) власти и према концепцији унитарне националне државе. Због тога се регионализам редовно појављује у унитарним државама, за разлику од оних које су организоване на федералном начелу или као савез држава. Међутим, унитарна држава није детерминанта регионализма по себи, већ је то, прије свега, државни централизам као обиљежје државног уређења и начело организације државне власти. Наиме, унитарна држава може бити централизована или децентрализована. У првом примјеру, између централних и локалних институција постоји изразит однос надређености и подређености, док у другом, између централних и локалних институција тај однос не доминира, него локалне институције имају одређени степен самосталности<sup>33</sup>.

У унитарним и централизованим државама, управо због односа подређености локалних институција централној власти, регионализам се појављује као природан захтјев за већом аутономијом и овлаштењима на регионалном нивоу. Он може бити врло изражен и ићи до радикалних захтјева (када прераста у сепаратизам), зависно од степена централизованости државе. У савезним и (кон)федералним државама, које су децентрализоване, и у којима је начело аутономије већ уграђено у државну конституцију, а хијерархијска структура у односу између центра и периферије није изражена – регионализам нема упориште.

У имплементацији начела организованости државне власти и управе постоји читав спектар облика – од изразито централизоване унитарне државе са slabим локалним властима које дјелују углавном као управне јединице (исповесте централне власти) до изразито децентрализованих федерација с малим овлаштењима централне власти и готово самосталним покрајинама или федералним јединицама. Према начелно мање ефикасна него у централизованим системима, владавина у оним децентрализованим – прије свега, с аспекта демократичности – боља је и ефикаснија јер се проводи ближе грађанима, углавном када су они којих се то непосредно тиче и

<sup>33</sup> Перић Берислав, (1994.), *Држава и правни сустав*, Загреб: Информатор, str.1-227.

који познају локалне прилике укључени у процесе политичког одлучивања. Притом није ријеч о управним (државним) институцијама што проводе одлуке локалне власти (тзв. управна деконцентрација), јер њихови приоритети и даље одражавају интересе центра, а не локалног грађанства, већ о политичкој партиципацији на локалном нивоу гдје су непосредни локални интереси директније заступљени у процесима доношења политичких одлука (нпр. референдуми, укљученост актера цивилног друштва, специфичних локалних социјалних група и сл.). То јача демократију јер се смањује отуђеност грађана од политике, јача надзор над дјеловањем (локалне) власти, а политичке одлуке имају већи легитимитет јер је у њиховом доношењу учествовало или на њих утицао дио грађана, што проширује оквир одлучивања изван формалних представничких институција и јача политичку партиципацију. Уз то, многим мањинским друштвеним групама (етничким, вјерским, расним) децентрализација омогућава више слободе и могућности одлучивања о специфичним питањима па их могу знатно квалитетније и ефикасније рјешавати у оквиру локалне заједнице у којој живе, у односу према одлучивању на централном (државном) нивоу.

Дакле, очито је да регионализам (разматран на микронивоу) настаје као одговор на државни централизам, па је због тога његов основни политички концепт – децентрализација. Позивање на субнационалне идентитете те специфичне социоекономске и културне интересе субдржавних територијално-културних цјелина легитимише га у захтјевима за прерасподјелом политичке (државне) моћи на нивоу регије, тј. у захтјевима за аутономијом у одлучивању у респективним подручјима.

Супротстављајући се на тај начин националној држави, централизацији и карактеристичној политичкој и културној метрополизацији што привилегује већинске националнодржавне културе и интересе, регионализам – најчешће онај у европском контексту – поново успоставља “европску нормалност”, онакву каква је постојала у времену прије стварања модерних националних држава.<sup>34</sup> Наиме, успостављањем Европске уније, као наднационалне политичке заједнице, слаби улога националне

---

<sup>34</sup> Hermann Lübke, (1995.), *Велики и мали свијет. Регионализам као европски покрет*, у: Перо Малдини, (2014), Политички и административни аспекти регије: регионализам, регионализација и регионална политика, Зборник Свеучилишта у Дубровнику, стр.125- 154.

државе као сингуларног субјекта политичког суверенитета, док истовремено јачају регионални идентитети. Штавише, у Европској унији регија се успоставља као начело државне организације засновано на идеји аутономије и демократије на основу којег је изграђена регионализована држава. То је једно од темељних политичких начела Европске уније којим се подстиче сарадња и повезивање те директна међурегионална сарадња, независно од граница националних држава.

Основне двије сврхе трансграничног регионализма су : а) повезивање и сарадња регионалних институција и привредних субјеката ради подстицања социоекономског развоја и б) јачање културне сарадње (етнички, језички, историјски фактори) која је била (или још увијек јест) ограничавана државним границама.

Тиме се јача аутономија и демократско одлучивање које се настоји помјерити на ниво што ближе локалној заједници и њиховим члановима. То пак директно јача тренд демократизације која је у ЕУ – због високог степена бирократизације њених институција, па као посљедицу има отуђеност политичких елита од грађана и све мању могућности утицаја грађана на процесе политичког одлучивања у ЕУ – од посебног значења.

У том контексту регионализам означава стратешку политику Европске уније која омогућује и подстиче развој изворне културе и институција унутар одвојених подручја јурисдикције, тј. између различитих држава. Притом претпоставља пренос политичких и правних овлаштења с нивоа институција централне власти (националних влада) на оне локалне, чиме се истовремено подстиче и јача аутономија јединица локалне самоуправе у оквиру исте јурисдикције, али и појединих регија које обухватају просторе изван оквира формалних граница националних држава. Уз то, регије стичу и могућност утицаја на процесе доношења политичких одлука на нивоу ЕУ, што доприноси демократизацији и јачању политике “одоздо”. У том смислу, у пројекцији развоја Европске уније (концепт “Европа регија”), регије – а не националне државе – основне су геополитичке цјелине, темељене на стварним природним (географским), политичким, привредним, историјским и културним основама што одређују регију као специфичну цјелину. Њихов равномјеран развој и интензивирање директне међусобне сарадње кључни су предуслов за цјелокупни развој ЕУ, па је регионална политика Европске уније једна од централних јавних политика у провођењу у којој учествују многе њене институције.

Док се, с једне стране, европски регионализам разматра на микронивоу, као примјена начела супсидијарности и повећања степена демократичности, с друге стране, интегрални процеси што су успоставили Европску унију, требају се разматрати на макронивоу, тј. као макрорегионализам, посебно у односу Европе према (глобалном) свијету. Макрорегионализам зато има потпуно друкчије значење од регионализма на микронивоу и – премда тај аспект није примарни предмет овог рада – потребно је обратити пажњу на његове кључне аспекте.

Ријеч је о посебном облику макрорегионалног повезивања држава (као темељних субјеката међународне политике) у оквиру политичких, економских, војних и безбједносних савеза различитог степена интегрисаности. Такав тип регионализма посебно се развија након Другог свјетског рата, чему је допринијело и политичко институционализовање међународних односа, посебно на темељу Организације уједињених нација и Бреттон Вудс/ГАТТ система. У том периоду успостављају се многе међународне организације, институције и савези на општој (свјетској), али и на регионалном нивоу. У контексту последњег, могу се препознати три типа регионалних институција и савеза. Први тип има вишенамјенски карактер, попут Арапске лиге (ЛАС), Организације америчких држава ОАС) или Организације афричког јединства (ОАУ). Други су тип безбједносно-војни савези попут Варшавског и НАТО пакта, те СЕАТО, ЦЕНТО и АНЗУС пакта као макрорегионалних савеза. Трећи тип регионалних институција претежно је усредсређен на економску сарадњу и огледа се у европским интеграцијама које су претходиле Европској унији, те у многим макрорегионалним трговинским споразумима. Притом је окружење хладног рата и блоковске подјеле свијета битно утицало на сва три типа регионалних организација, па су се неријетко у њиховом дјеловању испреплетали политичко-безбједносни интереси са економским и изворно регионалним. Штавише, први су били доминантни, па се у каснијој фази развоја макрорегионалних савеза показало да управо због доминације политичко-безбједносних интереса великих сила, економски ефекти ових савеза нису били велики.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Fawcett Louise, (1995.), *Regionalism in Historical Perspective*, u: Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew (ur.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, New York: Oxford University Press, 11-36.

Распадом комунистичких система и јачањем глобалних процеса, нестаје биполарно подијељени свијет и мијењају се услови и могућности (макро) регионалног повезивања. Јачају процеси демократизације, што се огледа у тзв. трећем таласу транзиције из ауторитарне владавине у демократију који је обухватио велики број различитих земаља<sup>36</sup>. Паралелно се шире простор глобалног слободног тржишта и неолиберална доктрина, која постаје доминантан економски образац на глобалном нивоу. Ти су процеси, међутим, обиљежили и “трећи талас” регионализма који обиљежава разноликост облика и организација. Старе институције и савези прилагођавају се новим условима, док се истовремено појављују многе нове институције. У великом броју постојећих међународних и макрорегионалних институција проведене су велике реформе, посебно у Европи, Сјеверној и Јужној Америци и Африци, гдје су потписани додатни протоколи, уговори и конвенције које се односе на превенцију сукоба и управљање, људска права и демократију.

Међутим, глобални процеси су изњедрили нове проблеме у међународним односима, тј. ојачали оне старе што су до тада латентно били заступљени у појединим земљама и регијама свијета. Тако, с једне стране, јачају процеси регионалне сарадње и повезивања, што је посебно очито у оквиру Европске уније. С друге пак стране, дисолуцијом великих државних система (Совјетског Савеза) и стварањем нових самосталних и суверених држава, јачају захтјеви регија и новонасталих нација (што се увијек не преклапа) за аутономијом или државним осамостаљењем. То доводи до политичких напетости, сукоба и тероризма (Трансдњестровље, Јужна Осетија, Абхазија, Чеченија, Курдистан). Премда неки аутори као што је Самуел Хантингтон сукобе објашњавају непомирљивим цивилизацијским разликама, или реакцијом на процес “вестернизације”<sup>37</sup>, они ипак упућују на ослобођену политичку (националну) освијештеност и довршетак процеса формирања нација (премда са већим закашњењем, у поређењу с таквим већ давно окончаним процесима у земљама Запада) те на легитимност њихових тежњи према политичкој самобитности (у смислу формирања

<sup>36</sup> Huntington Samuel P, (1991.), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London: University of Oklahoma Press.

<sup>37</sup> Maggio Paul di, (1994.), *Culture and Economy*, u: Smelser Neil J./ Swedberg, Richard (ur), *The Handbook of Economic Sociology*, New York: Princeton University Press/Russel Sage Fondation, 27-57.

суверених националних држава). Наиме, ти су сукоби знатно више условљени великим разликама у социоекономској развијености и степену модернизације него цивилизацијским разликама, упркос њиховој примарној упечатљивости.

Једнако тако, процеси демократизације старих развијених демократија на темељу реформе државе и владе актуелизирају потребу рјешавања дуготрајних политичких сукоба (Сјеверна Ирска, Баскија, Каталонија, Корзика, Кипар, Белгија) који – иако се не поклапају увијек с регијама – имају подједнако националне и регионалне конотације. Институционални оквир Европске уније, премда комплексан и не увијек ефикасан, управо регионализмом као начелом државне организације омогућује институционалне аранжмане за рјешења тих сукоба преговорима и компромисом међу главним политичким актерима. Познато је да је управо Европа, као родно мјесто модерних нација и суверених држава, али и поприште највећих сукоба међу њима, постала мјестом слабљења и трансформације њихових изворних значења. У интеграцијама и сарадњи што их ЕУ успоставља, управо се регионално начело државне организације поставило као оно које може успјешно надвладати вјековна сукобљавања и бити основа локалној аутономији, демократији и сарадњи. Европа је тако затворила један историјски циклус од предмодерног регионализма и политичког партикуларизма, преко модерне националне државе до савремене наднационалне заједнице у којој се регионализам (ре)афирмише истовремено као израз повећаног степена демократичности, као постмодерни израз субнационалног идентитета и као постматеријалистички захтјев за већим квалитетом живота.

Разграничење на регионална подручја ради се по различитим критеријима. Уколико се полази од привредних критерија онда је у првом плану питање дефинисања привредно "заокруженог" простора, унутар којег ће привредни субјекти моћи оптимално рјешавати бројна заједничка развојна и текућа питања (економска регија). Тада важну улогу има хијерархијски разведена мрежа градова као средишта окупљања функција различитог нивоа значења и различитог гравитационог домашаја. Градови и развијене регије у правилу користе тзв. „агломерацијски ефект“ јер привлаче производне факторе (рад, капитал) те омогућују повољније економске услове од периферних аграрних подручја и нуде могућност јефтине производње и различите ефекте екстерних економија.

С друге стране, регионализам одговара дефиницији регије као једног скупа, људских, културалних, језичких или других обиљежја која се оправдано трансформишу у политичке захтјеве за већим или мањим степеном аутономије, каже се у студији Савјета Европе.

Регионализам, у политиколошком смислу, може се схватити као појам који означава неку врсту покрета за политичко-правно признање веће или мање аутономије специфичних заједница и њихових територијалних јединица власти. Регионализам се дефинише и као “залагање за такве облике владавине који допуштају и подстичу развој домородачке културе и институција унутар региона са посебном јурисдикцијом и која обухвата пренос суштинских политичких и правних надлежности на регионалне власти, са мање од пуног суверенитета, али више од пуких административних функција”.<sup>38</sup>

Регионализам као појава најчешће представља настојање појединих дијелова националног простора, односно регија, да постигну већу самосталност у односу на централну власт. Због тога се и каже да регионализам представља идеолошко усмјерење чији је циљ да буде протутежа централној власти. Регионализми могу бити економски или политички, а узроци су им најчешће у осјећају појединих регија да су запостављене или да су чак експлоатисане од стране централне власти. Овај процес потиче већи степен економске и политичке децентрализације привредног и политичког система једне земље.

Као политолошки појам регионализам изражава систем вриједности и политичку динамику која се односи на организацију политичког система.

Декларацијом о регионализму у Европи из 1996. године одређена су начела на којима се треба темељити идеја регионализма у Европи. Нека од тих начела су начело аутономије регија, политичке децентрализације и супсидијарности, финансијске аутономије регија, солидарности и финансијског изједначавања, итд. Регионализам се на подручју Европе појавио крајем 18. вијека у Француској, да би се касније

---

<sup>38</sup> Комшић Јован, (2008). *Департман за европску економију и бизнис*, Нови Сад, Економски факултет, Суботица, Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије у „Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад, стр:9-10



манифестовао и у Великој Британији, Белгији, Шпанији и другим европским земљама. Њемачки теоретичар Херманн Луббе сматра да су европски регионализми садашњости покрети у којима се истиче право на језик и народну припадност, на крајолик и културу живота, на обиљежје поријекла и колективно памћење, на то да се без посебног оправдања може бити посебан и другачији.

### 2.1.3. Дефинисање појма регионализација

Како се види из претходног, различити су облици регионалне структуре – од оне административне с минималним степеном аутономије локалних јединица, до оне (кон)федералне у којима федералне јединице имају потпуну самосталност и дијеле суверенитет с матичном државом. Конкретни облици регионалне структуре зависе од специфичности (историјске, политичке, културне) сваке поједине земље.

Регионализација означава процес успостављања регија као административно-управних и политичких јединица у оквиру националне државе као надређене цјелине, што укључује децентрализацију, тј. пренос дијела власти с државног нивоа на субдржавни (регионални) ниво. Регије се притом могу профилисати:

- према карактеристичним регионалним обиљежјима (географским, културним, социоекономским, етничким),
- према политичким критеријима (договором или одредбом политичких актера), или темељем административних критерија (структура, број становника, БДП).

Сврха регионализације може бити вишеструка. С аспекта регија, њена је сврха афирмација и очување регионалних специфичности (посебно културних) и регионалних интереса (прије свега, социоекономских, али и политичких у смислу веће аутономије у односу на државну власт). С аспекта државе, смисао регионализације је у постизању међусобне равнотеже и равномјерности у развоју свих државних подручја, те што боља повезаност централне државне власти с локалном.

У идеалним условима та два аспекта требало би да буду компатибилна, међутим, то често није тако. Наиме, начела и критерији регионализације нису увијек једнозначни, нити се схватају једнако на ова два нивоа, као ни у различитим политичким и временским контекстима. Због тога регионализација често изазива

супротне ставове. Одатле произлазе и супротности око регионалне политике, једне од кључних јавних политика националних влада.

Регионална политика у БиХ суочава се с проблемима неједнаке регионалне развијености, слабог административног капацитета и наглашеног утицаја политичких актера на локалним (регионалним) нивоима. Први је проблем објективан и посљедица је неуједначеног економског развоја у прошлости, те каснијих ратних страдања готово свих регија. Други проблем је посљедица високе административно-управне централизације, што ограничава дјелокруг рада и овлаштења институција локалне (регионалне) самоуправе, те развој њихових управних и организационих компетенција и ефикасности. Трећи проблем пак, произлази из преовладавајућег утицаја локалних политичких актера на структуру и на дјеловање институција локалне (регионалне) самоуправе. Тај се утицај огледа, прије свега, у доминацији политичких над стручним критеријима у структурисању тих институција и управљању људским ресурсима (што за посљедицу има недовољну стручност, прекобројност и ниску ефикасност администрације) те у доминацији партикуларних интереса политичких актера (што за посљедицу има високу политизованост тих институција и тешкоће у остваривању консензуса око развојних питања). Ти су проблеми и главни разлози због којих се регионална политика у БиХ показала неконзистентном и неефикасном. То се одразило и на регионализацију, која није била у функцији остварења уједначеног регионалног развоја, већ је – темељећи се примарно на административно-политичким основама – заправо допринијела повећању регионалних диспропорција (социоекономских и демографских).

Иако је назначена регионализација предуслов за постизање бржег и равномјернијег развоја регија, она свакако није довољна јер сама по себи неће осигурати тај циљ. Да би се у томе успјело, уз рационално постављену и социоекономски одрживу регионалну структуру усклађену с ЕУ критеријима, предлагачима пројеката потребно је обезбиједити одговарајућу административну, стручну и финансијску подршку државне и регионалне самоуправе. Без реалне децентрализације у смислу повећања обима овлаштења и права одлучивања те јачања административног и стручног капацитета јединица регионалне самоуправе, то неће бити могуће.

Регионализација се дефинише као процес стварања новог нивоа власти у државној територијалној организацији и нових институција које могу широко варирати у погледу тијела, одговорности и моћи, али су увијек постављене изнад нивоа постојећих локалних институција.

Регионализација подразумијева прерасподјелу економских, законодавних, извршних, финансијских и других овлаштења, и тиме уводи потпуно нови вид односа између различитих нивоа власти унутар једне државе.

Процес регионализације односно успостављања регионалног нивоа власти у политичком сисетму државе је сложен процес који не смије угрожавати аутономију локалних власти. Регионализацију можемо схватити не само у институционалном смислу, као облик организације једне државе, него и као један функционални процес изградње комплексне структуре друштва с различитим нивоима одлучивања, уз загарантовану аутономију локалних и регионалних институција и субјеката,

Регионализација се јавила у првој половини 20. вијека и тада су њени мотиви били економски. У западноевропским земљама процес институционалне регионализације почео је 50-их година 20. вијека, а посебан замах је добио 80-их година. Тада је Европска унија као значајан дио своје политике прихватила идеју европских регија. Унутар Европске уније регионализација и интеграција се сматрају уско повезаним процесима јер се полази од тога да је регионализација најбољи начин за што већу прихватљивост Европске уније најширим слојевима становништва.

Гледајући с економског аспекта, глобализација свјетске економије повећава конкурентност не само између држава него и између конкретних подручја-регија. С обзиром на то да све регије у Европи не посједују једнаке привредне, комуникацијске, географске и друге претпоставке за успјешан економски и социјални развој, Европска унија је као један од својих основних циљева поставила смањење диспаритета између регија у државама чланицама Европске уније, и то успостављањем заједничке политике регионалног развоја и међурегионалне сарадње. Упоредо с проширењем Европске уније и преношењем надлежности с држава чланица на европске институције, концепт еурорегије се развијао и као протутежа тенденцији централизације власти на нивоу Уније. Концепт регионализације, који заговара и проводи Европска унија, с обзиром на специфичност идентитета регија унутар сваке

државе, има првенствено политичке циљеве, посебно у погледу етничких и културних специфичности, економске рационализације и модернизације државне структуре.

Улога и значај регионализације у економским и политичким процесима у Европи створила је потребу за њеном институционализацијом. Европска унија је на темељу деценијске синтезе искустава основала неколико важних институција које се баве различитим аспектима регионализације и регионалног развоја. Поред тога, Европска унија је успоставила законски оквир којим се регулишу права и обавезе регија, те је различитим повељама, мултилатералним споразумима и конвенцијама створила претпоставке за унапређење регионалног развоја и међурегионалне сарадње.

Посебну пажњу Европска унија је посветила прекограничној и међурегионалној сарадњи како би се надишле неприродне препреке и државне границе које пресијецају јединствен европски простор. Посебно је на пограничним подручјима у Европи долазило у прошлости до исељавања становништва с тих подручја која су заостала у привредном развоју.

Од краја 80-их година у Европи се развило више процеса који су имали непосредан утицај на развој међурегионалне сарадње и успостављање трансграничних регија. Најзначајнији је свакако био укидање граница унутар земаља чланица Европске уније почетком 1993. године. У задњим годинама програми Европске уније су подржали развој међурегионалне сарадње на начелима партнерства, супсидијарности и постојања прекограничне развојне стратегије.

Европска регионална политика је прије свега политика солидарности усмјерена приоритетно према неразвијеним подручјима и регијама. Она је и конкретна политика од које непосредну корист имају грађани кроз развој инфраструктуре, отварање нових радних мјеста и уопште подизање животног стандарда. По овом концепту Европска унија се не темељи само на државама чланицама већ непосредно и на европским регијама.

У концепту регионализације европских држава и данас су битни, прије свега, економски мотиви, али и политички у смислу заштите права на језички и културни идентитет етничких заједница засебних регионалних идентитета. Поред економског значаја, регионализација је важан интегративни инструмент за превенцију сукоба и за мирољубиву коегзистенцију међу различитим етничким групама. Регионализација

посједује интегративни карактер. У европском контексту регионализација се може посматрати и као облик транснационалне интеграције и кооперације европских држава, или као механизам превазилажења унутрашњих међуетничких конфронтација.

Током осамдесетих година 20. вијека долази до регионализације држава чланица Европске уније. Разлози за регионализацију европских држава били су различити.<sup>39</sup> У Шпанији је у основи регионализације до 1984. године била демократизација.

Данас се државне функције све више децентрализују како би се регионални развојни потенцијали ефикасно искористили. Свака чланица Европске уније има успостављену регионалну структуру власти. У процесу европских интеграција државе чланице Европске уније су посљедњих деценија вршиле територијалну дистрибуцију надлежности на субнационалне територијалне јединице. Тај процес је у неким европским државама довео до федералног уређења државе или снажне регионалне структуре, а у неким је имао тенденцију раста децентрализације. Принципи партнерства, супсидијарности и суфинансирања развојних пројеката додатно су ојачали позицију регија у институционалној структури Европске уније.<sup>40</sup>

Према мишљењу експерата Сталног комитета локалних и регионалних власти Савјета Европе (CDLR), регионализација је појам који се на прави начин може разумјети довођењем у везу са институционалном страном ствари, па се стога и разликује од регионализма, као политичког или идеолошког покрета. Према томе, “регионализација се генерално схвата као стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; нових институција које могу широко варирати у погледу тијела, одговорности и моћи, али су увијек инсталиране изнад нивоа постојећих локалних институција.

Регионализација је процес који је инициран од стране државе. Настанак регија и регионалног система може се одвијати: спонтано, односно стихијски и плански. Сврха регионализације је афирмација регионалних специфичности (компаративних предности), успостављање националне развојне равнотеже, стварање административне

---

<sup>39</sup> Чолаковић Пргуда Нерма, (2014), *Процеси регионализације и глобализације – појам и трендови развоја*, Зборник радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет, Бихаћ, стр. 907-918

<sup>40</sup> Ибидем.

споне између централне и локалних власти, стварање претпоставки за планирање просторног и привредног развоја, чување традиционалних и културних вриједности одређеног подручја и ефикаснија заштита околине.

## 2.2. ЗНАЧАЈ РЕГИОНАЛИЗМА ЗА РАЗВОЈ САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА

Регионализам је појам који се данас често користи и придају му се различита значења. У основи, регионализам је начело државне организације на чијим је темељима саграђена регионализована држава.

Регионализована држава је попут федерације, заснована на идејама о аутономији и демократији. У теорији постоји тврдња да тај државни облик познаје више јединства него федерација и да је у њему власт мање усредсређена него у унитарној држави.

Мисао о регионализованој држави потиче из њемачке правне науке. Родоначелник те мисли је Хуго Пројс, који је своје идеје о државном уређењу изводио из њемачког традиционалног система самоуправе градова и области, насталих током средњег вијека.

Ако би покушали да дефинишемо регионализовану државу, требало би поћи од оних особина које одликују федерацију. Федерација је суверена држава која се као субјект појављује у међународним односима. Таква држава је заснована на уставу и то би била њена друга посебна црта. Трећа карактеристика федерације сасастоји се у томе што је таква држава сложена, односно састављена од више јединица.

Децентрализована унитарна држава састоји се од више јединица. Тако долазимо до четврте особине федерације која ће нам објасинти разлику тог државног типа уређења и у односу на унитарну и у односу на регионализовану државу<sup>41</sup>.

Федералне јединице учествују у образовању воље федералне државе. Ово напротив није случај с децентрализованим територијалним јединицама унитарне државе. Утолико се та два типа државе јасно разликују.

<sup>41</sup> Милосављевић Богољуб, (2009). *Појам локалне самоуправе, – Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција општина и градова, Београд, стр, 17-25.

Територијалне јединице у регионализованој држави начелно стоје између ова два крајња положаја. Док децентрализоване јединице унитарне државе не учествују у стварању воље средишњих органа власти, докле федералне јединице то чине учествујући не само у законодавном, него и у уставотворном поступку. Федерација не може донијети свој темељни акт без садејства федералних јединица. Она без тога у ствари не може да постоји.

Регионална држава је уређена тако што у њој територијалне јединице учествују у одређивању сопственог статуса, али оне то не чине у уставотворном, него у законодавном поступку. Законодавни поступак у коме се уређује статус регионалне јединице може бити нарочит, односно отежан у односу на редовно законодавство. Утолико се регионализована држава приближава федерацији а удаљава од унитарне државе.

Постоји још једна тачка разликовања регионализоване државе у односу на преостала два државна типа. Такво разликовање у највећој мјери омогућује постављање границе између федерације и регионализоване државе. Федералне јединице су у суштини државе па је федерација држава-држава.

Региони у регионализованој држави, напротив, нису државе и не испуњавају државне циљеве, као што то чине федералне јединице једне федерације.

Док ове друге имају у начелу свој сопствени уставни и правни поредак, то с регионима није случај. Зато се може рећи да се регионализована држава од федерације разликује управо по начину учешћа региона у доношењу одлука средишње владе. Тај облик партиципације и недостатак државног карактера јединица одликују регионалну државу и чине је посебним типом, различитим од федерације, на коју иначе може да личи.<sup>42</sup> У Европи постоје свега двије регионализоване државе па није лако учинити теоријска уопштавања. Уз многе разлике постоји додирна тачка два примјера. И Италија и Шпанија познају четворостепену структуру територијалне организације. Италија је подијелена на општине, провинције и регионе, док у Шпанији постоје општине, провинције и аутономне заједнице. У оба случаја четврти степен територијалне организације је држава.

---

<sup>42</sup> Ибид.

## 2.3. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА РАЗВОЈ РЕГИОНАЛИЗМА

### 2.3.1. Политичке претпоставке регионализма и регионализације

Приликом сваког расправљања о организацији власти у регионима мора се, као полазна претпоставка, имати у виду неопходност рационализације, упрошћавања шеме органа, смањивање њиховог броја, дебиروقратизације и слично. Један од најтежих приговора који се данас може упутити постојећој организацији власти, са федералним јединицама и аутономним покрајинама, јесте преорганизованост, нерационалност, неефикасност и скупоћа система.

Уочљиво је постојање истовјетних органа на два, односно чак и три нивоа, парламената, влада и органа управе. Парламенти су претјерано гломазни, али и остала тијела (У БиХ, два ентитета, РС и Ф БиХ, десет кантона унутар Федерације, те дистрикт Брчко, и 141 општина, потом 13 премијера, 14 законодавних тијела, готово 150 министара, и пет предсједника, те три уставна суда, чине уставну структуру ове мале земље.)<sup>43</sup>

Као што се види органи управе су бројни и запошљавају непотребно велики чиновнички апарат. Све су то крупни недостаци постојеће организације власти.

Бољом организацијом државе и смањењем чиновничког апарата створиле би се могућности рационалније и јефтиније организације власти.

Пошто би региони, нарочито у федерацији БиХ, били друга територијална јединица средњег степена између општине и ентитета, а прва је кантон (нова асиметрија?), а у РС би била прва територијална јединица средњег степена (формално већ постоји?) између општинске власти и ентитета, јасно је да би њихову организацију ваљало учинити максимално рационалном.

Основна структура власти у регионима обухватала би регионалну скупштину, регионални савјет као извршни орган и органе управе.

---

<sup>43</sup> Project "Bosnia: Research and Development" BOSRED Proposal for the Third Phase BOSRED III (2006-2008), стр. 3-6.



Регионална скупштина би била опште представничко тијело, изабрано на четири године путем општих и непосредних избора уз примјену мјешовитог већинско-пропорционалног система. Број чланова скупштине био би (у оквирима утврђеним законом), одређен регионалним статутом, али не би смио да буде претјерано велики – вјероватно би оптималан број био 40 и 50 чланова. Регионална скупштина би се састајала по потреби (уз обавезно окупљање ради усвајања буџета и завршног рачуна) а њени чланови за свој рад добијали само дневнице и накнаду трошкова. Скупштина би доносила и мијењала регионални статут и друге прописе, који би носили назив регионалних одлука. За пуноважно одлучивање било би неопходно присуство већине чланова, и одлуке би се доносиле већином гласова присутних чланова. (Изузетно, за усвајање статута и његових измјена, захтијевала би се двотрећинска већина Скупштина би као извршни орган (регионалну владу) бирала регионални савјет.

Регионални савјет био би колегијално тијело од 7 до 9 чланова, који би стајали на челу појединих органа управе. Чланови савјета били би плаћени функционери. Предсједника савјета би као и чланове, бирала на четири године регионална скупштина и он би представљао регион у спољним контактима. Савјет би доносио опште акте (у складу са регионалним статутом и одлукама). Савјет као тијело и његови чланови појединачно, за свој рад би одговарали регионалној скупштини. Она би располагала правом да их смијени и изабере нове.

Постојање регионалне скупштине и њеног извршног органа у систему регионалних органа поставља сасвим оправдано питање да ли би у регионима био примјенљив, условно речено, парламентарни или скупштински систем власти. Другим ријечима, да ли би постојала могућност, да регионална скупштина која бира извршни орган („регионалну владу“) и којој овај орган одговара за свој рад (уз пријетњу да за рад који није по вољи скупштине може бити смањен) буде под одређеним условима прије истека мандата распуштена-што би било својствено парламентарном систему; или би се пак односи два органа кретали у оквирима теоријског модела скупштинског система, сходно коме скупштина бира извршни орган, и овај јој одговара за свој рад, без могућности да јој се супротстави пријетњом да ће изазвати њено распуштање. Другим ријечима, да ли два органа држе у извјесној равнотежи што је својствено парламентарном систему, или је у питању јасно изражен однос-„вишег“ и „нижег“ органа, какав постоји у скупштинском систему?

Према мишљењу бројних аутора регионализма и регионализације у савременој регионалној држави, у регионима не би требало, нормативно, да буде примијењен парламентарни систем, већ скупштински.

Органи регионалне управе били би организовани у складу са надлежним регионима, утврђени уставом, уз смањивање броја чиновника на мјеру која би обезбјеђивала вршење регионалне надлежности.

У регионима би постојао регионални суд, надлежан за грађанске и кривичне ствари. Регионални судови би припадали јединственом судском систему у земљи и регионални органи не би имали никаква овлаштења у односу на њих; евентуално би имали само обавезу да обезбиједи зграду и опрему за суд. Регионални суд би био другостепени суд у односу на пресуде првостепених судова, образовани у већим општинама или за подручје више погодне груписаних општина. У региону би постојали државни тужилац и правобранилац, именовани и плаћени из центра.

Сваки регион би придржавајући се права и закона, уживао потпуну слободу у самосталном организовању наведене мреже сопствених органа. Поставља се, међутим, питање да ли би, с обзиром на потребу обезбјеђивања јединствене законитости на земљи и заштите општедржавних интереса у регионима ваљало да постоји и ефикасан инокосни државни орган, са одређеним овлаштењима у односу на рад регионалних органа. Овакви органи постоје и у Италији и у Шпанији, а били су предвиђени и у појединим нацртима уставног уређења у Краљевини СХС. Ти органи носе назив владиних повјереника (комесара) намјесника, делегата владе и слично.

Постојање овог државног органа у региону представљало би неопходну спону између државе и региона, и поред осталих облика надзора над радом и актима регионалних органа, непосредност тог надзора и његова ефикасност били би већи ако би на лицу мјеста „владиног човјек“ овако високог ранга могао да интервенише и, евентуално унапријед спријечи повреду закона. Но, то разумије се, значајно сужава самосталност региона, што би било случај поготово ако овај функционер владе добије овлаштење да врши надзор над цјелисходношћу рада и аката регионалних органа (у циљу спречавања повреде општедржавних националних интереса).

Овакав владин повјереник би, у регионској држави, био, као и другдје, вјероватно нужан, поготово у данашњим условима када, прво, режим уставности и

законитости, благо речено, не функционише како треба, а када ће, друго, поједини региони, (у ствари готово половина њиховог броја), као наследници републичке власти, можда показивати претензије за ширењем својих надлежности на рачун државних и у вези с тим, прекорачивати овлаштења. Овај владин повјереник се свакако не би смио постављати као татор регионалних органа, али би морао имати овлаштење да спријечи доношење односно обустави примјену аката и одлука регионалних органа због основане сумње у њихову законитост и да их упути на коначну одлуку одговарајућим централним органима. Њему би, под прецизно утврђеним условима, ваљало дати и право оцјене цјелисходности аката и одлука регионалних органа којима би био теже повријеђен државни интерес.

Чини се да оваква рјешења, иако се њима крњи регионална самосталност, данас намећу као оправдана, уз могућност да током времена поједини облици надзора владиног повјереника буду ублажени и, тиме региони добију већу самосталност.<sup>44</sup>

Специфичности Италије и Шпаније, као и Белгије прије њеног претварања у федерацију, довеле су у новије вријеме до стварања нарочитог типа државе која се назива регионалном државом. Тај тип државе се може означити као трећи облик државног уређења, који се налази између унитарне државе и федерације. Наведене државе су још увијек унитарне државе (нису федерације), али су њихови региони признати као облици територијалне аутономије са сопственом влашћу и функцијама. Читава Италија је подијељена на 20 региона, од којих 15 има редован статус и пет специјални статус (у смислу посебног степена аутономије). Шпанија је Уставом од 1978. године признала и гарантовала право на аутономију националностима и регионима, на основу чега је образовано 17 аутономних заједница. Природа нове државе (државна аутономија) није у свему јасна, али је очигледно да је ријеч о новом типу регионалне државе. Недавним промјенама белгијског устава, раније регионалне заједница добиле су статус чланица федерације, чиме се показало да регионализација државе може бити пут њеног претварања у федерално уређену државу.

<sup>44</sup> Јовичић Миодраг, (1996), *Регионална држава. Уставноправна студија*, Вајат, Београд, стр.91-105.

Концепт „Европа региона“ добија све више присталица од осамдесетих година прошлог вијека у оквиру европских интеграционих процеса и посматра се као противтежа растућој централизацији у Европској унији.

Према том концепту, ЕУ би требало да има тростепену структуру одлучивања, коју би сачињавали европски (наднационални) ниво, национални (државни) ниво и регионални ниво. Сагласно томе, отпочело се са увођењем права региона на саодлучивање, преко Комитета региона (почео са радом марта 1994) и Конгреса општина и региона Европе (основан јануара 1994), чија два дома окупљају представнике локалне самоуправе и региона земаља чланица Савјета Европе.

Под регионима се овде подразумијева први наредни ниво власти испод државног нивоа, који може бити највиши степен локалне самоуправе или територијална аутономија, односно регион у регионалном типу државе, или покрајина са карактером државе чланице у савезној држави (Лидер, покрајине – државе чланице у Савезној Републици Немачкој). Баш у вези с тим, примјећује се да концепт „Европа региона“, упркос подршци становништва, за сада наилази на једну непремостиву тешкоћу, која се огледа у томе што би за њега морао бити испуњен битан предуслов: да свугдје у земљама чланицама ЕУ постоје одговарајуће обликовани упоредиви региони. Независно од те тешкоће, регионалне институције су добиле директан приступ тијелима Европске уније, заобилазећи националне владе, а те владе се подстичу да уводе регионе могућношћу директне расподјеле помоћи из Европског фонда за регионални развој.

Да би се превазишли проблеми који настају због разнолике територијалне организације у земљама чланицама ЕУ и истовремено унапредила европска регионална политика без задирања у суверено право земаља да одлучују о својој територијалној организацији, у оквиру ЕУ уредбом бр. 1059/2003 примијењена је статистичка класификација просторних јединица типа региона, позната по скраћеници НУТС (fr. Nomenclature d'unités territoriales statistiques). На основу те класификације, прикупљају се подаци, анализира стање и предлажу мјере регионалне политике ЕУ. Као просторна јединица узима се свака географска област која има територијалну или

административну власт, с правом доношења административних одлука или одлука у вези са регионалном политиком развоја<sup>45</sup>.

У основи глобализације као свјетског процеса на почетку 21. вијека и феномена савременог доба, је стварање јединственог економског и политичког простора у свјетским размјерама. Регионализација чини њен саставни дио и као таква представља регионално повезивање и интеграцију групе географски сусједних земаља. Током 80-их година прошлог вијека јавила се као одговор на хетерогеност друштва и „кризу“ савремене националне државе. Један је од темељних појмова регионалног развоја.

Начела и критерији на којима почива сензитивни су на друштвеноекономски систем, простор и вријеме. Регионализација доприноси децентрализацији, равномјернијем економском развоју и демократизацији. Еурорегија, односно еурорегионална сарадња представља организацију сусједних регија на простору двије или више земаља, који се у том смислу може сматрати регијом која има трансгранични карактер. Циркулацијом људи, роба и информација повезују се регије и остварује интеракција. Долази, дакле, до процеса децентрализације те уступања моћи и суверености држава наднационалним тијелима. Глобализација убрзава те процесе и обликује нове услове на свјетском нивоу којима се морају прилагодити сви који желе успјети.<sup>46</sup>

### **2.3.2. Правне претпоставке регионализма и регионализације**

У уставном систему статус региона дефинишу основни принципи који одликују регионалне државе дефинисани међународним документима и унутрашњим правом. Регионално уређена држава је специфичан облик сложене државе коју одликује различитост облика и специфични односи између државе (централне власти) и

---

<sup>45</sup> Ниво НУТС 1 обухвата области од три до осам милиона становника, ниво НУТС 2 области од 800.000 до три милиона становника и ниво НУТС 3 области од 150.000 до 800.000 становника. Ова класификација не намеће државама обавезу стварања другог (вишег) нивоа локалне самоуправе или посебног нивоа регионалне самоуправе. Довољно је сврстати постојеће општине у НУТС регионе и обезбиједити утицај таквих региона на развој и расподелу средстава. Милосављевић Богољуб, (2009.). *Систем локалне самоуправе у Србији*, стр. 19-22.

<sup>46</sup> Чолаковић Пргуда Нерма, (2014), *Процеси регионализације и глобализације- појам и трендови развоја*, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, прегледни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 907-918

аутономних заједница (региона). Посебност ових односа огледа се у државној организацији регионално уређених држава која треба да истовремено садржи механизме који ће омогућити испољавање разлика, затим механизме који ће, кроз усмјеравање и координирање, смањивати ефекте разлика и механизме који ће обезбиједити интегритет цијелог државног и друштвеног организма.

Ова начела дефинишу и устави (односно одговарајући закони) регионално уређених држава. Република јединствена и недјелива, признаје и унапређује локалне аутономије; уводи у службама које зависе од државе, најширу административну децентрализацију; усклађује начела и методе свога законодавства са потребама аутономије и децентрализације.

Општи оквир који дефинише статус региона у уставном систему чине: регионални принцип организације држава, подјела власти између различитих нивоа организације државе, установљавање региона актима највише правне снаге, право региона на самоорганизовање, различитост облика регионалног уређења, посебна уставна заштита статуса региона.

Регионални принцип организације држава утврђују, већ поменути, међународни документи. У овим документима постављени су битни принципи и дефинисан њихов садржај, који постављају основ и одређују оквире регионалне организације и самоуправе. Ови принципи ближе се уређују унутрашњим правом уз прилагођавање условима и специфичностима сваке државе. Прописима централне власти (устав или закон) гарантује се регионална аутономија, регионални идентитет, надлежности региона и основне институционалне структуре власти на регионалном нивоу.

Гарантовање статуса региона треба да пружи нарочиту заштиту, јер се ове гаранције у организационом и функционалном смислу могу умањити само путем уставне реформе.

Републику чине Општине, Покрајине, Градови, Регије и држава. Они су аутономни субјекти са сопственим статутима, овлашћењима и функцијама сходно принципима утврђеним у Уставу.

Држава је територијално организована у територијалне заједнице које буду образоване. Све ове јединице уживају аутономију у управљању сопственим интересима.

За регионално уређену државу карактеристична је подјела власти (надлежности) између органа централне, локалних и регионалних власти. Подјела компетенција између различитих нивоа организације власти (вертикална подјела власти) представља посебан вид ограничења власти.

Региони се установљавају уставом (Белгија, Италија) или се уставом начелно гарантује право на регионалну самоуправу, право на регионално организовање и установљава процедура по којој се образују регије (Шпанија). У неким уставним системима (Француска) право на регионалну самоуправу и образовање регија утврђује се законом.

Аутономија региона претпоставља гарантовање одређеног нивоа и садржаја самоуправе становништва на подручјима која одликују специфичности које обликују посебан идентитет. Посебан идентитет региона исказује се и кроз право на регионално самоорганизовање. Регион има право да актом самоорганизовања (конститутивни акт) уреди сопствену организацију и надлежност.

По свом облику конститутивни акт региона може бити устав, статут или неки други законски акт. Битно својство тог акта, независно од његовог назива, је његов статус у правном систему. Конститутивни акт региона чини дио правног поретка државе на највишем нивоу, а доноси га регион самостално или уз сагласност органа централне власти.

Статус региона у уставном систему посебно је заштићен. Заштита права на регионалну самоуправу обезбеђује се гарантовањем различитих инструмената који регионима стоје на располагању у циљу заштите права као и процедурама које обезбеђују учешће региона у доношењу одлука које се односе на статус региона и његове надлежности.

Статус региона образованих у оквиру исте државе може бити различит зависно од историјских, политичких, социјалних и културних одлика подручја на коме се образује регија. У регионално уређеној држави могу се образовати монотипске регије, али је такође могуће образовати регије различитог статуса (асиметрични

регионализам). Концепт асиметричног регионализма прихваћен је у више европских држава.

Компаративна уставност пружа примјере различитих облика регионализма. Код приступа регионализацији постоје два концепта.

Први је административни концепт, који одређује регије као облик подјеле државне територије на административне јединице. Овакав тип региона представља један облик административне децентрализације. У основи је карактеристичан за унитарне државе, а статус региона у уставном систему битно се не разликује од статуса јединица локалне самоуправе.

Други је политички концепт који регион дефинише као облик подјеле власти у коме регије уживају политичку самоуправу и аутономију. Као облик политичке самоуправе, регион је израз посебног политичког идентитета. Региони образовани на овом принципу уживају политичку самоуправу. Политичка самоуправа се огледа у праву региона да, изражавајући своју политичку вољу усвоји облик политичке организације који сматра најповољнијим. Отуда различитост статуса региона образованих на овом принципу.

Према начину настанка разликују се три основна типа региона:

- региони који су настали као израз административно – територијалне подјеле унитарних држава као посебан вид локалне самоуправе (Грчка, Португалија);
- региони који настају у процесу прилагођавања постојећих облика територијалне организације принципима регионалног уређења државе (Шведска, Њемачка, Холандија) и
- региони (Шпанија, Италија) који представљају институционалну регионализацију која подразумијева увођење региона у структуру власти као политичких ентитета који у себи садрже и својство децентрализованих органа власти али превасходно својство политичке аутономије.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Пајванчић Маријана, (2009), *Уставни оквир регионалне државе*, Центар за регионализам, Нови Сад, стр-1-31



Ако се као критеријум разликовања региона узму у обзир основна својства која одређују регионални идентитет појединог региона, тада разлике међу регионима настају, зависно од фактора који су пресудно утицали и утичу на обликовање политичког идентитета региона. То могу бити: географски положај (Аландска острва, Гренланд); заједничка историјска, културна и привредна обиљежја (Шпанија, Италија); специфичан културни идентитет обликован мултиетничким саставом становништва (Шпанија, Италија); посебан етнички састав становништва (Шкотска, Велс). Најчешће политички идентитет региона обликује више фактора. Регионализацију и са њом повезано стварање територијалних аутономија најразличитијег степена, снажно заступају сви они који полазе од историјских, културних, језичких, етничких, конфесионалних и географских посебности одређених области – које желе очување, као и развој својих индивидуалности и идентитета који се, мање или више разликују од оног општег или националног.

Надлежност региона обухвата скуп послова које органи образовани на регионалном нивоу остварују у различитим областима. Надлежности региона одређују степен и садржај регионалне самоуправе.

Надлежности региона гарантују се прописима које доноси централна власт који у уставном систему имају статус највишег акта (уставом или посебним законом) као и конститутивним актом регије (устав или статут) као и актима међународног права.

Расподјела надлежности између државе и региона почива на два основна принципа који се примјењују кумулативно: принципу политичке децентрализације и принципу супсидијарности. Политичка децентрализација, што је смисао регионализације, представља подјелу власти између различитих нивоа власти. Уједно, ова вертикална подјела власти је и облик узајамног ограничавања власти образованих на различитим нивоима.

Принцип супсидијарности дефинише се као општа претпоставка надлежности у корист локалне заједнице као примарног облика самоуправе грађана. У локалној заједници се обављају сви послови који изричито нису стављени у надлежност другим нивоима власти, уз таксативно навођење надлежности којима располажу виши нивои власти. Примјена овог принципа при расподјели надлежности налаже да се надлежности свих других нивоа власти утврђују методом енумерације (таксативним

навођењем). Надлежности региона не смију ограничити нити задирати у изворне надлежности локалних власти.

Циљ који се настоји остварити уважавањем начела политичке децентрализације и начела супсидијарности при расподјели надлежности између државе и региона је демократизација. У овом случају то значи такву расподјелу надлежности која омогућује да се на свим нивоима власти у процес одлучивања непосредно укључе грађани, да грађани могу остваривати демократску контролу власти као и да се одлуке доносе на нивоу који је најближи грађанима.

Ови принципи гарантују се уставом или посебним законима који уређују регионалну организацију. Сходно принципу субсидијарности Држава, Регије, Градови, Провинције и Општине подржавају аутономне иницијативе које покрећу грађани, индивидуално или удружено у циљу спровођења активности од општег интереса.

Домен надлежности региона и садржај овлашћења којима располажу регионални органи гарантују се прописима које доносе органи централне власти (уставом или законом) као и конститутивним актом региона (устав, статут), као и актима међународног права.

Актима међународног права утврђују се основни принципи на којима почивају надлежности региона, одређује природа њихових надлежности и наводи оквирни садржај овлашћења којима располажу региони.

Региони имају три основне групе надлежности, изворне (оригинерне) пренијете (повјерене) и конкурентне. Природа ових надлежности је различита.

Изворне надлежности чине скуп овлашћења и послова које региони обављају самостално и које не могу бити под утицајем или ограничене уставом, националним или међународним законом.

Изворне надлежности региона обухватају послове који омогућавају да се њиховим обављањем практично остварују политике специфичне за сваки регион.

Региони уживају финансијску самосталност и имају сопствене изворе прихода за финансирање изворних надлежности. Изворне надлежности региона утврђују се и гарантују уставом или одговарајућим законом као и конститутивним актом региона.

Иако региони уживају самосталност у обављању изворних надлежности, они су дужни да се приликом остваривања ових надлежности руководе начелом хармонизације.

Начело хармонизације налаже регионалним властима да међусобно сарађују и споразумијевају се и када остварују своје изворне надлежности. Смисао овог начела је да се активности које се одвијају на нивоу региона споразумно усклађују. Држава може донијети законе којима ће се установити неопходна начела за усклађивање нормативних прописа аутономних заједница, чак и у случају материја датих им у надлежност, ако то захтијева општи интерес. Генерални кортес цијени ову неопходност апсолутном већином у сваком дому.

Поред изворних надлежности регион може обављати и друге послове који су на регионалне органе власти делегирани од стране централне власти или органа локалне самоуправе. То су пренијете надлежности. Овлашћења региона су у том случају дефинисана у обиму и садржају који утврђују органи који су на регион пренијели дио својих надлежности. Пренијете надлежности дефинишу се на такав начин да регионалним органима остављају слободу одлучивања која им омогућује да у границама закона... прилагоде рад условима који су специфични у региону, да прилагоде остваривање ових надлежности организационој структури региона, ефикасности, као и потребама и жељама становника региона. Ова начела дефинишу се ближе уставом.

Генерални кортес може у материјама које спадају у државну надлежност дати свим или појединим аутономним заједницама овлашћење да саме доносе законске норме у оквиру начела, основа и директива утврђених законом те државе... Држава може законом пренијети или делегирати аутономним заједницама надлежности које спадају у материје у којима је држава титулар, и то оне надлежности које су по својој природи подобне за преношење или делегирање. Законом ће се у сваком посебном случају предвидјети одговарајуће преношење финансијских средстава, као и облици контроле које држава резервише за себе.

Начело прилагођавања пренијетих надлежности омогућује извјестан степен самосталности при њиховом остваривању на регионалном нивоу зависно од регионалних прилика и потреба становника регије. Актом о преношењу надлежности

утврђују се, такође, и финансијска средства (извори и обим) која су неопходна за остваривање пренијетих надлежности.

Начело хармонизације при остваривању изворних надлежности и начело прилагођавања при остваривању пренијетих надлежности су два компатибилна принципа. Они уважавају и омогућавају исказивање регионалних посебности уз очување неопходне повезаности између региона у оквиру одређене државне заједнице.

Конкурентне надлежности обухватају скуп послова у областима у којима држава задржава одређене компетенције уз гарантовање права региона да у истим материјама остварују дио надлежности. Централна власт за себе задржава најчешће право да уређује основна питања у одређеном домену (основе система, принципе или начела и сл.) док регионалним властима припада право да у оквирима постављеним националним законодавством ближе уређују одређена питања сагласно својим потребама. Један примјер овакве расподеле надлежности пружа Устав Италије.

Оквирни садржај надлежности на регионалном нивоу дефинише принцип да регион одговара за све надлежности које имају претежно регионалну димензију. Области у којима се простире надлежност региона обухватају: регионалне економске политике, регионално планирање, изградњу и стамбену политику, телекомуникације и саобраћајну структуру, енергију и животну средину, пољопривреду и риболов, образовање на свим нивоима, универзитете и истраживачки рад, културу и информисање, здравство, туризам, разоноду и спорт, полицију и јавни ред.

У областима које обухватају надлежности региона, садржај овлашћења регионалних органа обухвата двије основне врсте послова које се исказују кроз: право да уређују односе и доносе прописе (законе, одлуке) и право извршавања прописа. У домену надлежности регионалних органа је извршавање прописа донијетих на регионалном нивоу на основу изворних као и пренијетих надлежности. Поред тога, у регионално уређеној држави, у надлежности региона је и извршавање националног законодавства. Регионални органи су одговорни не само за спровођење прописа донијетих од стране регионалних органа и на нивоу регија, већ и од стране централних органа власти. У домену извршне власти претпоставку надлежности региона потврђују и Декларација скупштине европских регија као и Повеља европских регија која допушта одступање у случају ванредних околности у којима административну власт

преузима држава. Принцип одговорности регија за извршавање националног законодавства требало би да буде опште правило у регионално уређеним државама.

Региони имају право да учествују у вршењу државних послова који представљају надлежности централне власти. Облици у којима региони остварују ово право су различити као што је различит и садржај у коме се право региона да учествује у пословима из домена надлежности централне власти исказује на институционалној равни (организација, инструменти и процедуре). Региони партиципирају у законодавној, извршној и судској власти државе, али на различите начине, у различитим облицима и са различитим садржајем.

Основни принципи на којима почивају односи између државе и региона су међусобно поштовање, сарадња и солидарност. Они дефинишу оквир и представљају основу на којој се, у регионално уређеној држави, изграђују односи између државе и региона. Европска повеља о регионалној самоуправи утврђује принцип учешћа региона у доношењу одлука централних власти, посебно у случају када регулатива централне власти може промијенити обим регионалне самоуправе или утицати на интересе региона. Облици учешћа региона у пословима централне власти укључују више могућности међу којима су: репрезентовање региона у органима централне власти (одговарајуће представништво региона у законодавним и административним органима;) процедуре укључивања региона у процес одлучивања на нивоу централне власти (процедуре расправе и консултовања између органа државе и сваког заинтересованог региона;) сарадњу органа централне власти и регионалних тијела (консултовање између органа централне власти и структура које представљају регионе;). Принципи утврђени Европском повељом о регионалној самоуправи потврђени су и ближе одређени у Декларацији Скупштине европских региона у којој су истакнути облици укључивања региона у централни државни ниво. Прецизира се да ће региони имати одговарајућу улогу у законодавним тијелима државе. Налаже државама да у оквиру својих надлежности обезбиједи координацију учешћа регионалних институција у државним процесима одлучивања, у случајевима када се те одлуке односе на надлежности региона. Предвиђа учешће региона у постављање судских органа одговорних за рјешавање спорова око подјеле власти између државе и региона и утврђује институционалне оквире рјешавања спорова између региона и државе. Ови спорови рјешавају се у судском поступку или арбитражом. Учешће

региона у државним пословима има свој организациони и процедурални вид. Они су повезани, комплементарни и међусобно се допуњују.

Учешће региона у остваривању законодавне власти која се остварује на нивоу централних органа државне власти остварује се избором представника региона у законодавно тијело и процедурама консултовања регионалних органа приликом одлучивања.

Принцип репрезентовања региона у законодавном тијелу централне власти остварује се у различитим облицима у компаративној уставној пракси.

У једнодомним парламентима принцип репрезентовања региона инкорпориран је у изборни систем и ужива уставну заштиту.

Поред непосредног репрезентовања регија у законодавном тијелу централне власти учешће регија у остваривању послова из надлежности централне власти обезбјеђује се и успостављањем различитих процедура консултовања регија о одређеним питањима о којима одлучују органи централне власти. У одређеним областима држава може доносити одлуке или предузимати одређене мјере само уз претходну сагласност региона. Сагласност региона потребна је приликом доношења одлука које имају утицаја на надлежност или интересе региона. То се посебно односи на одлуке које утичу на финансирање региона или обим њихових законодавних надлежности, као и приликом одлучивања о промјени граница региона.

Право на регионалну самоуправу ужива посебну заштиту. Основне принципе заштите права на регионалну самоуправу утврђују међународни акти, а ближе се конкретизују прописима унутрашњег права - уставом или одговарајућим законима као и конститутивним актима региона. Заштита права на регионалну самоуправу обезбјеђује се гарантовањем различитих инструмената који регионима стоје на располагању у циљу заштите права као и процедурама које обезбјеђују учешће региона у доношењу одлука које се односе на статус региона и његове надлежности. Посебна заштита обезбјеђује се у питањима која дефинишу статус региона у уставном систему. Међу овим питањима могу се посебно поменути одлучивање о промјени статуса региона у уставном систему, одлучивање о промјени територије на којој се регион простире, право покретања поступка за заштиту права на регионалну самоуправу пред надлежним судским тијелима.

Промјена статуса региона, гарантованог уставом или одговарајућим законима највишег ранга у правном систему, као и конститутивним актима региона, могуће је мијењати само у сарадњи са тим регионом (чл. 1 ст. 3 Декларације). Региони имају право да буду консултовани или да учествују у процесу израде и закључивања међународних споразума чији је држава потписник, када се они односе на суштинске интересе региона или њихове надлежности (чл. 10 ст. 5 Декларације, чл. 10 ст. 2 Повеље).

Када је у питању одлучивање о територији и границама региона, подручје на коме се простире регион (територија и границе региона) не може бити промијењена без сагласности заинтересованог региона (чл. 16 ст. 1 Повеље). Укључивање региона у одлучивање о промјени подручја на коме се регион простире може бити путем регионалних органа или уз непосредно учешће грађана који живе на подручју региона. Услови и начин остваривања овог права ближе се уређују уставом.

Уставним актом, уз консултацију регионалног Вијећа, постојећи региони могу да се спајају или да се стварају нови региони, с тим да је број становника сваког региона најмање милион, када то захтијева онај број општинских вијећа који представља најмање једну трећину дотичног становништва и када приједлог одобри већина дотичног становништва на референдуму<sup>48</sup>.

Региони располажу правом да пред надлежним судом покрену поступак за заштиту права на регионалну самоуправу. Ово право региона гарантује се уставом или одговарајућим законом. Кад год Регија буде сматрала државни закон или други акт државе са снагом закона, или закон другог Региона као мијешање у своју сферу овлашћења, може да покрене питање уставности пред Уставним судом у року од 60 дана од дана објављивања закона или акта са законском снагом.

### **2.3.3. Економске претпоставке регионализма и регионализације**

Важан елемент регионалне самоуправе је финансијска аутономија региона. Основно правило финансирања надлежности региона је начело да региони имају приходе неопходне за обављање својих надлежности. То могу бити сопствени приходи

<sup>48</sup> Устав Италије, члан 132. ст.1, Пајванчић Маријана,(2008). *Уставни оквир регионалне државе* Део II, Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, стр:50-66.

региона или право региона на одређени дио прихода од националних пореза. Оквир финансијске аутономије региона одређује се уставом или законом. Финансијска средства намијењена остваривању надлежности региона обезбјеђују се у пореском систему. Финансијске приходе региона чине:

Сопствени порези који се гарантују националним законодавством као право региона да прикупља порезе и одреди изворе прихода од пореза, као и да утврди критеријуме за одређивање сопствених пореза, намета и такси. Сопствене изворе прихода регион одређује у оквирима које дефинишу устав и закони. Финансијска самосталност региона огледа се и у праву региона да одреде додатни проценат на порезе које убирају други јавни органи<sup>49</sup>. Изворне надлежности региона финансирају се из средстава које самостално одређује и убира регион. Они имају финансијску аутономију у погледу прихода и расхода, а имају и аутономне ресурсе. Оне ће утврдити и спроводити сопствене порезе и приходе у складу са Уставом и принципима координације система јавних финансија и опорезивања. Добијају дио средстава од државних пореза који се односи на њихову територију. Средства која потичу из извора поменутих у претходним параграфима, омогућују Регионима да у цјелости финансирају функције које су им дате<sup>50</sup>.

У случају да региони не располажу правом да самостално одређују и прикупљају сопствене порезе (пуна финансијска аутономија), поред права региона да учествују у доношењу пореских закона, гарантује се право региона да буде укључен у одређивање организације, релевантних органа и процедура за порезе. Финансијска средства која представљају удио региона у општим порезима сматраће се сопственим средствима региона.

Порези које прикупља држава и преноси их региону како би се обезбиједила материјална основа за обављање надлежности региона. Приликом доношења пореских

<sup>49</sup> Европска повеља о регионалној самоуправи, чл.15 ст. 2, у Пајванчић Маријана,(2008). *Уставни оквир регионалне државе* Део II, Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, стр:50-66.

<sup>50</sup> Устав Италије, чл.119 ст.1,2,4. у Пајванчић Маријана,(2008). *Уставни оквир регионалне државе* Део II, Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, стр:50-66.



законa региони имају одлучујућу улогу<sup>51</sup>, а одговарајуће процедуре обезбеђују консултовање свих региона о правилима и рјешењима за расподелу и додјелу средстава. Надлежности које централна власт пренесе на регионе финансирају се из пореза које прикупља држава и преноси их регионима. Региони имају сопствена средства пренијета у складу са општим принципима утврђеним законом Државе.

Приступ тржишту капитала гарантује се као право региона да затраже зајам за покривање капиталних трошкова уз обавезу региона да из сопствених извора отплати зајам. Они могу да подижу зајмове само за финансирање инвестиционих трошкова. Искључена је било каква гаранција Државе за такве зајмове. Принцип фискалне аутономије допуњује принцип солидарности како међурегионалне, тако и унутар регија. Принцип солидарности проистиче из принципа јединства државе и принципа једнакости и правичности. Принцип међурегионалне солидарности претпоставља успостављање инструмената за финансијско уједначавање. Циљ финансијског уједначавања је хармонизација стандарда живота становника различитих регија како би се смањиле међурегионалне неједнакости како унутар одређене државне заједнице тако и у оквиру ширих асоцијација (нпр. Европска унија) међу регионима са подручја различитих држава. Принцип солидарности протеже се и на локалне заједнице на подручју једног региона.

То подразумијева обавезу региона да обезбиједи финансијско уједначавање између локалних власти унутар њихових граница. Законом државе успоставља се егалizacionи фонд у корист подручја где је смањена фискална способност по становнику, без ограничења у погледу алокације својих средстава.

У циљу унапређења економског развоја, социјалне кохезије и солидарности, за отклањање економских и социјалних неједнакости, у циљу његовања стварних људских права, у сврху остваривања циљева осим оних који се тичу вршења њених редовних функција, држава може да додијели додатна средства за спровођење специјалних акција у корист одређених региона.

Одређивање регије и начела регионализације у економској теорији и економској политици питање је од стратешког значаја. Историја међународних економских односа у свијету задњих деценија биљежи регионално економско повезивање и економску

<sup>51</sup> Декларација скупштине европских региона, чл.2 ст.2.

сарадњу између земаља. Регионализација, схваћена као процес економске и сваке друге сарадње и повезивања између земаља са одређеног географског подручја, представља једну од значајних карактеристика савременог свијета. Као таква она је дио процеса глобализације.

### **III. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА МОДЕЛА РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ**

#### **3.1. НОРМЕ О РЕГИОНАЛИЗМУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

#### **3.2. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ РЕГИОНАЛИЗМА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА**

##### **3.2.1. Уопште о регионализму у другим земљама**

##### **3.2.2. Правно уређење регионализма у Шпанији**

##### **3.2.3. Правно уређење регионализма у Италији**

##### **3.2.4. Правно уређење регионализма у Хрватској**

### 3.1. НОРМЕ О РЕГИОНАЛИЗМУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

У овом дијелу рада поћи ћемо од региона као области унутар једне државе, затим Регионализације као процеса стварања региона и начина вођења политике државе усмјерене на специфичне потребе појединих подручја и обезбјеђивање њиховог складног развоја, те регионализма као тежње појединих подручја да се конституишу и признају као региони са одређеном аутономијом и правним претпоставкама за то.

Циљ регионалне политике је постизање хармоничног, уједначеног и одрживог развоја те јачање економске и социјалне кохезије Уније. Основно начело регионалне политике је финансијска солидарност која се огледа у усмјеравању финансијских средстава кроз четири структурна и један кохезијски фонд. Ипак, четири структурна фонда не чине јединствени извор финансирања унутар буџета ЕУ. Сваки од њих има специфичне циљеве и то у оквиру слjedeћих фондова:

1. Европски регионални развојни фонд, пружа финансијску подршку инфраструктурним улагањима, улагањима у нова радна мјеста, пројекте локалног развоја и помоћ малим предузећима.

2. Европски социјални фонд, пружа подршку повратку незапослених у активну радну снагу, на примјер финансирајући семинаре, тренинге и слично.

3. Финансијски инструмент за помоћ рибарству, пружа подршку прилагођавању и модернизацији рибарске индустрије.

4. Европски фонд за смјернице и гаранције у пољопривреди, финансира мјере руралног развоја.

С циљем рјешавања специфичних проблема Заједница је успоставила тзв. регионалне иницијативе које се финансирају из структурних фондова. У том оквиру постоје слjedeћи програми:

Interreg III - намијењен је прекограничној, транснационалној и међурегионалној сарадњи.

Urban II- намијењен је одрживом развоју градова и градских подручја.

Leader - намијењен је развоју села путем локалних иницијатива.

Еквал - који за циљ има борбу против неједнакости и дискриминације на тржишту рада.

Структурним фондовима финансирају се вишегодишњи програми који чине развојне стратегије припремљене у заједничкој сарадњи регија, држава чланица и Европске комисије. Циљ овог партнерства је развити регионалну инфраструктуру (нпр. путеве), унаприједити телекомуникацијске услуге, пружити подршку предузетништву и омогућити усавршавање радника те проширити знања информацијског друштва.

Регионална политика једна је од најстаријих заједничких политика. Већ 1958. године основана су два фонда: Европски социјални фонд и Европски фонд за смјернице и гаранције у пољопривреди. Услијед првог таласа проширења европских заједница основан је Европски фонд за регионални развој (1975.). Његов главни циљ била је прерасподјела прорачунских средстава у најсиромашније регије. Кохезијска политика започела је развојем пројекта успоставе јединственог европског тржишта и утврђена је у јединственом европском акту из 1986. Године 1992., заједно с економском и монетарном унијом и јединственим европским тржиштем, постала је једном од главних циљева Европске уније утврђених Уговором из Мастрихта. На основу тог уговора оснива се Кохезијски фонд за подршку у подручју политике заштите животне средине и саобраћаја у најмање развијеним регијама ЕУ.

Одлуком Европског савјета из Единбурга (1992.) основан је нови финансијски инструмент за управљање рибарством. Даљи напредак у развоју регионалне политике представља Уговор из Амстердама, којим је у основе економске и социјалне кохезије укључено поглавље о запослености. На састанку Европског савјета у Берлину (1999) одлучено је да се покрену реформе структурних и кохезијског фонда. Том су приликом основани програми претприступне помоћи ИСПА (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) и САПАРД (Special Accession Programme for Agricultural and Rural development), који допуњују Пхаре програм те пружају финансијску и техничку подршку приступним државама.

У Европској комисији за регионалну политику и финансирање развоја у државама чланицама задужена је Општа управа за регионалну политику. При Европском парламенту за регионалну и европску економску и социјалну кохезију надлежан је Одбор за регионалну политику, саобраћај и туризам.

Локалне и регионалне власти у Европској унији представља Одбор регија. Његов је циљ допринијети ефикасности политика ЕЗ-а. Представници Одбора редовно дају мишљења о регионалној политици и о смањивању социјалних и економских разлика унутар европских граница. Савјет и Комисија савјетују се с Одбором регија о питањима образовања и политика младих, културе, јавног здравства, трансевропских мрежа за промет, телекомуникације и енергетику, о запошљавању, социјалној политици и заштити средине те саобраћајној политици.

Европска инвестициона банка једна је од кључних институција које пружају подршку остваривању циљева регионалне политике. Кредитима и зајмовима ЕИБ помаже развој трансевропских мрежа за саобраћај и енергетику, предузећа чини динамичнијима, шири знања и иновације, штити средину те побољшава квалитет живљења у градовима.

У Старој Европи регионална политика егзистира у дужем историјском и актуелном времену. Посматрамо ли Европску унију, као уговорну заједницу што јест данас или као уставноправну, регионална политика има у обје варијанте исте циљеве које сажимамао у двије ријечи: солидарност и кохезија. За остваривање ових циљева, Европска унија створила је снажну институционалну Европу, основану 1949. године, са сједиштем у Стразбуру. На самом почетку дјеловања ова међувладина међународна организација основала је Сталну конференцију локалних власти Европе, ради промовисања људских права и демократије.<sup>52</sup> У складу с темељним задацима Конференција је од 1975. године уз питања локалног карактера у свој фокус уградила и регионална питања, тако да је од 1994. године преименована у Конгрес локалних и регионалних власти Европе и као таква постала је савјетодавним тијелом Савјета Европе.<sup>53</sup>

Ради ефикаснијег праћења развоја самоуправе у појединим чланицама Савјета Европе Конгресна тијела доносе декларације, препоруке и резолуције. Овдје ћемо споменути само Европску повељу о локалној самоуправи и Европску повељу о регионалној самоуправи (нацрт).

<sup>52</sup> Кеснер Шкроб Марина, *Регионална политика Европске уније*, Институт за јавне финансије, Финансијска теорија и пракса, Појмовник, Загреб, 2009. стр.103-105.

<sup>53</sup> Врбашић Јосип, Гардаш Миро, *Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини*, у Зборнику радова II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Бихаћ, 2014. стр. 893.

Европска повеља о локалној самоуправи садржи неколико универзалних начела која треба увијек споменути када се расправља било о локалној било о регионалној самоуправи. Најзначајнији су:

а) супсидијарност

б) савјетовање виших власти с локалним властима о питањима која се тичу детаља

в) право на удруживање на међународном нивоу

г) данас се ријеч супсидијарност много користи у стручно-научном као и у политичком дискурсу, јер: «оно што је супсидијарност у ЕУ то је децентрализација у оквиру демократских држава».

Унутар државне заједнице нужно требају постојати по вертикали уређене јединице власти и одговорности, сходно антрополошкој визији у којој држава, друштво, заједница не може бити изнад особе појединца, мрежу којом путем финансијских механизма реализује постављене циљеве и задатке.

Сходно идеји и пракси начела супсидијарности, врховне власти при доношењу правних аката, који се тичу нижих јединица, требале би се с њима консултовати. Коначно у члану 4 речено је :»колико је то могуће, правовремено на одговарајући начин, питати за мишљење у поступку припремања и доношења одлука које их се непосредно тичу.»

Право на удруживање је такође важно у смислу јачања позиције према централној власти, али и рјешавања многих питања која надилазе границе локалне и регионалне самоуправе, па и државних граница. Повеља је први и једини правно обавезујући међународни документ (правног статуса конвенције) којим се одређују општи стандарди локалне самоуправе који осигуравају и гарантују политичку, управну и финансијску аутономију локалних и регионалних власти. Она је већ данас дио европског правног поретка, а својим значењем зрачи и изван европског континента. На основу ових искустава покренута је и иницијатива за израду и прихваћање свјетске повеље о локалној самоуправи.<sup>54</sup>

Постоји још неколико важнијих докуманата европских институција о регионализму:

---

<sup>54</sup> Ибид, стр. 894.

а) Повељу Заједнице за регионализацију коју је усвојио Европски парламент 1988.

б) Декларацију о регионализацији Скупштине европских регија 1996.

в) Нацрт европске повеље о регионалној демократији који је утврдио Конгрес регионалних и локалних власти Европе 2008.

г) Документ «Темељни концепт и заједничка начела регионалне самоуправе» који је као додатак Хелсиншке декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2002.

д) Документ «Референтни оквир за регионалну демократију» који је као додатак Утрехтске декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2009.<sup>55</sup>

Овдје се с разлогом треба упитати постоји ли генерално европски модел регионалне самоуправе. Наиме, процес регионализације захватио је цијелу Европу (више нову него стару) с циљем усклађивања правних стандарда који би поспјешивали интеграцијске процесе, посебно у новој, транзицијској Европи. У ту сврху постоје правни, институционални и финансијски инструменти подршке. Надаље у цијелој Европи постоје регионалне јединице, али оне су различите величине и различитог правног статуса, али недвосмислено су уређене и конектоване с процесима деконцентрације и децентрализације власти. Треба рећи да опште формуле, стандардног обрасца европска традиција и европска правна позитива нема, везано за европску регионалну политику.<sup>56</sup>

Мадридском конвенцијом успоставља се оквир за подстицање сарадње између територијалних заједница или власти у областима регионалног, руралног и урбаног развоја, у области заштите животне средине, побољшања рада јавних установа и предузећа и омогућавања брзог реаговања приликом природних непогода и несрећа. Ратификовање ове конвенције, био би значајан подстицај локалним самоуправама и аутономним покрајинама да унапреде прекограничну сарадњу са својим партнерима у сусједству и у Европској унији. Мадридска конвенција пружа могућност склапања типских уговора који штите позицију централних нивоа власти, а који локалним и

<sup>55</sup> Ибид., стр. 894.

<sup>56</sup> Ибид., стр. 895.



регионалним учесницима пружају адекватну основу да дугорочно планирају сарадњу из оквира своје надлежности са прекограничним партнерима.<sup>57</sup>

Повеље о регионалној самоуправи, европски министри задужени за локалну и регионалну самоуправу су 2009. године у Утрехту усвојили такозвани Референтни оквир за регионалну демократију, који је произашао из претходно усвојене Хелсиншке декларације из 2002. године, чија је основна порука да нема економског раста, одрживог развоја и демократске партиципације грађана без адекватно спроведене децентрализације и регионализације. Референтни оквир има заправо двоструки циљ – да послужи као оријентир земљама које се тек одређују за регионализацију и да постане мониторинг-механизам Конгреса локалних и регионалних власти Савјета Европе у процјени степена регионализованости у државама чланицама. Овај документ, који је 2011. године добио подршку и Парламентарне скупштине, заправо је компилација различитих одлука и препорука које су усвојене у оквиру Савјета Европе и садржи неколико поглавља: регионална архитектура, интерна организација региона, финансирање и сарадња у оквиру држава, односно међународна регионална сарадња.<sup>58</sup>

Најприје је ријеч о помагању неразвијених подручја и оних која карактеришу демографска пражњења и опадање привредних активности. Затим се ова сфера јавне политике посматра из угла координирања регионалних политика земаља чланица. На крају се регионални проблеми доводе у везу и са потребом дефинисања других политика.<sup>59</sup>

Регионалне неравномјерности испољавају различите облике.

Прије свега је ријеч о знатним разликама у развијености подручја и великој области неразвијености која доводи до неповољних демографских кретања.

Како су средства за поспјешивање регионалног развоја недовољна, а како су и институционални оквири и механизми били маргинализовани, јасно је да није могуће ни очекивати боље резултате на плану регионалног развоја. Снажно су повећане

---

<sup>57</sup> Прекогранична сарадња-инструмент развоја, Фонд за отворено друштво, Центар за примијењене европске студије, Београд 2009, стр.40-50.

<sup>58</sup> Ибидем, стр. 174.

<sup>59</sup> Базлер Маџар Марта, (2012), *Регионални развој у Србији-дилеме економске политике и законске регулативе* у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, стр. 189-199. .

неједнакости између региона, али и унутар њих, између регионалних центара и осталих подручја, између градова и руралних области. У процесу транзиције ове разлике се још више испољавају, при чему упоредо са повећањем неразвијености расте и сиромаштво.<sup>60</sup>

Корјени оваквих неравнотежа налазе се у неефикасној секторској и просторној алокацији ресурса у условима социјалистичког привређивања. Затим, непостојање институционалних механизма схваћених у најширем смислу – стратегија, законских докумената и политике регионалног развоја, у новије вријеме допринијело је изузетном продубљивању неједнакости. Поред тога, одсуство координације у развоју региона, утицаја на повезаност општина и округа у дефинисању развојних циљева, усаглашавања циљева на разним нивоима да би се постигли што бољи резултати, такође су детерминисали садашње разлике и недовољно искоришћавање људских и других ресурса. Изостали су важни процеси децентрализације, који су могли повећати утицаје локалних и регионалних иницијатива и самим тим обезбиједити веће ефекте. Децентрализација би допринијела не само повећању развојне ефикасности већ и учвршћивању демократије.<sup>61</sup>

Политика регионалног развоја је прихватањем концепта „европе регија“ 80-тих година XX вијека постала једном од најзначајнијих заједничких политика за коју се у просјеку издваја 1/3 укупног буџета Европске уније.

Заснива се на солидарности према регијама које посебно заостају у економском и социјалном развоју, те на кохезији која се огледа у настојању да се постигне уједначен развој цјелокупног простора Европске уније. Све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну структуру или су у процесу успостављања регија као аутономних политичко – економских и развојних јединица. Различитости модела изведене регионализације европских држава су предодређене природно – географском конфигурацијом, карактером политичког система и специфичним друштвено – историјским околностима у којима се одвијао процес регионализације. У контексту европских интеграција и развоја концепта „европске регија“, као прекограничних регија, регионализација се јавља и као посебан облик транснационалне интеграције и сарадње европских држава и народа. Феномен регионализације изузетно је значајан у

<sup>60</sup> Ибид, стр. 193.

<sup>61</sup> Ибид, стр. 193.

савременим геополитичким и економским околностима у коме се налазе земље западног Балкана. Политика регионалног развоја Европске уније за земље западног Балкана истовремено представља и прилику убрзаног економског и социјалног развоја кроз кориштење европских фондова, али само уколико покажу способност да обликују властиту стратегију и политику регионалног развоја у складу са политичким и економским циљевима регионалног развоја Европске уније, уколико развију одговарајуће институционалне и кадровске капацитете локалних и регионалних власти, те успоставе ефикасне механизме координације и сарадње свих нивоа власти у планирању и реализацији пројеката регионалног развоја које финансира Европска унија.<sup>62</sup>

Државе западног Балкана у процесу интеграције у Европску унију сусрећу се са изазовима регионализације, међурегионалне сарадње и могућностима економског и социјалног развоја кроз подршку Структурних фондова Европске уније. Регионализација је не само предуслов за приступ средствима за регионални развој којима располаже Европска унија већ и све значајнији фактор у процесу укупних европских интеграција пред којима се налазе државе западног Балкана. Регионализација је и један од највећих изазова са којим се у транзицијском процесу суочавају државе западног Балкана. Недостатак традиције регионализације, етнички сукоби из блиске прошлости, честе промјене граница, доминација једне етничке групе над другом, наслијеђе једнопартијског државног централизма и бројни други проблеми додатно отежавају трансформацију државне структуре, односно регионализацију.<sup>63</sup> Успостављање политике регионалног развоја и регионализације, која је заснована на стандардима Европске уније, јавља се као предуслов стицања статуса кандидата, потом и члана Европске уније. Тиме се остварују претпоставке за кориштење европских фондова за регионални развој и за учествовање у програмима и пројектима регионалног развоја које се финансирају из фондова Европске уније.

---

<sup>62</sup> Садиковић Елмир, (2014), *Кохезијска политика Европске уније и перспективе регионалног развоја држава западног Балкана*, Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, у Зборнику радова, II Међунродна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 1159-1178.

<sup>63</sup> Скендеровић Ђук Наида, (2007), *Регионализам и транзиција – Искусства држава Централне и Југоисточне Европе*, у књизи: Принципи европског регионализма, Нови Сад: Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – ПХИЛИА, стр. 210.

Државе, које су у процесу испуњавања услова за стицање статуса кандидата за чланство у Европској унији, у првој фази интеграције се суочавају с потребом дефинисања статистичких регија или НУТС регија према матрици Еуростата или на темељу споразума са Уредом Европске уније за статистику. То је предуслов за приступ структурним фондовима, пројектима регионалног развоја и програмима кохезије. Истовремено, државе имају могућност да користе фондове, програме и пројекте за подршку интеграцији Европске уније по основу формирања прекограничних регија или еурорегија. Статистичке регије представљају инструмент кохезионе политике Европске уније, а еврорегија представља институционални и функционални инструмент дјеловања у прекограничном подручју с циљем подстицања сарадње и интеграције међу сусједним државама. Обје могућности се темеље на оснивању регија које би биле прихватљиве Европској унији.

Улога и значај регионализације у економским и политичким процесима у Европи, условила је потребу за њеном институционализацијом. Најзначајнији орган за координацију и планирање регионалног развоја на нивоу Европске уније је Комитет регија (The Committee of the Regions ) који је основан Мастрихтским уговором а практично ја почео дјеловати 1994. године. Чине га представници локалних и регионалних власти, а његова примарна улога јесте заштита интереса локалних и регионалних власти, посебно када се ради о законима које доноси Европска унија. Према Мастрихтском уговору Комитет регија мора бити консултован када се рјешавају питања регионалне политике, а може самоиницијативно заузимати ставове и давати препоруке непосредно Европској Комисији, Европском Вијећу и Парламенту. Чланом 198а. Уговора из Мастрихта предвиђено је обавезно консултовање Комитета регија у пет области: привредна и социјална кохезија (укључујући и структурне фондове); трансевропске инфраструктурне мреже (саобраћај, енергија, телекомуникације); јавно здравље; образовање и култура. Посебним протоколом Уговора утврђено је да Комитет регија располаже заједничком организацијском структуром са Економским и социјалним комитетом.

Амстердамским уговором консолидована је улога Комитета регија, а његове надлежности су проширене на четири додатне области: запошљавање; социјалну политику; заштиту околине и саобраћај. Према Лисабонском уговору Комитет регија мора бити консултован и о питањима која се односе на: цивилну заштиту; климатске

промјене; енергију и јавне услуге. Ступањем на снагу Лисабонског уговора улога Комитета регија је посебно ојачана у законодавном процесу. Лисабонски уговор обавезује Европску комисију да већ у прелегислативној фази консултује Комитет регија, а затим поново и након што се сачини коначан приједлог правног акта, уколико је он од непосредног интереса за локалне и регионалне власти. Учествовање Комитета регија у законодавном поступку се не окончава изношењем мишљења о приједлогу Европске комисије. Лисабонским уговором је по први пут утврђено обавезно саслушање Комитета регија од стране Европског парламента. Комитет регија има и право постављања захтјева и питања Европској комисији, Европском вијећу и Европском парламенту, уколико се његови ставови не уваже. Поред тога, може захтијевати и друго консултовање, уколико је у законодавном поступку дошло до битних измјена првобитног приједлога правног акта. У посебним случајевима може поднијети и тужбу Европском суду, уколико није консултован од стране наведених институција по утврђеним правилима.

Процјењивање приједлога правних прописа и закона у Комитету регија се заснива на два темељна принципа: супсидијарности и пропорционалности. Нужност консултовања Комитета регија огледа се у чињеници да се прописи Европске уније реализују на нивоу локалних и регионалних власти. Политика регионалног развоја Европске уније је политика солидарности, која је приоритетно усмјерена према улагањима у неразвијене регије. Она је и дјелотворна политика од које непосредну корист имају грађани кроз развој инфраструктуре, отварање нових радних мјеста и уопште подизање животног стандарда. Од 90-тих година 20. вијека Европска унија посебну пажњу посвећује развоју прекограничне сарадње. У Европи постоји преко 150 еврорегија, као прекограничних регија, које обухватају државе чланице Европске уније али и државе које су у процесу интеграције у Европску унију. Заједничка регионална политика је у посљедњим деценијама дала значајан допринос уједначенијем економском развоју држава чланица Европске уније, прије свега кроз алокацију средстава из развијених у неразвијене државе и регије. Упоредо са проширењем Европске уније и преношењем надлежности са држава чланица на европске институције, концепт „европе регија“ се развијао и као противтежа тенденцији централизације власти на нивоу Европске уније. Институционализација политике регионалног развоја је посљедњих деценија снажно утицала и на регионализацију

држава чланица Европске уније. У већини европских држава је 80-тих година 20. вијека извршена децентрализација власти која се огледала у преносу административних, извршних и законодавних функција на ниже политичке јединице. Осамдесете године 20. вијека се означавају и деценијом регионализације држава чланица Европске уније. У тим годинама су западно европске државе извеле реформу локалне и регионалне самоуправе. Основни принципи регионализације и заштите права на регионалну аутономију су на европском нивоу утврђени бројним документима међународног права. Међу њима је најзначајнија Европска повеља о регионализацији коју је 18. новембра.1988. године усвојио Европски парламент. Усвојени европски принципи регионалне организације држава се, у питањима надлежности регија, права на регионалну самоуправу и унутрашњу организацију, уређују уставом и законима држава. Државе чланице Европске уније су слободне да, на темељу усвојених општих европских принципа, самостално уређују своју унутрашњу територијалну организацију, те су модели изведене регионализације држава чланица Европске уније различити. Они су одређени историјским наслијеђем, карактером политичког система и специфичним друштвено – историјским околностима у којима се одвијао процес регионализације. И поред одређених разлика све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну територијално – управну структуру или су у процесу успостављања регија као аутономних политичких и економско - развојних јединица. Проведеним реформама јавне управе у државама чланицама Европске уније, регије су са својом аутономијом постале важан ниво територијалне организације државне власти, прије свега због предности које имају у подстицању економског развоја и координацији развоја локалних заједница. Без обзира на различите моделе регионализације, регије су у свим државама Европске уније постале признате институције политичког система, са све значајнијом улогом у артикулацији економског развоја, социјалне интеграције и заштити различитих културних и етничких идентитета, као и постизању циљева политике регионалног развоја Европске уније.

Основни финансијски инструменти спровођења циљева политике регионалног развоја Европске уније су Европски фонд за регионални развој (ЕФРР), основан 1975. године, Европска инвестициона банка, Европска заједница за угљ и челик, Европски

социјални фонд, Европски фонд за усмјеравање пољопривреде, Финансијски инструмент за развој рибарства.

Након успостављања јединственог тржишта, Мастрихтским уговором започела је нова етапа европских интеграција кроз успостављање економске и монетарне уније. Економска и социјална кохезија је постала приоритетним циљем Европске уније. Како би се тај циљ остварио Уговором из Мастрихта 1992. године, основан је Кохезиони фонд, који је почео да дјелује од 1994 године. Као нови финансијски инструмент Кохезиони фонд је успостављен са циљем суфинансирања инфраструктурних пројеката у најсиромашнијим државама чланицама Европске уније. Активности Кохезионог фонда су усмјерене према чланицама Европске уније чији је БДП по глави становника испод 90% просјека Уније, а инвестиције из овог фонда су првенствено усмјерене на заштиту околине и развој саобраћајне инфраструктуре. Мастрихтским уговором Европска комисија је обавезана да свако три године поднесе извјештај о остварењу економске и социјалне кохезије и да по потреби предложи одговарајуће мјере. Иако је подручје Европске уније међу најбогатијим у свијету, између држава чланица Европске уније и њене 271 регије постоје велике разлике у економској и социјалној развијености. Свака четврта регија има Бруто домаћи производ (БДП) по глави становника испод 75% просјека Европске уније. Европска унија остварује 43% свог БДП-а на само 14% своје укупне територије, односно подручја која су концентрисана око великих метропола: Лондона, Париза, Хамбурга, Минхена и Милана. На овим подручјима живи и око 1/3 укупног становништва Европске уније. Разлике у економској развијености држава су огромне. Тако је према БДП по глави становника Луксембург седам пута богатији од Румуније. На регионалном нивоу те разлике су још израженије. Подручје Лондона са БДП од 290% просјека Европске уније најбогатија је регија, док сјеверно-источна регија Румуније има БДП тек око 23% просјека Европске уније. Од 271 регије НУТС 2 нивоа 67 регија имају БДП испод 75% просјека Европске уније.<sup>64</sup> У њима је настањено 24,4% укупног становништва Европске уније, а од тога у „новим“ чланицама Европске уније. 41 регија остварује БДП по глави становника изнад 125% просјека Европске уније. У тим регијама је настањено 20,6% укупног становништва Европске уније. У регијама чији се БДП креће између 75% и 125% просјека Европске

<sup>64</sup> Eurostat, Jahrbuch der Regionen 2010.

уније, је настањено 55% становништва Европске уније. У 28 регија чији је БДП испод 50% просјека Европске уније је настањено 9,9% становништва. Са изузетком француског прекоморског департмана Гвинеја, <sup>65</sup> све ове регије се налазе у „новим“ чланицама Европске уније. У основи „циљеви регионалне политике Европске уније су слjedeћи:

1) да се осигура помоћ сиромашним регијама Европске уније, укључујући ријетко насељене регије, и регије које су у демографској и економској стагнацији;

2) да се координирају постојеће регионалне политике држава чланица Европске уније;

3) <sup>66</sup> да се регионални проблеми узму у обзир у оквиру планирања и провођења других заједничких политика Европске уније.“ Преко структурних фондова и кохезионг фонда Европска Унија је од 2000. до краја 2006. године у регионални развој инвестирала око 213 милијарди евра. Европска унија је 2006. године провела реформу структурних фондова и кохезионе политике, како би их прилагодила стратешким циљевима развоја Уније. Проведеном реформом средства из фондова за регионални развој се усмјеравају у још већој мјери на неразвијене регије, а приступ фондовима је додатно децентрализован и поједностављен. Овим мјерама Европска унија је настојала ојачати економску и социјалну кохезију те унапрједити хармоничан развој Уније у периоду од 2007. до 2013. године.

Реформом кохезионе политике Европска унија се настојала прилагодити изазовима економских, социјалних и територијалних диспаратета, привредног преструктурирања и повећања просјечне старости становништва. Средства из фондова су усмјерена на ограничен број приоритета, који су утврђени Лисабонским уговором, а то су: развој, конкурентност и запошљавање. За реализацију три циља европске регионалне политике: 1.) конвергенција; 2.) регионална конкурентност и запошљавање; и 3.) европска територијална сарадња, за временски период 2007 – 2013 година је издвојено 308,041 милијарди евра. У оквиру првог циља „конвергенција“ настојали су се створити предуслови за развој и запошљавање у најнеразвијенијим регијама и државама чланицама Европске уније. За његову реализацију је издвојено 81,54%

<sup>65</sup> Evropske Kommission, Eurostat: Jahrbuch der Regionen, Luxemburg: Amt f • Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010.

<sup>66</sup> Прокопијевић Мирослав, (2005), *Европска унија – Увод*, Београд: Службени гласник, стр.253.



укупних средстава за регионални развој, односно 251,163 милијарди еура. У оквиру другог циља: „регионална конкурентност и запошљавање“ настојала се ојачати конкурентност и атрактивност регија, те повећати запосленост кроз улагања у иновације, предузетништво, заштиту околине и развој интегративних тржишта рада. За реализацију овог циља издвојено је 49,13 милијарди евра, односно 15,95% укупних средстава за регионални развој, а средства су равномјерно распоређена на Европски фонд за регионални развој и Европски социјални фонд. Трећи циљ, „европска територијална сарадња“ је био ослоњен на ранији посебан програм Европске уније: ИНТРЕГ, а односио се на финансирање пројеката прекограничне, међудржавне и међурегионалне сарадње. Пројекти у оквиру овог циља су се превасходно финансирани из средстава Европског фонда за регионални развој, а односили су се на подршку институционалној сарадњи у развоју пограничних градова, сеоских и обалних подручја, јачању привредних односа и повезивању малих и средњих предузећа. За реализацију овог циља је издвојено 7,75 милијарди евра (2,52% укупних средстава).

Укупан финансијски оквир Европске уније у временском периоду 2014 – 2020. година износи 960 милијарди евра. Реформом кохезијске политике од 2014. до 2020. године у регионални развој ће бити утрошено 32,5% укупних средстава, односно око 350 милијарди евра. Средства ће бити првенствено усмјерана у привредни развој регија и градова. Регионална политика ће тиме постати централни инвестицијски инструмент за остварење циљева ЕУ – 2020, а који се односе на развој, отварање нових радних мјеста, прилагођавање климатским промјенама, обновљиве изворе енергије, те смањење сиромаштва и социјалне искључености. Финансирање пројеката из Европског фонда за регионални развој примарно ће бити усмјерена на подршку малим и средњим предузећима, а средства из овог фонда ће до 2020. године са 70 милијарди евра бити повећана на 140 милијарди евра.

Европска унија од свих држава чланица захтијева успостављање субнационалних институција које ће имплементирати пројекте регионалног развоја и управљати финансијским средствима. Са циљем стандардизације кохезијске политике Европске уније, Европски уред за статистику (Еуростат) је почетком 70-тих година успоставио јединствен систем за подјелу Европске уније на регионалне територијалне јединице са циљем прикупљања статистичких података. НУТС (Номенклатура статистичких територијалних јединица) је хијерархијски систем подјеле територија

Европске уније, који има сврху прикупљања, развоја и хармонизације регионалних статистичких података. На темељу тих података врши се социјално – економска анализа стања у регијама Европске уније. НУТС систем представља основу за обликовање и стандардизацију регионалне политике Европске уније. Класификација регија по НУТС систему се заснива на најмањем и највећем броју становника одређене регије. За анализу економско – социјалног стања у регијама у правилу се користе регије НУТС – 2 нивоа које имају од 800.000 до 3.000.000 становника (базне регије). Оне су и главни инструменти провођења регионалне политике Европске уније. НУТС – 2 класификација представља основу за утврђивање критерија расподеле средстава из структурних фондова за први циљ регионалне политике Европске уније: („конвергенција“). Регије НУТС – 1. нивоа (веће социјално – економске регије), које обухватају више регија НУТС – 2. нивоа, се укључују само уколико се ради о специфичним регионалним проблемима. Регије НУТС – 3. нивоа се користе са специфичне привредне анализе и за прецизније одређење подручја у којима постоји потреба за провођење мјера регионалне политике. Оне се користе као инструмент провођења највећег дијела мјера регионалне политике Европске уније, које се проводе на НУТС – 2. нивоа. Државе, које су кандидати за чланство у Европској унији у договору са Европском комисијом, утврђују посебне статистичке регије, које након пријема тих држава у пуноправно чланство Европске уније постају саставним дијелом НУТС класификације. Промјену НУТС класификације Европска комисија проводи свако три године, на темељу приједлога ЕУРОСТАТ-а и статистичких уреда држава чланица.

У процесу хармонизације националних политика регионалног развоја са принципима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније земље западног Балкана су постигле различите успјехе. Највећи успјех је постигла Хрватска.

Дакле, регија као самоуправни, управни, природни, историјски, културни, привредно-развојни, кохезиони инструмент управљања и владања у босанскохерцеговачком подручју нема традиционалну полуугу. С друге стране у Европи, посебно старој, она егзистира у дужем историјском и актуелном времену.

Успјешан рад на афирмацији начела и праксе Европске повеље о локалној самоуправи подстакао је Конгрес регионалних и локалних власти Савјета Европе, да у смислу афирмације начела супсидијарности, као и начела солидарности и јачања

кохезионих вриједности у европском друштву сачини и Препоруку о Нацрту Европске повеље о регионалној самоуправи, коју је након расправе конгрес и усвојио 5. јуна 1997. године. За разлику од Европске повеље о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалној самоуправи упркос бројним расправама у Савјету Европе није постала Конвенција, аналогно Европској повељи о локалној самоуправи. О истој се и надаље воде расправе у смислу може ли она једнога дана такође постати правно обвезујући акт или ће и даље бити на нивоу препоруке, што се чини ближе истини. Ово су два важна акта Савјета Европе, организације која је на одређени начин била за многе европске земље "вјежбаоница" на путу прилагођавања и прихватања европских правних тековина (*acquiscommunitaire*), те почетку приступних преговора и закључења уговора о пуноправном чланству у Европској унији.

Остали важнији документи европских институција о регионализму.

а) Повеља Заједнице за регионализацију коју је усвојио Европски парламент 1988.

б) Декларација о регионализацији Скупштине европских регија 1996.

ц) Нацрт европске повеље о регионалној демократији који је утврдио Конгрес регионалних и локалних власти Европе 2008.

д) Документ "Темељни концепт и заједничка начела регионалне самоуправе" који је као додатак Хелсиншке декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2002.

## **3.2. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ РЕГИОНАЛИЗМА У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА**

### **3.2.1. Уопште о регионализму у другим земљама**

Учешће региона у остваривању законодавне власти која се остварује на нивоу централних органа државне власти остварује се избором представника региона у законодавно тијело и процедурама консултовања регионалних органа приликом одлучивања.

Принцип репрезентовања региона у законодавном тијелу централне власти остварује се у различитим облицима у компаративној уставој пракси.

У једнодомним парламентима принцип репрезентовања региона

инкорпориран је у изборни систем Португалије, Финске и Данске и ужива уставну заштиту.

У Португалији изборне јединице образују се на бази округа као облика територијалног организовања. Од овог основног правила предвиђено је одступање (асиметрија) за аутономне регионе Мадеру и Азорска острва који, сваки за себе чине посебну изборну јединицу.

У Финској се посебан статус Аландских острва одражава и на репрезентовање у парламенту. Аланди су посебна изборна јединица што обезбјеђује репрезентовање у парламенту.

У Данској је регионални принцип репрезентовања заступљен при формирању изборних јединица, као и при расподјели тзв. додатних мандата. Границе изборних јединица обликоване су према подручјима некадашњих грофовија. Специфична асиметрија у репрезентовању обезбјеђује се за Фарска острва и Гренланд. Свако представља посебну изборну јединицу, а у парламенту их представљају по два посланика. Од укупно 179 посланичких мјеста у парламенту 135 се дијели примјеном пропорционалног правила. Преосталих 40 мандата додјељују се накнадно, а право на учешће у расподјели ових мандата стичу листе које испуне један од услова прописаних изборним законом. Међу условима за стицање права на учешће у накнадној расподјели мандата су чак два која се ослањају на регионални принцип. Први, да листа освоји посланички мандат барем у два од три региона и други да листа освоји барем одређен број гласова у свакој од изборних јединица у региону. У дводомним парламентима федералних држава при избору дома који репрезентује грађане укључен је регионални принцип.

У Аустрији се приликом избора Националног вијећа изборне јединице образују тако да подручје на коме се простиру мора одговарати подјели државе на федералне јединице. Ово правило ужива уставну заштиту (чл. 26 ст. 2 Устава). Регионални принцип примјењује се приликом образовања изборних јединица у федералним јединицама. И приликом расподјеле мандата регионални принцип налази своје мјесто. Расподјела мандата се обавља на три нивоа, прво на регионалном, потом на нивоу федералних јединица и најзад на нивоу цијеле земље.

У Њемачкој приликом избора Бундестага као дома који репрезентује грађане, изборне јединице за избор половине или више посланика овог дома који се бирају са изборних листа према пропорционалном систему, формирају се за сваку од федералних јединица.

У дводомним парламентима унитарних држава биљежимо различите видове репрезентовања територијалних заједница у другом дому парламента. Састав овог дома се разликује, а облици у којима се регионална структура државе исказује приликом избора посланика у овај дом су специфични. Специфичност се огледа у начину избора, постављању граница на којима се простиру изборне јединице, гаранцијама минималног броја посланика који репрезентују регију, директним или посредним изборима, асиметричном начину репрезентовања.

У Француској је скупштина дводомна. Чине је Народна скупштина и Сенат. Посланици се бирају посредно. Изборно тијело за избор посланика Сената чине посланици Народне скупштине, чланови регионалних вијећа, чланови општинских вијећа, и делегати општинских вијећа. Структура електорског колегијума за избор Сената показује да је, чак и у високо централизовано уређеној држави, за какву Француска следи, регионални принцип репрезентовања нашао своје мјесто. Начин избора посланика Сената уређен је Уставом (чл. 24) и ужива уставну заштиту.

Парламент Холандије је дводоман и чине га Прво и Друго вијеће. Посланици другог вијећа бирају се непосредно и репрезентују грађане. Посланици првог вијећа репрезентују покрајине, бирају се посредно, а избор је повјерен покрајинским савјетима.

У Белгији је парламент, такође дводоман. Чини га Вијеће посланика које се бира непосредно и Сенат. Сенат броји 71 посланика од којих се дио (40) бира непосредно, дио (21) делегирају вијећа заједница, а дио (10) су кооптирани посланици које бирају прве двије категорије посланика Сената – они изабрани на непосредним изборима и они делегирани од стране вијећа заједница. Регионални принцип заступљен је не само у структури посланичких мјеста у Сенату, већ и при формирању изборних јединица у којима се бирају они сенатори о чијем избору одлучују грађани. Границе изборних јединица се највећим дијелом подудару са подјелом земље на фламанску, валонску и бриселску покрајину. Поред тога, регионални принцип репрезентовања прихваћен је и

при одређивању броја чланова Сената који се бирају непосредно, а који се одређује сразмјерно броју становника сваке покрајине. Начин избора прописан је Уставом Белгије и ужива уставну заштиту.<sup>67</sup>

Различитост облика и могућности класификације локалне самоуправе у Европи може се разложити на: једностепену и вишестепену локалну самоуправу; проблем величине јединица локалне самоуправе; монотипску и политипску локалну самоуправу; непосредну и представничку локалну самоуправу; независну и подређену локалну самоуправу.

#### **Различитост облика и могућности класификације:**

- ❖ класификација према броју нивоа или степена локалне самоуправе,
- ❖ класификација према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена,
- ❖ класификација према степену учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе; и
- ❖ класификација према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа.

**Једностепена и вишестепена локална самоуправа.** Постојање само једног нивоа локалне самоуправе сразмјерно је рјеђе и готово изузетак у поређењу са постојањем два и више нивоа. У европској пракси могу се, као нека врста правила, означити постојање два или три степена локалне самоуправе, док се четврти степен јавља знатно рјеђе и, по правилу, у земљама које су територијално простране или у којима су посебни историјски разлози условили да такав степен локалне самоуправе буде очуван или поново уведен. Једностепену локалну самоуправу, поред Србије и Црне Горе, имају Исланд, Швајцарска, Аустрија, Грчка и Турска. Двостепену локалну самоуправу имају, на пример, Њемачка, Шведска и Румунија; тростепена локална самоуправа постоји у Великој Британији, Француској и неким другим земљама; док се четворостепена локална самоуправа ријетко среће (Русија и још неке земље). У системима вишестепене локалне самоуправе, први и основни степен чине мање јединице, односно општине (у Енглеској парохције), као типичне самоуправне јединице.

<sup>67</sup> Пајванчић Маријана, (2008), *Уставни оквир регионалне државе*, Дио И Регионална држава-међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад, стр:50-66.

Други степен локалне самоуправе (округ, дистрикт, градови) појављује се тада као онај са већим значајем, док је трећи степен, када постоји, обично регионалног значаја. Постојање два или више нивоа локалне самоуправе отвара и питање о њиховом међусобном односу, који може бити уређен на принципу хијерархије или координације. У начелу, виши ниво може бити хијерархијски надређен нижем нивоу локалне самоуправе (што је пракса већег броја земаља која омогућује успостављање тзв. правила „редовног пута“ у односима између централних органа и локалне самоуправе), али они могу да функционишу и без таквих хијерархијских односа, тј. да сваки од њих дјелује као самосталан у оквиру свог дјелокруга и уз координацију са другима (на примјер, такав је случај у Енглеској и Шведској, а изван Европе у САД). Иначе, сматра се да је тростепена локална самоуправа најпожељније решење, у том смислу што омогућује да се у малим првостепеним локалним заједницама остварује непосредно учешће грађана у управљању локалним пословима, затим да се на средњем нивоу обављају јавне службе које захтијевају више средстава, као и да највиши ниво треба да обухвати и изрази регионалне специфичности појединих подручја. У пракси се, међутим, уочава тенденција смањивања броја нивоа локалне самоуправе.

У појединим федерацијама у којима функционише парламентарни систем као што су СР Њемачка, Аустрија или Канада, тај систем је примијењен на оба нивоа организације власти, тако да у федералним јединицама однос парламента и владе почива на сарадњи и равнотежи два органа. На другој страни, у јединицама локалне самоуправе, у свим земљама, па и онима са парламентарним системом (чак и у Енглеској) примијењен је у суштини скупштински систем без могућности извршног органа да изазове распуштање највишег органа, општепредставничког тијела. Ни у двије данас постојеће регионалне државе, Италији и Шпанији, у организацији регионалних власти не функционише парламентарни систем. Он није био предвиђен као својство регионалног уређења ни у нацртима устава подношеним у Краљевини СХС.<sup>68</sup>

Постоје тешко рјешиви проблеми који прате управљање великим метрополама, али у којима долази и до тешкоћа у остваривању непосредне демократије и настајања новог типа централизоване градске власти која се отуђује од грађана. Дакле, иако

---

<sup>68</sup> Ибид, стр:50-66.

просторно велике јединице локалне самоуправе имају своје економске и друге предности, стоји чињеница да оне доносе и одређене слабости (удаљују јавне службе од корисника, умањују утицај становништва на обављање послова, воде бирократизовању органа локалне самоуправе и сличним негативним последицама). Због тога би ипак требало тежити према стварању мањих (не и претјерано малих!) јединица као прикладнијих за остваривање локалне самоуправе, док би њихову оптималност за рјешавање крупнијих проблема, нарочито у условима постојања једностепене локалне самоуправе, требало јачати кроз развој облика међусобне сарадње и удруживања (кроз факултативне или обавезне облике, у вези са свим или одређеним питањима од заједничког интереса). Такви облици би требало да укључују удруживање средстава и оснивање заједничких органа и служби, као и друге облике формалне и неформалне сарадње.<sup>69</sup>

Непосредна и представничка локална самоуправа. – Према начину учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе могу се разликовати системи који су засновани на непосредном учешћу грађана, од оних који се заснивају искључиво на посредном или представничком одлучивању, као и од оних у којима се та два начина одлучивања комбинују. Мада се у самој суштини локалне самоуправе налази идеја о непосредном учешћу грађана у доношењу одлука о пословима из надлежности локалне самоуправе, чињеница је да у данашње вријеме тај облик одлучивања постаје све рјеђи и бива потискиван облицима посредног одлучивања. Основни разлог томе јесте у величини савремених локалних заједница, али и у тежњи да се на одлучивање у њима примијене иста политичка правила која вриједе за шире заједнице. Облици одлучивања о најважнијим питањима на скуповима свих пунољетних грађана, односно путем општинских и сеоских зборова грађана, још увек су очувани у већини општина Швајцарске, у Енглеским парохијама, као и у малим сеоским општинама у Словенији и САД. Чисто посредничка локална самоуправа је такође сразмјерно ријетка, а најчешће се примјењује мјешовити систем, према коме грађани непосредно одлучују само о одређеним, најважнијим питањима (путем референдума, зборова грађана), док се о осталим питањима одлучује на посредан начин (путем изабраних представника у

<sup>69</sup> Милосављевић Богољуб, (2005), *Појам локалне самоуправе-Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, стр.17.



локалним скупштинама и извршним органима, или преко колегијалних тијела у виду комитета и комисија, или преко изабраног инокосног органа).

Независна и подређена локална самоуправа. – Степен независности (или зависности) локалне самоуправе од државе и њених органа у појединим земљама је различит, што омогућује класификацију на оне у којима локална самоуправа ужива већи степен независности од државних органа и на оне који су више или сасвим подређени тим органима. Као типичан примјер за земљу у којој је локална самоуправа подређена државним органима узимала се Француска до почетка осамдесетих година прошлог вијека, а за земљу у којој је она независна Енглеска (нарочито у периоду од средине 19. до половине 20. века)

Европска идеја регионализације посебно је изражена у оквиру Европске уније, где се идеја „интеграције” у великој мери разумије као идеја „регионализације”, док се сама Европска унија све више разумије као „Европа региона” умјесто као „Европа држава”.<sup>70</sup>

Под регионалном аутономијом подразумијева се „право и стварна способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице, са изабраним органима који се налазе између државе и локалних заједница и који имају овлашћења самоуправе, или прерогативе државне природе, да обављају, под сопственом одговорношћу и у интересу становништва, значајан дио послова у јавном интересу и у складу са принципом супсидијарности”.

На засиједању у Базелу, децембра 1996. године, Скупштина европских региона усвојила је Декларацију о регионализму у Европи и, при томе, дефинисала регион, његову институционалну организацију и компетенције на следећи начин: регион је националним уставом признато и устројено територијално тијело, позиционирано непосредно испод државног нивоа власти и снабђено атрибутима политичке аутономије – различити политички идентитети (статуси, конститутивни акти и политичке форме) изражавају специфичне историјске, политичке, друштвене или културне карактеристике региона.

---

<sup>70</sup> Лилић Стеван, (2012), *Регионализација, европска искуства и уставне противрјечности покрајинске аутономије у Србији*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, стр. 121-134.

У Европи је значај региона видљив још од формирања Европске економске заједнице (ЕЕЗ) 1957. године у Риму. Положај региона прецизније је регулисан Уговором из Мастрихта из 1992. године, као и документом Принципи политике европског просторног развоја (1994). Овај документ уводи нови модел административно-територијалног организовања европских земаља на основу тзв. НУТС (*Nomenclature of Units for Territorial Statistic*) система. У том смислу, утврђена је номенклатура пет категорија „НУТС” према величини територијалне управе, и то: НУТС 1 има 4–5 милиона становника (федерална јединица); НУТС 2 има 1–4 милиона; НУТС 3 има 150.000–800.000 становника; НУТС 4 има 10.000–100.000 становника; НУТС 5 има мање од 10.000 становника.<sup>71</sup>

Код регионализације у (БиХ), власти не спроводе неопходну децентрализацију, не само због сложености процеса већ и због тога што се у тренутним околностима питање децентрализације и регионализације често ставља у контекст сепаратизма.

За разлику од деволуције (као категорије покрајинске аутономије), децентрализација је категорија административне хијерархије, што значи да (јавно) овлашћење за вршење „повјерених послова” може бити по истом основу (али супротним разлогом) опозвано. Коначно, спорна питања у вези са „повјереним питањима” (у смислу деволуције), по правилу се рјешавају као уставна питања (на уставном суду), док се спорна питања у вези са „повјеравањем одређених послова” у вршењу јавних овлашћења (у смислу децентрализације и деконцентрације), по правилу рјешавају као управна питања (на управном суду).<sup>72</sup>

Регионална политика ЕУ усмјерава 35% буџета ЕУ према мање развијеним регионима и зато су чланице обавезне да уведу административну подјелу примјеном НУТС класификације, помоћу које се идентификују региони који могу да користе фондове Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда. Ова административна подјела, међутим, не подразумијева аутоматско стицање овлашћења за доношење одлука и кохерентну структуру или идентитет региона. За институционално оснажење региона је одговорна држава, која дефинише регионе и њихове функције уставом или законом, чиме они добијају право,

---

<sup>71</sup> Ибид.

<sup>72</sup> Ибид

али и одговорност, да управљају једним значајним дијелом економског, политичког и културног развоја друштва, који превазилази могућности мањих локалних заједница, а уз то оптерећују централне институције власти. Уколико се обе поменуте функције успоставе на рационалан начин, узимањем у обзир различитих критеријума, региони добијају и интегративни, али и демократски потенцијал, који може да допринесе напретку државе.

С друге стране, ако направимо пресјек регионализације у европским земљама, јасно је да је регионализација процес и да подразумијева одређену динамику у преносу овлашћења и позиционирању региона у систему власти. Данас имамо субнационалне институције власти и у унитарним и у сложеним државама. Успостављају се различити степени децентрализације и политичко-територијалне цјелине чији се уставноправни статус мијења, које стичу већу или мању политичку и финансијску аутономију, функционишу у синергији или у некој врсти кохабитације са представницима централних власти или потпуно аутономно. У неким земљама региони, уз административна, стичу и законодавна овлашћења, од првобитног другог степена локалне самоуправе постају регионалне самоуправе са већим овлашћењима, мијења се интерна административна организација регионалне самоуправе, повећава се или смањује број региона, од асиметричне регионализације се иде ка уједначеној регионализацији или обрнуто. Један од познатих британских аутора Мајкл Китинг каже да је регионализација држава у Западној Европи само последња степенница у њиховој трансформацији, која је узрокована промјеном односа између територије, функција, поретка и политичког представљања. Другим ријечима, државе су, из историјске перспективе гледано, константно пролазиле кроз промјене које су започеле консолидацијом државе и националних тржишта у 19 веку. По његовом мишљењу, ова најновија фаза би се могла окарактерисати као период у коме се јавља потреба за редефинисањем територије у оквиру и изван сваке појединачне државе. Овакво реструктурирање има, по његовом мишљењу, три кључна аспекта – економски, културни и институционални.

То, уосталом, показује и пракса. Италија је, на пример, пролазила кроз такве промјене осцилирајући између идеја ограничене аутономије регионалних самоуправа и федералистичке опције. Различити историјски контексти су и довели до трансформација региона. Послије Другог свјетског рата успостављено је 20 региона, од

чега 15 са редовним овлашћењима и 5 са специјалним статусом и овлашћењима, који су имали посебно широку аутономију. Најзанимљивији за ауторе је био регион Трентино Алто Адиђе (Trentino-AltoAdige), који своју аутономију није успио да реализује због неријешених међуетничких тензија. Тек након много билатералних преговора између Италије и Аустрије, а посебно након уласка Аустрије у ЕУ, долази до успостављања специфично уређеног региона у којем двије провинције, Трентино и Болцано (Bolzano), заправо преузимају улогу региона, односно стичу посебна овлашћења, чиме се на основу међународног споразума, успоставља међусобно повјерење, које је након тога довело до стабилности комплетног региона, а још касније и до његовог економског процвата. Крајем деведесетих, услед незадовољства економски јаким региона који су до тада имали ограничену аутономију, отвара се расправа о редефинисању модела који је до тада важио. Резултат тога су велике законодавне реформе које почињу 1997, када се локалним и регионалним самоуправама преносе додатна административна овлашћења у складу са начелом супсидијарности. Затим се усваја уставни закон, који уводи директан избор предсједника региона и предвиђа право региона да уређују своје унутрашње организационе структуре. Контрола регионалних статута се врши путем обраћања уставном суду, а не врши је непосредно сама влада, и, најзад, 2001. долази до уставних промјена које су потврђене на референдуму, којима се мијења поглавље које се односи на локалне и регионалне самоуправе. По измијењеном члану 117. устава, који се односи на регионе са редовним статусом, умјесто ограниченог броја регионалних овлашћења, наводи се листа надлежности централних власти, као и подијељених надлежности између државе и региона, при чему региони добијају сва она овлашћења која нису искључиво резервисана за државу. Деволуција овлашћења спроведена у УК је такође имала своју динамику, која је Шкотској онедавно омогућила стицање и фискалних овлашћења, док је Велс на иницијативу централне владе морао постепено да преузме додатни степен одговорности како би учинио ефикасним свој систем управљања.<sup>73</sup>

Према једном другом аутору, постоји пет врста регионализације:

1) административна регионализација, која има у себи чак и елементе

<sup>73</sup> Ћук Наида, (2012), *Изазови и контроверзе регионализације – редефинисање регионалне развојне политике*, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ:Графички центар, стр. 167- 179.

деконцентрације власти;

2) регионализација која се одвија путем постојећих локалних заједница (локалне заједнице које имају структуру регионалне самоуправе преузимају током времена овлашћења региона);

3) регионална децентрализација, која заправо подразумијева други ниво локалне самоуправе која се оснива за потребе економског развоја и планирања;

4) институционална регионализација, која подразумијева регионалну самоуправу са широким, извршним, али веома често и законодавним овлашћењима и високим степеном финансијске аутономије;

5) регионализација која се остварује преко федералних јединица (која говори у прилог функционалне реформе федералних система).<sup>74</sup>

Развијени системи регионалне самоуправе, карактеристични за земље са демократском традицијом, очито нису представљали довољно инспиративно искуство за посткомунистичке земље у првој фази транзиције, па чак ни касније, када је на дневни ред дошло питање модернизације државне структуре. Било је неколико разлога за овако неочекивано дуго оклијевање – ове државе по правилу нису имале искуства са озбиљнијом децентрализацијом, сложени процес трансформације успоставио је неке друге приоритете, политичка нестабилност и партикуларни интереси политичких елита онемогућавали су постизање консензуса. Са тим питањем су се ове државе суочавале тек у контексту европских интеграција, које су наметнуле питање административно-територијалне подјеле у функцији приступа структурним фондовима Европске уније. Овакве околности су утицале на структуру региона и њихов статус, који је битно другачији од онога које уживају региони у Западној Европи. Другим ријечима, донети регионализације су знатно скромнији у овим земљама, иако и овде наилазимо на изузетке.

Основне карактеристике програма Европа 2020 полазе од приоритета базираних на истраживању, развоју и иновацијама. Заговара се одрживи развој, који подразумијева природне ресурсе и инклузивни раст. Ова оријентација доноси партиципацију грађана на тржишту рада, пристојнију егзистенцију у борби против сиромаштва. Смјернице овог програма веома транспарентно промовишу знање, а код привређивања – промјену досадашњих односа према природи. На ово упућују и

---

<sup>74</sup> Ибид.

циљеви, цензуси да се у Европи до 2020. године оствари 20% смањења емисије гасова, 20% повећања удјела обновљивих извора енергије и 20% повећања енергетске ефикасности. Није непознато да су Европску унију стварале националне државе и компромиси међу политичким елитама. Оне и данас представљају немали тег и отежавају даљи развој евроинтеграција. Националне државе тешко могу да без резерви прихвате идеје регионализације и регионе, идеје одрживог развоја. Из тих разлога ове идеје се маргинализују. У основи, како је већ речено, ради се о децентрализацији политичке и функционалне нарави, без којих нема региона. Истраживања указују на позитиван утицај децентрализације на ефективност и ефикасност у економском учинку држава и региона. Тако, истраживање Скупштине европских регија (АЕР) показује да што је већа квалитативна (не квантитативна децентрализација), то је већи БДП по глави становника!

Налази потврђују и да децентрализација повећава број патената и кластера, као кључних покретачких и организацијских снага (регионалног) економског развоја, данас и сутра.

Постсоцијалистичке земље, које су протеклих година примљене у Европску унију (Мађарска 2004, Румунија и Бугарска 2007), још увек имају немалих проблема да артикулишу и реализују регионалне политике у својим оквирима. Њихова национална државна конструкција отежава функционалне регионализације, при чему се превасходно усредсређује на етнорегионалне политике. Може се очекивати да ће у наредном периоду, ако не буде узмицања у даљем развоју евроинтеграција, регионалне политике доживјети већи значај и обезбјеђивати већи субјективитет у унутрашњим и спољним политикама ових држава.<sup>75</sup>

Принцип децентрализације власти уређује се документима међународног права. Најзначајнији документи о децентрализацији су Европска повеља о локалној самоуправи (1987), Нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи (1997), Декларација о регионализму у Европи (1996), Европска оквирна конвенција о

---

<sup>75</sup> Ковачевић Бошко, (2012) *Регије и одрживи развој – путеви изградње*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр 269-277.

прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти (1980) и Декларација о регионалној самоуправи (2002).

Регионализам се може схватити као спровођење децентрализације путем територијалне подјеле. Регионалним принципом територијалне организације бави се Нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи, као и Декларација о регионализму у Европи, коју је донијела Скупштина европских региона, узимајући у обзир да су региони суштински и незамјенљиви елементи европског развоја и интеграција. „Регионална самоуправа означава право и способност највећих територијалних органа власти у оквиру сваке државе, који имају изабрана тијела, а у управном смислу се налазе између централне власти и локалних власти, и уживају искључива права, било као самоорганизације или организације повезане са централним властима, да управљају, у оквиру сопствене одговорности и у интересу становништва, значајним дијелом јавних послова, у складу са принципом супсидијарности”. Из дефиниције регионалне самоуправе, можемо видјети да се регионална самоуправа налази између централне власти и локалних власти и да региони имају право на самоорганизацију, тј. да усвајају и допуњују своје статуте у складу са уставом и законима. Право региона на самоорганизовање је основа аутономије региона. Ово право региона значи да регион може да уреди сопствену организацију и надлежност. Он то чини својим конститутивним актом, а то је по правилу статут.<sup>76</sup>

### 3.2.2. Правно уређење регионализма у Шпанији

Сам устав у преамбули изричито поставља као ултимативни критериј и предуслов било какве регионалне аутономије национално јединство. Уставом из 1978. Шпанија је постала тзв. држава аутономних заједница јер су поред историјских регија и остале захтијевале могућност аутономних овлаштења и институционалне изградње независно од Мадрида. У времену од 1979. до 1983. основано је 17 аутономних заједница (регија) и 2 градске аутономије, док је нижи ниво подјела остао на броју од 50 провинција.

Каталонија и Баскија, дијве сјеверне шпанске регије са јасно израженом етничком и културном особеношћу биле су и остале двије од три економски

<sup>76</sup> Ста Хервиг ван , (2012), *Кључне чињенице о регионализму у Европи*, у Зборнику радова Нове регионане политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар, стр. 380-394.

најдинамичнијих дијелова Шпаније. Тек трећи је мадридски регион. Ово непоклапање економске и политичке моћи је традиционално јачало разједињујуће силе присутне чак и у модерној шпанској историји. Овакве тенденције нашле су израза у бројним оружаним конфликтима. Када је у питању економска (не)развијеност, за Шпанију није карактеристична тако нагла подјела по линији сјевер-југ као у случају Италије. Кроз цијелу историју је подручје око Мадрида представљало економску периферију (као и цијела Кастиља, Екстремадура, и дијелови Арагона), док је исток – Каталонија, Валенсија и Балеарска острва, био и остао развијено, индустријско подручје, са значајним привредним потенцијалом. Андалузија на југу и Галиција на сјеверу, остале су на зачељу по степену економске развијености. Разлике су некада биле толико драстичне да се говорило и о унутрашњем колонијализму, који спроводе богатије регије над сиромашнијим. Концентрација привредне активности у неколико центара, по правилу је повлачила за собом и њихову преминацију у области политике, администрације, образовања, културе, итд. Економска неуједначеност је имала одлучујуће последице за процес децентрализације али је утицала и на прихватање начела интеррегионалне солидарности које је нашло и свој уставни израз у члану 2 Устава Шпаније. Прерасподјела дохотка у јавном сектору значајно је допринијела смањењу регионалних неједнакости. Недавне студије показују да сиромашније аутономне заједнице полако сустижу оне богатије. У периоду од 1989-1995. региони са највећом стопом економског раста били су Канарска острва (8,3%), Андалузија (7,8%) и Галиција (7,1%), у поређењу са „тромом“ Каталонијом и Валенсијом (6,5%). Такође, прерасподјела, условљена директним порезима, социјалним доприносима и монетарним трансферима, значајно је умањила регионалне разлике и то између 25% и 34%.

Шпански модел регионализације нема јасно одређен крај нити постоји јасна подјела између нивоа власти. Ради се о отвореном процесу који ће се развијати секвенцијално, а никако линеарно и хармонично. Узимајући у обзир цјелокупни теоријски оквир шпанског регионализацијског модела, уз елабориране посебности као што су отвореност, асиметричност и такмичење међу регијама, може се рећи да се ради о јединственом моделу „несавршеног федерализма“<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Moreno Luis, *Ethnoterritorial concurrence and imperfect federalism in Spain*, Working paper 93-10, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid, 1993., str. 6



Прије свега, шпански Устав из 1978. помирио је начело националног јединства с регионалном аутономијом. Споменути устав је компромис између двију радикалних позиција, класичне централистичке и федералистичке с великим степеном аутономије, на којем су инсистирале Каталонија и Баскија.<sup>78</sup> Могућност интеграције незадовољних историјских регија представљала је важну полазну тачку дефинисања новог политичког и територијалног уређења државе. Лекције из недавне историје омогућиле су политичку мудрост да се изиђе у сусрет историјским регијама у смислу одређеног степена аутономије, али и да се конститутивно одреди јединственост шпанске нације и државе, чиме се остварила сагласност свих политичких странака. Тиме је створена форма средњег пута којим је настала шпанска држава као „цјелина грађана, историјских националности и регија“

Шпански модел јединственим чине: отвореност, асиметричност и такмичење међу аутономним заједницама. Што се тиче отворености децентрализације, аутономне заједнице нису обавезне прихватити сва овлаштења које им Устав омогућује, то зависи прије свега од аутономних заједница, зато постоје различити облици стицања аутономних овлаштења.<sup>79</sup> Друга ствар је што отвореност подразумева могућност непрестане акумулације овлаштења под одређеним условима и процедурама, дакле Шпанци су регионализацију конституисали као отворени процес, а не затворени оквир јасно одређених овлаштења. Друга битна карактеристика је асиметричност, тј. поједине аутономне заједнице имају већа овлаштења у одређеним подручјима јавних политика у односу на остале регије. То свакако има везе с начинима стицања аутономије, али и посебностима у језику или историјском развоју које одређене регије имају. Тако на примјер само Баскија и Каталонија имају регионалну полицију, док Баскија и Наварра имају специјалне пореске аранжмане са централном владом; такође, уз кастиљски као службени језик, тај статус имају галицијски, баскијски, каталонски и валенцијски. Основне окоснице асиметрије су: неједнак економски развој и стопа незапослености, вањска политика коју воде Баскија и Каталонија мимо Мадрида, регионалне националистичке странке. На ове окоснице шпанска влада је покушала реаговати осамдесетих година тзв. политиком охрабривања осталих аутономних заједница на

<sup>78</sup> Барбарић Дражен, (2015), *Модел регионализације краљевине Шпањолске*, стр.131-148. Преузето са: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/Mostariensia\\_19\\_1\\_1\\_Page\\_1](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/Mostariensia_19_1_1_Page_1)

<sup>79</sup> Ибид.

повећање аутономности и изједначавања асиметрије која је била на страни историјских заједница.<sup>80</sup>

Шпански Устав познаје два начина стицања аутономије, бржи и спорији. Први је резервисан за историјске регије, чиме је на неки начин потврђена њихова аутономност из Устава 1931. као и плебисцитарна подршка њиховим статутима који датирају из времена Друге Републике. Овај су начин искористиле Каталонија, Баскија, Галиција и Андалузија. Други модел је нешто спорији јер након захтјева за аутономијом слиједи петогодишње раздобље ограничене аутономије, након које се преузимају овлаштења и не постоји разлика статуса регија у односу на историјске. Важно је истаћи да захтјев за покретање поступка стицања аутономије може доћи од локалног нивоа, тј. историјско повезаних провинција, или од шпанског државног парламента, уз обвезну потврду статуса аутономне заједнице од стране грађана на референдуму.

Темељни правни акт на којем се базирају институционални аранжмани и надлежности појединих регија су њихови статuti. С обзиром на разлике у процесу стицања аутономије постоје формалне и битне разлике између двије врсте статута: обичних и специјалних. Обични статuti односе се на неисторијске регије и потврђују се у шпанском парламенту у форми органског закона, док се специјални потврђују у оба дома државног парламента те морају на референдуму добити већину у свакој провинцији регије на коју се статут односи, а ради се о историјским регијама.

Законодавну власт у регијама имају регионалне скупштине, а треба истаћи да су закони аутономних заједница равноправни државним законима. Парламенти аутономних заједница су једнодомни, састоје се од минимално 25 до максимално 135 заступника којима је мандат ограничен на четири године. Заступници се бирају пропорционалним системом. Парламентарци из властитих редова бирају предсједника аутономне заједнице те контролишу његов рад и рад владе.

Демократски преображај Шпаније је на самом почетку у свој основни садржај унио тежње за остварење локалне и регионалне самоуправе на различитим нивоима у једној савременој и децентрализованој држави. Пренос надлежности са централног на регионални ниво одвијао се великом брзином. За државу која је скоро четири деценије

<sup>80</sup> Готовац Миљенко Костадинов Биљана, (2008), *Аутономне заједнице у Шпањолској*, Правник, 42, стр. 28.

била синоним за ауторитаран режим, унитаризам и гушење различитости, био је ово значајан напредак. Највећи број грађана, националности и региона коначно је био задовољан постигнутим рјешењем територијалне организације и степеном добијене аутономије. Они мање задовољни настојаће и у великој мјери успјети да, током осамдесетих и деведесетих прошире своје надлежности на нове области. Било је и оних потпуно незадовољних. Међутим, у односу на остале, њихов број је скоро занемарљив. Предвођени организацијом ЕТА, сепаратисти су, користећи терористичке методе дјеловања и огроман публицитет који их прати, допринијели да се у свијету уобличи свијест о Шпанији као држави испуњеној политичким и националним сукобима великог интензитета. Чак и када је опала њихова подршка у Баскији, ЕТА је настављала са убијањем цивила, киднаповањима и уношењем константне дозе страха међу домаће становништво. Тако је изгледало да је степен незадовољства и отпора званичној влади много већи него што је у стварности то био. Природно намеће се питање зашто се регионална држава није проширила ван граница Италије и Шпаније?

Узимајући у обзир да су данас у Европи ријетке једнонационалне државе, претпоставке за увођење региона сигурно постоје и ван ове двије земље. Њихове предности у односу на федералне јединице или јединице локалне самоуправе јасно су уочљиве на примјеру двије државе региона. Региони немају могућност да угрозе јединство државе, што је својствено федералним јединицама. С друге стране, они увијек уживају значајан степен аутономије и имају могућност да преко својих представника у парламенту учествују у одређивању својих функција. Због тога регионална држава имплицира постојање јаке, јединствене државе док три нивоа власти: општина, регион и држава, гарантују прерасподјелу надлежности и тако остављају простор за широку самоуправу. Оваква држава нужно тежи да буде демократска. Иако су предуслови за увођење аутономних заједница у Шпанији постојали и прије Другог свјетског рата, оне нису могле бити организоване све док франкистички режим није замијенила демократија. Њено консолидовање је повратно утицало на продубљивање процеса децентрализације што потврђује њихову наглашену међузависност.

Регионална држава је и правна држава, заснована на владавини права. У њој се мора поштовати хијерархија прописа и органа власти. Коначно, равноправан статус свих грађана је значајна карактеристика регионалне државе јер је правни статус

грађана уређен искључиво уставом и државним законима. Сигурно да идеје за преобликовање државног уређења постоје у земљама које још увијек трагају за најпримјеренијом формулом свог територијалног организовања, међу којима је и БиХ. Да ли ће се Шпанија и у којој мери приближити федерацији, остаје да се види али оно што је сигурно је да држава региона данас добро функционише.

### 3.2.3. Правно уређење регионализма и Италији

Италија се убраја у средње велике европске државе. По унутрашњем уређењу ријеч је о унитарној држави с јаком регионалном самоуправом. Основне јединице локалне самоуправе Италије су општине. Она је локална јединица која представља властиту заједницу, брине се о њеним интересима и развоју, по њиховом закону неким јединицама може се додијелити статус града, међутим тиме се не мијењају њихове надлежности и не разликују ни по чему од надлежности осталих општина, као примјер може бити да главни град Рим има статус општине. У вођењу метрополитанских градова настоји се превладати проблем различите урбанизације и индустријализације појединих дијелова земље те се жели најразвијенијим општинама и њиховим околним подручјима дати провинцијска овлаштења. Укупан број општина је 8.102 док је осцилација величине и броја становника појединих општина енормна. Тако највећа општина Рим има „2.547.677“ становника а најмања само 32. Површином највећа општина има 1.507 км<sup>2</sup> а најмања 0.1 км<sup>2</sup>. Географски гледајући развијени сјевер има већи број малих општина а неразвијени југ велике и многољудне општине. Талијански систем локалне самоуправе је тростепени. Тај систем чине, већ поменуте општине, те самоуправне јединице другог степена – провинције и метрополитански градови, те трећи степен који чине регије. Провинција је локална јединица између регије и општине, која представља властиту заједницу брине се о њеним интересима те подстиче њен развој. Провинција се састоји од одређеног броја општина те се може налазити само у систему једне регије. Оне обављају финансијске и стручно захтјевне послове које општине не могу обезбиједити. Садашњи број провинција је 107 и у благом је порасту. Талијански закон познаје девет метрополитанских подручја те допушта да се унутар тих метрополитанских подручја оснују метрополитански градови. Они су локалне јединице које се састоје од општине центра метрополитанског подручја повезане уским економским, културним и социјалним везама. Али још увијек није успостављен ни један метрополитански град. Регије су највише

самоуправне јединице. Има их око 20. Међутим разликују се од обичних регија којих има укупно 15, те регије с посебним статусом којих има 5. Три регије стекле су посебан статус ради заштите националних мањина, док су Сицилија и Сардинија тај статус стекле због своје територијалне одвојености и различитог начина управљања након Другога свјетског рата.

Регије су законодавно, финансијско и управно самосталне и имају значајна овлаштења над провинцијама и општинама. Устав и закон Италије наводи начело супсидијарности као темељно начело при подјели послова између централне државе, регија, провинција и општина. Општини припадају све управне функције и сви послови који се односе на становништво и подручје општине, те послови и задаци у основним подручјима социјалних служби, уређења и кориштења простора те економског развоја. Послови самоуправног дјелокруга у талијанском Закону нису набројене, чак ни као примјер, већ се примјеном начела супсидијарности таквим сматрају сви послови којима се непосредно задовољавају потребе локалног становништва. Пресумпција је на страни локалних јединица те су оне овлаштене обављати све послове, осим оних који су им изричито искључени. Властити послови општине су: основно и средње школство, комуналне службе, издавање грађевинских дозвола, одржавање локалних путева и сл. Закон не разликује изричито послове факултативног и облигаторног дјелокруга, већ свака општина сама на свом подручју организује обављање оних послова за које сматра да су потребни за задовољавање потреба локалне самоуправе. У складу са монотипским начелом све општине имају једнаке надлежности, без обзира на то је ли ријеч о градским или руралним општинама. Због постојања изразито великих градских општина морају се основати децентрализоване јединице мјесне самоуправе које ће обављати локалне послове које ће им повјерити општина, закон стимулише повезивање општина ради заједничког квалитетнијег и економичнијег обављања локалних послова. Пренесене послове може пренијети централна држава, али и регија путем властитог законодавства. Ако држава или регија општини обезбиједи довољно финансијских средстава може општини пренијети и друге послове.

Основне одредбе о локалној и регионалној самоуправи у Републици Италији налазе се у њеном Уставу те уставним законима којима је одређеним подручјима утврђен посебан статус. Осим овим прописима, локална самоуправа у најширем смислу уређена је низом закона и других прописа којима се рјешавају одређена питања

регионалног, провинцијалног и локалног уређења земље, посебно правни систем локалних власти, оснивање и рад регионалних тијела, избор чланова регионалних, провинцијалних и општинских представничких тијела, избор градоначелника, председника провинцијалног вијећа и председника општинског вијећа, овлаштења Владе за уређивање питања финансирања локалних власти те за повјеравање одређених послова државне управе регионалним, провинцијалним и општинским тијелима као и права држављана земаља Европске уније на локалним изборима.<sup>81</sup> Надзор државних тијела над самоуправним тијелима општина, провинција и регија обухвата надзор над њиховим радом као и прописима и управним актима које доносе, а у регијама и надзор над регионалним законима. Надзор над актима провинција и општина проводи надзорни одбор регије, који може имати своје пододборе за поједина управна подручја. Одбор се састоји од експерата које именује регионално вијеће, судија, службеника у јавним службама и правника. Надзор се састоји само од оцјене законитости и не обухвата оцјену сврсисходности. Акт за који је покренут поступак надзора ступа на снагу ако га надзорни одбор не укине у року од двадесет дана.<sup>82</sup> Провинцијално и општинско вијеће може бити распуштено рјешењем Председника Републике у одређеним случајевима.

Италија је по свом уређењу унитарна држава, а талијански управни систем традиционално изразито централизован. То је и разумљиво, јер је Италија уз Њемачку, посљедња од великих европских држава која је успјела превладати феудалне партикуларизме и створити јединствену националну државу. Тај процес уједињења талијанског етничког простора одвијао се средином 19. Вијека. Током 90-их година двадестог вијека италијански је управни систем, слично као и у осталим индустријски развијеним земљама, био захваћен корјеним реформама. Саставни дио тих институционалних промјена је јачање улоге регионалних јединица у оквиру талијанског управног система. Регије су као јединице локалне самоуправе релативно новија појава. Њихово је оснивање предвиђено тек Уставом 1948. године. Пет регија које обухватају већа острва или подручја која су ближа граници, и које имају значајну

<sup>81</sup> Антић Теодор, (2002), *Компаративни приказ сустава локалне самоуправе у неким европским државама*, Полит. мисао, Вол. XXXIX, бр. 4, стр. 44-86., преузето са: <file:///F:/Teodor%20Aniti%C4%87%20komparativna%20lokalna%20samouprava.pdf>

<sup>82</sup> Ибидем

неталијанску популацију зову се „регије са посебним овлашћењима“.Једна од темељних слабости у постојећем сиситему локалне самоуправе је велика расцјепканост.<sup>83</sup> Велики је број малих општина концентрисан углавном у сјеверним регијама.Ове општине имају врло висок ниво трошкова и нуде нижи ниво јавних услуга, него веће јединице локалне самоуправе. Постоје значајне разлике у функционисању јединица локалне самоуправе у централним и сјеверним дијеловима. Може се рећи да су јединице локалне самоуправе у централним и сјеверним дијеловима Италије много успјешније у свом дјеловању него оне на југу Италије. Може се закључити да су јавни трошкови локалних јединица и на сјеверу и на југу Италије првенствено детерминисани приходима од властитих пореза.Фискални односи у Италији детерминисани су првенствено разликама између талијанског сјевера и југа . Бруто друштвени однос у богатим регијама као што су нпр. Ломбардија и Valle d Aosta је два и по пута већи него у сиромашним регијама, као што је Цалабриа. Дубоке регионалне разлике карактеристика су сваке индустријски развијене земље. Ипак, ни у једној богатијој западној земљи ове разлике између појединих регија нису тако дубоке као у Италији. Зато у Италији постоје снажне центрифугалне и центрипеталне тенденције. Центрифугалне тенденције се очитују у тежњи за даљом регионализацијом земље, уз јачање фискалног и управног капацитета регија, као темељних јединица регионалне самоуправе.Регијама се у односу на централну власт жели дати снажнија институционална аутономија. Овакве тежње долазе првенствено из богатијих сјеверних регија, које желе већи степен самосталности у односу на централну власт. Центрипеталне тенденције изражене су у отпору према регионализацији, који долазе из јужних дијелова Италије.Други противници регионализације Италије су провинције, које данас представљају јединице локалне самоуправе другог степена, те општине као јединице локалне самоуправе првог степена.И код једних и код других постоји изражен страх од губитка дијела њихових досадашњих овлашћења.А страх постоји и код талијанске политичке елите како би регионализација земље могла довести до

---

<sup>83</sup> Кларић Мирко,(2005), Локална самоуправа у Италији према новом моделу, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.42.стр.165-184. Преузето са:  
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/zb200501\_165%20(2).pdf

сецесионистичких тенденција, посебно у сјеверним дијеловима земље.<sup>84</sup> Закључно може се рећи да је талијански територијални управни систем високо централизован те треба дубоке промјене које би оснажиле улогу регионалних власти. На међународној сцени питање децентрализације мотивисано је првенствено етничким и језичким разлозима, те савременим глобализацијским процесима, јачања регија, уз истовремено слабљење улоге државе. Из претходног може се видјети да Италија, иако је ријеч о земљи с више деценијском демократском традицијом, која је 1990. ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи, још не поштује у потпуности све њене одредбе те је карактерише још увијек изражен висок степен централизације. Тај високи степен централизације може се видјети првенствено у начину контроле централне државе над локалним актима и тијелима. Процес децентрализације започео је у Италији прије готово двадесет година, али иако се виде знатни помаци, он још није дао све очекиване резултате. Ипак, Италија у свом систему локалне самоуправе има и много позитивних искустава које би и БиХ требала примијенити.<sup>85</sup> Прво ту се мисли на општинског секретара или колегија економско-финансијских ревизора, који уводе елемент стручности и професионалности те помажу изабраним локалним функционарима, те на локални изборни систем који обезбјеђује већу стабилност локалних власти. Оно што најјаче обиљежава реформу талијанског система локалне самоуправе јест јачање регија и ширење њихових овлаштења. Италија је земља с јаком регионалном самоуправом, а постоје чак и тенденције њене федерализације.

### **Сличности у организовању регионалне државе у Италији и Шпанији**

Тешко је пронаћи државу чија је организација власти бар она вертикална слична оној у Шпанији. Без обзира што се показала више него успјешном у превазилажењу историјских и политичких противрјечности, регионална држава до данас није стекла већи број присталица. Због специфичности регионалне државе занимљиво је направити поређења два постојећа модела. Шпанија и Италија, односно њихове политичке елите су, узимајући у обзир етничке, географске, економске и историјско-институционалне факторе, одступиле од постојећих рјешења државног уређења и створиле државе

---

<sup>84</sup> Ибид.

<sup>85</sup> Манојловић Ромеа, (2008), *Локална самоуправа у Републици Италији*, Хрватска јавна управа, год.8, бр.4., стр.1087.1103. Преузето са:  
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/2008\_4\_11\_Manojlovic.pdf



подијељене на регионе што је омогућило рјешење за највећи број њихових државотворних питања али и створило претпоставке за бржи привредни развој и усавршавање демократије. Постоје бројне сличности између ове двије државе. Обе су медитеранске земље са специфичним јужњачким менталитетом и обичајима свог становништва. Њихове националне државе јављају се тек у другој половини XIX вијека; као посебан облик државног уређења, регионална држава се јавља најприје у Италији 1948, па затим и у Шпанији 1978. Обе су искусиле владавину ауторитарног режима; и обе су након завршетка периода диктатуре одлучно раскинуле са прошлошћу и поучене претходним искуством постале једне од најватренијих заговорника демократије на старом континенту.<sup>86</sup> У достизању својих идеала, оне су кренуле новим путем. Јаке унионистичке тенденције више нису биле одрживе, првенствено због привредног јачања периферија али и јачања националних покрета. Унитарна држава, чак и са великим степеном аутономије и локалне самоуправе, није могла ни бити узета у разматрање, јер би незадовољство периферних националиста само одвело у већу политичку нестабилност. Федерација би, са друге стране, била превелики уступак чак и за националности чији је идентитет деценијама угушиван од стране фашиста и франковаца.

Идеја регионализма у Италији дошла је до изражаја 1948. када је Уставом установљено двадесет региона, као посебне аутономне организације са знатним степеном самосталности. Услед бројних специфичности италијанског друштва, поред петнаест региона са редовним статусом уведено је и пет њих са посебним статусом. То су региони које образују два велика острва, Сицилију и Сардинију и три региона који се налазе на границама са Француском (Vald'Aosta), Аустријом (Јужни Тирол) и Словенијом (Јулијска Венеција), и који се одликују мјешовитим саставом становништва. Остали региони образовани су узимајући у обзир историјске и географско економске критеријуме. Степен аутономије пет региона са посебним статусом већи је него у случају осталих.

---

<sup>86</sup> Перовић Бојана, (2010), *Уставно уређење регионалне државе у Шпанији*, стр. 489–530, преузето са: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551003489P.pdf>

У Италији је, тако више него у Шпанији, изражена асиметрија у организацији региона и степену надлежности које су им повјерене. Региони располажу широким правом на самоорганизовање, имају бројне надлежности регионалног карактера а обезбијеђени су им и сопствени приходи. Рад њихових органа је под сталним надзором централних органа. Региони представљају изборне јединице за избор у горњи дом парламента, Сенат. Региони су највише територијалне организације земље, у њиховом саставу су покрајине (њих 92), као јединице другог степена локалне самоуправе. Иако је пројекат регионалне државе остварен у Италији тридесет година раније него у Шпанији, нацрти и идеје за овакву државу јавили су се још за вријеме Друге Републике (1931-1939).

Уставом Шпаније из 1931. историјским заједницама признат је значајан степен аутономије и тако начињен први корак ка стварању децентрализоване државе, која због избијања Грађанског рата, тада није била створена. Правни основ за израду свог устава, уставотворци Италије су нашли управо у Уставу Друге Републике и његовом концепту интегралне државе схваћене као синтезе федералне и јединствене државе.<sup>87</sup>

Док је у Италији одлуку о увођењу мреже региона на које ће се земља дијелити донијела Уставотворна скупштина њиховим набрајањем у Уставу, у Шпанији су аутономне заједнице образоване на иницијативу локалног становништва. Самим тим је образовање региона могло да буде обављено уз поштовање традиције. Формално, и у Италији и у Шпанији је уставима прокламовано унитарно уређење, само се уставне формулације донекле разликују. Док се у Италији говори о јединственој и недјеливој Републици, Устав Шпаније потврђује „нераскидиво јединство шпанске нације, заједничке и недјеливе отаџбине свих Шпанаца“.

Највиши конститутивни акт региона у обе државе носи назив статута. Он ни у једној од њих не представља акт који самостално доноси највиши регионални орган. Статут или потврђује Парламент или га он и доноси. Тако се обезбјеђује његова сагласност са уставом и законом. У обе регионалне државе надлежности региона се јасно разликују од надлежности јединица локалне самоуправе и у начелу се приближавају надлежностима федералних јединица. Надлежности региона у обе земље прилагођене су значају региона у систему, чиме се држава растеређује надлежности

---

<sup>87</sup> Ибид.

чије обављање, без опасности по државно јединство, може повјерити првој нижој степеници у организацији власти. У обе земље је предвиђена могућност додјелљивања регионима и других, у уставима ненаведених надлежности, што говори о флексибилности система и евентуалном прилагођавању потребама различитих региона.

Када се ради о организацији регионалне власти, примјетне су велике сличности у Италији и Шпанији. Свуда постоји изабрано представничко тијело као највиши орган региона, извршни колегијални орган и инокосни предсједник као спона између државних и регионалних органа. У регионима обе државе постоји посебан орган централних власти, владин комесар у Италији, односно делегат владе у Шпанији. Он руководи радом државних органа на подручју региона и истовремено врши непосредан надзор над радом регионалних органа. Представништво шпанских региона у Сенату обезбјеђује се путем избора сенатора од стране законодавне скупштине аутономне заједнице, а у Италији путем општинских непосредних избора. Али осим ових изабраних чланова у случају Италије у Сенат улазе бивши предсједници републике, као и највише 5 доживотних сенатора које предсједник Републике може именовати пред грађанима са посебним заслугама.<sup>88</sup> Сенат Шпаније, поред сенатора изабраних на нивоу региона (њих 51), чини и њих 208 директно изабраних на нивоу провинција.<sup>89</sup> Ни у једном случају Сенат не представља дом класичног територијалног представништва. Сигурно је да избор представника региона од стране регионалних скупштина отвара могућност евентуалног утицаја тих скупштина на доношење одлука у централном парламенту и тиме доприноси јачању региона као саставних чинилаца државне организације. Заступљеност региона у Сенату, у обе земље није паритетна, већ стоји у зависности од броја становника региона.

Положај два дома парламента у Италији и Шпанији се битно разликује. Док су у првој оба дома равноправна и у законодавној сфери и у сфери односа са владом, у Шпанији Конгрес посланика ужива превласт над Сенатом у обе сфере. У случају да Сенат стави вето на законски приједлог изгласан у Конгресу посланика, овај поновним одлучивањем може анулирати дејство тог вета и коначно сам усвојити закон. У односима са егзекутивом, доњи дом такође има превласт, јер он бира владу и она за

<sup>88</sup> La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 59, op. cit., p 11.

<sup>89</sup> Constitución Española, Artículo 69, El Senado, Cámara de representación territorial, op. cit., p. 14.

свој рад одговара искључиво њему. У обе земље региони имају право законодавне иницијативе.

Ни у Италији ни у Шпанији у организацији регионалних власти не функционише парламентарни систем. Он би се више могао упоредити са скупштинским системом јер извршни орган нема могућност да распусти представничко тијело региона. Не може се оспорити да се регионална држава, као рјешење за ове двије земље, до сада добро показала. Шта више, ниједан други модел територијалне организације не би могао у довољној мјери да задовољи различите потребе и интересе свих грађана, националности, друштвених група и економских субјеката. Иако незадовољства постоје, она се везују прије свега за екстремну десницу, сепаратистичке групације или терористичке организације активне у Шпанији. Али ни децентрализација у обе земље није окончана. Она је процес који је деценијама обликовао изглед и структуру Италије и Шпаније, тако да се државе региона данас битно разликују него на почетку овог процеса. За само четврт вијека, Шпанија и Италија су прешле огроман пут од традиционалистичке аутократије до плурализма и демократије, досегавши високе стандарде грађанских права и опште једнакости, јавних слобода и бриге о здрављу, образовању и култури. Њихови грађани углавном осјећају неку врсту колективног поноса на одвијање сопственог преображаја, без обзира на нимало згодан континуитет с претходном историјом. Као и остали демократски процеси који се одвијају у овим земљама и процес децентрализације власти достигао је значајан степен народне подршке и увелико превазилази праксу унутрашњих конфликта.

Регионализација која је у њима извршена била је изазвана специфичностима етничког, културног, језичког и историјског карактера. У обе земље су постојале и постоје још увијек федералистичке идеје које су и утицале да се напусти унитарно уређење и уведу облици регионалне државе. У Шпанији највећи утицај имају историјски разлози: чињеница да је у средњем вијеку постојало више самосталних државица, које су и послије интегрисања у јединствену шпанску монархију очувале свој посебан идентитет. Њени становници говоре различитим језицима, а постоје и разлике у обичајима, традицији...За разлику од унитарне и федералне, регионална држава није широко распрострањен и прихваћен концепт вертикалне организације иако модерна Шпанија и Италија представљају примјере добре праксе. Имајући у виду

бројност регионалних идентитета и јаке културне особености у Каталонији, Баскији, Галицији и другим областима, поставља се питање да ли би било који други модел територијалне организације могао бити одржив у таквом друштвено-културном окружењу. Након периода Франкове диктатуре која је пријетила да уништи културни и историјски идентитет шпанских народа, захтјеви за децентрализацијом постали су још израженији резултирајући усвајањем новог Устава 1978. године. Овим чином постављен је камен темељац модерне шпанске демократије засноване на аутономним заједницама као посебним облицима децентрализоване државе и територијалне аутономије.

У Европи постоје свега двије регионализоване државе па није лако учинити теоријска уопштавања. Уз многе разлике постоји додирна тачка два примјера.- И Италија и Шпанија познају четворостепену структуру територијалне организације. Италија је подијељена на општине, провинције и регионе, док у Шпанији постоје општине, провинције и аутономне заједнице. У оба случаја четврти степен територијалне организације је држава.

Специфичности Италије и Шпаније, као и Белгије прије њеног претварања у федерацију, довеле су у новије вријеме до стварања нарочитог типа државе која се назива регионалном државом. Тај тип државе се може означити као трећи облик државног уређења, који се налази између унитарне државе и федерације. Наведене државе су још увијек унитарне државе (нису федерације), али су њихови региони признати као облици територијалне аутономије са сопственом влашћу и функцијама. Читава Италија је подијељена на 20 региона, од којих 15 има редован статус и пет специјални статус (у смислу посебног степена аутономије). Шпанија је Уставом од 1978. године признала и гарантовала право на аутономију националностима и регионима, на основу чега је образовано 17 аутономних заједница. Природа нове државе није у свему јасна, али је очигледно да је ријеч о новом типу регионалне државе. Недавним промјенама белгијског устава, раније регионалне заједнице добиле су статус чланица федерације, чиме се показало да регионализација државе може бити пут њеног претварања у федерално уређену државу.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Милосављевић Богољуб, (2005) *Појам локалне самоуправе, систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, стр.19-22.

Региони са знатним степеном аутономије успостављени на читавој територији Италије и Шпаније дали су овим двјема земљама нарочити облик државног уређења назван регионалном државом. Такав је облик имала и Белгија до њеног претварања у федерацију. Италија се сматра зрелом регионалном државом, док је Шпанија тако уређена тек после Устава из 1978. године. Сам модел је заснован на идејама из шпанског републиканског устава (1931), кад је био назван „интегралном државом”. С правног гледишта, регионална држава је још увијек унитарна држава, има само један устав, којим је одређен и статус региона. У суштинском смислу, разлика између регионалне државе и ублаженог федерализма није тако велика. Ипак, регионализам је „млађи брат” федерализма.<sup>91</sup>

Интересантни су примјери Парламента Шпаније и Италије. Парламент (Генерални Кортес) Шпаније је дводоман и чине га Конгрес и Сенат. Регионални принцип примијењен је при избору Сената, али, у специфичном облику и при избору посланика Конгреса. Према Уставу Шпаније Сенат је дом територијалног представништва. Уставом је уређен и начин избора сенатора на регионалном принципу, па овај принцип ужива и уставну заштиту. Сви сенатори не бирају се на исти начин. Дио сенатора (204) бира се непосредно. Основни принцип при њиховом избору је једнака заступљеност сваке покрајине у Сенату. Свака покрајина бира једнак број сенатора (по 4 сенатора) независно од своје величине, броја становника, економске снаге и др.<sup>92</sup>

Шпанија је своју транзицију ка демократији ослањала на елементе италијанског система, као и њемачког система кооперативног федерализма.

У европском простору то се додатно подстиче и ојачава све плодотворнијом сарадњом и хоризонталном размјеном искустава и учења преко региона и локалних власти и институција ЕУ.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Милосављевић Богољуб, (2012), *Уставноправни аспекти регионализма*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд,: ДЦ Графички центар, стр. 99 -112.

<sup>92</sup> Пајванчић Маријана, (2008), *Уставни оквир регионалне државе*, Дио И Регионална држава-међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад, стр:50-66.

<sup>93</sup> Јовановић Милан, (2012), *Дилеме и ограничења Србије у развоју регионалне демократије*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд,: ДЦ Графички центар, стр. 61-73

Наиме, и федерације и унитарне државе конкретно постоје у широком распону степена централизације и децентрализације тако да се могу упоредити са нијансама у спектру дугиних боја. Због тога се у пракси открива да је најдецентрализованија унитарна држава ближа федерацији него унитарној држави (нпр., Италија), а најцентрализованија федерација ближа унитарној држави (нпр. Аустрија).<sup>94</sup>

Принцип репрезентовања региона у законодавном тијелу централне власти остварује се у различитим облицима у компаративној уставој пракси.<sup>95</sup>

Такође, док се развој шпанског федерализма често, и рекло би се с пуно права, узима као модел процеса транзиције друштва из аутократског у демократско, начин доношења одлука о финансијским аранжманима финансирања региона и даље има пуно одлика арканске политике, којом се доводи у питање демократски карактер. Преговори се одвијају и одлуке доносе иза чврсто затворених врата, прије свега у оквиру Савјета за фискалне и финансијске политике и у склопу билатералних консултација, а јавности се објављује само један њихов дио. Региони у Италији имају знатан ниво пореске аутономије и склони су да ту аутономију и користе. Стопе пореза које уводе често су више од стандардне, а примјењују се и олакшице за поједине категорије обвезника. Ипак, када се процењује сам ниво пореске конкуренције, примјећује се да пракса снижавања стопа најзначајнијих пореза ради привлачења нових инвестиција или задржавања постојећих обвезника није много раширена. Стиче се утисак да је приступ који већина региона користи такав да имају високе опште стопе пореза, а да онда, користећи ниже стопе за поједине категорије, протежирају поједине привредне дјелатности или категорије обвезника. И на крају, општи закључак је да само смањење стопе пореза, нарочито ако је ограничено законским прописима, нема

---

<sup>94</sup> Кутлешћ Владан, (2012), *Основна питања уређења регионалне државе –компаративни Приступ*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, : ДЦ Графички центар, стр. 73-83.

<sup>95</sup> Пајванчић Маријана, (2009), *Уставни оквир регионалне државе*, Центар за регионализам, Нови Сад, стр.1-31

потенцијал да значајније привуче инвестиције у оне средине којима недостаје квалитетна инфраструктура и широк спектар јавних услуга.<sup>96</sup>

Шпанија представља драгоцјен извор искустава за сваку земљу која размишља о могућности регионализације. Систем финансирања региона је свакако добрим дијелом заслужан за одрживост регионализације у овој земљи, а асиметричност и еволутивност су најважније карактеристике овог система. Региони у Шпанији су направили импресиван помак од модела финансирања заснованог на трансферима до модела који се ослања на сопствене приходе. Ипак, позамашан списак пореза пренијетих регионима сакрива једну важну чињеницу, а то је да ти порези нису механизам фискалне конкуренције у Шпанији и да у одређеној мјери стоје као украс система. То је случај захваљујући чињеници да је укупан ниво средстава којима располажу буџети региона више резултат калкулација и ценкања о износу њихових потреба за које ће се обавезно обезбиједити средства из државног буџета него резултат ангажовања региона на томе да обезбиједи оптимални порески микс за привреду и грађане на својој територији. Стабилност регионалног развоја Шпаније је очигледно подржана спремношћу централне државе да обезбиједи да региони немају финансијске штете од реформи, и да чак преузме на себе трошкове неагилности региона у управљању сопственим порезима, па и елементе фискалне неодговорности на регионалном нивоу. Значај региона у систему јавних расхода Шпаније је толики да је кредитна кућа Модду'с, када је у марту 2011. снижавала кредитни рејтинг Шпаније, као један од два основна разлога навела „неизвесне фискалне изгледе за неке регионе“. Такође, док се развој шпанског федерализма често, и рекло би се с пуно права, узима као модел процеса транзиције друштва из аутократског у демократско, начин доношења одлука о финансијским аранжманима финансирања региона и даље има пуно одлика арканске политике, којом се доводи у питање демократски карактер. Преговори се одвијају и одлуке доносе иза чврсто затворених врата, прије свега у оквиру Савјета за фискалне и финансијске политике и у склопу билатералних консултација, а јавности се објављује само један њихов дио.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Васиљевић Душан, (2012), *Сопствени приходи и донети пореске конкуренције на регионалном нивоу*, у Зборнику Нове регионалне политике и европска искуства, ДЦ Графички центар, Београд, стр. 231-243

<sup>97</sup> Васиљевић Душан, (2010) *Сопствени приходи регионалног нивоа власти - пример Шпаније*, у Агенда, часопис за јавну управу и локалну самоуправу бр.5, Палго центар Београд, стр.24-32.



Изrada квалитетног НДП-а подразумијева учешће најширег могућег спектра актера који могу имати користи од претприступне помоћи ЕУ.<sup>98</sup>

Најразвијенији региони су могли да користе највише до 50% бесповратних средстава (грантова) из структурних фондова, региони који су били испод просјека ЕУ за више од 75% од тог просјека могли су да користе до 75% бесповратних средстава, а региони који су у категорији најмање развијених могли су да примају бесповратну помоћ до висине од 90% вриједности пројекта. Висина кохезионих фондова које је могла да користи појединачна земља износила је до 4% БДП.<sup>99</sup>

Требало бих се упитати постоји ли генерално европски модел регионалне самоуправе.<sup>100</sup> Једноставно треба рећи да опште формуле, стандардног обрасца европска традиција и европско право нема, везано за европску регионалну политику.

#### 3.2.4. Правно уређење регионализма у Хрватској

Крајем 1992. г. Хрватски Сабор изгласао је Закон о локалној самоуправи и управи, у којем су дјелимично била уграђена и нека начела Европске повеље о локалној самоуправи.

У хрватској историји регије као управне и самоуправне територијалне јединице нису егзистирале. Али, ни упркос труду неких да нађу конекције између историјског жупанијског уређења и актуелне подручне (регионалне) самоуправе, такође сматра се да нису у праву. Можда је ово добро вријеме да се ово питање отвори и на политичкој сцени пуно храбрије, а онда и ефикасније. Расправе о неуједначеном развоју Републике Хрватске присутне су у медијском простору у смислу кукњаве и ниских политичких удараца, што засигурно не умањује девијације у привредном смислу, него

<sup>98</sup> Ковачевић Маја, (2012), *Финансијска помоћ Европске уније и изазови Апсорпционог капацитета Србије*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар, стр. 199-213.

<sup>99</sup> Лазаревић Гордана, (2012) *Србија и кохезиони фондови*, у Зборнику Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар, стр. 213-231.

<sup>100</sup> Врбошић Јосип Гардош Миро, (2014) *Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини*, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 891-906.

отвара простор за политичку промоцију не регионалних питања него регионалистичке или још боље речено изолационистичке матрице.

И овдје је видљиво да европске регије имају првенствени задатак афирмације начела супсидијарности, уско повезано с привредним развојем. Оне у себи укључују ниво одлучивања и одговорности вишу од локалне јединице, а која опет због "близине грађана-бирача" то боље може реализовати него средња влада. У том склопу, према становишту Европског парламента, регионализација у заједници је фактор развоја и социјалне кохезије, фактор демократизације у европским интеграцијама те фактор промовисања културних вриједности." Да регионална концепција развоја Хрватске полако улази у политички и правни живот Хрватске презентно говори чињеница доношења Закона о регионалном развоју Хрватске 2009. године. Очито да Закон није донио побољшања, јер је донесен нови Закон о регионалном развоју Републике Хрватске и ступио је на снагу 1. јануара, 2015. године. Питања локалне и регионалне самоуправе у Хрватској су већ дуго времена отворена.<sup>101</sup>

Главне новине које доноси нови ЗРР Хрватске су:

Прво, даље унапређење и изградња система вођења регионалне политике. Нови ЗРР иде корак даље у изградњи цјелокупног и кохерентног система управљања и вођења политике регионалног развоја стављајући нагласак посебно на оне актере који досада нису у довољној мјери били препознати као актери политике регионалног развоја. То се посебно односи на урбана подручја, препознавање потребе консултовања научне и стручне заједнице у обликовању, праћењу и провођењу политике регионалног развоја те побољшању постојећих законодавних рјешења и потпуном преласку на нови и модернији приступ рјешавању слабије развијености појединих подручја Републике Хрватске.<sup>102</sup>

Друго, јачање урбане димензије политике регионалног развоја Републике Хрватске. Нови ЗРР уводи категорију урбаног подручја и додатно међу њима разликује агломерацијска подручја и остала урбана подручја.

---

<sup>101</sup> Ибид.

<sup>102</sup> Narodne novine br. 147/2014. Преузето [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_12\\_147\\_2751.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_147_2751.html)

Треће, додатно јачање и операционализација начела партнерства и сарадње. Постојећа институционална инфраструктура утемељена на начелу партнерства и сарадње додатно је ојачана како би се ојачала улога свих актера регионалног развоја. Уводи се обвезно консултовање партнерског вијећа за подручје жупаније приликом доношења жупанијске развојне стратегије и потреба обавезног давања мишљења на жупанијску развојну стратегију као неизоставног предуслова њеног усвајања.

Четврто, унапређење стратешког програмирања регионалног развоја. Задржава се категорија жупанијске развојне стратегије посебно наглашавајући потребу да се тим документом обухвати цјелокупно подручје жупаније и води рачуна о равномјерном развоју свих њених дијелова. Уважавајући значај урбаних подручја уводи се стратегија развоја за урбана подручја како би се посебно истакла важност стратешког планирања развоја ширих агломерацијских подручја и осталих урбаних подручја. Нови ЗРР почива на програмском подстицању развоја па тако предвиђа доношење два вишегодишња програма за подстицање свеукупне регионалне конкурентности и урбаног развоја. То су Програм подстицања регионалне конкурентности и урбаног развоја и Програм одрживог друштвеног и привредног развоја потпомогнутих подручја. На тај начин ће се јачати стратешки приступ развоју слабије развијених подручја и стварати претпоставке за њихов излазак из категорије потпомогнутих подручја, што је дугорочни показатељ успјешности политике регионалног развоја.<sup>103</sup>

Пето, афирмисање науке и струке у процесу јавне политике. Подразумијева оснивање Савјета за регионални развој који би требао пружати научну и стручну подршку министарству надлежном за регионални развој у вођењу савремене и модерне политике која ће позитивно утицати на развој слабије развијених подручја. Улога Савјета је да за потребе надлежног министарства прати стање и трендове у регионалном развоју Републике Хрватске, предлаже смјернице политике регионалног развоја како би се осигурао равномјернији развој свих дијелова Републике Хрватске, разматра планске документе средњег нивоа од важности за регионални развој и о томе даје мишљење министарству надлежном за регионални развој, разматра програме за подстицање регионалног развоја који се доносе на темељу новог ЗРР, анализира и по

<sup>103</sup> Ибид. [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_12\\_147\\_2751.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_147_2751.html)

потреби израђује стручне подлоге за доношење одлука значајних за провођење политике регионалног развоја, те обавља друге послове које му повјери министар.

Шесто, јачање улоге регионалних координатора. Регионални координатори требају одражавати приступ који осигурава да они постану центри изврности који ће бити у стању да буду чворишта у мрежи актера развоја и задовољавати интересе свих локалних и регионалних јединица у којима те агенције дјелују. Циљ новог ЗРР је да се регионални координатори додатно афирмишу као центри стручности, знања и капацитета који ће бити један од кључних актера у припреми пројекта документације, стратешком планирању и сервисирању већег броја актера регионалног развоја на терену. На тај начин отвара се могућност додатног јачања капацитета регионалних координатора и осигурава се да је за запошљавање у њима приоритетни критериј стручност.

Седмо, везивање мјера подстицања развоја искључиво уз индекс неразвијености. Све мјере подстицања развоја у будућности ће се везати за индекс развијености као темељни инструмент утврђивања степена развијености свих јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе у Републици Хрватској.

Бивши предсједник Републике Хрватске Иво Јосиповић је у вези новог Закона о регионалном развоју Хрватске рекао да Хрватску види као пуно више децентрализовану државу те да нови Закон треба омогућити равномјеран развој Хрватске.»Искуство других нам показује да квалитет живота зависи у доброј мјери јесмо ли потпуно децентрализовали или смо све лоцирали у поједина министарства. Хрватска треба да буде битно више децентрализована, гдје је много више послова и новаца на локалном нивоу», «Након 20 година државе треба подвући црту - јер није иста ситуација прије 20 година и данас - и то без политикантства», казао је. Треба видјети је ли садашњи систем оправдан пошто јединице регионалне и локалне самоуправе располажу с 10 посто укупних прихода док с 90 посто управља централна држава.»Важно је да више послова, новца и одговорности за свакодневни живот грађана буде на локалном нивоу и за то треба наћи оптимално рјешење. Сматра да ће сигурно доћи до промјене броја јединица, и облика, те да ће све бити боље и функционалније него сада».<sup>104</sup>

<sup>104</sup> <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/nacrt-prijedloga-zakona-o-regionalnom-razvoju---344619.html>

У процесу хармонизације националних политика регионалног развоја са принципима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније земље западног Балкана су постигле различите успјехе. Највећи успјех је постигла Хрватска. У фебруару 2012. године је успостављена коначна подјела на статистичке регије у складу са Номенклатуром територијалних јединица за статистику. Хрватска је подијељена на двије регије НУТС 2 нивоа: Континенталну и Јадранску Хрватску. Регије НУТС 3 нивоа су остале постојеће жупаније, а општине и градови припадају класификацији Локалних административних јединица. Хрватска у цијелости према броју становника припада НУТС 1 нивоу.<sup>105</sup> У новом Закону о регионалном развоју од 2015. посебно је наглашена потреба уједначеног регионалног развоја као и солидарности према мање развијеним регијама а дефинисан је и начин разврставања јединица локалне и регионалне самоуправе према индексу развијености. Институционални носилац регионалног развоја је државно Министарство регионалног развоја. Поред министарства значајну улогу у планирању и имплементацији политике регионалног развоја има Агенција за регионални развој као посебна јавна установа коју оснива влада.

Поред наведених институција и установа статистичке регије у Хрватској имају „Партнерска вијећа“, као савјетодавна тијела која сачињавају представници државне управе, жупанија, општина и градова, цивилног друштва, те привредних и других субјеката. Проведеним реформама у интеграцијском процесу Хрватска је националну политику регионалног развоја ускладила са начелима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније. Тиме је испунила дио услова за чланство у Европској унији и створила је институционалну и правну основу за приступ структурним фондовима Европске уније за регионални развој. У процесу интеграције Хрватске у Европску унију питање регионализације је добило нову димензију. До 1992. године Хрватска је имала 118 општина. Након административног преображаја у 90-тим годинама XX вијека, дошло је до повећања броја јединица локалне самоуправе на 547

---

<sup>105</sup> Закон о регионалном развоју, “Народне новине”, бр.153/09

---

(122 града и 425 општина). Постојећа подјела Хрватске на 21 жупанију је заснована на Стратегији просторног уређења Хрватске из 1997. године.

Међутим, последњих година се у научним и политичким круговима у Хрватској све више поставља питање функционалности и економске рационалности постојеће територијалне организације општина. Велики број малих општина је економски неодржив. Знатан број жупанија не одговара историјски обликованим регијама у Хрватској. Због тога је извјесно да ће у наредним годинама, након уласка Хрватске у чланство Европске уније, доћи до реформе територијалне организације јединица локалне и регионалне самоуправе.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Садиковић Елмир, (2014), *Кохезијска политика Европске уније и перспективе регионалног развоја држава западног Балкана*, Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 1159-1178.

#### **IV. ПОЛИТИЧКЕ, ПРАВНЕ И ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ**

- 4.1. ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ
  - 4.1.1. Искуства у свијету и опште претпоставке
  - 4.1.2. Геополитички аспекти регионализма у БиХ
  - 4.1.3. Историјско – етничке регије БиХ
  - 4.1.4. Политичка регионализација БиХ – разлози за и против, изазови и препреке
- 4.2. ПРАВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ
  - 4.2.1. Дејтонски мировни споразум
  - 4.2.2. Устав Босне и Херцеговине
  - 4.2.3. Устав Републике Српске
  - 4.2.4. Закон о локалној управи и самоуправи РС
  - 4.2.5. Устав Федерације БиХ
  - 4.2.6. Закон о принципима локалне самоуправе Федерације БиХ
  - 4.2.7. Закон о припадности јавних прихода Федерације БиХ
  - 4.2.8. Устав Дистрикта Брчко
- 4.3. ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ
  - 4.3.1. Општи проблеми регионалне и рзвојне економске неједнакости у БиХ
  - 4.3.2. Ентитетске и регионалне разлике социоекономске структуре
  - 4.3.3. Просторна и привредна структура Републике Српске
  - 4.3.4. Ниво и динамика сиромаштва у БиХ
  - 4.3.5. Проблеми и динамика економског раста у БиХ

## 4.1. ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БиХ

### 4.1.1. Искуства у свијету и опште претпоставке

Иако се у међународној политици националне државе сматрају јединственом творевином, свака од њих садржи низ унутрашњих подјела и нивоа власти. Најзначајније су територијалне подјеле између централних, односно националних влада и различитих регионалних, локалних и влада држава. Оне су прије свега условљене уставним уређењем државе, то јест постојањем федералног и унитарног система власти. У сваком систему постоји одређена територијална расподела власти која даје оквир у коме се одвијају односи између центра и периферије. Све савремене државе изложене су различитим притисцима, али они нису исте јачине. С једне стране, привредни, међународни и други чиниоци, довели су до наизглед незаустављивог кретања ка централизацији. С друге стране нарочито на крају двадесетог вијека, успоном етничке, регионалне и политичке заједнице појачане су центрифугалне тежње.<sup>107</sup>

Што се тиче перспективе регионализације у БиХ, изгледа да нажалост још није сазрело вријеме да се постави питање: Каква стратегија институционалне регионализације је најфункционалнија у овом тренутку? Још се “ломе копља” унутар политичке и културолошке елите око тога да ли је држави уопште потребна регионализација.<sup>108</sup>

Од проблема у регионалној структури државе, већи је онај у квалитету политичког лидерства, изборном законодавству, пореском систему, превеликој блискости политичара са бизнисом и индустријом, затим, у неефикасном правосудном систему, могућностима вјечног мандата појединаца у парламенту (и ван њега), неадекватном систему присуства на тржиштима, као и у благим казнама или некажњавању прекршилаца закона из редова јавних личности. При том, два од десет

---

<sup>107</sup> Hejvud Endru, (2004), *Политика*, Цлио, Београд, стр.303.

<sup>108</sup> Комшић Јован, (2012), *Претпоставке развоја регионалне демократије*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 29-44.



начина промјене односе се на систем управљања на више нивоа, као и структуру парламента, која би требало да одговара регионалном уређењу земље.<sup>109</sup>

У новим стратегијама паметних специјализација, партнерстава и управљања на више нивоа, при чему су региони значајни ослободилачки фактори, мобилизације и додавања вриједности, препознаје се реална шанса за стабилизацију и превладавање кризних токова. О релевантности оваквих идеја говори нам и стратешко опредељење ЕУ (Акциони план 2000-2020) за паметне специјализације).

Свака политика тражи издатке и знатна средства, а регионална политика је у том погледу захтјевнија од већине других политика. Развојно малаксала и финансијски исцрпљена, привреда неће моћи себи лако приуштити додатни терет знатнијих интервенција у регионалној димензији развојне политике, све и кад би за то постојала политичка воља. С друге стране, ову земљу, поред ноторних ресурсних ограничења, жестоко притискају мање видљива, али зато нипошто занемарљива институционална и друга управљачка ограничења.

За амбициозније постављену регионалну политику ово вријеме сигурно није погодно, а велико је питање да ли ће у догледној перспективи уопште и бити. Све и кад би постојао капацитет за свјесно друштвено дјеловање у регионалној димензији развојне политике, остаје неизвјесно да ли би оно могло успјешно се супротставити силама спонтаности. То је неизвјесност стратешког домета, а остала би неразријешена чак и кад би било извјесно да ће се дугорочни учинци остварити онако како се у неким круговима вјерује и кад би се такво дјеловање тачно поклопило са линијом најшире схваћене друштвене рационалности.<sup>110</sup>

Регионализација у БиХ претпоставља рјешавање неколико група дилема.

Прва се односи на постизање најширег друштвеног консензуса о моделу регионализације и темпу имплементације, који не би били обојени страначким и идеолошким интересима и као такви подложни промјенама кад се промијени владајућа гарнитура.

---

<sup>109</sup> Ибидем.

<sup>110</sup> Маџар Љубомир, (2012), *Сметње и препреке у политици регионалног развоја*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 45-60.

Друга група претпоставки тиче се промјена у институционалном дизајну, које су појачане подстицајима за чешћу примјену института директне демократије, како у локалној самоуправи тако и на националном плану.

Трећа је напуштање актуелног пропорционалног изборног система са једном изборном јединицом и затвореном блокираном листом кандидата. Такав изборни модел суштински се претвара у самолегитимацију страначких елита путем воље бирача, који гласају без праве могућности да бирају.

Четврто, децентрализација ће имати шансе на успјех само када се децентрализују странке, када политичке елите прихвате тај концепт у страначкој организацији, одлучивању и изграђивању страначке политике. У противном можемо добити регионализацију као нови подсистем централне власти институцију-имитацију, институцију која не служи грађанима него централним властима.

За отклањање ових претпоставки потребна је промјена уставног и законодавног оквира, и то је најбитнија претпоставка, јер новог устава нема без широког консензуса који треба да учврсти принципе који нас легитимишу као политичку заједницу. Али потребна је и промјена свијести кључних актера, политичке елите и грађана. Без јачања партиципативне политичке културе нормативне претпоставке неће бити створене, нити има изгледа да се примјењују и поштују.<sup>111</sup>

БиХ би могла да искористи искуства процеса регионализације и регионалне демократије како у земљама ЕУ тако и у низу постсоцијалистичких држава и да осмишљеном политиком убрза овај процес. За реализацију тог пројекта постоји низ додатних претпоставки, поред дилема на које смо укратко указали, а са којима се сусрећу државе и друштва који су пројекат регионализације давно започели.

Подстицаји ЕУ у правцу регионализације у процесу придруживања имаће најефектније дејство. Они за понашање политичке елите имају снагу аксиома, али не и за грађане, посебно у условима ниског повјерења у политичке елите. Као такви они имају надсистемски третман, али то не мора само по себи бити добро и за сам модел регионализације и регионалне демократије. Посебно уколико би се тај процес одвијао стихижно, пуким прихватањем, без уважавања контекстуалних фактора, као у примјеру

---

<sup>111</sup> Јовановић Милан, (2012) *Дилеме и ограничења Србије у развоју регионалне демократије*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 61-72.

испуњавања критеријума за стицање чланства у ЕУ. Регионализације нема без регионалне демократије, нити има регионалне демократије без активних грађана.<sup>112</sup>

Анализа претпоставки за јачање регионалне демократије у контексту расправа о децентрализацији и регионализацији заслужује посебну пажњу из три основна разлога.

Први се односи на уврежен став да регионализација сама по себи јесте искорак у демократизацији јер претпоставља ефикаснију алокацију економских ресурса, рационалније коришћење и управљање приближавањем процеса одлучивања грађанима. Оно, опет, само по себи претпоставља дизајнирање институција да то омогуће, а све заједно треба да резултира јачим утицајем на политику и одлуке, не само на локалном и регионалном него и на националном нивоу. На овом аксиомском ставу регионална демократија често остаје у сјенци других аспеката регионализације— економског развоја, коришћења ресурса, запослености, равномјерног развоја итд. У таквом контексту често се идеализује сам концепт или се пак он сам по себи дискредитује наглашавањем потенцијално негативних последица које се могу јавити у регионалном моделу уређења државе и друштва. У тјеснацу доминантних теоријских приступа, до ниподаштавања, које заговорници на обе стране настоје емпиријски верификовати, остају по страни претпоставке које се морају остварити како би замишљени модел очекиване, теоријски утемељене циљеве претворио у позитивну праксу. Тиме би се избјегли проблеми који могу девалвирати сам концепт регионализма стандардним приговорима о дезинтеграцији државе слабљењем централних власти, усложњавањем политичког система, повећавањем администрације, подстицањем бирократизације и непрозирности одлучивања итд. Ова ситуација је извјеснија за друштва која су на почетку процеса регионализације. Наглашенија је у друштвима која са самом идејом децентрализације имају озбиљне дилеме, велике стручне и политичке подјеле.

Други разлог се тиче процеса и домета регионалне демократије у државама Европске уније. Тај процес траје деценијама, са подстицајем Европских институција и без њега. Он се не одвија праволинијски, без дилема и једнообразно у свим државама, али напредује тако да постаје један од принципа конституисања и функционисања ЕУ, и то изгледа неповратно. Заједнички именитељ оваквог модела регионализације као

---

<sup>112</sup> Ибид.

облика децентрализације јесте то што је зачет у јаким, изграђеним и заокруженим националним државама са консолидованом демократијом, у тренутку када централна власт схвата да модел унитарне државе, исцрпљен економским проблемима, постаје узак оквир, не само за одржавање достигнутог нивоа стандарда него и очекиваног развоја.

Трећи разлог се тиче општијих искустава и стандарда регионалне демократије. Тријумф демократије као идеологије и модела уређења друштва од слома социјалистичког концепта, разних ауторитарних форми владања у афричким, азијским и латиноамеричким државама, до аутократских арапских режима, није умањио критике и недоумице о њеним ограничењима и слабостима. Неке од њих су константе у развоју демократије. На њих се надовезују тако и нови приговори, критике и дилеме као резултате развоја цивилизације. Демократија је била и остала један од најконтроверзнијих феномена која по својим изворним својствима изгледа знатно рафинирана је као теоријска концепција, мање убједљиво када се анализира кроз систем нормативних рјешења, а сасвим проблематично када се евалуира кроз домете емпирије, достигнућа у реалном животу, у пракси. Ова генерална упозорења важе за све нивое промишљања и практиковања демократије и опомињу да теоријске глорификације и политичарске прокламације често имају слабе или чак лоше ефекте у реалности. Разматрање концепта регионалне демократије увијек мора имати у виду те чињенице.

Европска унија је на прагматском нивоу конципирала одговор на ове дилеме. Нацртом повеље о регионалној демократији Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе.<sup>113</sup> Белгија је држава која је прошла кроз све фазе од класичне унитарне државе до федерације. Италија је регионализована унитарна држава са посебним регионима, са реформама које имају неке карактеристике федерализације. Шпанија је своју транзицију ка демократији ослањала на елементе италијанског система, као и њемачког система кооперативног федерализма. Европеизација и регионализација су двије стране истог процеса, које се ојачавају комплементарним елементима демократског учешћа и одговорности. Први се огледа у потреби да региони и локалне власти постану активнији у европској арени. Други елемент претпоставља да европске активности треба да буду предмет пажње и укључивања просјечног грађанина.

---

<sup>113</sup> Ибид.

На националном плану то се реализује преко различитих система институција са различитим резултатима. У европском простору то се додатно подстиче и ојачава све плодотворнијом сарадњом и хоризонталном размјеном искустава и учења преко региона и локалних власти и институција ЕУ. Уочава се доминација националних странака у локалним политикама.

Постоји тенденција да регионални и локални, као и европски избори једноставно постају рефлекс политике на националном плану, а не израз регионалних, локалних, или европских специфичности. Грађанин, дакле, није склон да изборе на овим нивоима третира са истом озбиљношћу као националне изборе. Тренд се огледа и у опадању броја бирача на регионалним и локалним изборима, осим, наравно, у оним земљама у којима је гласање обавезно. Сви показатељи указују на то да грађани већином, а посебно млађе генерације, нису довољно укључени у политичке процесе, не само у погледу непосредног гласања него и у вези са могућим учешћем у другим облицима који им стоје на располагању у формама и процесима утврђивања политике и суштинских одлучивања. Један од основних изазова за унапређење регионалне и локалне демократије, дакле, јесте како грађане ефикасније укључити и успешније мотивисати за учешће у политици.

Регионална демократија се види као инструмент који „ублажава последице глобализације у државама чланицама” управо преко регионалних политика за подстицање привреде, социјалне солидарности, културног развоја и заштите регионалних идентитета, али и интеграције мањина, прекограничне сарадње, промовисања регионалног језичког наслеђа. Претпоставка за то је постојање регионалног нивоа власти у којем постоје демократски изабрани и слободно организовани органи за доношење одлука, који располажу довољним степеном аутономије и довољним ресурсима за извршавање утврђених надлежности. Преамбулом се начелно одређује однос регионалне према централној власти, потенцирањем обавеза регионалних ентитета да поштују „принципе суверенитета, националног интегритета и кључних националних интереса у процесу европских интеграција, као и да својим дјеловањем морају доприносити миру и стабилности између европских нација и народа.

Однос према локалној самоуправи начелно се одређује ставом да се регионална демократија не смије остваривати на рачун аутономије локалних власти, те да су

повеље о локалној самоуправи и регионалној демократији комплементарне. Као главне елементе регионалне демократије Европска повеља о регионалној демократији дефинише: принцип демократског управљања; учешће грађана; принцип супсидијарности; принцип доброг управљања и управе; концепт и дефиницију регионалне власти; односе са локалним властима; принцип лојалности и поштовања територијалног интегритета; принцип кохезије; уставну или правну основу регионалне самоуправе; дјелокруг регионалне самоуправе; право на самоиницијативу; регионалне изабране органе; услове обављања функције изабраних представника који сачињавају регионалне органе; ресурсе регионалних органа власти; право на удруживање; међурегионалну сарадњу и спољне односе; право на консултовање; надзор над актима регионалних органа власти и заштиту регионалне самоуправе. Сви ови елементи детаљно су дефинисани, а државе потписнице морају у потпуности прихватити и поштовати овај дио Европске повеље о регионалној демократији.<sup>114</sup>

Тако, на примјер, у Шпанији има 26 статистичких (НУТС I и II) региона и 16 територијално-политичких региона; у Великој Британији има 49 статистичких (НУТС I и II) региона, а у току је процес настанка (тзв. *devolutin*) три територијално-политичка региона (Велс, Шкотска и Сјеверна Ирска). У Француској, за разлику од тога, постоје само административни региони, њих 27, а у неким државама Европе само статистички. Тако су за Шпанију региони очигледно питање (покушаја) опстанка, а за Француску је чак и сам термин неприхватљив кад је у питању Корзика, која се зове „територијални колективитет“, док су све остале територије у Француској административни региони. Другачије речено, регионализована држава није ни „боља“ ни „демократичнија“ од државе која то није, уколико за то не постоје стварни, нужни и довољни разлози. Ти разлози су озбиљна и неотклоњива потреба регионалне репрезентације и артикулације њихових легитимних и политичких интереса. Постојање такве потребе је неизвјесно својство и интерес државе. тј. није као, на пример, локална самоуправа њена незаобилазна одлика.

Зато није оправдано међу основна питања регионализма уврстити расправу о тзв. позитивним и негативним својствима тог облика, а посебно не о томе да ли је регионализам компликованији, скупљи и мање ефикасан облик од унитаризма. Суштина је управо супротна, тј. друштвена структура једне државе је већ била тако

---

<sup>114</sup> Ибид.

сложена да је управљање њоме постало компликовано, скупо и мање ефикасно него у државама које се нису определили за територијалну организацију са више административних нивоа. Дакле, регионализам није унапријед преферирано (жељено) стање него одговор на већ настале околности, због чега је „изнуђено” стање. О томе свједоче и чињенице о плинама и осекама територијалних устројстава како старих тако и модерних држава. Наиме, и федерације и унитарне државе конкретно постоје у широком распону степена централизације и децентрализације тако да се могу упоредити са нијансама у спектру дугиних боја. Због тога се у пракси открива да је најдецентрализованарија унитарна држава ближа федерацији него унитарној држави (нпр., Италија), а најцентрализованарија федерација ближа унитарној држави (нпр., Аустрија).<sup>115</sup>

Оваквом методом предмет анализе се шири тако да се размотре: Индонезија, Холандија, Кина, Филипини, Танзанија, Хрватска (до 2000. године), Украјина и Уједињено Краљевство. Ове државе у формалном смислу припадају општој групи унитарних држава. Поред унитарних, ту су и федерације, почев од Аустрије па све до Малезије, укупно 26 федерација – Аргентина, Аустралија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бразил, Канада, Комори, Етиопија, Њемачка, Индија, Ирак, Мексико, Микронезија, Непал, Нигерија, Пакистан, Русија, Сен Китс и Невис, Јужни Судан, Судан, Швајцарка, САД и Венецуела. Међу поменутиим федерацијама у формалном смислу има оних које су толико централизоване да су ближе унитарној држави, као Аустрија или као Малезија, која је толико децентрализована федерација да се поставља питање да ли је уопште једна држава или је конфедерација, савез више држава.

Анализа држава које имају регионе као територијално-политичке јединице показује да се број тих јединица креће од двије (Комори, Сен Китс и Невис) до 140 (Филипини), али да велики број региона, 40 и више, имају још само УСА (52) и Русија (82). Другачије речено, број региона у већини држава се креће између 3 и 40, а у само двије државе тај број је већи, односно мањи. У вези с бројем региона, досадашња пракса је показала да државе са малим бројем региона (до четири) нису стабилне и

---

<sup>115</sup> Кутлешкић Владан, (2012), *Основна питања уређења регионалне државе – компаративни приступ*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 73-82.

дуговјечне – Кипар, Чехословачка, СР Југославија и Државна Заједница Србија и Црна Гора.

Компаративна пракса такође је показала да величина државне територије није у директној сразмјери с бројем региона, јер и мале државе могу имати велики број региона (нпр. Швајцарска – 26), као што постоје и велике државе са малим бројем региона (нпр. Канада са 13 и Аустралија са 9). Другачије речено, очигледан је велики утицај историјских, географских, националних и економских чинилаца, односно очигледно је да је свака држава случај за себе у погледу комбинације утицаја поменутих чинилаца.

Пракса такође показује да је само Велика Британија примјер асиметричне регионализоване државе, тј. да поред региона постоји и дио државе који није територијално-политички организован као регион већ је та територија под директном и искључивом влашћу централних државних органа. Али, процес тзв. деволуције у Великој Британији још увијек траје и питање територијално- политичког организовања је отворено. Дакле, осим Велике Британије, територије свих осталих овдје наведених држава су у цјелини симетрично прекривене регионима.

Међутим, од круцијалне важности је то да ти региони у већини случајева нису истог типа, односно више или мање се међусобно разликују по степену „регионализованости”, што је видљиво из њихових положаја и надлежности. Дакле, сем неколико регионалних држава (нпр., Холандија, Аустрија, Њемачка), све остале разликују бар два типа региона (Индонезија, Италија, САД, Танзанија, Аргентина, Мексико, Индија), неке три типа (Филипини, Украјина, Пакистан), док Кина има четири типа, а Русија шест типова региона. Највећи број различитих типова региона постоји у Шпанији, јер је сваки регион постао случај за себе, различит од других и дефинише се при потврђивању статута конкретног региона. Произлази да флексибилност не само да је могућа него се чини као важан одговор на различите услове и потребе различитих дијелова територије исте државе.

У вези с врстама региона треба још једном указати на то да су се поступност и вишефазност регионализације показали као важни стабилизирајући и легитимизирајући фактори, нарочито када је та динамика различита за регионе гдје постоје разноврсне условљености. О томе свједоче примјери Шпаније и Италије, током



вишестепенијског периода и уз примјетне разлике између региона исте државе. Чини се да је истим путем кренула и Велика Британија, која се од 1997. поступно и неједнако регионализује („деволуира“).

Иако се често наводи да су регионални органи „међувласт“ између централне власти и локалне самоуправе, то је тачно само шематски и органограмски. У ствари, суштина регионалних надлежности није однос између централне–државне и локалне–самоуправе, већ то што региони врше одређени дио државне власти, и у томе се региони јасно разликују од вишестепеног система двостепене или тростепене локалне самоуправе у појединим државама (Пољска). Ово одређење не мијења чињеница што понегдје региони због рационалности „регионализују“ (повезују) неке послове више јединица локалне самоуправе, али региони због тога нису оснивани. Дакле, круг послова у регионалној надлежности потиче из круга државних послова који се преносе са државног нивоа на нивое ужих територијалних јединица. У ствари, ради се о подјели укупног фонда државних послова и то на оне које обављају само централни органи, оне које обављају само регионални органи и на оне послове које заједно (комплементарно) обављају и једни и други. При томе су искључиви послови централне власти они послови који су израз и гаранција државног јединства споља и изнутра (на примјер, одбрана, безбједност, општа спољна политика и међународни односи, макроекономски услови и јединствено тржиште, основне слободе и права човјека). У искључивој надлежности региона могу се наћи јавно образовање (свих степена, рјеђе високо), јавно здравство, социјалне службе и сл. Посебан значај имају подијељене надлежности, гдје централна власт по правилу одређује начела, принципе и оквире, а регионална власт на тој основи потпуно и детаљно уређује сва остала изведена питања.

Компаративно посматрано, размјештај, врста и број послова су се током историје мијењали и некада кретали у правцу смањења регионалних надлежности и проширивања централних надлежности (нарочито у вези са тзв. новим пословима – информатиком, комуникацијама), али и обрнуто– проширивањем регионалних надлежности на добровољним основама и подстицањем (нарочито новчаним) од стране централне власти (Канаде и САД). У вези с подјелом надлежности од круцијалног значаја је уочити изразиту флексибилност, прагматичност и несиметричност, које омогућавају да се у исто вријеме различити дијелови једне државе успоставе у различитим облицима и степенима регионалне аутономије.

Правни акти регионалне државе морају да задовоље наизглед два противрјечна циља: са једне стране, лаку промјену кад постоји легитимни захтјев, али и спрјечавање промјене кад за то не постоји легитиман основ. Због свега тога питање надлежности у регионализованим државама је увијек питање процеса, а не спорадичних стања и питање неутемељених кретања у разним смјеровима, који могу у исто вријеме бити у некој области или за неке регионе централизација, а за друге регионализација. Искуства Шпаније и Канаде у том погледу су сигнификантна.

Може се закључити да регионална држава није облик државе који било ко треба да „жели” или да му „тежи” због тога што је „виши” или „бољи” облик демократије. У држави гдје постоји, регионализам је израз неспорног, политички легитимног, територијалног субјективитета и идентитета, због чега се и врши политичко територијална декомпозиција раније унитарне државе. Регионалне државе су настајале поступно и флексибилно, а њихов даљи развој, по правилу, није био ни уједначен, а није био ни симетричан за све конститутивне дијелове једне државе.

Свака регионална држава је примјер за себе и настала је као практичан одговор на објективизирану потребу, тј. само тако је могла и бити дјелотворна.

О тачности ове тврдње свједоче и двије „регионализације” које су сада у току - деволуција Велике Британије и преуређење Холандије послје промјене Устава из 2010. године. У вези с тим, преузимање рјешења из других држава или примјена инстант рецепта (Европска повеља регионалне демократије) погрешни су и могу бити штетни. Познавање компаративних искустава је корисно само кад је инспирација за оригиналну креативност. Све друго је оно што је Даниел Елазар с правом окарактерисао као (*constituional shopping*).<sup>116</sup>

#### 4.1.2. Геополитички аспекти регионализма у БиХ

Према једном виђењу Ендруа Хејвуда, глобализација подстиче сарадњу и хармонију, због чега ће све већи дио свијета бити интегрисан у систем економске и политичке међузависности. Међутим по алтернативном гледишту ови трендови

---

<sup>116</sup> Ибид.

глобализације стварају нове облике напетости и сукоба који због смањене дјелотворности националних влада обично доводе до јачања регионализације.<sup>117</sup>

Пошто националне државе постају све мање ефикасне у пружању безбиједности и остваривању стабилности и напретка, ови циљеви се све више постижу кроз сарадњу са сусједним и географски блиским државама. Однос између глобализације и регионализације је ипак нејасан. Регионализација може једноставно да буде корак ка глобализацији: на почетку пораст економске међузависности, вјероватно има регионални карактер, при чему су регионалне организације у стању да регулишу однос између националних држава и глобалних снага.

С друге стране регионализација може да буде и појава супротна глобализацији, облик отпора глобализацији. Најмрачнији историјски примјер на коме се заснива ово објашњење је слабљење и уништење отвореног међународног економског поретка на крају деветнаестог вијека, до којег је довело ширење економског национализма. Растући протекционизам и економско супарништво значајно су допринијели повећању међународних напетости које су на крају довеле до Првог свјетског рата. Пошто држава више није дјелотворно средство економских и других интереса, та улога би у будућности могла да припадне регионима.

Регионализацију подстичу стратешки, економски и, често, културни чиниоци.<sup>118</sup> Кретање ка регионалној интеграцији могло би да буде равнотежа глобализацији, док неки тврде да регионализам има способност да замијени национализам. Европска унија је најразвијенији покушај регионалне интеграције и представља и политичку и економску унију. Међутим, иако се помјерила ка „комбинованом суверенитету, још је далеко од европске „супердржаве“.<sup>119</sup>

Основни циљ свих регионализација је географско и економско повезивање јер ширење тржишта у географском смислу доноси предности. Повећава се међузависност ужих региона који улазе у шире интеграције и доноси додатне економске ефекте. Док се у ужим регионима смањује тежња ка аутархичности.<sup>120</sup> Повезивање географије и

<sup>117</sup> Hejvud Endru ,(2004) *Политика*, Цлио, Београд, стр.277.

<sup>118</sup> Ибид, стр.278.

<sup>119</sup> Ибид, стр.301

<sup>120</sup> Тихи Борис, (2008) *Економска цијена постојеће регионалне подјеле у БиХ* у

економије, које се постиже регионалним интеграцијама, доноси бројне предности повећањем међузависности између ужих региона и смањивањем њихових тенденција ка аутархичности.

За политичке актере ЕУ Балкан је заједнички геополитички термин за групу посткомунистичких земаља на југоистоку Европе, чије су заједничке карактеристике вјековна национална мржња, константна пријетња националним сукобима унутар и између држава, историјски анимозитети те рањивост политичког и економског система обухваћена појмом “слаба држава”. Управо су ти заједнички проблеми захтијевали хомоген, регионални приступ, упркос билатералним везама са сваком поједином државом.<sup>121</sup>

Теоретски модел функционалне регионализације значајно је поремећен у случају дезинтеграције бивше Југославије, као дијела региона југоисточне Европе, а посебно унутар Босне и Херцеговине као субрегиона. Дрastiчан пад ГДП-а најбољи је доказ за овакав закључак, пошто то није узроковано само ратом, него и вјештачким подјелама некада конзистентних региона.<sup>122</sup>

Базични економски индикатори за Босну и Херцеговину, као што су ГДП per capita, стопа незапослености, структура привреде, однос увоза и извоза, и други, знатно су лошији од већине земаља у транзицији, упркос значајној помоћи међународне заједнице, што је директна посљедица политичке подјеле на два ентитета и дезинтегрисане четири бивше макрорегије.

Проблеми регионалног развоја, временом, “утопили” су се у општу економску кризу земље и потиснути су у други план. У почетку транзиције, упоредо са распадом земље, институције и механизми за државну регулацију регионалног развоја су прилично демонтирани. Као замјена формирана је нова концепција територијалних структурних политика заснована на интегралном планирању употребе простора и његове дезагрегације на парцијалне политике балансираног територијалног развоја. Међутим, због укупне националне структуре, политичких и економских односа, као и

---

Зборнику радова Еурорегије и Југоисточна Европа, Сарајево. стр.13-21.

<sup>121</sup> Беширевић Наташа, Џуџек Ивана, (2013), *Регионална политика Еуропске уније према Западном Балкану-досези и органичења*, Факултет политичких наука, Свеучилиште у Загребу, Политичка мисао, год.50,бр.1,стр.155-179

<sup>122</sup> Ибид.

односа са релевантним међународним окружењем, ове политике нису операционализоване, нити су утврђени критеријуми за нову подјелу по макрорегионима и њихову класификацију у циљу одређивања адекватног садржаја регионалне развојне политике.<sup>123</sup>

И поред свих напора на отклањању регионалних диспропорција, због неодговарајућих институционалних рјешења и неодговарајуће развојне стратегије (у њеним оквирима и регионалне) није могло доћи до очекиваног развоја земље као цјелине, а нарочито развоја неразвијених подручја, где је ефикасност инвестиција била ниска и стално испод просјека земље.

Изразите регионалне диспропорције представљају највећи лимитирајући фактор даљем укупном друштвено-економском развоју. С обзиром на то да на државном нивоу још увијек не постоји цјеловита стратегија регионалног развоја, неопходно је да носиоци економске политике донесу националну стратегију регионалног развоја која би требало да обухвати стварање претпоставки за ублажавање разлика у нивоу стандарда становништва по појединим подручјима, преусмјеравање неповољних демографских токова и формирање уравнотеженије привредне структуре

Имајући у виду сву сложеност проблема на овом подручју, неопходно је створити услове за вођење јединствене политике регионалног развоја на нивоу читаве земље и извршити одговарајуће промјене у привредно-системском амбијенту како би се што ефикасније одговорило на ново геополитичко окружење и фундаменталне промјене политичке, економске и стратешке карте региона југоисточне Европе и Балкана.

Остваривање циљева регионалног развоја није могуће постићи спонтаним дјеловањем економских и других фактора. Регионалним развојем се мора управљати, прије свега, са нивоа државе, формулисањем јасних принципа регионалне политике на макроекономском нивоу.

Дуго времена се регионална политика исцрпљивала у скоро искључивом третирању развоја неразвијених подручја, што је довело до тога да није постојала јасно

---

<sup>123</sup> Росић Илија, (2008), *Регионално повезивање – изазов и императив Србије у будућности*, у Зборнику радова Еурорегије и Југоисточна Европа, Сарајево 2008. стр.91-108.

дефинисана и институционално уређена цјеловита политика регионалног развоја, која би као минимум обухватила:

- а) регионалну усклађеност привреде као цјелине;
- б) територијалну подјелу рада по регионима;
- ц) начин и облик остварења економских веза између региона;
- д) специјализацију региона у складу са основним материјалним условима и претпоставкама за развој;
- е) спој секторског и регионалног развоја, итд.

Стратешки циљ политике регионалног развоја, у оквирима дугог рока, јесте складнији развој на цијелој територији који ће омогућити ублажавање разлика у животном стандарду становништва између појединих региона. Политика складнијег регионалног развоја треба да се остварује кроз приоритетне развојне програме који обезбјеђују измјену производне структуре и развој неразвијених, посебно брдско-планинских подручја.

Основни задатак регионалне политике је смањивање прекомјерних регионалних диспропорција које ће се реализовати стварањем предуслова за одрживо активирање и ефектуирање потенцијала (природних и људских) свих подручја, као и унутаррегионалним и међурегионалним повезивањем.

Суштина регионалног развоја је у остваривању територијалне подјеле рада, која заједно са секторском чини укупну друштвену подјелу рада. Тиме се обезбјеђује рационална организација и уређење простора те усклађивање његовог коришћења са могућностима и ограничењима у располагању природним и радом створеним вриједностима у функцији побољшања животних услова и повећања животног стандарда укупног становништва.

Политиком регионалног развоја класификују се развојна подручја и утврђују регионални програми развоја. Подручја у којима постоје опадајуће активности и висока незапосленост треба да добију регионалне подстицаје.

У дефинисању будуће регионалне политике БиХ посебан значај мора се дати развоју недовољно развијених подручја, и то како са становишта њиховог бржег развоја тако и са становишта њиховог уклапања у регионални развој земље у цјелини.

Подстицајна развојна подршка неразвијеним подручјима треба да се састоји у финансирању првенствено привредних и инфраструктурних пројеката као општих услова за повезивање региона и њихов развој. Од посебног значаја је избор модалитета регионалне политике који обезбјеђује равномјернији регионални распоред привредних активности и становништва и на тој основи доприноси смањивању међурегионалних разлика у нивоу економске развијености. Равномјеран просторни размјештај економских активности треба да омогући свим подручјима да ефикасно користе своје економске потенцијале. С тим у вези, једино исправан пут може бити у комплексном гранско-регионалном приступу, при чему ће основа бити регионална територијална подјела рада и правилно изабрана специјализација региона. Ово је посебно значајно због тога што комбинација гранско-регионалног приступа неминовно води постепеном уклањању неадекватне структуре привреде, како са становишта појединих макрорегиона тако и са становишта националне привреде у цјелини.

Имајући у виду чињеницу да неразвијена подручја имају велики удио базичне и примарне производње, као и досадашњи утицај диспаритета цијена, потребне су значајне промјене и у том погледу, како у општој тако и у регионалној политици земље, не би ли се зауставило прелијевање дохотка из неразвијених подручја, увећала њихова акумулација и обезбиједио бржи раст.

Макроекономски региони у оквиру уставних надлежности треба да створе услове који ће неразвијена подручја чинити атрактивним економским зонама за улагање других субјеката и за привлачење страног капитала, уз задржавање постојеће радне снаге и привлачење стручно оспособљених кадрова на реализацији профитабилних пројеката. Стварање развојних и институционалних оквира, на дуги рок посматрано, треба да створи услове у којима ће се перманентно снижавати трошкови инвестиција на недовољно развијеним подручјима. Само у тангирању општих интереса развоја и снижавања трошкова инвестиција може се очекивати заинтересованост инвеститора да своје програме дисперзују у развој неразвијених. Крупну неопходну промјену општег типа за унапређење политике регионалног развоја представљало би елиминисање локалистички обојеног, административног уплитања политичко-бирокупних структура у доношење развојних одлука. Зато је потребна темељна промјена неких битних елемената цјелокупног привредног и политичког система. Прије свега, потребно је у што краћем року створити услове за спровођење не

само својинске него и свих осталих видова трансформације, јер тек након тога могу се сагледати и ближе дефинисати правци и носиоци развоја појединих подручја. Доследно спровођење својинске и других видова трансформације изискује радикалне промјене у систему подстицања развоја неразвијених и руралних подручја, а свакако најкрупнија промјена требало би да буде децентрализовано доношење инвестиционих одлука. Неопходно је наставити и убрзати тек започети процес децентрализованог развоја, јер он у дугорочном контексту продукује бројне позитивне ефекте на укупан друштвено-економски развој.

Децентрализација има у основи три задатка: прво, да допринесе ублажавању структурних проблема и регионалних неравномјерности; друго, да убрза ефектуирање и рационално коришћење расположивих фактора развоја свих подручја, и треће, да сузбије тенденцију прекомјерне урбане концентрације привредних активности и становништва, јер оно проузрокује брз раст непроизводних трошкова друштвено-економског развоја.

Полазећи од стечених искустава у свијету ваља испитати могућности за успостављање ефикаснијих облика координације у конципирању и спровођењу политике регионалног развоја и у том оквиру политике бржег развоја недовољно развијених подручја. У тражењу таквих рјешења свакако треба уважити чињеницу да се држава не може ослободити своје улоге у обезбјеђивању услова за складан развој свих подручја, јер је очигледно да ће њима бити неопходни разноврсни облици дугорочне друштвене помоћи.

У рјешавању проблема регионалног развоја и дефинисању принципа будуће регионалне политике мора се поћи од чињенице да регионални развој нема само економску димензију, већ и социјалну, политичку, демографску, културну итд. БиХ је сложена, вишенационална заједница, па је због тога равномеран регионални развој више од економског питања.<sup>124</sup>

Геополитичке промјене у Европи и на Балкану последица су пада Јалтског споразума и Версајског мировног уговора и, сходно томе, измјена резултата Првог и Другог свјетског рата. Геополитичким промјенама на Балкану последице хладног рата, српске земље су фрагментирани и редуковане, до размјера највећег дијелења и

---

<sup>124</sup> Ибид..



сажимања српског етничког простора и српског становништва још од средњег вијека. Дијелење и сажимање српских земаља, као посљедица геополитичких промјена на Балкану, извршено је удруженим дјеловањем спољних чинилаца: Њемачке, хабсбуршког дијела Европе (Аустрија, Мађарска), Ватикана, касније САД и унутрашњих чинилаца сецесије Хрватске и БиХ.

Процес фрагментирања и сажимања српских земаља одвијао се у више фаза: прво, кроз признавање некадашњих југословенских република као независних држава и њихових неетничких граница као међудржавних; друго, кроз елиминисање Републике Српске Крајине као политичко-географске јединице српског народа у границама Хрватске; треће, кроз дејтонску подјелу Босне и Херцеговине на принципу пространости српског ентитета на мање од половине Босне и Херцеговине. Дејтонско-париски мировни споразум је насилно увођење српских земаља и српског народа и њихових политичко-територијалних јединица у, за њих, изразито неповољна политичко-просторна рјешења. Босна и Херцеговина, као међународноправни субјект у будућности, могућа је само као конфедерација у којој ће се редефинисати односи у складу са Дејтонским споразумом.

#### 4.1.3. Историјско-етничке регије БиХ

Током историјског развоја, још од средњег вијека, преко четири стотине година отоманске империје, аустроугарске монархије и егзистенције у Краљевини Југославији, потом у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (СФРЈ), као и у постдејтонском времену, у Босни и Херцеговини су се обликовали регионални градски центри. Ти градски центри су се развијали у интеракцији са својим окружењем. Тако су се обликовале засебне регионалне цјелине.<sup>125</sup>

У средњем вијеку као засебне природно-географске цјелине издвајају се:

- Централни дио Босне од Врандука до Врхбосне (Сарајево)
- Соли – сјевероисточни дио Босне
- Усора – Посавина

---

<sup>125</sup> Пејановић Мирко, (2008) *Историјско обликовање регија и могућности успоставе регионалне структуре Босне и Херцеговине у постдејтонском периоду*, у Зборнику радова Еурорегије и југоисточна Европа, Сарајево: Факултет политичких наука: Академија наука и умјетности Босне и Херцеговине: Економски институт, стр. 45-68.

- Доњи Краји – Долина Врбаса и Сане
- Западне стране или Завршје – Ливањско подручје
- Приморје, Хумска земља – Херцеговина
- Горње Подриње и Полимље.

Доласком Османлија у Босну и Херцеговину успоставља се територијална организација власти која се заснива на уважавању природно-географских цјелина. Према уредби из 1864. године Босна и Херцеговина је подијељена на седам санцака – округа. Били су то:

1. Бањалучки – са сједиштем у Бањој Луци
2. Бихаћки – са сједиштем у Бихаћу
3. Херцеговачки – са сједиштем у Мостару
4. Сарајевски – са сједиштем у Сарајеву
5. Травнички – са сједиштем у Травнику
6. Зворнички – са сједиштем у Зворнику
7. Новопазарски – са сједиштем у Сјеници.

Новопазарски санцак Османлије ће 1877. године припојити Косовском вилајету. Успостављањем аустроугарске власти у Босни и Херцеговини, актом Министарства финансија из 1878., формиран су округи:

- Бањалучки,
- Бихаћки,
- Мостарски,
- Сарајевски,
- Травнички, и
- Зворнички.

Услијед развоја индустрије и града Тузле као и индустријског центра, Зворник престаје од 1906. године бити средиштем округа. Умјесто Зворника, средиште округа постаје Доња Тузла. Према томе, у дужем временском периоду, од XV до почетка XX вијека, на простору Босне и Херцеговине историјски је обликовано шест регионалних цјелина, а с њима и шест регионалних градских центара: 1. Бихаћ, 2. Бања Лука, 3. Мостар, 4. Травник, 5. Тузла, 6. Сарајево

У Краљевини Југославији све до 1929. године задржани су окрузи, који су чинили регионалну структуру Босне и Херцеговине обликовану у претходним вијековима. Увођењем бановина 1929. године Босна и Херцеговина губи своју историјско-територијалну засебност, а тиме и своју, кроз историјски развој, обликовану регионалну структуру. Споразумом Цветковић-Мачек из 1939. године, којим се формира Бановина Хрватска, Босна и Херцеговина је била подијељена између великохрватског и великосрпског националног интереса. Ова подјела није реализована услијед почетка Другог свјетског рата.

Након Другог свјетског рата, у прве двије деценије развитка социјалистичке власти у Босни и Херцеговини успоставља се најприје територијална организација са седам округа: Бихаћки, Бањалучки, Тузлански, Добојски, Травнички, Сарајевски и Мостарски. Ова подјела задржала се од 1945. до 1949. године. Законом о административно-територијалној подјели Босне и Херцеговине из 1949. године успостављене су четири области: Бањалучка (са 20 срезова), Мостарска (са 14 срезова), Сарајевска (са 15 срезова) и Тузланска (са 18 срезова). И поред тога што је кратко трајала, ово је била територијална организација регија која је по научним критеријима могла бити оптимално рјешење за Босну и Херцеговину. Ове четири регионалне цјелине имају природно-географске, историјске, економске, саобраћајне, културолошке и демографске претпоставке за самоодрживост у економском, социјалном и културном развоју. Области су укинуте 1952. године.

Од 1955. године уводи се комунални систем и нова територијална организација – општина. Долази до интеграције мањих општина у веће општинске територијалне цјелине. Успоставља се 106 општина, а од 1978. године 109 општина. Са 109 општина Босна и Херцеговина је 1992. године постала суверена и независна држава. Ово је био једини облик унутрашње територијалне организације Босне и Херцеговине до избијања рата 1992. године.

Посљедња организација срезова имала је 15 срезова. Подјела Босне и Херцеговине на 15 срезова постојала је све до 1965. године.

Од почетка педесетих па до 1992. године постојала је регионална структура само унутар Привредне коморе БиХ. Ради се о седам основних привредних комора, као регионалних и засебних цјелина унутар Привредне коморе Босне и Херцеговине:

Бихаћка, Бањалучка, Тузланска, Мостарска, Сарајевска, Зеничка, и Добојска. Уочљиво је да је развој Зенице као индустријског центра довео до тога да је Травник престао бити регионални центар у другој половини XX вијека.

Почетком 1980-их проведена су научна истраживања. На темељу изведених истраживања обликован је просторни план Босне и Херцеговине. Унутар просторног планирања ситуирају се четири макроекономске регије: Бањалучка, Тузланска, Сарајевска и Мостарска.

Током 1990. године у Босни и Херцеговини се успоставља плурални политички систем. На овом основу успоставља се вишестраначка власт. На првим вишестраначким изборима 1990. године већину у Парламенту БиХ освојиле су етничке странке: Странка демократске акције (СДА), Хрватска демократска заједница (ХДЗ) и Српска демократска странка (СДС). Унутар плуралне власти настају и нови концепти успостављања регионалне територијалне организације Босне и Херцеговине. При том водећи критериј постаје етнички критериј и стварање етнички заокружених цјелина иако је Босна и Херцеговина простор с мултиетничком структуром становништва. Српска демократска странка је током 1991. године иницирала стварање српских аутономних регија на етничком основу: Херцеговина, Босанскакрајина, Романија, Бирач, Семберија и сл.

Сви мировни споразуми обликовани током рата у Босни и Херцеговини од 1992. до 1995. године имали су за основу доминацију етничког критерија у заснивању унутрашње територијалне организације Босне и Херцеговине. Ради се о сљедећим мировним плановима: Vance-Owenov план, Owen-Stoltenbergov план, Вашингтонски споразум, План Контакт-групе и Дејтонски мировни споразум.

Vance-Owenov план (1993) је унутрашњу територијалну организацију Босне и Херцеговине заснивао на десет провинција. Три провинције су биле с већинским бошњачким становништвом и обухватале су 26,36% површине Босне и Херцеговине. Три провинције су биле с већинским хрватским становништвом и са 25,87% обухвата површине Босне и Херцеговине. Три су биле с већинским српским становништвом, а обухватале су 42,23% простора Босне и Херцеговине. Сарајево је имало посебан статус и обухватало је 5,54% простора Босне и Херцеговине.

Owen-Stoltenbergov план(1993) заснован је на концепту подјеле Босне и Херцеговине на три етничке републике: хрватску (16,59% територија), српску (52,08% територија) и бошњачку (28,29% територија). Градови Сарајево и Мостар имали су посебан статус.

Вашингтонски споразум (1994) је мировни план којим се образује федерација хрватског и бошњачког народа. Федерација Босне и Херцеговине је територијално устројена са десет кантона: пет с бошњачком већином, три с хрватском већином и два мјешовита.

План Контакт-групе (1994) заснива се на идеји разграничења територије Босне и Херцеговине на Федерацију Босне и Херцеговине и територију с већинским српским народом и у односима 49% за Федерацију Босне и Херцеговине, 48% за териториј с већинским српским становништвом и 3% за Сарајево као дистрикт.

Унутрашње уређење Босне и Херцеговине своју различитост проналази мање у историјском развоју, а пуно више у политичким консеквенцама ратних збивања крајем прошлог вијека. У Босни и Херцеговини питање регионалног уређења земље није у функцији приоритета, јер политичке снаге више су оријентисане ка питањима уставног ранга, односно питањима цјеловитости земље и њеној евентуално другачијој унутрашњој прекомпонованости.

У контексту приближавања Босне и Херцеговине Еропској Унији би овдје требало дати и пажње резолуцији Еуропског парламента о унутрашњој концепцији Босне и Херцеговине. Наиме, залагање твораца резолуције иду у правцу децентрализације цијеле земље, супротно тенденцијама централизације и сецесије. У тексту о историјском развоју унутрашње управе у Босни и Херцеговини наглашавали смо садржајни континуитет појединих творних унутрашњих јединица од османлијског раздобља све до Краљевине Југославије, без обзира на промјене назива. Садашњу асиметричност у Босни и Херцеговини, кроз уставну и управно-унутрашњу различитост у два ентитета не представља нимало лако прегнуће у тражењу компатибилности од локалне, до регионалне, односно до средњег државног нивоа. Како промовисати децентрализацију, а да чврсте, уставима фиксиране јединице остану с једне стране, те да постану функционалне, што данас нису, с друге стране. Наиме,

једни сматрају да је право вријеме за надоградњу дејтонске конструкције Босне и Херцеговине, док други мисле да Дејтон ни у ком случају не треба дирати.<sup>126</sup>

Питање унутрашњег уређења сваке земље једно је од важних питања за оцјену демократичности поједине политичке заједнице, њеног успјешног привредног развоја, као и за поштовање грађанских и националних права дотичне заједнице.

Сложена и неприродна просторна подјела Босне и Херцеговине битно отежава економски развој општина, кантона, ентитета а тиме и државе у цјелини. Етничка територијализација становништва унутар Босне и Херцеговине је у времену рата (1992–1995) етничку компоненту учинила најзначајнијим фактором њене регионализације у постдејтонском периоду. Међутим, потпуна доминација етничког критерија над функционално - гравитационим критеријима је у савременом европском политичком и тржишном контексту економски неодржива. Она је супротна и темељним принципима и циљевима регионализације и регионалног развоја Европске уније.

Регионализација Босне и Херцеговине у смислу промјене њене унутрашње територијалне организације није предуслов за чланство у Европској унији. Међутим, само регионалне јединице, које су засноване не европском концепту регије имају перспективу успјешног економског и социјалног развоја. Поред тога, Босна и Херцеговина у интеграцијском процесу има обавезу да успостави правну, институционалну и финансијску основу властитог регионалног развоја, која ће бити усклађена са начелима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније. У поређењу са другим државама западног Балкана Босна и Херцеговина је на том пољу постигла најмањи помак. За разлику од других држава западног Балкана, Босна и Херцеговина је једина држава која нема националну стратегију и институционалну основу регионалног развоја, као ни дефинисане статистичке регије. Искуства других европских држава показују да је регионализација најуспјешнији модел организације одрживог економског развоја, али под условом да је заснована и изведена на економским, саобраћајним и природно - географским критеријима. Све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну структуру или су у процесу

---

<sup>126</sup> Врбошић Јосип, Гардош Мирко, (2014), *Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини*, у Зборнику радова, ИИ Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.891-906.

успостављања регија као политичких ентитета који у себи садрже и својство децентрализованих органа власти, али прије свега својство политичке аутономије.

Регионализација у земљама западне Европе је истовремено примијењена и као модел за заштиту права етничких заједница. У национално хетерогеним државама западне Европе и етничка структура становништва је имала важну али не и доминантну улогу у процесу регионализације. У том контексту регионализација Босне и Херцеговине, која би била заснована на европском концепту може бити рјешење за заштиту етничких и културних специфичности босанскохерцеговачког друштва али и основа за економску рационализацију и модернизацију државне структуре.

Након што Босна и Херцеговина постане пуноправна чланица Европске уније и дио јединственог европског тржишта, политички и економски процеси ће промјенити и укупан друштвени и политички амбијент на простору цијеле државе. Економски интереси грађана ће нужно довести до унутрашње реинтеграције Босне и Херцеговине кроз развој интензивне сарадње на подручјима економски комплементарних и функционално повезаних регионалних цјелина, не само унутар Босне и Херцеговине, већ и кроз развој прекограничне сарадње са сусједним државама.<sup>127</sup>

#### **4.1.4. Политичка регионализација БиХ – разлози за и против, изазови и препреке**

За подстицање формирања прикладних регионалних политика потребно је јачање административних капацитета њених конститутивних дијелова, на свим нивоима организације власти и самоуправе, јачање економских детерминанти система, обезбјеђивања одрживог вишедимензионалног и уравнотеженог развоја. Ова промјена курса није једноставна јер захтијева нужну и довољну консенсуалност свих кључних државних, привредних и друштвених актера, коју судећи по досадашњем искуству, није једноставно постићи и продуктивно очувати. Само јаки региони значе и јаку земљу. Само јасно дефинисане регионалне политике могу донијети истински равномјерни развој цијеле државе, и без њих се огромне регионалне разлике не могу смањити. Дакле, укидање централизма, уз истовремено спровођење системских промјена и увођење регионалних политика представља једини дугорочно исправан пут.

<sup>127</sup> Садиковић Елмир, (2014), *Кохезијска политика Европске уније и перспективе регионалног развоја држава западног Балкана*, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 1159-1178..

Брзина системских промјена зависиће од капацитета кључних развојних институција и њихове функционалности у наредном периоду. Зато је неопходно њихово јачање. На нама ће онда бити задатак да примијенимо знања, искуства и сугестије других. Треба да усвојимо искуства и добру праксу оних којима су регионализам и регионалне политике сада неодвојиви дио друштвеног система.<sup>128</sup>

Ипак, када је БиХ у питању потребно је кренути од неколико основних питања: Да ли постоји јасна регионална политика у БиХ? Да ли постоји консензус о томе гдје желимо да видимо БиХ за 10 година када је у питању регионални развој? Постоји ли усаглашеност на свим нивоима „власти” или, тачније, „управљања” о правцу у коме регионална политика треба да се развија?

Стога је свако питање институционалног уређења БиХ као државе, па и питање вођења адекватне регионалне политике, питање пуких институционалних капацитета да се један идејни концепт преточи у стварност и постане дугорочно одржив. Управо је главни проблем у томе да се ствари посматрају дугорочно, јер је новија историја БиХ пуна примјера како су се институционални аранжмани правили *ad hoc*, ношени тренутним политичким тактикама, умјесто да се посматрају са становишта дугорочних и одрживих стратегија, које ће надживјети оне који су их смишљали. Управо је стога, због вишка тактичког, а мањка стратешког момента, већина српских устава живјела краће од својих уставописаца, и скоро да не постоји ни један српски (или, југословенски, у случају када се радило о југословенској држави) устав који је чак и у оном најбаналнијем смислу трајања просјечног људског живота, доживио пристојну старост.

Слободан Јовановић је примијетио да се “због странчарења изгубила идеја о држави и да земља срља у пропаст”. Ни у политичким историјама других друштава државнички моменат не претеже над оним политикантско-тактичким, пошто је политика свуда на првом мјесту борба за власт па тек онда остваривање неке идеје или

<sup>128</sup> Калановић Верица, (2012), *Основни разлози за формирање нове регионалне политике у Србији*, у Зборнику радова *Нове регионалне политике и европска искуства*, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 135 -140.



стратегије. Али оно што је поразно за ово друштво јесте да је у њему политика искључиво борба за власт док политичке идеје и стратегије најчешће служе за украс.<sup>129</sup>

Упркос глобалном свјетском поретку и процесима убрзане глобализације регионални приступ остаје темељ за функционисање међународних актера у савременим међународним односима. Интензивнијом регионализацијом ,учвршћивањем безбиједносних, привредних, културних, вјерских и других облика веза и савезништва државе одређене регије продубљују постојеће или дефинишу нове облике регионалне повезаности темељем којих, као регионално препознате цјелине, лакше остварују интересе на глобалној међународној сцени.<sup>130</sup>

#### **4.2. ПРАВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ**

Треба назначити потребу увођења регионалне самоуправе као средњег нивоа власти у БиХ и нагласити да би за такав корак биле нужне промјене Устава БиХ. Уставне промјене би биле неопходне за увођење региона као средњег нивоа власти. Готово да је тешко пронаћи двије земље са идентично обликованим регионима. Они се у компаративној европској пракси појављују са различитим функцијама и, нарочито, са крупним разликама у одређењу њиховог правно-политичког статуса. Отуд настају добро познате тешкоће приликом покушаја одређивања јединственог појма региона. Независно од таквих тешкоћа, око тог и тако необједињеног концепта развија се значајна јединствена политичка акција у оквиру Европске уније. Она претпоставља прекогранични и унутрашњи регионализам, од којих је прекогранични чак више него унутрашњи регионализам, институционално моделован (државама се оставља пуна слобода у обликовању својих региона). Општи циљ ове политике је постизање вишег степена кохезије на европском културном

---

<sup>129</sup> Цветичанин Невен, (2012), *Структурни проблеми институционалног уређења Србије и регионална политика*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центарстр. 149-166.

<sup>130</sup> Чехулић Вукадиновоћ Лидија, (2014), *Хрватски поглед на еуроатлантанизам на Западном Балкану*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, у Зборнику радова II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.691-704

простору, који се гради кроз „јединство у разноликости”. Као земља која је добила статус кандидата за чланство у Европској унији, Србија треба одлучније да иде у сусрет европској регионалној политици. На другој страни, евидентно је преношење дијела државне власти на наднационални ниво, нарочито у оквиру Европске уније.

Од осамдесетих година прошлог вијека у Европској унији се снажно подржава образац управљања на више нивоа, као противтежа растућој централизацији. Према том обрасцу, потребно је изградити тростепену структуру тијела, односно три нивоа управљања – регионални, државни и наднационални. Регионални ниво („Европа региона”) подразумеива укључивање регионалних тијела у процес одлучивања (законодавни поступак) преко Комитета региона (основаног 1994. године). Комитет за сада има улогу савјетодавног органа. Чине га представници региона и локалних органа, а његово увођење је руковођено (1) чињеницом да се три четвртине прописа Европске уније примјењује на регионалном и локалном нивоу и (2) жељом да се Европска унија приближи грађанима. Тако регионалне и локалне институције добијају директан приступ тијелима Европске уније. Друга врста оправдања локалних и регионалних власти види се у политичкој улози тог нивоа власти. Такве власти су значајније у унитарним него у федералним државама, јер су у овим првим једине власти које се налазе изван центра. Те су власти ближе људима и административно су неопходне, а политичари у органима тих власти имају степен легитимности који им омогућује да прошире своја формална овлашћења и одговорности. Због тога би било „погрешно претпоставити да уставно потчињавање локалне власти значи да је она политички безначајна”.<sup>131</sup>

Питање регионализације постало је једно од основних питања у процесу економског приближавања и административног усклађивања западноевропских држава, прије свега у оквиру Европске заједнице, а касније и у оквиру интеграције у Европску унију. Процес регионализације се одвијао на два паралелна нивоа – националном (државном) и европском (међународном). У том контексту, европска идеја регионализације посебно је изражена у оквиру Европске уније у бројним институцијама посвећеним регионализму, регионалним иницијативама и усвојеним документима, у којима се идеја „интеграције” у великој мјери разумије као идеја

<sup>131</sup> Милосављевић Богољуб, (2012) *Уставни аспекти регионализма*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 99-112

„регионализације” – Европска унија све се више разумије као „Европа региона” умјесто као „Европа држава”.

Према мишљењу експерата Сталног комитета локалних регионалних власти Савјета Европе, „регионализација” има институционално значење, што се разликује од „регионализма” као политичког и идеолошког покрета. У вези са тим, регионализација се институционално схвата као стварање новог, тзв. средњег нивоа у државној територијалној организацији, са новим институцијама које могу широко варирати у погледу органа, одговорности и овлашћења, али које се увијек налазе изнад нивоа постојећих локалних институција. Регионализација подразумијева стварање одређених територијалних цјелина са атрибутима аутономног (самосталног) одлучивања у креирању и вођењу јавних послова (политике), односно у формирању организационих структура управљања (органа) ради обављања тих послова. У земљама Европске уније, као и у земљама које теже да то постану, региони и односи регионалног карактера све више добијају на значају, посебно када је у питању либерализација трговине и даља афирмација тржишне привреде, као и успостављање добросусједских и пријатељских односа. Осим тога, у циљу повећања животног стандарда и повећања квалитета живота, регионализација повезује привредне цјелине, пошто економска повезаност није спутавана одлучивањем из центра – одлуке се доносе на локалном нивоу међу регионима који, по правилу, и традиционално блиско сарађују.<sup>132</sup>

За разлику од деволуције (као категорије покрајинске аутономије), децентрализација је категорија административне хијерархије, што значи да (јавно) овлашћење за вршење „повјерених послова” може бити по истом основу (али супротним разлогом) опозвано. Коначно, спорна питања у вези са „повјереним питањима” (у смислу деволуције), по правилу се рјешавају као уставна питања (на уставном суду), док се спорна питања у вези са „повјеравањем одређених послова” у вршењу јавних овлашћења (у смислу децентрализације и деконцентрације), по правилу рјешавају као управна питања (на управном суду).<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Лилић Стеван, (2012, *Регионализација, европска искуства и уставне противречности Покрајинске аутономије у Србији*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центарстр. 121-134.

<sup>133</sup> Ибид.

#### 4.2.1. Дејтонски мировни споразум

Мировни преговори почели су 1. новембра између представника Републике Српске, Бошњачко-хрватске федерације, СР Југославије и Републике Хрватске, а завршени потписивањем Споразума 21. новембра 1995. године у Дејтону - САД, односно у Паризу на Мировној конференцији 14. децембра 1995. године. Дејтонски мировни споразум представља Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, са једанаест анекса. Из Општег оквирног споразума, произилазе анекси, који су основа мировног уговора. Анекс II садржи споразум Републике Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, о граници између два ентитета. У споразуму се говори о граници између два ентитета, која се може мијењати само ако се постигне обострани пристанак, о ријекама, о утврђивању и обиљежавању граница, о арбитражи за област Брчког, о прелазном периоду, док се допуна анекса односи на мапе разграничења између два ентитета.

Дејтонским разграничењем је направљен компромис између хрватско-муслиманских и српских територијалних захтјева, а према члану В овог анекса споран је „дио границе између ентитета у области Брчког“. Геополитичке игре око Брчког настављене су и након 1998. године, када је требало да се међународном арбитражом ријешу статус Брчког. Накнадном ревизијом Дејтонског мировног споразума предмет арбитраже је постао сам град Брчко, због чега је једно вријеме српска страна одбијала учешће у преговорима. Марта 2000. године Брчко је проглашено Дистриктом у оквиру БиХ, супротно одредбама Дејтонског споразума и националним и државним интересима Републике Српске. Босна и Херцеговина по дејтонском моделу почива на формули 1+2+3, односно то је држава састављена од два ентитета и три конститутивна народа. Главни креатор Дејтонског мировног споразума су Сједињене Америчке Државе, које су у основ споразума уградиле концепт мултиетничности, предњачећи испред осталих великих сила у залагању, да Босна и Херцеговина остане јединствена држава. Нису без основа размишљања неких аутора, да је јединствена Босна и Херцеговина са два ентитета вјештачка конструкција, дејтонска концепција „државни провизоријум“, који не може да се одржи на дужи рок, с обзиром на различите интересе народа у Босни и Херцеговини. Резултат Дејтонско-париског мировног споразума је насилно „увођење“ српских земаља и српског народа и њихових

политичко-територијалних јединица у, за њих, изразито неповољна политичко-просторна рјешења.

Координираним војним операцијама НАТО-а, снага Републике Хрватске и хрватско-муслиманских снага Федерације Босне и Херцеговине, почетком августа 1995. године почело је систематско смањење српских територија, до тада омеђених непромјенљивим ратним границама. Изгубљен је читав западни дио Републике Српске Крајине (сјеверозападна Далмација, источна Лика, Кордун, Банија, западна Славонија), територије површине 14,5 хиљада квадратних километара, главни град Книн, која остаје сведена на подунавски дио, који је „Ердутским споразумом“ интегрисан у Хрватску. Губљење територије и прогон цјелокупног становништва из Републике Српске Крајине, настављен је у западним дијеловима Републике Српске, при чему је хрватско-муслиманска страна запосјела цијелу Високу Крајину. Српске територије западно од Дрине су сведене на мање од половине.

Са становишта Републике Српске и њених политичко-територијалних захтјева, крупни недостаци дејтонског разграничења у Босни и Херцеговини су: губитак значајних територија Високе Крајине која је стопроцентно српска, долине Неретве, простора Сарајева, јужног дијела Озрена и дијелова Посавине, онемогућавање изласка на море и успостављање горажданског коридора на територији Републике Српске. Остављање међународној арбитражи да рјешава питање територијалне припадности Брчког је најрањивије питање политичке суверености и цјелокупности територије Републике Српске.

Непосредно оспоравање државности и политичке будућности Републике Српске долази од њеног политичког окружења: Хрватске и Федерације Босне и Херцеговине. Многи хрватски аутори обрађују геополитичке и геостратешке карактеристике и циљеве Хрватске, износећи геостратешке тежње које Босну и Херцеговину сматрају дијелом Хрватске и које границу између Србије и Хрватске виде на ријекама Дунаву, Дрини и Бојани. Чак и да се Хрвати изборе за трећи хрватски ентитет у Босни и Херцеговини или дође до подјеле Босне и Херцеговине по ентитетским границама, Република Српска би и даље била пријетња за тешко поправљив хрватски геостратешки положај. У очувању свог националног и државног идентитета Република Српска једину помоћ може очекивати од Србије, уз инсистирање на досљедној примјени Дејтонског споразума и опстанку два ентитета у БиХ. То је стратешки циљ

Републике Српске, а остварење Споразума о специјалним везама са Србијом гаранција очувања њеног политичког и државног статуса.

Дејтонски споразум, као друштвени уговор донио је мир и стабилност и поштује и препознаје улогу два ентитета и три конститутивна народа у Босни и Херцеговини. Поред чињенице, да је Дејтонски споразум међународни правни документ у којем се дефинише политичка структура БиХ, овај споразум такође представља друштвени уговор који се тиче политичких субјективитета. Дејтонски споразум као друштвени уговор препознаје и признаје конститутивну улогу ентитета као крајњих носилаца политичких субјективитета и у споразуму се истиче да ће „све стране у потпуности поштовати суверену једнакост једна друге“<sup>134</sup>. Мјесто демократског суверенитета према Дејтонском споразуму је управо мјесто децентрализације, високог степена аутономије ентитета и њиховог сопственог политичког управљања, што је у складу са савременим политичким тенденцијама 21. вијека. Тренутна ситуација је, међутим, таква, и ово је највећи проблем БиХ данас, да је структура Дејтонског споразума и његова политичка и правна вриједност доведена у питање кроз тежње једног ентитета, тј. Федерације БиХ према стварању унитарне и централизоване државе. Најупечатљивији примјер за то је чињеница да је 68 надлежности Републике Српске пренесено на ниво Босне и Херцеговине – у правосуђу, енергетском сектору, контроли границе, статистици – као и да је 65 надлежности пренесено без сагласности Народне скупштине Републике Српске. Консеквентно, демократски принципи – као што су поштовање воље народа, владавине права, функционисања институција и политичке аутономије ентитета озбиљно су угрожени заједно са цјелокупном структуром Дејтонског споразума. Највећу препреку, у овом смислу, представља институција Високог представника и ако је двадесет година касније упитно у којем смислу је Дејтонски споразум још увијек политички и правно изузетно релевантан онда постаје јасно да се ограничења налазе у оквирима ове провизорне институције као главног извора савремених проблема у БиХ. Јер, ако постоји општа сагласност и консензус да је регионална стабилност Балкана крајњи циљ којем сви теже, онда се мора разумјети да једино демократски пут, тј. пут на којем се рјешења не намећу већ се појављују као резултат слободне воље политичких субјективитета (два ентитета и три конститутивна народа) води у том

<sup>134</sup> Дејтонски мировни споразум, Члан 1.

смјеру. Истовремено, у мјери у којој се Дејтонски споразум поштује као друштвени уговор суверено једнаких страна, то је уговор који има потенцијал да буде основа за рјешавање проблематичних питања, док, са друге стране, његово грубо кршење логички измјешта место политичког процеса. Референдум који се заговара у Републици Српској – који се тиче питања да ли народ прихвата наметнуте законе Високог представника у прошлости, посебно у погледу Суда и Тужилаштва БиХ – има, најмање четири битна циља:

1) да подсјети да је референдум *par excellence* политички израз праве демократије;

2) да политички артикулише да је институција Високог представника злоупотребљена и да није дала никакав допринос процесу постизања дугорочне регионалне стабилности;

3) да укаже да се одрживо рјешење може пронаћи у Дејтонском споразуму као друштвеном уговору;

4) и најзад да артикулише да у случају када се постојећи друштвени уговор фундаментално наруши постоји легитимно право на успостављање новог друштвеног уговора.

Ако се структура ентитета као облик демократског политичког управљања не поштује, тј. ако се политички субјективитет и политички и правни суверенитет који произилази из два ентитета и три народа демократски не сачува сви су изгледи да је политичка будућност БиХ као државе тешко одржива. Релевантност демократске воље народа кореспондира са савременим европским и свјетским трендовима који се крећу у правцу самоодређења и праве демократије као усмјерења и пута политике у 21 веку. Политичка и економска будућност Балкана треба да слиједи исти пут – и тек на темељу самопоштовања и међусобног уважавања народа, сарадња у различитим областима постаће могућа.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Двадесет година Дејтонског споразума, 14. октобра 2015. Вашингтон, САД, <http://www.корени.рс/дејтонски-споразум-као-друштвени-уговор-и-демократија-у-21-веку/>, приступљено 7.12.2015.

#### 4.2.2. Устав Босне и Херцеговине

БиХ је сложена држава. Наиме, Устав БиХ указује да је БиХ састављена од два ентитета, а Брчко Дистрикт се територијално издваја као јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом БиХ. Државна власт је подијељена на два нивоа: државни и ентитетски, при чему Брчко Дистрикт има статус локалне самоуправне заједнице. Надлежности ова два нивоа власти су подијељене Уставом БиХ. Основна одредба о подјели надлежности је у члану 3 Устава БиХ, мада постоје и друге одредбе које регулишу питање подјеле надлежности.

Упркос административно-територијалној подјели државе БиХ и подјели надлежности, Устав БиХ се није одредио према питању дефиниције облика државног уређења (унитарна, федерална или конфедерална власт), Непостојање дефиниције и није толики недостатак, јер сама дефиниција облика државног уређења данас не говори много о томе какво је стварно унутрашње уређење неке државе.

Међутим, није спорно да је уставноправно уређење БиХ сложено, јер су надлежности подијељене између државе и њених ентитета, тј. БД (вертикална подјела власти). Сваки од ових нивоа власти има законодавну, извршну (егзекутивну) и судску власт (хоризонтална подјела власти). Ентитети имају тзв. уставну аутономију, јер имају право да доносе властите уставе.<sup>136</sup> Осим тога, ова два нивоа власти, у принципу, дијеле укупна финансијска средства према својим потребама. Начелно, Устав БиХ полази од тога да су два нивоа власти равноправна. Другим ријечима, ни БиХ, ни ентитети немају право да се мијешају у надлежности другог нивоа власти. Изузетак представља одредба члана 3/5. Устава БиХ, која дозвољава да БиХ у извјесним околностима преузме одређене надлежности које припадају ентитетима. У случају спора о надлежностима, У С БиХ одлучује коме припада одређена надлежност. У пракси су поједини нивои власти у БиХ етаблирани као изрази ентитетска, државна власт, те власт БД.

Устав БиХ дефинише БиХ као државу која је састављена од двају ентитета: ФБиХ и РС<sup>137</sup> при чему је уставноправни аранжман за дијелове ентитетске

<sup>136</sup> Адемовић Недим, Марко Јосепх, Марковић Горан, (2012), *Уставно право Босне и Херцеговине*, Фондација Конрад Аденауер. Сарајево. стр: 99-128.

<sup>137</sup> Члан 1/3 Устава БиХ



територије која припада БД веома специфичан. Два ентитета и БД су конститутивни елементи државе. Оваква дефиниција државне територије је типична за сложене државе и има два значења:

1) С једне стране, то значи да је ентитетска територија уједно и државна територија. Оба нивоа власти имају право да проводе власт на тој територији. Право државног нивоа власти да на ентитетској територији проводи суверена државна овлаштења, као и право ентитета да на својој територији проводе своја овлаштења зависе, у принципу, од уставноправне подјеле надлежности између ова два нивоа власти, као и других аката који регулишу ове односе.

2) С друге стране, то значи да не постоји територија државе која не припада барем једном од ентитета. Другим ријечима, државни ниво власти не располаже искључивом државном територијом, која би припадала искључиво нивоу власти који је изнад ентитета при чему ентитети не би имали било какве надлежности. То се односи на БД, мада је уставноправно, арбитражно и статутарно рјешење ове јединице локалне самоуправе веома специфично и знатно другачије од уобичајених ентитетских територија! Наиме, према Уставу БиХ<sup>138</sup> и Статуту БД,<sup>139</sup> комплетно подручје БД у територијалном смислу припада и ФБиХ и РС (заједничка имовина или тзв. кондоминиј). Међтим, у управном смислу, та територија потпада под суверену власт државног нивоа власти. Ипак, држава има право да проводи власт у БД у оној мјери у којој јој то право даје Устав БиХ<sup>140</sup>. Ентитети извршавају само оне функције и овлаштења који су им повјерени према тексту Статута БД од 8. марта 2000. године<sup>141</sup>, а сва остала овлаштења извршавају органи БД.

Државна територија је омеђена границама. За разлику од државе, ентитети немају границу. Устав БиХ користи израз међуентитетска линија разграничења. У принципу, линије разграничења између ентитета су утврђене у Додатку уз Анекс 2. на ДМС. Изузетак је представљао БД, чија територија је утврђена накнадно Одлуком

---

<sup>138</sup> Члан VI/4 Устава БиХ

<sup>139</sup> Сл. гл. ДБ број 17/08 (Ревидирани Статут); Сл. гл. ДБ број 39/09 (Пречишћени текст)

<sup>140</sup> Члан VI/4 Устава БиХ.

<sup>141</sup> Члан 1. став3. Статута БД

Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Наиме, Арбитражни трибунал је 5. марта 1999. године донио своју коначну одлуку са анексом који је измијењен 18. августа 1999. године. Значај међуентитетских линија разграничења, као и линија разграничења са БД умањен је чињеницом да је БиХ једна царинска зона у којој влада принцип јединственог тржишта, те у којој се користи јединствена валута.

Устав БиХ не наводи границе државне територије, већ се позива на међународноправно признате границе РБиХ <sup>142</sup>

У БиХ постоје држављанство БиХ и држављанство ентитета. <sup>143</sup> Сваки држављанин који има ентитетско држављанство аутоматски је и држављанин БиХ. Држава регулише питање држављанства БиХ путем државног закона, а ентитети регулишу ентитетско држављанство путем својих закона. Закони о држављанству које доносе ентитети морају бити у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Према томе, Устав БиХ регулише подијелјену надлежност за питање дуалног држављанства с тим што ентитетски акти морају бити у складу са државним уставним и законским оквирима.

Устав БиХ признаје право ентитетима да имају властите уставе. То произлази из одредбе члана 3 став 3. тачка б) Устава БиХ и члана 12/2. Устава БиХ. Према томе, ентитети имају уставну аутономију. Штавише, из наведених одредаба, а посебно из посљедње, произлази да су уставни ентитета били на снази и прије ступања на снагу Устава БиХ. Устав БиХ је „прихватио” да ти уставни и даље остану на снази, али је то условио њиховим усаглашавањем са текстом Устава БиХ.

Уставна аутономија ентитета је још један показатељ да је уставно правно уређење БиХ сложено, јер је уставна аутономија саставних јединица једне заједничке државе типична одлика савезних/федералних држава. Уставна аутономија ентитета није апсолутна, већ релативна. Наиме, иако је дозволио да уставни ентитета остану на снази и након 14. децембра 1995. године, када је ступио на снагу, Устав БиХ је дао налог ентитетским уставотворцима да доведу у склад своје уставе са Уставом БиХ. Такав налог произлази из хијерархијско-нормативног положаја Устава БиХ према

---

<sup>142</sup> Члан I/1. Устава БиХ .

<sup>143</sup> Члан I/7 Устава БиХ

ентитетским уставима, јер је Устав БиХ акт који има вишу правну снагу од ентитетских устава.<sup>144</sup>

Правни систем БиХ мора да буде хомоген. Према томе, само јединство и усклађеност правног система на државном нивоу са правним системом у ентитетима (наравно, и у БД) могу бити прихватљиви. Виши хијерархијско-нормативни положај Устава БиХ над уставима ентитета не значи да уставни ентитета имају право да разрађују детаљно оно што прописује Устав БиХ, већ да самостално уређују она питања која Устав БиХ није додијелио државном нивоу власти и на начин који није супротан оном што прописује Устав БиХ.

Према Дејтонском мировном споразуму, Босна и Херцеговина дефинисана је као сложена држава, „коју чине два ентитета: Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска“. Српски народ и „српске земље“, не само што су се нашли у новом геополитичком окружењу, него су „битно промијењени основни елементи геополитичког положаја српског народа и његове матичне државе.“ Геополитичким промјенама изазваним југословенском кризом и синхронизованим дејством спољних (Њемачка, хабсбуршки блок држава - Аустрија, Мађарска) и унутрашњих чинилаца распада Југославије (Хрватска, Босна и Херцеговина, Словенија, Македонија и Косово и Метохија), српске земље су изложене процесу фрагментирања и редуковања, односно дошло је до евидентног смањења – сажимања „српског етничког простора“ и пресељавања српског становништва на простору Балкана.<sup>145</sup>

#### 4.2.3. Устав Републике Српске

Република Српска гарантује минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби, у складу са законом. Финансирање јавних служби врши се преко фондова и буџета, у складу са законом.<sup>146</sup> Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе. Средства буџета су порези, таксе и

<sup>144</sup> Члана III став 3. тачка б) Устава БиХ

<sup>145</sup> Тодоровић Здравко, (2013), *Босна и Херцеговина у геополитичким промјенама на Балкану послје хладног рата*, Научно стручни часопис Сварог, бр.7. Стр. 131-141.

<sup>146</sup> Устав Републике Српске, члан 61

други законом утврђени приходи.<sup>147</sup> Обавеза плаћања пореза и других дацбина је општа и утврђује се према економској снази обвезника.<sup>148</sup>

Република штити и подстиче:

- рационално коришћење природних богатстава у циљу заштите и побољшања квалитета живота и заштите и обнове средине у општем интересу;
- очување и обогаћивање историјског, културног и умјетничког блага;
- научноистраживачки рад;
- штедњу у свим њеним облицима, а посебно штедњу која је усмјерена на привредне активности и откуп станова;
- задруге и задругарство;
- занатство;
- физичку културу и спорт.<sup>149</sup>

Запослени имају право учешћа у управљању предузећем, у складу са законом. У управљању фондовима и добрима у државној својини законом се обезбјеђује утицај грађана.<sup>150</sup>

Територијална организација Републике уређује се законом. Општина преко својих органа у складу са законом:

1. доноси програм развоја, урбанистички план, буџет и завршни рачун,
2. уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора,
3. стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, улица и других јавних објеката од општинског значаја, као и о задовољавању потреба грађана у култури, образовању, здравственој и социјалној заштити, физичкој култури, информисању, занатству, туризму и угоститељству, заштити животне средине и другим областима,
4. извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине,

---

<sup>147</sup> Устав Републике Српске, члан 62

<sup>148</sup> Устав Републике Српске, члан 63

<sup>149</sup> Устав Републике Српске, члан 64

<sup>150</sup> Устав Републике Српске, члан 65

5. образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и пословање,

6. обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и статутом општине.<sup>151</sup>

Систем локалне управе уређује се законом. Законом се може повјерити вршење послова локалне управе у граду. Граду и општини припадају приходи утврђени законом и средства за обављање повјерених послова.

Изражавајући опредељеност Републике Српске за потпуно поштовање и доследно примјењивање Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини, којим се недвосмислено прихвата потврђује и гарантује уставно-правни положај Републике Српске, као једног од два ентитета у саставу Босне и Херцеговине.<sup>152</sup>

У основним одредбама Устава Републике Српске који је донијела Народна скупштина Републике Српске каже се да је Република Српска јединствен и недјељив уставно-правни ентитет. Самостално обавља своје уставотворне, законодавне, извршне и судске функције. Један је од два равноправна ентитета у Босни и Херцеговини. Срби, Бошњци и Хрвати као конститутивни народи и остали грађани равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској.<sup>153</sup>

Територија републике је јединствена, недјељива и неутуђива. Споразум о промјени међуентитетске линије разграничења између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине може се изнијети на потврду путем референдума у Републици.<sup>154</sup>

Републици припадају све државне функције и надлежности осим оних које су Уставом Босне и Херцеговине изричито пренесене на њене институције.<sup>155</sup>

Република може сходно Уставу Босне и Херцеговине, да успоставља специјалне и паралелене односе са Србијом.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Устав Републике Српске, члан 102

<sup>152</sup> Устав Републике Српске, члан 103

<sup>153</sup> Устав Републике Српске, члан 1

<sup>154</sup> Устав Републике Српске, члан 2.

<sup>155</sup> Устав Републике Српске, члан 3.

<sup>156</sup> Устав Републике Српске, члан 4

### 2.3.4. Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске

Послови државне управе могу се пренијети на општине законом, по обављеним консултацијама са односним јединицама локалне самоуправе, а посебно на основу следећих елемената:

- природе и садржаја послова;
- броја становника, територијалне величине и финансијске снаге општине;
- интереса да се одлучивање приближи грађанима, у складу са принципом супсидијарности, и
- способности општине да послове из свог дјелокогруга успјешно извршава.

Преношење послова државне управе на општине биће праћено додјелом финансијских средстава и обезбјеђивањем других потребних услова за њихово ефикасно извршавање.<sup>157</sup> Сва покретна и непокретна имовина потребна за извршавање обавезних функција јединица локалне самоуправе додјељује се јединицама локалне самоуправе у власништво, а њу између осталог чине објекти комуналне инфраструктуре, пословни и други објекти јавних комуналних предузећа, чији је оснивач јединица локалне самоуправе, односно објекти који су финансирани из буџета јединице локалне самоуправе или путем самодоприноса грађана, друга имовина коју је јединица локалне самоуправе стекла као правни слѣдбеник установа и институција које су престале да постоје. Поступак утврђивања и преноса имовине из става 1. овог члана уређује се посебним законом.

Сваки пренос неке нове обавезне функције на јединице локалне самоуправе праћен је додјелом имовине која је потребна за извршење тих функција. Јединице локалне самоуправе имају у власништву, користе и располажу својом имовином у складу са законом, а у интересу локалног становништва.<sup>158</sup>

Финансијски ресурси јединица локалне самоуправе су сразмјерни њиховим надлежностима које су им додијелене законом. Сваки пренос нових функција праћен

---

<sup>157</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 28.

<sup>158</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 63.

је додјелом финансијских средстава потребних за њихово ефикасно извршавање. Јединице локалне самоуправе консултују се на одговарајући начин о свим питањима која се односе на додјелу средстава, као и о свим промјенама закона које могу утицати на финансијске аранжмане локалне самоуправе. Буџет јединице локалне самоуправе приоритетно усмјерава расположиве ресурсе на покривање трошкова обавезних функција.<sup>159</sup>

Приходи локалне самоуправе укључују: локалне порезе, таксе, накнаде, приходе од имовине, од самодоприноса и остале законом утврђене приходе.<sup>160</sup>

Властити извори прихода локалне самоуправе утврђују се законом. Јединице локалне самоуправе имају право на довољне сопствене финансијске ресурсе, којим локални органи могу слободно располагати у оквиру своје надлежности, у складу са законом.

Један дио финансијских ресурса јединице локалне самоуправе остварују од локалних пореза и такса чију стопу има право утврдити у оквиру закона. Сва средства из властитих извора прихода јединице локалне самоуправе припадају буџету јединице локалне самоуправе.<sup>161</sup>

Законом се утврђује расподјела средстава између Републике и јединица локалне самоуправе, у складу са степеном развијености општина. Циљ расподјеле је да се допуњавају властити извори финансирања јединица локалне самоуправе, како би се обезбиједило ефикасно извршавање њихових надлежности. Расподјела средстава је стабилна и таква да се може планирати износ средстава којим органи јединице локалне самоуправе располажу од једне до друге године.

Правила за редистрибуцију средстава из буџета Републике Српске на јединице локалне самоуправе заснивају се на објективним, транспарентним и потврдивим критеријумима које утврди Народна скупштина.

Према критеријумима из претходног става, јединице локалне самоуправе дијеле се на: развијене општине, средње развијене неразвијене и изразито неразвијене

---

<sup>159</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 64.

<sup>160</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 65.

<sup>161</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 66.

општине. Степен развијености општина утврђује Влада, на основу критеријума које утврди Народна скупштина. Критеријуми за утврђивање степена развијености доносе се сваке три године. Република пружа посебну подршку финансијски неразвијеним и изразито неразвијеним општинама, уводећи одговарајуће процедуре уједначења или друге еквиваленте, да би се исправиле последице неједнаке дистрибуције потенцијалних извора финансирања и финансијског оптерећења који морају подржавати. Овакве процедуре не умањују дискрециона овлашћења које јединице локалне самоуправе извршавају у оквиру властитих надлежности.<sup>162</sup>

Јединице локалне самоуправе имају право да узимају кредите у складу са процедурама и у границама утврђеним законом.<sup>163</sup> Средства за финансирање повјерених послова јединице локалне самоуправе утврђују се у оквиру буџета Републике. Висина средстава утврђује се у зависности од врсте, сложености и обима повјерених послова. Исплату средстава по овом основу врши Министарство финансија, на основу испостављеног рачуна односне јединице локалне самоуправе. Методологију утврђивања висине средстава за вршење повјерених послова прописује Влада на приједлог Министарства финансија и Министарства управе и локалне самоуправе, уз претходно прибављено мишљење јединица локалне самоуправе.<sup>164</sup>

У погледу висине средстава за обављање повјерених послова, у случају спора јединице локалне самоуправе, односно Влада, могу покренути спор пред арбитражом. Арбитража се састоји од једнаког броја представника јединице локалне самоуправе и Владе. Арбитража утврђује правила по којима ће се водити поступак. Одлука постигнута арбитражом је коначна и извршна. Ако се спор не ријши арбитражом, одлучује Врховни суд Републике Српске у управном спору.<sup>165</sup>

Јединица локалне самоуправе има статут. Статутом се уређују послови јединице локалне самоуправе, организација и рад органа јединице локалне самоуправе, акти, финансирање, учешће грађана у локалној самоуправи, сарадња јединице локалне

---

<sup>162</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 67

<sup>163</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 68.

<sup>164</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 69.

<sup>165</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 70.



самоуправе са другим јединицама, поступак за доношење и промјену статута и друга питања утврђена законом.<sup>166</sup> Органи јединице локалне самоуправе доносе: статут, пословник, одлуке, правилнике, наредбе, рјешења, упутства, закључке, препоруке и резолуције. Скупштина јединице локалне самоуправе доноси статут, пословник, одлуке, закључке, препоруке и резолуције.

Начелник општине, односно градоначелник у вршењу послова доносе одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења и закључке.<sup>167</sup>

Приједлог за доношење акта из надлежности скупштине јединице локалне самоуправе могу поднијети начелник општине, односно градоначелник, сваки одборник, радна тијела скупштине и 10% бирача или 1.000 бирача са подручја јединице локалне самоуправе.

Иницијативу за доношење аката из надлежности органа јединице локалне самоуправе могу покренути грађани и удружења грађана, у складу са поступком предвиђеним статутом јединице локалне самоуправе.<sup>168</sup> Приједлог за доношење, измјене и допуне статута могу поднијети начелник општине, односно градоначелник, најмање 1/3 одборника скупштине јединице локалне самоуправе и 20% бирача или 1.500 бирача са подручја јединице локалне самоуправе.<sup>169</sup>

Одлуке и други општи акти органа јединице локалне самоуправе објављују се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе. Појединачни акти органа јединице локалне самоуправе објављују се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе у складу са статутом. Начелник општине, односно градоначелник достављају Министарству управе и локалне самоуправе службени гласник у року од 15 дана од дана њиховог објављивања.<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 71.

<sup>167</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 72.

<sup>168</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 73.

<sup>169</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 74.

<sup>170</sup> Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске, члан, 75.

### 2.4.5. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са осталима, и грађани Босне и Херцеговине, остварујући своја суверена права, преобликују унутрашњу структуру територије с већинским бошњачким и хрватским становништвом у Републици Босни и Херцеговини. У Федерацији Босне и Херцеговине која се састоји од федералних јединица са једнаким правима и одговорностима.<sup>171</sup>

Федерација Босне и Херцеговине састоји се од федералних јединица (кантона). Методе и поступци физичког одређивања граница између кантона утврђени су федералним прописима. Кантони су иманевани искључиво по градовима сједиштима кантоналних власти или по регионално-географским карактеристикама.<sup>172</sup> У искључивом овлаштењу Федерације је:

- а) вођење вањских послова;
- б) организовање и вођење одбране федерације и заштита њених граница, укључујући и оснивање заједничког заповједништва свих вањских снага у Федерацији, надзор, над војном производњом и закључивање војних споразума;
- в) држављанство;
- г) Утврђивање привредне политике, укључујући планирање и обнову, те политику кориштења земљишта на федералном нивоу;
- д) доношење прописа о трговини, укључујући царине, о међународној трговини и финансијама, трговини унутар Федерације, правима везаним за индустријско власништво, о стандардизацији производа, вриједносним папирима, те о комуникацијама.
- ђ) доношење прописа о финансијама и финансијским институцијама, укључујући успостављање и надзор над валутом Федерације, стварање монетарне и фискалне политике, те оснивање централне банке;
- е) сузбијање међународног и мађукантоналног криминала, посебно тероризма, неовлаштене трговине дрогом и организованог криминала, те сарадње са Интерполом.
- ж) додјела електронских фреквенција за радио, телевизију, те у друге сврхе;

<sup>171</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, члан,1.

<sup>172</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, члан,2.

з) утврђивање енергетске политике укључујући расподјелу између кантона те осигурање и одржавање потребне инфраструктуре;и

и) финансирање дјелатности федералне власти и дјелатности под покровитељством федералне власти, опорезивањем, посуђивањем или другим средствима.<sup>173</sup>

Овлаштења федералне власти и кантона су:

а) гарантовање и провођење људских права;

б) здравство;

ц) еколошка политика;

д) комуникацијска и саобраћајна инфраструктура;

ц) социјална политика;

ф) провођење закона и других прописа о држављанству;

г) усељавање и азил;

х) туризам; и

и) искориштавање природних богатстава.<sup>174</sup>

Према потребама, овлаштења могу се испуњавати заједнички или посебно, или од стране кантона координирано од федералне власти.

У складу с тим кантони и федерална власт мађусобно се договарају на трајној основи своје влсти. У испуњавању својих овлаштења, када је ријеч о законима и прописима који су обавезујући на цијелом подручју Федерације, у складу са овим уставом и одлукама Парламента Федерације, федерална власт дјелује поштујући овлаштења кантона, специфичну ситуацију у појединим кантонима и потребу за флексибилност у провођењу. Федерална власт има право стварати политику и доносити законе сваке од ових власти.

У испуњавању ових овлаштења, у складу с овим уставом и својим кантоналним уставом, кантони се обраћају међукантоналном вијећу за усклађивање међукантоналних питања и за досљедно рјешавање питања што укључују интересе који су изван њихових кантоналних граница, те проводе, допуњавају и у случају

<sup>173</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, Став 3.члан,1.

<sup>174</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, Став 3. члан,2.

потребе разрађују или предлажу одлуке у законодавним тијелима. Кантони имају право стварати политику и у складу с тим проводити законе сваких од ових власти.<sup>175</sup>

Кантонима припадају овлаштења која нису изричито додијељена федералној власти. Посебно су мјеродавни за слиједеће:

а) успостављање и надзирање снага полиције које носе јединствене федералне униформе с кантоналним ознакама,

б) стварање образовне политике, укључујући доношење прописа о обарзовању те осигурање образовања.

ц) стварање и провођење културне политике;

д) стварање стамбене политике, укључујући доношење прописа о уређивању и изградњи стамбених објеката,

е) стварање политике у вези с регулисањем и организовањем јавних служби;

ф) доношење прописа о кориштењу локалног земљишта, укључујући зонирање;

г) доношење порописа о локалним пословима и каритативним дјелатностима и њихово унапређивање;

х) доношење прописа о локалним енергетским постројењима и осигурање њихове доступности

и) стварање политике радио и ТВ станица, њихове градње укључујући доношење прописа о радио и ТВ станицама, те осигурање њиховог рада.

ј) провођење социјалне политике и успостављање служби социјалне заштите,

к) стварање и провођење политике кантоналног туризма, развој туристичких ресурса;

л) финансирање дјелатности кантоналне власти или њених агенција опорезивањем, посуђивањем и другим средствима.<sup>176</sup>

#### **4.2.6. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине**

Јединица локалне самоуправе дужна је, на начин утврђен овим Законом, као и предузимањем других мјера и активности, осигурати, развијати и јачати јавност рада као предуслов ефективног политичког надзора и гаранције да ће органи јединице локалне самоуправе проводити своје дужности у интересу локалне заједнице. Сједници

<sup>175</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, Став 3. члан, 1.

<sup>176</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, Став 3. члан, 4.

вијећа могу присуствовати грађани на начин и под условима прописаним пословником о раду у складу са законом. Обавјештења и информације о обављању послова органа јединице локалне самоуправе могу давати представници начелника и представници вијећа. У циљу информисања јавности органи јединице локалне самоуправе подносит ће јавности годишње извјештаје у којима ће се упоредити постигнути резултати с планираним програмским циљевима. Вијеће ће статутом регулисати јавност рада правовременим, истинским, потпуним и објективним информисањем јавности о свом раду.<sup>177</sup>

Грађани непосредно одлучују о питањима из надлежности органа јединица локалне самоуправе путем референдума, мјесног збора грађана и других облика непосредног изјашњавања. Поступак и процедуре непосредног одлучивања грађана из самоуправног дјелокоуга јединица локалне самоуправе уређују се законом и статутом.

Своје приједлоге грађани подносе путем грађанске иницијативе, удружења грађана, невладиних организација, као и на други начин утврђен статутом. Јединице локалне самоуправе могу уводити било које друге механизме партиципаторне демократије који нису забрањени законом.<sup>178</sup>

Референдум се може расписати ради одлучивања о приједлогу о промјени статута, о приједлогу општег акта или других питања из органа јединица локалне самоуправе, као и о другим питањима одређеним законом и статутом. Одлука донесена на референдуму обавезна је за вијеће јединице локалне самоуправе. Грађани имају право органу јединице локалне самоуправе подносити иницијативе за доношење одређеног акта или рјешавање одређеног питања из његовог дјелокоуга.

О иницијативи из става 1. овог члана вијеће мора расправљати ако га потписом подржи одређени број грађана уписаних у бирачки списак јединице локалне

---

<sup>177</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 40.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

<sup>178</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 43.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

самоуправе, што се утврђује статутом. Овај број неће бити већи од 5% укупног броја грађана уписаних у бирачки списак.<sup>179</sup>

Органи јединица локалне самоуправе дужни су омогућити грађанима и правним лицима подношење поднесака и притужби на свој рад, као и на рад њихових институција и тијела, те на неправилан однос запослених у тим тијелима када им се обраћају ради остваривања својих права и интереса или извршавања својих грађанских дужности. На поднесене поднеске и притужбе органи јединица локалне самоуправе дужни су грађанима и правним лицима дати одговор у року од 30 дана од дана подношења приговора или поднесака.<sup>180</sup>

У вршењу власти и остваривању права и дужности грађана кантоналне и власти јединица локалне самоуправе дјелују заједнички на партнерским основама, изузев у области административног надзора који веже федералне и кантоналне власти у погледу рада власти јединица локалне самоуправе.<sup>181</sup>

Федералне, односно кантоналне власти дужне су размотрити иницијативе, приједлоге и сугестије јединица локалне самоуправе и о свом ставу и предузетим активностима обавијестити јединице локалне самоуправе у року од 30 дана од дана пријема иницијативе, приједлога или сугестије.

У вршењу повјерених овласти јединице локалне самоуправе примјењују сва упутства и смјернице које добију од федералних и кантоналних власти. Јединица локалне самоуправе има право да извршење пренесених надлежности прилагоди локалним условима када то предвиђа закон, или када их за то овласте надлежне федералне или кантоналне власти.

Федералне, односно кантоналне власти дужне су у највећој могућој мјери консултовати јединице локалне самоуправе у поступку доношења прописа који их се

---

<sup>179</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 45.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

<sup>180</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 46.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

<sup>181</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 52.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

директно тичу.Консултовање, федералне, односно кантоналне власти врше путем савеза опшина и градова.<sup>182</sup>

## 2.7. Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине

Овим Законом уређује се припадност јавних прихода који су установљени законима на територији Федерације Босне и Херцеговине. Јавним приходима, сматрају се индиректни и директни порези, накнаде, таксе, доприноси, донације и други приходи, утврђени законима и другим прописима Босне и Херцеговине, Федерације, кантона и јединица локалне самоуправе. Јавни приходи, расподјељују се између Федерације, кантона и јединица локалне самоуправе, а служе за финансирање функција Федерације, Дирекције за цесте Федерације Босне и Херцеговине, кантона и јединица локалне самоуправе. Расподјела ових средстава утврђује се и исказује у буџету: Федерације Босне и Херцеговине, Дирекције за цесте, кантона и јединица локалне самоуправе.<sup>183</sup>

Федерацији припадају приходи:

а) дио прихода са јединственог рачуна, у складу са Законом о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода ;

б) 100% од пореза на добит предузећа, банака и других финансијских организација, друштава за осигурање и реосигурање имовине и лица, правних лица, из области електропривреде, поште и телекомуникација и правних лица из области игара на срећу и забавних игара којима је то једина дјелатност;

ц) накнаде и таксе у складу са федералним прописима;

д) новчане и друге казне у складу са федералним прописима;

е) приходи од природних добара у власништву Федерације;

ф) приходи од кориштења или продаје федералне имовине;

г) донације; и

х) други приходи предвиђени законом и другим прописима Федерације.<sup>184</sup>

<sup>182</sup> Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 56.  
Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.

<sup>183</sup> Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, члан, 3.

<sup>184</sup> Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, члан, 4.

Врсте јавних прихода из овог Закона, порез на плату, те инструменти на основу којих се ти приходи остварују, уређују се посебним федералним законима. Дио прихода са јединственог рачуна из овог Закона расподјељује се:

- а) финансирање функција Федерације 36,2%,
- б) финансирање функција кантона 51,48%,
- ц) финансирање функција јединица локалне самоуправе 8,42%
- д) Дирекција за цесте 3,9%.

Динамика расподјеле прихода из претходног става врши се према динамици пражњења средстава са јединственог рачуна, а у складу са Законом о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода.<sup>185</sup>

Федерални министар финансија донијет ће пропис о уплатним рачунима на које ће се уплаћивати сви јавни приходи који се убиру на територији Федерације, у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог Закона.

За финансирање јавних расхода у областима: здравства, социјалног осигурања, образовања, културе и спорта, законом се могу уводити доприноси.

Појединачно учешће кантона у расподјели прихода врши се на основу формуле која се заснива на следећим омјерима: 57% на основу броја становника у кантону; 6% на основу површине кантона; 24% на основу броја ученика у основном образовању; 13% на основу броја ученика у средњем образовању.

Формула садржи коефицијент, који одражава посебне расходовне потребе Кантона Сарајево.

Кантонима, поред учешћа у расподјели прихода, припадају и други јавни приходи: 100% од пореза на добит који су уплатила сва предузећа, 71,5% од пореза на плату уплаћеног у сваком кантону; накнаде и таксе; новчане и друге казне, приходи од природних добара у власништву кантона; приходи од кориштења или продаје кантоналне имовине; донације и намјенске дотације;<sup>186</sup>

<sup>185</sup> Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, члан, 6.

<sup>186</sup> Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, члан, 10.



Из кантоналног буџета финансирају се: институције законодавне, судске и извршне власти кантона; здравствена заштита; образовање; култура; социјална проблематика; и, друге потребе утврђене плановима расхода кантоналне власти од интереса за кантон.

Појединачно учешће јединица локалне самоуправе у расподјели прихода врши се на основу формуле која се заснива на сљедећим омјерима: 68% на основу броја становника у јединици локалне самоуправе; 5% на основу површине јединице локалне самоуправе; 20% на основу броја ученика у основном образовању; 7% на основу нивоа развијености општина, дефинисаног кроз индекс развијености.

Финансијска средства Федерације, кантона и јединица локалне самоуправе биће сразмјерна њиховим надлежностима, које су им додијелене законом и Уставом Федерације Босне и Херцеговине. Сваки пренос надлежности биће праћен финансијским средствима потребним за њихово ефикасно извршавање.

У случају преноса надлежности из претходног става, Федерално министарство финансија ће предложити Парламенту Федерације Босне и Херцеговине измјену висине учешћа појединих нивоа власти у расподјели прихода предвиђених овим Законом, како би расподјела средстава појединим нивоима власти одражавала нову расподјелу јавних функција.

Приједлог Министарства из претходног става обавезно ће садржавати финансијску пројекцију ефеката предложених промјена у погледу висине учешћа у расподјели прихода за све нивое власти у Федерацији.<sup>187</sup>

## 2.7. Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине

Брчко дистрикт Босне и Херцеговине је јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. У намјери да допринесе сталном и праведном миру у Босни и Херцеговини, поштујући национални, религијски и културни идентитет свих народа и право грађана да учествују у вршењу јавних послова, на темељу Општег оквирног споразума за мир, Коначне одлуке Арбитражног трибунала за спор око међуентитетске линије разграничења у области

<sup>187</sup> Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, члан, 14.

Брчког и Устава Босне и Херцеговине, донесен је Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине:<sup>188</sup>

Овлаштења Дистрикта по питању локалне самоуправе произлазе из тога што је сваки од ентитета делегирао Влади Дистрикта сва своја овлаштења у вези с управом коју су претходно вршила два ентитета и три општинске власти на територији предратне општине Брчко, како је утврђено у овом статуту.

Ентитети у оквиру Дистрикта извршавају само оне дужности и овлаштења која су им повјерена према тексту статута од 8. марта 2000. године. Ниједном од ентитета власти Дистрикта неће додијелити или повјерити било коју функцију управљања или овлаштења која нису посебно додијелена или повјерена према тексту статута.

Устав Босне и Херцеговине, као и важећи закони и одлуке институција Босне и Херцеговине, директно су примјенљиви на цијелој територији Дистрикта. Закони и одлуке свих власти Дистрикта морају бити у складу с важећим законима и одлукама институција Босне и Херцеговине. Територија Дистрикта обухвата цјелокупну територију општине Брчко у границама од 1. јануара 1991. године.

Све институције Дистрикта обавезне су придржавати се: свих одлука Трибунала за спор око међуентитетске линије разграничења у области Брчког; свих налога супервизора за Брчко. Ови правни акти имају већу правну снагу у односу на све друге правне акте било које врсте који нису у складу с њима, у мјери у којој би иначе имали правни учинак у Дистрикту, укључујући одредбе овог статута које нису у складу с овим правним актима.

Дистрикт је правно лице и посједује правну способност неопходну да обавља своје функције, укључујући способност стицања права и обвеза; и право да тужи и да буде тужен на суду.

Градоначелник представља Дистрикт у складу са статутом.<sup>189</sup>

Писмо и језик су хрватски, босански и српски језик, те латинично и ћирилично писмо су у равноправној употреби за све службене сврхе.

<sup>188</sup> Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, члан 1.

<sup>189</sup> Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, члан 5.

Појединачне одлуке институција Дистрикта о правима и обвезама грађана издају се на једном од три поменута језика и два писма, према захтјеву заинтересоване стране.

Сва јавна имовина на територији Дистрикта на дан 5. март 1999. године припала је Дистрикту након тог датума, а Дистрикт је стекао сва законска права у погледу јавне имовине почевши од тог датума. Дистрикт ће приватизовати сву јавну имовину која није неопходна за обављање јавних функција. “Приватизација” подразумијева да Дистрикт изврши пренос свих законских права у погледу имовине изузев у мјери потребној за обављање јавних овлаштења. Законима Дистрикта биће предвиђено да Дистрикт приватизује јавну имовину. Канцеларија за управљање јавном имовином, из чланка 49 овог статута, задужена је за ову приватизацију.

У сврхе става (5) овога члана, под “јавном имовином” се подразумијева: сва непокретна имовина на територији Дистрикта над којом је 5. марта 1999. године, право власништва, кориштења, управљања или располагања припадало било којем јавном органу власти у Босни и Херцеговини, укључујући било коју јавну организацију или било коју правну особу јавног карактера; сва непокретна имовина над којом је Дистрикт стекао било које такво право од 5. марта 1999. године.<sup>190</sup>

Дистрикт може закључити споразуме о сарадњи с ентитетима у сврху олакшања остваривања својих функција и овлаштења у складу са овим статутом и законом, под условом да су такви споразуми од једнаке користи свим становницима Дистрикта. Дистрикт може приступити постојећим или закључити нове споразуме с домаћим и међународним удружењима градова и општина, као и градовима и општинама, у сврху задовољавања заједничких потреба у складу са овим статутом и законом. Ентитет или општина може основати или управљати органима или канцеларијама на територији Дистрикта само уз сагласност Владе Дистрикта, како је дефинисано у овом статуту, гласањем њених чланова, гдје су услови гласања прописани законима Дистрикта.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, члан 6.

<sup>191</sup> Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, члан 9.

### 4.3. ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАСНИВАЊА РЕГИОНАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БИХ

#### 4.3.1. Општи проблеми регионалне и рзвојне економске неједнакости у БиХ

Чињеница да региони постоје на територији читаве државе не значи да они имају исти статус, односно исте надлежности или да се на исти начин развијају. Регионализација и територијална организација се не проучавају ради њих самих – да би се анализирао прости распоред територијалних јединица. Разлог за то је далеко кориснија ствар: послови које те јединице обављају, односно начин на који се они обављају. Разлике у величини и броју становника, које у највећем броју случајева носе и огромне разлике у капацитетима, морале би да доведу у питање садашњи, практично монотипски систем локалне самоуправе. Великим се мора дозволити да напредују ако могу и желе, а мање општине се морају растеретити послова које оне нису у могућности да квалитетно обављају, односно упутити на удруживање са сусједима који су у истој ситуацији. Може ли нешто што у просјеку има више од 50.000 становника и представља једини ниво власти између грађана и централне власти, без обзира на то колико услужних центара имало, бити блиско грађанима? Зато је потребан још један ниво територијалних јединица изнад општинског, односно градског – како год се он звао. Такође, треба размотрити и питање величине, степена и распореда јединица локалне самоуправе. Двостепена локална самоуправа може се постићи на више начина – уситњавањем садашњих великих општина, груписањем више мањих општина у веће јединице, свакако промјеном граница неких садашњих општина и градова.

У сваком случају, основни критеријум у дефинисању нове територијалне организације једино могу бити послови које је за грађане неопходно обављати на одређеном нивоу власти. Једноставно, потребно је процијенити колика треба да буде јединица која може ефикасно и економично да обави одређени посао. Функционална урбана подручја су основ за територијалну (ре)организацију државе и њен уравнотежени развој, па се тако хијерархија градова више не формира на основу демографске снаге већ преко њиховог поља утицаја на окружење. Држава се

регионализује из истих разлога због којих постоји и локална самоуправа: да би се одређени послови обављали боље, брже, ефикасније – ближе грађанима.

У европским државама могуће је идентификовати различите типове регионализације користећи се различитим критеријумима. Тако, на пример, према путевима настанка, поједини аутори идентификују три типа, док други опет, према степену аутономије, налазе два облика регионализације. У релевантним документима Савјета Европе може се пронаћи чак шест модела регионалне самоуправе, али је овдје важно напоменути да се у њима појам региона разумије широко и подразумијева и федералне јединице у федерацијама. Европска повеља о регионалној демократији прописује да сваки пренос надлежности на регионалне органе власти прати и трансфер одговарајућих финансијских ресурса, што је далеко од наше стварности. Вјероватно најзначајнији инструмент за уравнотежење регионалног развоја је фискална политика. Међутим, фискална политика до сада није у довољној мјери уважавала регионални аспект развоја, што је, прије свега, последица непоштовања регионалне политике (ако постоји) и стратегије смањења регионалне економске неуједначености земље. Могући фискални приоритети који би допринијели постизању равномјерног регионалног развоја су: пореске олакшице за неразвијена подручја, транспарентнији и праведнији систем трансфера, креирање једноставног система хоризонталног изједначавања, боља доступност буџетских средстава, јачање Комисије за финансирање локалне самоуправе, фискална децентрализација, развијање капацитета локалне самоуправе за привлачење инвестиција и рјешавање проблема незапослености. Проблем са којим се треба изборити је недовољна ширина и дубина финансијског тржишта које би на тржишним принципима финансирало пројекте који су важни за сваки регион понаособ. У условима скувих банкарских кредита и потпуног одсуства берзе као извора капитала јасно је да се мора развити посебан облик институција које ће бити носиоци финансирања регионалног развоја. Такође, очекује се да општинске обвезнице допринесу развоју тржишта капитала и берзе.<sup>192</sup>

Шта се овдје нуди као економски регион? У концептуалном прилазу аутори полазе од тога да је у предратној Босни и Херцеговини постојало пет економских

---

<sup>192</sup> Јеринић Јелена, (2010), *Да ли нам је потребна нова територијална организација*, у Агенда, часопис за јавну управу и локалну самоуправу бр.5, Палго центар Београд, стр.3-7

регија, али Босна и Херцеговина није имала озваничену регионалну структуру, мада у оптицају је било седам регија– подручја основних привредних комора. Делегација Европске комисије, као аутор Прелиминарног концептуалног документа, иде даље и заговара пет економских региона који представљају редуковану шему предратне(квази)регионалне подјеле простора Босне и Херцеговине, која је била подијељена на подручја седам привредних комора. Редукција је у томе да су у нови сјеверозападни регион спојена подручја основних привредних комора Бања Лука и Бихаћ, да је бивши регион Добој подијељен на три сусједна региона (сјеверозападни, сјевероисточни и централни), док су ранији региони ОПК Сарајево и ОПК Мостар остали у неизмијењеном просторном обухвату. Гдје и између кога је постигнут овакав договор, остаје непознато!

Свих пет региона скројени су тако да обухватају општине из оба ентитета, негдје у већем, негдје у мањем проценту. Од пет утврђених регионалних центара четири су у Федерацији БиХ (Мостар, Тузла, Сарајево и Зеница) и само један у Републици Српској (Бања Лука). Четрдесет општина Републике Српске или око 60% територије би се нашло у регионима чије је сједиште у Федерацији БиХ, а само 9 општина или 27% територије Федерације БиХ би се нашло у региону сјеверозападне Босне чије је сједиште у Бањој Луци. Регион Сјеверозападна Босна са сједиштем у Бањој Луци је по површини највећи, односно заузима 33.3% укупне територије БиХ па и та идеална трећина некако изазива подозрење. Иначе, распон у величини-површини је 1:3.3 (централни- сјеверозападни) и по броју становника 1:2.4 (у1991, Херцеговина- сјеверозападни). Босна и Херцеговина није високоурбанизовани простор, још увијек скоро двије трећине становништва живи на селу (насеља испод пет хиљада становника). У четири новопредложена региона степен урбанизације је негдје око просјека БиХ, без већих разлика у ентитетским дијеловима, а једино у региону Сарајево 56.5% становништва живи у градовима, али само у федералном дијелу региона (63%), док дио овог региона који припада РС представља далеко најрјеђе насељени и најнеурбанизованији дио Босне и Херцеговине. Град Сарајево (6 градских општина) има више становника од свог регионалног окружења, чак три пута више од српског дијела замишљеног региона. Густина насељености и процеси миграција су на

овим подручјима веома специфични, ту су се и прије рата, а поготово у току рата, дешавале бурне промјене, о чему се овдје водило веома мало, или нимало, рачуна.<sup>193</sup>

Озбиљан проблем чини недовољна функционалност државе БиХ, успорен начин одлучивања, односно доношења закона и државних политика, као и недовољна координација између Републике Српске и Федерације БиХ. У погледу тематике просторног развоја успостављен је одређени степен кооперације, али конкретна планска рјешења и стратегије захтијевају нове облике и интензивнију сарадњу ради боље координације и синхронизације. Ово се посебно односи на гранични појас између два ентитета и јединица локалне самоуправе које се налазе у њему.

#### **4.3.2. Ентитетске и регионалне разлике социоекономске структуре**

БиХ је подијељена на два ентитета са различитом интерном политичком организацијом. Ентитет РС је централизован, без подјеле на регије, само општине. Ипак, и у овом ентитету могу се идентификовати економске регије. Тако нпр. УНДП (2010) користи подјелу овог ентитета на шест регија. Са друге стране ентитет ФБиХ је подијељен на десет кантона, са јасним границама и високим нивоом аутономије. Сваки кантон нпр. има своју владу, парламент, и потпуну аутономију у вези политика тржишта рада и образовања. У БиХ практично не постоје студије које се баве регионалним развојем земље. Чак и стратегија регионалног развоја не започиње са било каквом детаљном анализом тренутне ситуације и идентификовањем потенцијалних проблема, као што је недостатак одговарајућих вјештина и сл. Једина расположива студија је она УНДП-а о регионалним неједнакостима у БиХ, објављена 2010 год. С тога је једина могућност била да се искористе сви расположиви подаци на регионалном нивоу, објављени од стране статистичких агенција у земљи, укључујући кључне индикаторе тржишта рада и комбинујући их са подацима УНДП (2010) студијом. Главне карактеристике тржишта рада различитих регија анализирани су и презентовани у табели 4.1.

---

<sup>193</sup> Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на EURED пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бања Лука, 2004. Стр.29-30.

Табела 4.1. Карактеристике тржишта рада према регијама у БиХ

Кантон /Регија	Запослени	Незапослени	Стопа активности	Стопа запослености	Стопа незапослености	Запослен и пензионери
Бањалука	130.242	55.725	32,5	22,7	30,0	n/a
Бијељина	43.406	28.157	28,4	17,2	39,3	n/a
Добој	38.850	23.214	27,5	17,2	37,4	n/a
Источно Сарајево	23.366	12.318	33,6	22,0	34,5	n/a
Требиње	16.898	8.950	38,1	24,9	34,6	n/a
Уна-Сана	34.634	36.277	30,7	15,0	51,2	1,7
Посавина	5.362	5.436	31,2	15,5	50,3	1,8
Тузла	82.993	85.711	41,5	20,4	50,8	1,3
Зеница	73.267	61.529	41,5	22,6	45,6	1,4
Горажде	4.778	4.164	31,4	16,8	46,6	0,9
Централна Босна	37.974	36.482	36,3	18,5	49,0	1,1
Мостар	42.531	29.403	38	22,5	40,9	1,3
Западна Херцеговина	13.112	8.702	32,6	19,6	39,9	1,3
Сарајево	118.418	62.475	51,5	33,7	34,5	1,5
Кантон 10	9.676	8.464	25,8	13,8	46,7	1,7

Извор: Обрачун на бази података статистичких завода у БиХ

Као што се може видјети из табеле 4.1, постоје значајне разлике у неким од карактеристика тржишта рада, као што су стопе запослености и незапослености између регија. Нпр. стопе запослености у Унско-санском кантону и Посавском кантону су 15,0 и 15,5% респективно, док су њихове стопе незапослености 51,2% и 50,3%. Са друге стране, Сарајевски кантон има највишу стопу запослености од 33,7% и најнижу стопу незапослености од 34,5% (послије регије Бањалука, гдје је стопа незапослености 30,0%). Поред тога, овај кантон има највишу стопу активности од 51,5%. Најнижа стопа активности је у кантону 10. Тржиште рада у БиХ, генерално карактерише ниска мобилност радника. Као што подаци о интерној миграцији говоре, мали дио укупног становништва укључен је у интерне миграције. Ово има посебно негативан утицај на развој тржишта рада. Подаци о нето интерним миграцијама према регији комбиновани са расположивим подацима о регионалним демографским, географским и економским карактеристикама су презентовани у табели 4.2.



Табела 4.2. Нето миграције и друге карактеристике регија у БиХ

Кантон/ регија	ГДП по стан. 2008	Број станов ника 2009	Површ ина (км <sup>2</sup> )	Број опш тина	Станов ништво /површ ина	Нето интерне миграције 2010	Стопа нето инт. миграц
Бањалука	6.659	655.783	8.977	21	73,1	760	0,12
Бијељина	4.899	287.840	3.349	12	85,9	304	0,12
Добој	4.25	255.878	3.120	8	82,0	-72	-0,03
Источно Сарајево	6.672	118.800	3.082	9	38,5	390	0,33
Фоча	5.667	39.946	2.350	5	17,1	-94	-0,24
Требње	6.846	79.230	3.754	7	21,1	-59	-0,07
Уна-Сана	4.060	287.998	4.125.0	8	69,8	-900	-0,31
Посавина	4.274	40.513	324.6	3	124,8	-125	-0,31
Тузла	5.802	497.813	2.649.0	13	187,9	-692	-0,14
Зеница	5.588	400.848	3.343.0	12	119,9	-1,355	-0,34
Горажде	4.238	33.225	504.6	3	65,8	-80	-0,24
Централна Босна	4.445	255.648	3.189.0	12	80,2	-889	-0,35
Мостар	7.592	226.632	4.401.0	9	51,5	-178	-0,08
Западна Херцеговина	4.860	81.833	1.362.2	4	60,1	-316	-0,39
Сарајево	13.024	421.289	1.276.9	9	329,9	1182	0,28
Кантон 10	3.953	81.369	4.934.7	6	16,5	-258	-0,32

Извор: калкулације на бази података статистичких завода у БиХ

Као што се може видјети из табеле, само регије Сарајево, Бањалука и Бијељина имају позитиван нето миграцијски баланс. Регија (кантон) Сарајево је сачињено од 9 општина, и свака од њих су или општине главног града или приградска подручја. Ова регија има највиши ниво урбанизације у земљи. Бањалука и Бијељина су регије са два највећа града у ентитету РС. Ово већ сугерише висок ниво рурално-урбане миграције. Детаљнија анализа података на нивоу општина показује да чак и регије са негативном нето миграцијом имају позитиван нето миграцијски баланс у општинама са великим градовима, док је нето миграција из доминантно руралних општина чак и већа у односу на податке на нивоу цијеле регије. Нпр. регија Мостар има врло малу негативну нето миграцију, док подаци са нивоа општина показују позитивну нето миграцију за град Мостар и негативну нето миграцију за друге општине регије. Номинално посматрано, регије са највећом негативном нето миграцијом су: Зеничко-добојски кантон (-1355

особа), Унско-сански кантон (-900 особа) и Средњобосански кантон (-889 особа). Исказано у стопама нето миграције, регије са највећим нето губитком су: Западнохерцеговачки кантон (-0,39% становништва), Средњобосански кантон (-0,35%), и Унско-сански и Посавски кантон (-0,31%). Регија са највећим нето повећањем је кантон Сарајево, са повећањем становништва као резултат интерних миграција од 1182 особе, или 0,28% становништва кантона. Друге регије са нето порастом су: Источно Сарајево са 0,33% и регије Бањалуке и Бијељине са повећањем од 0,12%, као резултат интерне миграције. Поред изнад презентованих индикатора релевантних за анализу тржишта рада, табела о старосној структури становништва према кантонима у ФБиХ је презентована испод.

Табела 4.3. Демографске карактеристике регија у ФБиХ

Регија/ кантон	Старосна структура становништва (2009)				
	0-14	65	Тотал	Учешће младих	Учешће старих
Уна-Сана	57,119	31,551	288,114	19.8	11.0
Посавина	5,831	6,262	39,886	14.6	15.7
Тузла	91,920	63,291	498,549	18.4	12.7
Зеница-Добој	75,995	49,388	400,602	19.0	12.3
Бос. Подриње	4,709	6,187	33,093	14.2	18.7
Централна Босна	50,598	33,830	254,992	19.8	13.3
Неретва	37,351	38,251	225,930	16.5	16.9
Западна Херцеговина	14,965	12,042	81,707	18.3	14.7
Сарајево	70,573	69,129	423,645	16.7	16.3
Кантон 10	10,973	17,526	80,800	13.6	21.7

Извор: база података статистичких завода у БиХ

Као што је видљиво, присутне су велике разлике у учешћу младих и учешћу старих становника између кантона у ФБиХ. Учешће младих креће се од 13,6% у кантону 10 до 19,8% у Средњобосанском кантону, док учешће старих људи варира од 11% у Унско-санском кантону до 21,7% у кантону 10. У недостатку података на регионалном нивоу, можемо претпоставити на бази података презентованих у табели

изнад да незапосленост младих представља веће оптерећење у Средњобосанском и Зеничкодобојском кантону, док је притисак на пензиони систем већи у Кантону 10 и Босанко-Подрињском кантону. У табели испод је презентован и сет индикатора који показују регионалне разлике у квалитету живота.

Таб. 4.4. Ниво сиромаштва и други индикатори квалитета живота по регијама/кантонима у БиХ.

Регија /кантон	Стопа сиромаштва	Прос. плата	Број рег. персон. аутомоб. на 10.000 стан.	Број студената на 1.000 стан.	Број школа на 1.000 становника	Број доктора на 100 становника	Број болничких кревета на 1.000 стан.	% станова са систем. каналима зац.
Бањалука	19.5	n/a	175	139	0.6	1.6	4.4	40.0
Бијељина	18.7	n/a	160	129	0.6	1.0	1.7	18.7
Добој	20.2	n/a	158	121	0.7	1.1	2.7	29.6
Источно Сарајево	17.3	n/a	160	133	0.5	1.5	3.6	33.1
Фоча	37	n/a	121	116	0.7	2.4	5.1	62.5
Требиње	22.9	n/a	178	151	0.6	1.6	2.5	36.9
Уна-Сана	19.5	769.96	146	165	0.6	1.0	2.6	45.2
Посавина	11.7	693.04	176	144	0.6	1.2	2.3	8.1
Тузла	26.5	733.59	182	173	0.5	1.7	2.9	50.2
Зеница	23.5	702.83	167	173	0.6	1.2	2.6	60.3
Горажде	29.2	729.46	145	141	0.5	1.1	2.2	68.9
Централна Босна	15.3	675.02	168	173	0.6	1.1	5.1	40.0
Мостар	9.9	911.24	234	174	0.7	2.0	3.9	38.7
Западна Херцеговина	7.5	811.30	263	190	1.0	0.8	0.0	14.7
Сарајево	5.2	1000.6	253	186	0.3	2.8	5.7	92.9
Кантон 10	19.6	801.64	147	121	0.8	1.0	1.1	25.0

Извор: УНДП, 2010.

Табела 4.4. указује на значајне разлике у стопама сиромаштва између регија (од 5,2% у Кантону Сарајево до 37% у регији Фоча), као и значајне разлике у расположивости доктора, болничких кревета и канализацијских система. Табела недвосмислено указује на тзв. "capital city bias", гдје је квалитет живота у Кантону Сарајево значајно бољи у односу на остатак БиХ.

Укупно и радно способно становништво у БиХ опада, тако да су односи зависности константни током времена.

- Стопа запослености је ниска, посебно међу женама. Више од половине запослености сконцентрисано је у услужном сектору. Незапосленост међу женама је виша, док је стопа активности нижа, у поређењу са мушкарцима.
- Стопе запослености и активности су више, док је стопа незапослености нижа у РС, у поређењу са ФБиХ.
- Учешће радне снаге са примарним образовањем је ниже у РС у односу на ФБиХ.
- Учешће оних са терцијарним образовањем у радној снази опада са годинама старости, што може бити резултат значајног пораста уписа у терцијарно образовање последњих година и што може водити проблему "пре-едуковане незапослености", посебно у одсуству одговарајућих уписних политика.
- Неактивност је највиша код оних са примарним образовањем.
- Главни разлози за неактивност су: пензионисање, болест, обесхрабреност
- Стопа незапослености је највиша међу младим људима. Значајно је виша у односу на стопу учешћа у радној снази. Стопе незапослености су такође веће за жене и у руралним подручјима.
- Више од 80% укупне незапослености се може окарактерисати као дугорочна незапосленост .
- Више од половине незапослених је у потрази за сталним запослењем.
- Главни метод проналазка посла је кроз персоналне контакте; само 26% оних који су тренутно запослени је посао нашло преко бироа за запошљавање.
- Већина запослених има сталне уговоре о раду, што не мора бити добар знак, обзиром да може упућивати на проблем ниске флексибилности тржишта рада. Стално запослење је више заступљено код старијих радника и жена.
- Мање од 2% становништва има други посао.
- Мање од 10% становништва је вољно радити више у односу на тренутни број радних сати.

- Они са терцијарним образовањем ће вјероватније промијенити њихов радни статус, што може сугерисати већу запосленост и мањи ризик напуштања посла. Чињеница да је главни разлог за одбијање понуде за посао мјесто самог посла упућује на ниску географску мобилност рада.
- Постоји јасан показатељ који се огледа у разликама индикатора регионалног развоја, што је углавном резултат недостатка регионалних развојних политика.
- Интерне миграције су примарно вођене значајним регионалним разликама у нивоу економског раста, стопама сиромаштва, стопама запослености и незапослености, као и приступу базичним услугама . Ово указује на потребу осмишљавања развојних стратегија и политика које ће директно третирати питање регионалних разлика.
- Будући да је неформална запосленост углавном сконцентрисана у пољопривреди, ово може сугерисати да више рурална подручја имају већу концентрацију неформално запослених људи.
- Будући да је приступ услугама као што су обданишта нижи у руралним подручјима, а да је брига о дјечи и старима наведена као један од главних разлога за неактивност, можемо очекивати да је 39% овај вид неактивности више присутан у руралним подручјима. С тим у вези, боља регионална покривеност оваквим услугама може се сматрати као једна од политика која би имала позитиван утицај на активацију жена.
- Будући да је понуда програма цјеложивотног учења и образовања одраслих сконцентрисана у урбаним подручјима, можемо закључити да су прикупљени подаци о различитим типовима тренинга запослених и незапослених особа углавном везани за оне из урбаних подручја.
- Имајући у виду недостатак података на регионалном нивоу, можемо претпоставити да подаци презентовани у Извјештају о незапослености младих представљају већи терет за регије гђе је учешће младих веће.<sup>194</sup>

<sup>194</sup> Дијагноза тржишта рада, Економски институт Сарајево, 2015., стр.34 -38.

### Економски раст

У периоду 2006-2008. година економија БиХ је расла по стопи приближно 6% годишње. С обзиром да неке процјене, као оне у Анкети о радној снази, упућују на значајно смањење броја становника током година, БДП по становнику је вјероватно растао још брже. Домаћа потражња и потрошња су расле као резултат повећања плата, посебно у јавном сектору, прилива од дознака и повећања пласмана банака за потрошњу. Раст извоза је био значајан, иако увијек испод вриједности увоза, што је резултирало негативним салдом текућег рачуна. Инвестиције у привреду снажно су расле. Инфлација је углавном била лимитирана. Приходи од пореза су расли (дијелом као резултат увођења пореза на додатну вриједност у 2006. години), а вањски дуг је смањен. Слични трендови су забиљежени у ФБиХ и РС.

Табела 4.5. Запосленост у БиХ, 2006-2013.Преглед економије и тржишта рада, стопе раста (%)

	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
БДП	6	5,5	-2,7	0,8	1	-1,2	2,5
Радна снага	1,6	-2,8	-2,6	2,3	-2,7	0,3	0,3
Запосленост	4,8	4,7	-3,5	-1,9	-3,2	-0,2	0,9

Извор: АСБХ и АРС, извјештаји за различите године

Снажан раст БДП-а у периоду 2006-2008. је био праћен повећањем запослености. Према АРС подацима, број запослених повећан је са 810.000 у 2006. на 890.000 у 2008. години - укупан раст запослености био је 10%. Осим раста укупне запослености, у овом периоду се десио и трансфер запослености из неформалне у формалну економију - што је дијелом последица увођења ПДВ-а.

Након 2008. године, позитивни трендови су обрнути због глобалне финансијске кризе што је резултирало економским успоравањем у свијету. БДП је пао за скоро 3% у 2009 години. Домаћа потражња је опала због смањења дознака. Лоше економске перформансе главних економских партнера резултирале су падом страних директних инвестиција и извоза. Највише погођене су биле индустрије базних метала, електричне

енергије и машина и апарата, које заједно чине укупно 2/3 извоза. Још један канал за трансмисију кризе је био финансијска индустрија. Велике банке у БиХ, у власништву западних банака, смањиле су позајмљивање усљед недостатка средстава. Опадање у овим активностима прелијевало се на индустрије добављаче, као што су металска, индустрија грађевинског материјала, енергија и сл. Иако се чини да је најгоре од кризе прошло у 2009. години, опоравак је био врло спор. БиХ економија практично стагнира од тада. Одређени знаци опоравка могу се видјети тек у 2013. години. Економска криза се брзо трансформисала у кризу запослености и кретања натраг ка сивој економији. Заправо, криза запослености била је још више изражена. Број запослених се континуирано смањивао од 2008. године. До 2012. број запослених је смањен за 76.000 у односу на 2008 годину, односно за 8,5%. Негативан тренд запослености је коначно прекинут 2013. године, када је број запослених у поређењу са претходном годином повећан за 8.000.<sup>195</sup>

#### 4.3.3. Просторна и привредна структура Републике Српске

Просторни облик Републике Српске подразумијева економско јачање регијских центара оспособљених за функционално организовање и повезивање јединица локалне самоуправе (нпр. регијски водоводи, регијске депоније, регијски еко-системи, регијски туризам и сл.), као и за веће пројекте економског и социјалног развоја. У том смислу у градовима Републике Српске (Приједор, Бањалука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Требиње) не постоји одговарајућа подршка јачању њихових регијских функција и повезивања у веће економске рејоне. У истом смислу недовољно је истакнута и подржана стратешка позиција већих или значајнијих урбаних центара (Зворник, Фоча, Мркоњић Град, Градишка, и других могућих као што су Вишеград или двојни урбани центар Шамац - Брод). Три градска насеља као што су Источни Дрвар, Источни Мостар и Источно Сарајево, као дијелови физичке агломерације бивших већих урбаних цјелина, захтијевају посебну пажњу и специфичан приступ у рјешавању њихове административне и функционалне улоге данас и у будућности. Исто се односи и на друге подијељене општине.<sup>196</sup>

<sup>195</sup> Ибид. стр.66-67.

<sup>196</sup> Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, Урбанистички завод Републике Српске, Бања Лука 2013, стр. 27.

Општа оцјена је да је привредна структура Републике Српске неразвијена, са доминантним учешћем дјелатности које се ослањају на домаће ресурсе у производном сектору (пољопривреда, шумарство, рударство, енергетика), доминантним учешћем трговине у материјалним и државне управе у нематеријалним услугама, што је последица губитка и нестанка некада респектабилних индустријских грана и програма, који су чинили окосницу привредне структуре. У структури привреде Републике Српске још увијек је релативно ниско учешће прерађивачке индустрије у укупном бруто домаћем производу и низак ниво финализације производње, а то је дјелатност која треба да генерише технолошки напредак и извозне производе. Основне карактеристике привредне структуре Републике Српске по економским секторима су:

- да примарни сектор има највеће учешће на подручју Источно Сарајево са 36,1%, и то захваљујући развијеном шумарству, а затим слиједи бањалучко подручје (28,1%), док је најмање учешће на подручју Приједора (4,4%) и Требиња (3,8%);
- да је секундарни сектор најразвијенији у бањалучком подручју са 38,3% учешћа у укупним приходима, с тим да дјелатност рударства доминира на подручју Приједора (48,7%), а енергетика на подручју Требиња са 47,7%;
- да подручја Приједора и Источног Сарајева имају најмањи удио производних дјелатности у привредној структури Републике Српске;
- да је услужни сектор најразвијенији на бањалучком подручју, са учешћем од 65,2%.

Таб. 4.6. Привредна структура Републике Српске по подручјима 2011. год. (%)

РС = 100	Бања Лука	Прије дор	Добој	Бије љина	Ист.Сар ајево	Треби ње
Број запослених	41,7	9,4	15,3	17,2	8,9	7,5
Број посл. субјеката	44,3	7,8	13,0	18,7	9,8	6,4
Укупни приходи	54,3	5,7	10,6	15,6	6,8	7,0
Примарни сектор	28,1	4,4	15,6	1,9	36,1	3,8
Секундарни сектор	38,3	7,5	13,5	19,0	6,3	15,5
рударство	4,1	48,7	20,6	4,6	21,8	0,3
индустрија	41,0	8,8	19,9	22,2	5,0	3,0
енергетика	26,1	0,4	4,6	16,9	4,4	47,7

Извор: Регистар привредних субјеката Привредне коморе Републике Српске.



У овом поглављу, ријеч подручје се односи на појам мезорегија из Просторног плана РС 2015, јер је у тренутку израде новог плана још увијек важећи стари план који садржи концепцију мезорегија.

Таб.4.7. Привредна структура Републике Српске по подручјима 2011. год.(%)

РС= 100	Бања Лука	Прије дор	Добој	Бије љина	Ист.Сарајево	Требиње
Грађевинарство	57,6	5,6	6,8	15,8	9,2	5,0
Водопривреда	38,3	9,8	10,6	17,9	15,6	7,8
услужни сектор	65,2	4,7	8,9	13,6	5,6	2,1
Трговина	66,1	4,7	8,2	14,4	4,6	1,9
Туризам	60,1	5,5	1,7	4,9	20,3	7,5
Саобраћај	64,9	3,8	13,7	14,2	1,6	1,7
Занатство	55,4	9,5	3,5	28,0	2,5	1,2
Остале дјелатности	61,5	5,2	7,7	9,8	13,0	2,9

За оцјену економских ефеката по 6 наведених подручја, у недостатку показатеља за БДП, може да се узме приход по становнику, приход по запосленом, те однос прихода према ангажованом капиталу.

Таб. 4.8. Економски показатељи по подручјима у 2011. год.

Регија	Приход по становнику	Приход по запосленом	Приход/ капитал
Бањалука	19.825	143.470	89
Приједор	6.062	86.803	142
Добој	7.470	86.803	128
Бијељина	9.977	104.099	161
Ист. Сарајево	7.161	54.448	88
Требиње	15.943	143.666	44
Република Српска	12.418	110.126	94

По свим индикаторима, изузев прихода према капиталу, подручја Бањалуке и Требиња налазе се изнад просјека Републике Српске. Међутим, показатељи за подручје Требиње искривљују слику економске развијености овог подручја, јер с једне стране у структури регије доминира учешће енергетике са 67,7%, као високо профитабилне дјелатности, а с друге стране евидентан је мали број становника и запослених. Остварени приходи по јединици капитала условно говоре о ефикасности привреде, те на нивоу Републике Српске капитал у вриједности 100 КМ оплоди 94 КМ прихода, док је на подручјима Бијељине, Приједора и Добоја ефикасност привреде изнад републичког просјека, а најмања успјешност пословања на подручју Требиња.

Најизраженији проблеми привредног развоја у послеријатном периоду су:

- драстичан пад индустријске производње,
- незадовољавајући ниво инвестиционих улагања (мање од 20% БДП-а),
- споро освајање нових тржишта и укључивање у свјетске токове роба и услуга,
- скроман доток страног капитала,
- нагли пораст незапослености,
- недопустиво спора афирмација полицентричног просторног развоја.

Као посљедице дугогодишње централно-планске привреде, ратних разарања и транзиције привреде, у Републици Српској јавили су се озбиљни макроекономски проблеми, као нпр. висока задуженост, негативан спољнотрговински салдо, неискориштеност капацитета, технолошко-техничка заосталост, недостатак менаџерских знања, неповољно пословно и развојно окружење, неефикасан правни систем те недовољна примјена комуникационо-информационих технологија. Дакле, ако се посматра конкурентност економије Републике Српске, очигледна је чињеница да су управо технолошка неразвијеност, низак ниво улагања у истраживање и развој и низак степен иновативности, те нерационално кориштење ресурса, њене евидентне карактеристике у посљедњих петнаестак година, што представља један од кључних развојних проблема Републике и појединих подручја.

Основни проблеми привредног развоја у регијском погледу су:

- изразита регијска неравномјерност у привредном развоју, са доминацијом бањалучког подручја;

- низак степен привредне развијености подручја Приједор, Источно Сарајево и Требиње;
- ниска стопа запослености у свим подручјима, а посебно у приједорском;
- неразвијена привредна структура у свим подручјима, са доминацијом примарних и услужних дјелатности (посебно трговине), а ниским учешћем производног сектора.<sup>197</sup>

Рјешавањем просторног развоја привреде на одржив начин очекује се и побољшање демографске ситуације, тј. већа територијална и социјална кохезија Републике Српске. Тиме треба да се смање разлике у развијености појединих дијелова Републике, повећа стопа запослености и остваре други позитивни параметри укупног развоја Републике. Тиме се рачуна да ће основ просторног развоја привреде бити ослонац на локалне или регијске ресурсе и њихово одрживо коришћење, као и одговарајући начин управљања на републичком (органи и институције и њихова хоризонтална координација) и локалном нивоу (имплементација у вертикалној координацији са Републиком).

Циљеви :

- Привредни раст и развој према принципима одрживог развоја, са најмањом стопом раста од 4,1%, и повећање стопе запослености становништва.
- Уравнотежен просторни развој привреде на цјелокупној територији Републике Српске.
- Промјена привредне структуре Републике Српске у правцу производних дјелатности, са учешћем инвестиција изнад 25%.
- Развој предузетничке инфраструктуре у складу са локалним ресурсима и капацитетима.

Република Српска мора знатно подићи сопствену привреду, а то, између осталог, може да уради јачањем домаћег тржишта и конкурентнијим привређивањем, те развој мора да гради на принципима одрживог развоја – усаглашеног и усклађеног економског развоја са политиком животне средине, социјалном, културном и другим политикама. Вишедеценијске наслијеђене регијске неравномјерности, које су кроз

---

<sup>197</sup> Ибид, стр. 60,61,62.

процес транзиције повећане, захтијевају посебан приступ регијском развоју, којим се подстиче развој неразвијених и девастираних подручја, нарочито источног и јужног дијела Републике Српске.

Развој економије Републике Српске директно зависи од нивоа инвестиција у реалном сектору економије и сектору јавне инфраструктуре. Она треба побољшати инвестициону климу и унаприједити законе, како би заинтересовала инвеститоре. Неопходно је инсистирати на развоју прерађивачке индустрије, стимулисању пољопривреде и услужних дјелатности, прије свега туризма и саобраћаја, што све утиче на поправљање укупне структуре привреде, уз истовремено јачање економског идентитета и конкурентности регија.

Са циљем подстицања регијског развоја, јачања конкурентности самих општина и регија и, у крајњој мјери, Републике Српске, неопходно је успоставити понуду квалитетних, инфраструктурно уређених локација за обављање привредне активности. За наредни период постоје процјене међународних организација о динамици опоравка свјетске економије, уз претпоставку раста свјетског БДП-а од 3,4% за период 2014–2018, док у случају БиХ процјењују да би економија требала да расте по стопи од 3,5%.<sup>198</sup>

Агенција за статистику БиХ (БХАС) у овом саопштењу објављује серију података кварталног Бруто домаћег производа (БДП) по производном приступу за период 2008-2013. годину за Босну и Херцеговину. Процјене су прерачунате према Класификацији дјелатности БиХ 2010 која је усклађена са европском класификацијом НАЦЕ Рев2. Серија података за период 2008-2013. усклађена је према годишњем обрачуна БДП-а (сума четири квартала једнака је одговарајућој годишњој процјени). Ова једнакост се добија помоћу статистичке процедуре. У табелама су доступни подаци у текућим цијенама, цијенама претходне године, ланчано повезаним вриједностима у цијенама 2010, као и кварталне стопе обима између текућег квартала и истог квартала претходне године.

Реални раст БДП у четвртном кварталу 2013. године, у односу на исти период претходне године, износио је 2%. Сезонски подешена серија података показује раст БДП у четвртном кварталу 2013. године од 0,4% у односу на претходни

<sup>198</sup> Ибид, стр. 62,63.

квартал. Посматрано по подручјима класификације дјелатности у четвртм кварталу 2013. године значајан реални раст бруто додане вриједности забиљежен је у дјелатностима пружања смјештаја те припреме и услуживање хране – 15,2%, прерађивачкој индустрији – 10,9%, пољопривреди, шумарство и риболов – 10,7%, и финансијским дјелатностима – 7,4%. Значајан реални пад бруто додане вриједности је забиљежен у вађењу руда и камена – 14,2% и грађевинарству – 4,3%<sup>199</sup>

### **Посебна подручја – изразито неразвијена подручја**

Убрзанији развој изразито неразвијених подручја Републике Српске представља посебно искушење Републике Српске у периоду до 2015, са првим очекиваним корацима до 2018. Смањење степена неразвијености ових подручја ће представљати један од основних задатака остварења једног од пет основних циљева просторног развоја, тј. повећања територијалне кохезије Републике.

Просторни размјештај изразито неразвијених подручја Републике Српске у 2011. години по регијама изгледа на сљедећи начин:

- периферни дијелови акционог подручја Мркоњић Град (општине Језеро, Купрес, Петровац, Источни Дрвар) у оквиру регије Бањалука-Приједор;
- периферни јужни дио подручја око Приједора (општине Крупа на Уни и Оштра Лука) у оквиру регије Бањалука-Приједор;
- периферни сјеверни дио регије Добој-Брод-Шамац (општина Вукосавље);
- општина Осмаци у оквиру регије Бијељина-Зворник;
- периферни западни, јужни и југоисточни дио регије Источно Сарајево-Вишеград (општине Источни Стари Град, Трново, Рудо);
- западни дио регије Требиње-Фоча (општине Берковићи, Источни Мостар, Љубиње, Калиновик, Ново Горажде и Чајниче).

Њихова заједничка карактеристика је изразита привредна неразвијеност, што се види кроз остварене приходе, број запослених и капитал. У 2011. год. неразвијена подручја остваривала су само 0,5% укупних прихода привреде, у укупној запослености учествовала са 1,9% и у укупном капиталу са 0,3%. Овако ниска привредна активност условила је и неадекватну активност становништва, што се огледа у изузетно ниској стопи запослености која износи 11,6%, и то углавном у

<sup>199</sup> Агенција за статистику БиХ

локалној администрацији. Високе регијске разлике у оствареној стопи запослености, које износе 4:1, највидљивије су између града Бањалука (26,3%) и општине Језеро (6,6%).

Циљеви у погледу неразвијених подручја :

- доношење Закона о изразито неразвијеним подручјима Републике Српске (или Закона о подручјима од посебног ентитетског старања),
- израда Стратегије развоја изразито неразвијених подручја Републике Српске,
- формирање Фонда за развој изразито неразвијених подручја Републике Српске и Агенције за развој изразито неразвијених подручја,
- коришћење средстава из „супер фонда” ИПА,
- дефинисање пореских и инвестиционих олакшица,
- кадровска (стручна) помоћ у припреми и реализацији пројеката који проистичу из локалних просторних и других планова и програма.

Концепт развоја ових подручја мора бити детаљније разрађен у оквиру једне стратегије и првенствено се треба заснивати на потенцијалима изразито неразвијених подручја Републике Српске. Ти потенцијали се прије свега налазе у области природних ресурса. Људски ресурси не представљају значајнији потенцијал због неповољних демографских карактеристика ових подручја (негативан природни прираштај, емиграција, старење популације), због тога им је потребна стручна помоћ, док створени ресурси нису присутни у већој мјери. Очуваност животне средине представља велику предност ових подручја. Поред тога, планске мјере и пројекти морају бити прилагођени врсти изразито неразвијених подручја (погранична рурална општина, општина са структурним проблемима и падом економске активности, општина са великим степеном ратне штете). Генерално, приоритетне развојне активности на изразито неразвијеним подручјима у периоду плана треба да буду индустрија, пољопривреда, шумарство, туризам и енергетика. Индустрија се треба заснивати на значајним природним ресурсима као што су, првенствено, дрво, споредни шумски производи, вода, пољопривредни производи (месо, кромпир, житарице, воће). Познато је да ове индустријске гране имају мали негативан утицај на животну средину. Индустријски објекти требало би да буду лоцирани у оквиру урбаних подручја која посједују одређену елементарну опремљеност инфраструктуром (техничком и друштвеном). Пољопривреда и шумарство у периоду плана

представљаће у првом реду сировинску основу за индустрију на овом подручју, али и извор квалитетне хране за туристичку привреду, која, на одређеним мјестима гдје постоје предуслови, треба да доживи раст, а прије свега код туризма везаног за природу. Све то условљава промјене, нарочито у оквиру пољопривреде, која мора да претрпи значајне промјене у правцу модерне производње хране за тржиште, за разлику од аутархичне пољопривреде, која сада доминира на просторима који су предмет ове анализе. Пошто ова подручја карактерише квалитетна животна средина, постоји значајан потенцијал у органској производњи хране са географским поријеклом и спецификованим квалитетом. Туризам се мора заснивати на коришћењу изузетних природних вриједности, културно-историјског наслеђа и повољних физичко-географских карактеристика. То значи развој планинског туризма, зимског спортског туризма, сеоског и екотуризма, ловног и риболовног туризма, културно-историјског и омладинског туризма, односно изградњу туристичких капацитета у виду туристичких центара, туристичких објеката, кампова итд. Горњи токови водотокова су мјеста за изградњу пастрмских рибњака, али и за мини-хидроелектране, чија производња може допринијети не само децентрализованом, економичнијем и, у крајњој мјери, квалитетнијем снабдијевању електричном енергијом, већ и креирању одређеног вишка енергије који би се могао пласирати изван ових подручја. Изразито неразвијена подручја Републике Српске представљају потенцијалне локације и за производњу енергије засноване и на осталим обновљивим изворима енергије као што су енергија вјетра, биомасе и друга. Као допунске активности могу се развијати услужно, производно, а могуће и умјетничко (сувенири и сл.) занатство и рударство. Народне рукотворине, као готови производи и сувенири, могу се уклопити у туристичку понуду. Експлоатацију минералних сировина треба развијати на одржив начин, тј. на просторима који не угрожавају заштићена природна подручја и укупан туристички развој.<sup>200</sup>

### **Прекогранична сарадња и перспективе развоја Републике Српске**

Република Српска је смјештена између двију великих природно-географских и друштвено-економских регијских цјелина – панонске и медитеранске. У саобраћајно-географском смислу овакав њен положај има посебан значај, јер је просијецају виталне

<sup>200</sup> Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, Урбанистички завод Републике Српске, Бања Лука 2013, стр. 178-180

комуникационе везе. То се првенствено односи на меридијански правац који, међусобно повезаним ријечним долинама Босне и Неретве, пресијецајући динарски планински комплекс, повезује средњоевропску и медитеранску макрорегију. Ништа мањег значаја није ни упоредни правац који повезује Републику Српску са централнобалканским и западноевропским простором. У том погледу неопходно је истаћи важност излаза Републике Српске на ријеку Саву, којом се веже на европску ријечну саобраћајницу Рајна – Мајна – Дунав. Дакле, простор Републике Српске представља спону Панонског и Јадранског базена, с једне стране, и западне Европе и централног Балкана, с друге стране. Необичан издужени облик републичке територије представља отежавајућу околност унутрашње комуникације и економске интеграције међусобно удаљених западних и јужних дијелова Републике. Укупна дужина границе Републике Српске износи око 2.170 километара, од чега се 1.080 км односи на разграничење са Федерацијом Босне и Херцеговине. Коефицијент разуђености границе Републике Српске износи 3,6, а од укупно 16 граничних прелаза, осам је према Србији (Рача – Сремска Рача, Попови – Бадовинци, Шепак – Трбушница, Каракај – Мали Зворник, Братунац – Љубовија, Скелани – Бајина Башта, Вардиште – Котроман и Увац – Увац), шест према Хрватској/ Европској унији (Нови Град – Двор, Козарска Дубица – Хрватска Дубица, Градина – Јасеновац, Градишка – Стара Градишка, Брод – Славонски Брод и Шамац – Славонски Шамац) и два према Црној Гори (Хум – Шћепан Поље и Зупци – Ситница).

Придруживање чланству Европске уније једно је од стратешких одређјења Босне и Херцеговине, а тиме и Републике Српске, као њеног саставног дијела. Иако је процес европских интеграција отпочео и у суштини задржао доминантно економски карактер, он има и снажну политичко-безбједносну димензију. У том смислу, садашње одређјење народа и грађана Босне и Херцеговине, а тиме и Републике Српске, јесте да се у потпуности интегришу у европске структуре и дијеле њихову стабилност. Посебан значај ово има и за просторни развој Републике Српске. Прекогранична сарадња представља један од кључних фактора који утичу на остваривање економске, социјалне и територијалне кохезије унутар Европе, посебно у односу на границе између нових и старих земаља чланица, између нових чланица, као и између нових чланица Европске уније и сусједних земаља. Прекогранична сарадња показала се незамјењивом у развоју и ефикасној интеграцији јединствене Европе, кроз политичко,



етничко, социјално и културно удруживање граничних подручја, општина и регија. Прекогранична сарадња општина и градова Републике Српске са јединицама локалне самоуправе сусједних држава до сада се реализовала кроз два облика, и то кроз програме у оквиру друге компоненте ИПА, и између субјеката са двије стране границе који природно имају развијене добре везе (културне, економске, историјске, географске и сл.), невезано за програме помоћи. У оквиру друге компоненте ИПА, намијењене прекограничној сарадњи и промоцији добросусједских односа, јачању стабилности, безбједности и просперитета те подстицању избалансираног и одрживог развоја, отворено је учешће у шест програма, а то су: Јадрански програм прекограничне сарадње, програм прекограничне сарадње Хрватска – БиХ, програм прекограничне сарадње Србија – БиХ, Програм прекограничне сарадње БиХ – Црна Гора, Медитерански транснационални програм МЕД и СЕЕ (South-East Europe) транснационални програм. На основу расположивих података може се констатовати да капацитет локалних самоуправа и невладиног сектора полако расте, на шта указује пораст броја пројеката са којима се аплицира за средства из ИПА друге компоненте, и броја пројеката који се реализују на терену.

Као подручја најинтензивније трансграничне сарадње (највише реализованих пројеката МЕД, СЕЕ и јадрански програм) издвајају се општине регија Источно Сарајево и градови Бањалука и Приједор, док су као подручја најинтензивније прекограничне сарадње (највише реализованих пројеката БиХ и СР, БиХ и ХР и БиХ и ЦГ програм) регистроване општине Костајница, Козарска Дубица, Дервента, Брод, Шамац, Сребрница, Рудо, Фоча и градови Бањалука, Бијељина и Требиње. Република Српска има природно развијене добре везе (културне, економске, историјске, географске и сл.) са Републиком Србијом и Републиком Црном Гором, са којима остварује прекограничну сарадњу на државном и локалном нивоу, невезано за програме помоћи. Као један од резултата ових веза оформљене су двије еврорегије, које представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регијске власти преко границе, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обје стране границе. На територији Републике Српске простиру се дијелови двије еврорегије, и то: еврорегија Дрина – Сава – Мајевица (обухвата дијелове Босне и Херцеговине, Хрватске и Србије) и еврорегија Дрина (обухвата дијелове Црне Горе, Босне и Херцеговине, Србије и

Хрватске). Еврорегија Дрина – Сава – Мајевица једина је еврорегија на територији БиХ која је члан Асоцијације европских пограничних регија (Association of European Border Regions – АЕВР). У процесу интегралног развоја и стицању повољнијег статуса према Европској унији, Република Српска сусреће се са сљедећим проблемима и ограничавајућим околностима, због којих је интензитет прекограничне сарадње на незадовољавајућем нивоу: непостојање статистичких регија (НУТС 2 и 3), тј. еквивалентних територија као претпоставке за партиципацију у програмима сарадње у складу са европским правним прописима; неадекватност економских подручја (ЕУРЕД) по којима је програмирана ИПА компонента I 2007–2013, гранични прелазни не задовољавају европске стандарде, слаб капацитет општинских структура за аплицирање за средства из програма ЕУ, слаб капацитет општинских структура за адекватно спровођење пројеката за које су добијена средства из програма ЕУ, непредвидљиви унутрашњи развојни процеси, нарочито политички, и одлагање напредовања у започетим европским интеграцијама, неразумијевање улоге прекограничне сарадње у економском, социјалном и просторном развоју РС, недовољан институционални капацитет за прекограничну сарадњу, неблаговремено и неадекватно коришћење европских фондова, непостојање одговарајућих канцеларија (служби) у јединицама локалне самоуправе за развијање интеграционих процеса.

Повољни фактори за прекограничну сарадњу простора Републике Српске огледају се у етничко-културној разноликости, културном наслеђу са снажним особинама идентитета, очуваности животне средине у пограничним подручјима, разноврсним природним потенцијалима погодним за различите видове сарадње, добром географском положају, близини важних путева и жељезничких веза, непостојању језичких баријера и постојању многих граничних прелаза. Уз то, постоји могућност да се исправе недостаци из текућег ИПА програма кроз програмирање за ИПА II (2014–2020) који је у току, планирани паневропски Коридор V и његов крак Vц, планирана изградња крака гасовода „Јужни ток кроз Републику Српску, као и чињеница да се, од уласка Хрватске у Европску унију, Република Српска налази на граници са Европском унијом. Оперативни циљеви и концепција просторног развоја прекограничне сарадње

Оперативни циљеви:

- повећавање доступности пограничних јединица локалне самоуправе,

- изградња основне комуналне инфраструктуре у пограничним јединицама локалне самоуправе,
- одрживо коришћење прекограничних природних ресурса,
- јачање економских и социјалних веза између пограничних регијских цјелина,
- јачање територијалне кохезије пограничних области – уравнотежен економски, друштвени и еколошки развој,
- подизање капацитета локалних самоуправа за аплицирање и имплементацију пројеката из ИПА II компоненте,
- увођење НУТС номенклатуре у републичку статистику
- активирање постојећих и формирање нових еврорегија и иницијатива,
- подизање свијести грађана о значају прекограничне сарадње.

Концепција будућег просторног развоја прекограничне сарадње Републике Српске заснива се на отвореном ставу за прихватање модалитета сарадње у циљу успјешне реализације интеграционих процеса у шире европско окружење. Интеграцију и функционално повезивање Републике Српске са регијама и државама у окружењу треба усмјеравати у складу са европским принципима прекограничне, транснационалне и интеррегијске сарадње, преко пројеката из области инфраструктурне, еколошке, друштвене, економске и културне сарадње. Као главне зоне интензивног развоја прекограничне сарадње издвајају се:

- ❖ Савска зона
- ❖ Приједорска субзона – са доминантним видом сарадње у области заштите животне средине и туризма,
- ❖ Субзона Врбаса – са доминантним видом сарадње у области заштите животне средине и туризма,
- ❖ Добојска субзона – са доминантним видом сарадње у области транспортне инфраструктуре и економије;
- ❖ Дринска зона
- ❖ Фочанска субзона – са доминантним видом сарадње у области заштите животне средине и туризма,
- ❖ Вишеградска субзона – са доминантним видом сарадње у области туризма и културе

- ❖ Зворничко-бијељинска субзона – са доминантним видом сарадње у области туризма и заштите животне средине;
- ❖ Требињска – са доминантним видом сарадње у области енергетике, туризма и културе.

Европска статистика и увођење НУТС система не захтијева увођење система административних регија. Довољно је постојање тзв. планско-статистичких регија према моделу из овог плана. Кроз подстицање међусобног приближавања становништва, заједница и економских актера у пограничној области треба стварати чврсте основе за њихов уравнотежен економски, друштвени и еколошки развој (територијална кохезија). Због специфичности облика територије Републике Српске, посебну пажњу треба посветити јачању пограничних општинских центара и насељених мјеста у њиховом окружењу, кроз успостављање регијске просторне политике и дефинисање регијског и локалног институционалног оквира, као и одговарајућих организационих, нормативних и кадровских предуслова, уз подизање свијести становништва о значају процеса прекограничне сарадње.

У предуслове за ефикасно обављање припадајућих задатака у области европских интеграција на ентитетском или регијском нивоу спадају: ефикасан систем и механизам координације између различитих нивоа власти унутар БиХ, институционална и кадровска оспособљеност, сарадња и заједнички ангажман ентитетских институција, као и институција на локалном нивоу, те ефикасан систем интересорне координације на нивоу Републике.

### **Планске политике и планска рјешења**

Политика развоја прекограничне сарадње Републике Српске усмјераваће се у складу са начелима еколошке, социокултурне и економске одрживости, кроз следеће мјере и инструменте политике: законске, административне, економске и планске.

Законске мјере – представљају институционални услов за спровођење политике прекограничне сарадње и европских интеграција. На овом пољу је већ доста урађено, али је неопходно и даље усаглашавати законску регулативу са захтјевима Споразума о стабилизацији и придруживању.

Административне мјере – од изузетне важности за праћење стања и планирање будућег развоја прекограничне сарадње јесте увођење ГИС система при вођењу и

редовном ажурирању података о реализованим пројектима и пројектима чија је имплементација у току.

Економске мјере – треба да стимулишу јединице локалне самоуправе да се укључе у процес европских интеграција кроз спровођење прекограничних пројеката. Такође, економска подршка је неопходна већ формираним еврорегионима и прекограничним иницијативама, како њихов опстанак не би зависио од политичке воље на локалном нивоу и како би били у могућности да континуирано и систематски раде на унапређењу добросусједских односа и јачању интеракција у свим областима прекограничне сарадње.

Планске мјере – кроз израду и провођење студија и стратегија развоја прекограничне сарадње:

- Стратегија развоја прекограничне сарадње Републике Српске,
- Програм едукације локалних самоуправа у области прекограничне сарадње,
- Програм јачања свијести грађана о значају и могућностима прекограничне сарадње.<sup>201</sup>

Иако територијално не великој, Републици Српској припадају богати, али разубјени природни ресурси, који предсатвљају кључни фактор у њеном садашњем и будућем развоју, као и у економско-географском обликовању. Основне привредне предности које инвеститорима у Републику Српску нуде бројне могућности улагања по веома повољним условима су: пољопривредно земљиште, шумски комплекси, хидро-климатски услови, рудни и минерални ресурси, те велики туристички потенцијали.

Привредна структура и изграђени капацитети на простору Републике Српске представљају добру основу за даљи успјешан развој. У привредном систему најзначајније мјесто, свакако, припада индустрији – главном сегменту у стратегији дугорочног друштвено-економског развоја.

---

<sup>201</sup> Ибид, стр. 262-265 .

Таб. 4.9. Основни макроекономски индикатори РС (2010-2015)

Индикатори	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Број становн уРС(процјена)	1.433.038	1.429.668	1.429.290	1.425.549	1.421.310	n/a
Номин. БДП (у 1.000 КМ)	8.308.120	8.670.050	8.594.153	8.761.456	8.823.628	n/a
Реална стопа раста	0,8%	0,8%	-1,0%	1,9%	0,4%	n/a
Број запосл. (септембар)	247.388	237.923	238.836	240.305	243.102	245.975
Број незапос лених	145.343	150.344	153.225	151.290	142.675	139.465
Прос. нето плата (уКМ)	784	809	818	808	825	831
Стопа раста индустр. производње	5,0%	4,7%	-4,2%	4,1%	0,7%	2,7%
Извоз (у 1.000 КМ)	2.177.809	2.561.928	2.374.338	2.588.104	2.694.054	2.513.206
Увоз (у 1.000 КМ)	4.053.076	4.584.193	4.487.543	4.551.601	4.946.182	4.296.086
Салдо робне размјене (1.000 КМ)	-1.875.267	-2.022.265	-2.113.205	-1.963.497	-2.252.128	-1.782.880
Покривенос увоза извозом	53,7%	55,9%	52,9%	56,9%	54,5%	58,5%
Инфлација (потрош. цијене)	2,5%	3,9%	2,1%	0,0%	-1,2%	-1,6%

Извор: Урбанистички завод Републике Српске.

### Бруто домаћи производ Републике Српске

У 2008. години забиљежен је значајан раст БДП у РС, када је реална стопа раста БДП износила чак 6,2%, док је у 2009. години забиљежен негативан тренд раста од 2,8%, услед утицаја негативних ефеката свјетске економске кризе. Током 2010. и 2011. године остварен је постепен опоравак привреде РС, те је евидентиран позитиван раст БДП РС од 0,8%, након чега је 2012. години остварен пад реалне стопе БДП за 1,0%.

Према подацима за 2013. годину номинална вриједност бруто домаћег производа (БДП) у РС износила је 8,76 милијарди КМ, БДП пер цапита (БДП по глави становника) 146 КМ. Бруто домаћи производ је у другом и трећем кварталу 2014. године износио -1% и 0,1%, док је у првом и четвртм кварталу 2014. године остварио позитивну стопу раста када су износиле 0,5% и 1,4%. У структури БДП РС, и у 2013. години, највеће учешће има сектор трговине (12,1%), затим пољопривреда, лов и шумарство (10,4%), док прерађивачка индустрија у структури БДП-а у 2014. години учествује са 8,7%.<sup>202</sup>

Просјечна нето плата у протеклих пет година у Републици Српској износила је 818 КМ и у овом периоду порасла је за 2,7% – са 809 КМ у 2011. години на 831 КМ у 2015. години.

Просјечна нето исплаћена плата у БиХ, у 2015. години, износила је 830 КМ (I полугодиште 830 и у II кварталу 831 КМ).

Структура радне снаге према степену образовања у Републици Српској, у септембру 2015. године, била је сљедећа:

Са високом стручном спремом 2,4%

Са вишом стручном спремом 4,7%

Са средњом стручном спремом 42,8%<sup>203</sup>

У Федерацији БиХ, према Федералном заводу за статистику, на дан 13.12. 2006. године евидентирани су сљедећи подаци:

- Укупно присутно становништво 2.327.466
- Радно активно становништво 2.579.875

<sup>202</sup> Републички завод за статистику Републике Српске

<sup>203</sup> Ибид.

- Запослени 389.601
- Незапослени 362.368
- Ученици средњих школа 106.894
- Студенти 65.348
- Остали активни 655.6.44<sup>204</sup>

#### 4.3.4. Ниво и динамика сиромаштва у БиХ

Борба против сиромаштва подразумијева оспособљавање сиромашних да досегну одрживу егзистенцију кроз шансу за упошљавање, привређивање и зараду, и то на свим нивоима друштва.<sup>205</sup>

Сиромаштво се најчешће мјери индикаторима који су везани за приходе док се мултидимензионалност сиромаштва посматра кроз дуготрајни или стални недостатак ресурса, способности, могућности избора и сигурносних услова који су потребни за уживање адекватног животног стандарда и реализацију економских, политичких, културних и социјалних права. Према процјенама Агенције за статистику БиХ заснованим на Анкети о потрошњи домаћинстава која је проведена за 2011. годину 17,9% становништва живјело је у релативном сиромаштву, а свако шесто домаћинство је сиромашно. Праг релативног сиромаштва је износио 416,40 КМ (212,9 ЕУР) мјесечно по еквивалентној одраслој особи. Сиромаштво је израженије у Републици Српској гдје је готово сваки пети становник сиромашан. Најнижи ниво сиромаштва установљен је у Дистрикту Брчко гдје скоро сваки седми становник живи у релативном сиромаштву. Према методологији Свјетске банке (WB), 15% становништва живи испод апсолутне линије сиромаштва, са мање од 235КМ (120ЕУР) мјесечно, што представља повећање сиромаштва у односу на 2007. годину.<sup>206</sup>

Просјечни издаци за потрошњу сиромашних домаћинстава у Босни и Херцеговини су у просјеку за 25,2% испод прага сиромаштва. Расподјела еквивалентних издатака за потрошњу била је прилично неједнака јер су 20%

<sup>204</sup> Нерегистрирана (сва) економија у ФБиХ, Федерални завод за програмирање развоја, Сарајево 2008, стр.28.

<sup>205</sup> Дамјановић Мијат, (2011) *Демократија епизодна мистерија*, ЈП Службени гласник и Мегатренд универзитет, Београд, стр.168.

<sup>206</sup> Напредак у реализацији миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини, Сарајево 2013 Стр.23.



најбогатијих домаћинстава у просјеку 4,9 пута више трошила у односу на 20% најсиромашнијих. Неједнакост је већа у Федерацији БиХ у односу на друге дијелове државе (5,2 у односу на 4,4). У 2011. години просјечна потрошња домаћинстава била је 1.569,33 КМ, док је нето просјечна плата у БиХ била 816 КМ. Највећи удио просјечне мјесечне потрошње домаћинстава био је за храну и пиће са 31,4%, док је за становање, струју, плин и друге енергенте износио 24%. Велики дио трошкова (11%) везан је за превоз, који је укључивао куповину и кориштење превозних средстава и трошкова кориштења јавног превоза. Просјечна мјесечна потрошња била је 20% већа у урбаним него у руралним/полуурбаним подручјима. Разлика између урбаних и руралних-полуурбаних средина у смислу потрошње хране и пића нису видљиве као код потрошње непрехрамбених производа и услуга. Када се погледа на потрошњу по групама за непрехрамбене производе очито је да урбана подручја троше више од руралних/полуурбаних домаћинстава у готово свим категоријама. С друге стране, рурална/ полуурбана подручја имала су знатно већу потрошњу производа које су сама произвела, посебно прехрамбене производе (128,36 КМ према 23,19 КМ).<sup>207</sup>

Босна и Херцеговина је једна од најруралнијих земаља у Европи, са 61% становништва које живи у руралним подручјима, било да су дефинисана као села или ријетко насељене општине. У Европи само Црна Гора, Ирска и Финска имају већи удио руралног становништва. Извјештај о хуманом развоју (НХДР) УНДП БиХ за 2013. годину показује, кроз преглед руралних подручја и успоредбу урбаних и руралних користећи цијели низ показатеља, да су многе претпоставке о руралном животу више мит него реалност. Рурална подручја, на примјер, су доста сличнија и више повезана са урбаним подручјима него што се уобичајено претпоставља; пољопривреда има маргиналну улогу у економском животу, иако је културолошки и даље веома важна. Рурална подручја не егзистирају изоловано, већ су уско повезана са судбином оближњих већих мјеста и градова и са економским, социјалним и политичким животом земље у цјелини. Главна три развојна приоритета за рурално становништво су посао, услуге и инфраструктура, укључујући транспортну инфраструктуру која им омогућава приступ пословима и услугама у оближњим већим центрима и градовима. Стога приступ руралном развоју мора се гледати више као

---

<sup>207</sup> Ибидем, Стр.24.

економски него пољопривредни изазов. Демографски, руралне заједнице показују тенденцију да су старије од градских и имају мање људи који би радили и водили локалну економију. Такође је присутна и постепена миграција људи из руралних у урбана подручја; дио становништва који живи у руралним подручјима смањи се за 10% у свакој генерацији. Економски, велика подјела не постоји између урбаних и руралних подручја него уствари између 6 великих градова и остатка БиХ. Службена статистика показује да Сарајево, Бања Лука, Тузла, Зеница, Мостар и Бијељина, који сви имају преко 100.000 становника, имају скоро 40% мању незапосленост (6 великих градова 31% спрам мањих градова и села са 50%), 25% веће плате (6 великих градова 895 КМ спрам мањих градова и села са 715 КМ) и више него двострук БДП по глави становника од остатка земље (6 великих градова 10.460 КМ спрам мањих градова и села са 4.730 КМ) што све стимулише прелазак људи у градове. Изван ових главних центара економске активности, урбане општине, којима доминирају градови средњих величина, уствари су у лошијем стању него рурална подручја, по готово свим индикаторима.

Према истраживању и доступним подацима, претпоставка да је сиромаштво дубље и раширеније у руралним подручјима није у потпуности тачна. Мултидимензионални индекс сиромаштва из 2010. године показује да породице из руралних подручја имају боље резултате од оних из урбаних у смислу прехране, а лошије у смислу здравља те отприлике исте у смислу образовања. Укупно, сиромаштво је 9% теже у руралним подручјима али се цијела ова разлика може приписати уобичајеној пракси да се у руралним подручјима куха и грије на дрва, што је означено као индикатор сиромаштва.<sup>208</sup>

Пет најбоље ранжираних географских подручја

- Кантон Сарајево
- Херцеговачко-неретвански кантон
- Подручје Источног Сарајева
- Подручје Бања Луке
- Зеничко-добојски кантон

<sup>208</sup> Напредак у реализацији миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини, Сарајево 2013 стр.24-25.

Пет најлошије рангираних географских подручја<sup>209</sup>

- Кантон 10
- Унско-сански кантон
- Босанско-подрињски кантон
- Посавски кантон
- Бијељинско подручје.

У БиХ 60% становништва живи у руралним подручјима. Велике развојне разлике у земљи су између великих центара: Сарајево, Бања Лука, Мостар, Тузла, Зеница и Бијељина и осталих дијелова БиХ.

Локалне власти изгледају најбоље позициониране за управљање развојним процесом у БиХ, али се и даље суочавају с бројним изазовима, од правног и институционалног оквира и недостатка реформе функционалне и фискалне децентрализације до недовољних прихода, слабог организацијског управљања и партнерских капацитета и недостатка знања и вјештина да се баве сложеним територијалним, економским и социјалним развојним процесима. Такође се ријетко упуштају у формалне аранжмане сарадње за привлачење инвестиција, стварање радних мјеста, подстицање регионалне конкурентности и побољшање пружања услуга. Значајан неискориштени потенцијал лежи у регионалној и сарадњи између општина који би могао подржати приступ развоју од најнижег ка највишем нивоу.

Смањење сиромаштва и социјално укључивање/рјешавање проблема неједнакости и даље представљају кључна развојна питања за БиХ и захтијевају предузимање низа интервенција и мјера. Како би се ова питања на адекватан начин и ријешила, потребни су свеобухватан приступ и одлучна посвећеност економском развоју и структуралним реформама. Генералне препоруке указују на комплексност и величину задатка који је потребно обавити како би се унаприједили животни услови и смањило сиромаштво и неједнакост грађана у БиХ.

- Свако шесто домаћинство у земљи је сиромашно и није било већег помака у смањењу сиромаштва у земљи од 2000. године. Како би се приступило уклањању ове главне препреке и осигурао ниво хуманог развоја као у регији и исти приближио квалитету живота у земљама ЕУ, БиХ треба дефинисати и

---

<sup>209</sup> Ибид, стр.26-27.

обавезати се на утврђивање опсежних дугорочних циљева стратешког развоја до 2020 године. Ови циљеви се требају фокусирати на реалан развој приоритетних и одрживих сектора, стварање нових радних мјеста и мјере социјалне инклузије.

- Подјелу на рурално/урбано потребно је сагледати из новог угла. Одговарајућим животним стандардом живи се у 6 великих градова у БиХ, док остатак земље стагнира и пропада. Потребно је развити адекватне стратегије и осмислити програме како би се подржао развој малих и средњих градова у погледу инфраструктуре, услуга и економских могућности: Искоријенити крајње сиромаштво и глад Напредак у реализацији Миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини уједначенијег развоја, повећања животног стандарда и смањења демографског одлива у веће градове који тренутно представљају једина економска средишта са адекватним нивоом расположивих услуга.
- Потребно је детаљно преиспитати системе пензионог осигурања и социјалне заштите јер тренутни системи нису социјално уједначени. Ово ће захтијевати доношење тешких, али неопходних одлука које је потребно донијети што прије.
- Развој нових модела и њихова примјена су најзначајнији дио реформе система социјалне заштите и пракси као цјелине, и ово се посебно односи на новчане накнаде.
- Стопе незапослености из године у годину настављају расти; ово је дијелом посљедица економске кризе, али је већим дијелом резултат недостатка свеобухватних, ефикасних и активних мјера запошљавања и одсуства пословног окружења које пружа могућности неопходне за промјену негативног тренда и подстицање раста, инвестиција и стварања нових радних мјеста. Потребно је спровести цијели пакет мјера образложених у великом броју политика, докумената и стратегија, а чије провођење заговарају ЕУ, Свјетска банка и остали донатори и партнери. Неопходни су убрзани и иновативни приступи уколико БиХ жели да се приближи остваривању прихватљивих стопа незапослености (које се крећу до 10%), које нису забиљежене од рата, па чак и прије тога, још од 1970-тих.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Ибид, стр.49-50.

### 4.3.5. Проблеми и динамика економског раста у БиХ

#### Бруто домаћи производ

У периоду од 2000. до 2008. БиХ је забиљежила значајан економски раст, с БДП-ом који је просјечно растао за око 6% годишње. Генератори оваквог раста су били висока стопа извоза, снажна домаћа потрошња и раст инвестиција и новчаних дознака из иностранства, те висока цијена бх. производа на свјетском тржишту (метала нпр.). Овакав раст БДП-а пратило је смањење сиромаштва. Према Свјетској банци/Дирекцији за економско планирање БиХ, проценат становништва које живи испод линије сиромаштва (стопе апсолутног сиромаштва), дефинисан као ниво потрошње од 205 КМ по особи мјесечно, спао је између 2004. и 2007. са 18% на 14%, при чему је у 2007. години релативна стопа сиромаштва износила 18,2%. Подаци из 2011. године указују да је стопа апсолутног сиромаштва повећана на 15%, а да је стопа релативног сиромаштва благо пала на 17,9%. Од 2008. године економија БиХ није забиљежила никакав значајнији економски раст, те је наредне године обиљежена значајна рецесија праћена периодима стагнације и изузетно спорог опоравка. Раст од изнад 5%, из периода прије кризе, који је неопходан не само за достизање животног стандарда у развијеним него и већини сусједних земаља у транзицији, је сада, како се чини, изван досега и без изгледа остваривања у наредним годинама. У 2012. је забиљежен негативан раст БДП-а (-0,5%), због додатног продубљивања кризе у еурозони и код других главних вањско-трговинских партнера БиХ, као и незадовољавајуће економске активности унутар земље.

Рецесија у еурозони трајала је шест квартала заредом, али се ситуација у бх. економији закомпликовала тек када су се погоршале околности у њемачкој економији. Главни ефекти економске стагнације у еурозони, а који су се осјетили на домаћој економији, су они који су се одразили у смањењу вањске потражње за извозом из БиХ и недовољном приливу капитала. Регију је потом поново погодила рецесија (примарно Хрватску и Србију) што је, све скупа, створило прилично неповољне вањске услове. Интерно су постојали проблеми везани за рестриктивну фискалну политику, лоше стање домаће приватне потрошње и ниског нивоа улагања (посебно у приватном сектору). Јавна улагања су се донекле повећала, али нису успјела постићи свој пуни потенцијал. Финансијска медијација била је ниског интензитета и није осигурала неопходни стимуланс за укупну економску активност. Инфлација је у већини земаља у

Југоисточној Европи расла током 2012., што је дијелом и одраз повећаних стопа ПДВ-а и раста у цијенама хране. Највећа инфлација забиљежена је у Србији и до краја године достигла је 12%. БиХ је земља која је била најмање погођена инфлацијом у ЈИЕ, са стопом од 1,8%. Према процјени Међународног монетарног фонда, економија у 2013. показује мале знаке опоравка (раст БДП-а у 2013. процјењује се у размјери од 0,5% до 1%). Индустриска производња и извоз су у првом кварталу 2013. у односу на исти период претходне године порасли. Иако је ово у великој мјери одраз далеко блаже зиме и виших нивоа воде који су потакнули производњу електричне енергије и њен извоз, изгледи за скроман економски опоравак ове године, су се побољшали за око 0,5%. Инфлација је наставила опадати и до априла 2013. досегла је 0,5%, углавном због нижих цијена хране и горива. Стопа незапослености међутим порасла је на 28%. У периоду након 2013., очекује се да ће се раст убрзати у складу с предвиђеним постепеним опоравком у Европи и очекује се да ће тај раст покретати повећање извоза у комбинацији с великим и стабилним приливима новчаних дознака из иностранства које би требале подстакнути приходе, потрошњу и увоз. Економску би активност требала подржати и јавна улагања у инфраструктурне пројекте. За бржи ће пак економски раст бити потребан значајан напредак у имплементацији структурних реформи.<sup>211</sup>

### **Индустријска производња и грађевинарство**

Индустријска производња у БиХ је у 2012. забиљежила озбиљан пад. Након двије године позитивног раста (са 1,6% у 2010. и 5,6% у 2011.) видан је значајан пад у индустријској производњи од 5,2% у 2012. С обзиром да је додатна вриједност индустријске производње учествовала са око 18% од укупне бруто додане вриједности може се сматрати као прилично поузданим индикатором пада укупних економских активности. Анализа структуре индекса индустријске производње у БиХ показује да је дошло до пада у резултатима производње у све три области економске активности. У рударству и прерађивачкој индустрији забиљежен је скоро идентичан пад у производњи: у рударству је пад износио 4,9%, а у прерађивачкој индустрији 4,7%. Што се тиче снабдијевања електричном енергијом, гасом и водом, пад у производњи износио је 7,1%. У рударству је у експлоатацији енергетских сировина (угља, мрког

---

<sup>211</sup> Ибид, стр.130-131

угља и тресета) дошло до пада у производњи од 3,9%, док је у експлоатацији других руда и камена дошло до пада производње од 9,2%. У прерађивачкој индустрији, свега су два од четрнаест подподручја забиљежила раст производње.<sup>212</sup>

Препоруке :

- Примјенити свеобухватан приступ промјени пословног окружења како би исто постало витално, атрактивно, ефикасно и транспарентно, јер појединачне мјере неће моћи довести до потребних промјена. Повољно пословно окружење је кључно за економски развој земље и за привлачење адекватног нивоа улагања који ће омогућити стварање радних мјеста, смањење незапослености, веће приходе, конкурентније производе и услуге и већи извоз.

- Ријешити питање корупције.

- Вањски јавни дуг је досегао 27,5% БДП-а и представља главну препреку развоју земље, поготово што су јавна средства која се користе за развојне сврхе недовољна. Уз смањење вањског јавног дуга, неопходна је свеобухватна реформа јавне администрације.

- Питање уговорених, али нереализованих кредитних средстава који изискују скупо сервисирање, потребно је под хитно ријешити.

- Искорјенити крајње сиромаштво и глад.

БиХ је у прву деценију 21. вијека ушла под теретом још увијек примјетних посљедица рата 1992-1995, а то се посебно односи на огромне људске и материјалне губитке, губитак БДП-а током цијелог периода рата, као и на одлив људских капацитета услијед иселјавања великог дијела квалификоване радне снаге. Степен економског развоја у БиХ је на почетку вијека био далеко испод оног непосредно прије рата. БиХ је тада пролазила кроз процес транзиције и приватизације, а нарочито увођења институција тржишта капитала и тек је започињала са стварањем темеља за динамични развој. Управо је ово подлога на којој су постављене полазне основе/полазне вриједности у 2000/2001. години. Одређени степен напретка у остваривању овог циља изгубљен је, док је свеукупни напредак био ограничен и нема изгледа за остваривање већине циљних вриједности до даљњег . Свако шесто домаћинство у земљи је сиромашно, стопа незапослености је све већа, а између опште популације и угрожених група и даље владају неједнакости. Просјечни годишњи раст

<sup>212</sup> Ибид, стр.131-132

БДП-а од 6% забиљежен до 2007. године је у годинама након удара глобалне кризе изостао и достигао негативне вриједности (-3,2 у 2009. и посљедња стопа од -0,5 у 2012. години) са изгледима за веома спор опоравак током наредних 3-5 година. Висока стопа незапослености, виша него просјечна стопа у регији и значајно виша од просјека у ЕУ-27 (28% у 2012. наспрам 10,9% просјека ЕУ-27 у 2013.), и даље остаје проблем. Стопа незапослености младих у доби од 15 до 24 достигла је високих 63,1% у 2012. у поређењу са 22,8% у ЕУ-27 и референтном стопом од 34,8% из 2000. године. Примијећен је одређен напредак у погледу релативне стопе сиромаштва са смањењем од 0,3%, са 18,2% у 2007. на 17,9% у 2011. години. У истом је периоду стопа апсолутног сиромаштва порасла са 14,4% на 15%. Не постоје ни докази позитивних трендова у погледу удјела којег најсиромашнија петина становништва заузима у националној потрошњи, омјера незапослености, процента популације испод минималног нивоа потрошње енергетске вриједности хране, Гинијевог индекса (у очекивању рачунице Свјетске банке) или учешћа у неформалном сектору. Једино просјечна годишња стопа инфлације се константно од 2000. године држи испод 4%.

Одржив развој у БиХ ће тешко бити реализован без приступа рјешавању комплексних и међусобно повезаних питања. Потребно је извршити свеобухватну анализу постојећих система пензијског осигурања и социјалне заштите. Становништво БиХ се и даље суочава са многим ризицима укључујући ризике од дугорочне незапослености, незапослености младих, оболијевања, ниских образовних стандарда, насиља у породици, раста броја социјално угрожене дјеце, незадовољства младих, старијег становништва са повећаном потребом за адекватним услугама његе и даљње маргинализације рањивих група становништва као што су Роми, особе са инвалидитетом, избјеглице и повратници. Пажњу такође треба посветити регионалним неједнакостима и пронаћи рјешења за равномјернији процес развоја широм земље у погледу инфраструктуре, услуга, економских могућности и социјалне помоћи/заштите.<sup>213</sup>

Начин на који БиХ напредује у погледу развоја и начин на који она мјери напредак у регији и у односу на ЕУ стандарде обухвата се различитим документима и анализама; претходно су представљени кључни подаци на једном мјесту па тако могу

---

<sup>213</sup> Ибид, стр. 148-149.



послужити као релевантна почетна референтна тачка за процјену кључних параметара у погледу ситуације у којој се БиХ налазила 2000. године, ситуације у којој се тренутно налази и оне у којој као друштво жели бити у будућности. Неки проблеми попут сиромаштва и незапослености су толико далекосежни да се без хитних, фокусираних, проактивних и иновативних интервенција потребне промјене неће десити у блиској будућности. Овакво развојно 'испитивање' није потребно само у БиХ, него и глобално, с обзиром на то да свјетске вође трагају за новим развојним планом како би се покренуо економски опоравак и изградила јака и праведна друштва широм земаљске кугле; који би се требао надовезати на лекције научене током петнаестогодишњег глобалног плана развоја. Озбиљни разговори о активностима које се планирају у наредним годинама почели су од 2010. године, када је извршена свеобухватна глобална анализа и процјена стања.<sup>214</sup>

У савременом свијету степен регионалне развијености је форма испољавања процеса глобализације, односно интернационализације и интеграције производних снага и нове подјеле у складу са изазовима и потребама ширења савременог тржишта. У том смислу регионална развијеност јавља се као развојни фактор у економском, географском, просторно-планерском и друштвено-социјалном смислу. Она у националним и транснационалним размјерама омогућује нову комбинацију фактора производње, ресурса и њихову мобилизацију, размјештај и верификацију на основу тржишних законитости. Стварање регионалних тржишта и њихова интеграција у јединствено свјетско тржиште једно је од општих развојних законитости савременог друштва. Ради тога неопходно је да се кроз сарадњу и повезивање отвори процес сарадње и регионалне интеграције привреде и других дјелатности, како би се ојачала конкурентска способност одређеног територијалног простора и учврстило његово мјесто на тржишту. Сходно томе, неопходно је да држава развије аутономну стратегију регионалног развоја како би се укључила у европске и свјетске интеграционе процесе.<sup>215</sup>

Проучавање неразвијених подручја не може се издвојити из контекста изучавања цјелокупног регионалног развоја и регионализације, односно питања

<sup>214</sup> Ибид., стр. 153-154.

<sup>215</sup> Лутовац Милош Д. Милена Лутовац, (2015), *Степен регионалне развијености Србије*, у Србија, Регион и Европска унија, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 161-176.

неравномјерности регионалног развоја, демографских, економских и просторно планских промјена. Проблеми неравномјерног регионалног развоја су глобалне природе. Развој нових технологија, масовна производња, промијењен начин и стил живота заостравају питања неравномјерног регионалног развоја. Један од најважнијих проблема макроекономске политике сваке земље, па и БиХ, јесте обезбјеђење равномјерног економског и географског развоја на цијелој територији.

Научна мисао и пракса посвећивала је посебну пажњу сложеној проблематици неравномјерног развоја, али се о њему по правилу говори када мултипликативни ефекти заостајања периферије почињу наглашеније оптерећивати развој државе у цјелини. Нигдје се сукоб принципа једнакости и ефикасности не показује тако јасно као у политици регионалног развоја. Тако се поставља питање да ли је сврсисходно средства цијелог друштва трошити на области које можда немају ни основне услове за развој или их треба улагати у развијене дијелове гдје ће се она вишеструко оплодити у краћем року. Дилема, ефикасност-једнакост постоји само на кратак рок, док на дуги рок економска равноправност води оптимизацији укупног развоја региона. Практичне импликације става да је „развој неразвијених подручја у интересу развијених“, све више долазе до изражаја. Прогласити неки регион за неразвијени и занемарити га само је забадање главе у пијесак и илузија да проблем не постоји.<sup>216</sup>

Регионална неравномјерност у степену развијености појединих дијелова територије представља једно од најкомплекснијих развојних проблема. Садашња економска политика доводи до тога да богате општине постају још богатије, а сиромашне све сиромашније.

Утврђивање степена економско-географске развијености региона, субрегиона, округа или општине захтијева упоредно праћење више узајамних показатеља. Неки од фактора економско-географске развијености региона су: бруто домаћи производ, демографске промјене, величина територије, утицај савремених токова урбанизације и друго. Отклањање или ублажавање проблема савременог регионалног развоја остварује се примјеном одговарајуће политике.

У традиционално неразвијена подручја убрајајау се рурална брдско-планинска и погранична подручја. Планински предјели се данас услед миграције и депопулације

---

<sup>216</sup> Ибид.

претварају у „пуста острва“, а у смислу регионалног развоја у „проблемске регионе“. Карактеристике их природна фрагилност /осјетљивост, релативна изолованост и неприступачност, традиционална моноструктура привреде, дуготрајно и континуирано смањење становништва, уситњавање насеља, појава спонтано расељених сеоских насеља а тиме и просторно демографска неравнотежа у мрежи насеља, као и сиромаштво које је најизраженије код руралног становништва. Погранична подручја у погледу политичког етно-демографског и економског развоја углавном се третирају као заостала подручја. Узроци привредног, културног и популационог заостајања ових подручја су вишеструки, као што су: периферан демографски положај који доводи до привредне депресије и депопулације, функционална периферност тј. положај изван зоне привредног језгра државе, државна граница кроз своја фундаментална својства, (баријерност и контрактност) која битно утиче на формирање културног пејзажа и привредни развој цијеле државе, а посебно пограничних подручја. Такође, на ово велики утицај имају и природни услови.

Основна обиљежја неразвијених општина су, између осталих, и следећа: демографско старење, слаба насељеност и континуирано смањење броја становника; миграције становништва према урбаним и економски развијеним центрима; неразвијена инфраструктура, односно слаба мрежа путева, проблеми са електричном енергијом, неразвијена водоводна мрежа и друго; неразвијене услужне дјелатности, тј. слаба територијална покривеност здравственим установама, школама, малопродајним објектима; висока стопа незапослености.

Такође, треба имати у виду да један од услова који ће се поставити у процесу придруживања Европској унији јесте испуњавање критеријума ЕУРОСТАТ о формирању статистичких региона. Ради се о формалном услову који пружа могућност избора варијанте која је у најбољем интересу земље. Оптимум подразумијева усклађеност финансијског капацитета у погледу могућности за коришћење Структурних фондова с једне, и хомогености националне регионалне политике, с друге стране. Без статистичке регионализације према НУТС стандардима, БиХ није у могућности да аплицира пред одређеним инструментима предприступне помоћи Европске уније. Привлачење средстава ЕУ зависиће највише од изабране варијанте статистичке регионализације БиХ на НУТС 2 нивоу, као и од нових законских рјешења која би требала бити донијета у циљу ублажавања великих регионалних разлика.

## **V. МОГУЋИ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

- 5.1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА БОСНЕ И  
ХЕРЦЕГОВИНЕ – УЗРОК И ПОСЛЕДИЦА НЕПОСТОЈАЊА  
ОДГОВАРАЈУЋЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ
- 5.2. УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛИЗМА  
У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
- 5.3. МОГУЋИ МОДЕЛИ (ТИПОВИ) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ  
У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
- 5.4. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ФАКТОР РАЗВОЈА И  
ДЕМОКРАТИЈЕ У БИХ

## 5.1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – УЗРОК И ПОСЛЕДИЦА НЕПОСТОЈАЊА ОДГОВАРАЈУЋЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Сложеност и успјех мисије државних институција условљена је садејством квалитета бројних фактора и координираног управљања: политичке владавине – просвећене политичке елите; одрживе економије, пословних магната; здравог друштва – у коме доминирају грађанске врлине, слободни и образовани људи. Али, да би ове „структуре” могле подићи поменуте „терете” доброг јавног управљања, потребна је успјешна синхронизација институција и организација политичког, економског и друштвеног система, као и ваљана вишесмјерна хармонизација са аналогним системима у ближем и даљем окружењу. Тек са препознавањем, познавањем и признавањем искуства успјешних система стичу се предуслови за унапређивањем транзиционих система у развоју, чије постојање и будућност добрим дијелом зависе од успјеха њихове међусобне сарадње. Та врста логике, међуупућености и међузависности, постала је основа успјешности многих заједница и друштава широм свијета, који су у сталном трагању за новим и бољим, ефективнијим и економичнијим солуцијама организацијских редизајнирања и ремоделирања. И док се простори изгледнијих животних шанси пуне, а безизлазних безнађа празне, јављају се познати ситуациони и развојни диспаритети како у оквиру државних и националних граница тако и у интернационалним размјерама. Стратегија одрживог економског и друштвеног развоја захтијева ново институционално и функционално позиционирање свих нивоа власти а нарочито регионалног – нивоа који повезује – централне и локалне власти, односно обезбјеђивање прожимања интереса и потреба, како власти тако и самоуправе.<sup>217</sup>

Више кључних фактора било је потребно да се помјери и разгради претоварена државна, национална, централна администрација и успоставе комплементарни регионални и локални центри, који су са много више слуха и спремности могли преусмјерити енергије регионалних и локалних власти и самоуправа. Тиме је

<sup>217</sup> Дамјановић Мијат, (2012): *Територијална организација-узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 277-284.

дефинитивно подстакнуто управљање са више (територијалних) нивоа, што је утицало како на институционалну конструкцију административних нивоа тако и на новоуспостављене релације управљања, промјену ригидних предоминантно хијерархијских наредбодавности, односно успостављање вишезначних партнерских односа. Како у сфери власти тако и међу другим секторима, привреде и друштва. Наравно да су у овим корелацијама претежнији асиметрични него симетрични односи и солуције. Управо се процесима децентрализације и регионализације поспјешују специфичности, посебности, атипичности које су израз различитих интереса и потреба мултипликованих центара, полицентричног стила мериторног политичког, економског и друштвеног одлучивања. На тај начин се успјешније стимулише како политичка и административна конкуренција тако и економска и привредна конкурентност бројнијих актера. Дјелује веома увјерљиво констатација да „администрација са више нивоа мијења традиционалне хијерархијске политичке и административне системе, и чини се пожељном када је у питању интеракција између хијерархије и тржишта зарад подстицаја локалног и регионалног развоја.

Можемо рећи да је управљање са више нивоа нови оквир за управљање постбиروقратским сектором јер је типична карактеристика за управљање са више нивоа погађање са фокусом на уговорни приступ у пружању услуга”.

Другим ријечима, крута хијерархијска наредбодавност потиснута је флексибилним формама преговарања и договарања, стварањем *ad hoc* партнерстава, преко којих се задовољавају вишестрани интереси оних који пружају услуге и потребе оних који се њима користе. Током последње три деценије постаје очигледно да је на дјелу сасвим извјесна „хибридизација” државног и јавног управљања, интерног и екстерног регионализма, те експанзије сектора јавних политика ослоњених на инвентивна и иновативна партнерства, која, поред многих предности које собом доносе, могу, како досадашње искуство показује, узроковати и разбуктавање разноврсних социјалних девијација и разнородних социо- патолошких манифестација, ригидности, осиноности, корупционаштва, самовољности, фаворитизма, подвала, превара, утаја, злоупотреба повјерења и сл.,

Другим ријечима, територијална организација једног друштва, једне заједнице израз је концептуалног квалитета доминантног јавног управљања, добре јавне управе, која постиже оптималну ефективност кооперације центра и периферије система, у коме

сваки његов конститутивни дио подстиче и јача синергизацију цјелине. У том смислу је територијална организација– узрок и последица (не)квалитетног јавног управљања. Односно, нефункционалност територијалне организације, њене институционалне матрице, израз је неквалитетног јавног управљања, и супротно – њена функционалност је доказ квалитетне јавне управе и управљања, одрживих јавних политика, у којима постоји склад између системских и процесних мјера за максималну добит.<sup>218</sup>

Региони који имају извјесних специфичности у погледу језика, имају јачи идентитет.

Географски положај утиче на осјећање припадности региону. Што је регион ближи центру, мање је развијен регионални идентитет, и обратно – што је регион удаљенији од центра, јачи је осјећај регионалног идентитета. У том смислу би и региони удаљенији од Бањалуке и Сарајева имали јачи осјећај регионалне припадности. Ипак, вриједило би напоменути да се у БиХ, с обзиром на то да је у питању релативно мала земља, питање удаљености може релативизовати. Добра мрежа путева, као и већа аутономија локалних власти знатно би смањиле овај осјећај дистанцираности удаљенијих региона.

Економски развој је свакако јако битан чинилац осјећаја припадности региону, али и важан мотив креирања данашњих европских региона. Европа је фондовима регионалног развоја жељела да, у условима глобализације, подстакне уједначенији економски развој. Економски развој се мјери бруто националним приходом по глави становника, како на нивоу државе тако и на нивоу сваког региона појединачно. Истраживања показују да што је регион економски развијенији, то постоји јачи осјећај регионалног идентитета. Грађани су склонији да се идентификују са развијенијим регионом, мада има доста случајева да се грађани идентификују и са удаљеним и економски заосталим регионима.

Отуда се може закључити да што се степен економског развоја региона више разликује од степена развоја националне државе, то је и јачи осјећај регионалног идентитета. У БиХ је доста велика економска неуједначеност између региона, па чак и у оквиру једног региона. Европске интеграције и регионализација БиХ би омогућили

---

<sup>218</sup> Ибид..

ефикаснији развој неразвијених региона. Поред тога, пружили би веће материјалне могућности за афирмацију сарадње са европском заједницом народа.

Однос према европским интеграцијама суштински утиче на јачање интегритета региона. Што је мњење грађана склоније европским интеграцијама, то се грађани лакше идентификују са регионом.

На осјећај припадности региону утиче и количина средстава које дати регион користи из структурних фондова. С обзиром на то да су средства структурних фондова европска и да су независна од централне државе, корисници су склонији да се идентификују са европским регионима.

Отпори политичара, који би требало да подстичу реформске процесе, суштински су отежавали процесе децентрализације, демократизације и модернизације политичког и економског система у БиХ. Предуго одржаване системске слабости (партократија, слаба правна држава, доминација извршне гране власти, висок степен корупције, слаб квалитет менаџмента и слабо коришћење ресурса и добара, слаба транспарентност и одговорност политичара за рад) последица су јачања ауторитарних концепата у односу на демократске концепте реформи и развоја друштва.

То вријеме су политичка и економска „елита” искористиле за лично богаћење и очување политичких позиција. Како интеграције у ЕУ захтијевају убрзавање реформских процеса, највећи савезник грађана јесте управо Европска унија. Она се, у вези са свим битним процесима реформи, као што су демократизација, децентрализација, подизање менаџеријалних капацитета, већа транспарентност и одговорност рада власти, начин коришћења јавних финансија и добара уопште, јачање цивилног друштва, укључивање грађана у процесе одлучивања итд., доказала као важан сарадник и савјетник.

Опредјелење за неки од модела децентрализације и регионализације је битан тренутак развоја и захтијева долазак политичке елите која је демократска и искрено посвећена овим комплексним циљевима развоја друштва. То подразумијева постојање јавне дебате у друштву, укључивање стручне јавности, цивилног друштва и грађана уопште. Даље реформе у овој области подразумијевају даљу децентрализацију система у правцу јачања капацитета општина, градова, затим у погледу осмишљавања улоге округа, као и преласка постојећих статистичких региона у самоуправне. Предуслов



ових процеса је модернизација политичког, али и економског система, као и прихватање супсидијарности као принципа подјеле надлежности, одговорности и функционисања свих нивоа власти као складне цјелине која ради у интересу грађана. Увођење региона је вјероватно и најкомплекснији процес за земље Југоисточне Европе јер подразумева постојање демократске политичке културе и економских принципа и односа пошто је регион важан економски, развојни актер. У овом смислу, кад је ријеч о БиХ, развојни потенцијали региона могли би утицати на јачање њених економских потенцијала, даљу демократизацију и модернизацију друштва, као и на афирмацију европских вриједности.<sup>219</sup>

Региони и регионализација су уведени као један од основних постулата Европске уније од тренутка њеног сазријевања као заједнице европских држава. У основи идеје лежи тумачење да регионализација представља ефикаснији начин артикулације заједничких интереса од оног на нивоу државе.

Средства за развој Европске уније се отуд и усмјеравају ка регионима, а не ка држави ради цјелисходније реализације пројеката заснованих на артикулисаним интересу општина груписаних у регионалне цјелине. Наравно, читава идеја регионализације је заснована на претпоставци децентрализоване државе, односно на претпоставци да општине, самостално или функционално повезане, треба и могу саме да одлучују о својој судбини и развоју, уз подршку државе, уколико је она потребна. У том смислу регионализацију државе, уз одговарајућу политику регионалног развоја, треба схватити као ефикасан инструмент државне управе за: уравнотежење регионалних диспропорција, структурно прилагођавање региона артикулисаним интересима и реалном територијалном капиталу, ефикаснији развој појединих регионалних цјелина, као и за уређење појединих дијелова државне територије према њиховом идентитету, традицији, културним и економским особинама. Дакле регионализација би требало да представља начин управљања државном територијом којим би се постигао виши степен територијалне кохезије, квалитетнији и бржи развој и већа конкурентност. Демократичност система интересног, и у мањој мјери административног, организовања територије на нивоу мањих или већих регионалних

---

<sup>219</sup> Стојков Борислав, (2012), *Функционални региони у Србији-смисао, улога, формирање*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр.322-333.

цјелина треба да представља пут ка правилнијем и правичнијем располагању локалним или регионалним ресурсима и цјелисходнијем управљању развојним инструментима.

Да би се напријед наведено остварило битан предуслов представља разврставање и степеновање надлежности, права и обавеза свих нивоа, од државног, преко регионалног, до локалног. Елементарни постулат је да превасходна добробит треба да буде на страни грађана као свјесних и активних учесника у развоју територије на којој живе, што подразумијева и територију локалне заједнице, али и територију државе у којој се локална заједница налази. БиХ данас не може да оствари велики број својих надлежности како због нагомиланих проблема економског, социјалног или еколошког развоја, због њихове неравномјерне распрострањености, тако и због велике удаљености између центра одлучивања и грађана чија судбина зависи од тих одлука.

Уз то, не води се рачуна о достигнутом степену развоја, као предуслову разгранатије регионализације. Нови модел треба да настане као резултанта „природне” социо-политичке и економске динамике, односно, у договору кључних друштвених актера о томе који је модел најбољи, а не напречац и „октроисано”, као некакав „вишак” у пуком подручном лобирању, управо често преко инструментализације регионалног питања у унутарпартијским и/или међупартијским нагодбама, у условима доминације корупције, клијентелизма и „систематске и организоване мобилизације пристрасности и интереса”. Посебно, треба потпуно јасно одредити сврху регионализације и карактеристике региона, како би се предупредиле даља политичка манипулација и разне мистификације које прате ово питање”. Ово је нарочито важно јер постојећи, половични и хибридни систем може убудуће еволуирати у разним правцима и на разне начине, од „меких” рјешења, која подразумијевају мали обим надлежности и овлашћења регионалних нивоа, на једном крају, преко планско-развојних региона који не морају нужно бити и административни ентитети, до регионалних ентитета који означавају заокружене политичко- административне територијалне јединице, на другом крају. Поред ових, могућ је и већи број других, комбинованих рјешења. Главне дилеме које треба разријешити тичу се трију група питања. Прво, које друштвене циљеве треба помоћу њега реализовати? Друго, колико нови систем треба да буде разуђен имајући у виду да је БиХ једна сиромашна земља, која, генерално узевши, не може себи приуштити систем који превише кошта? И треће, на који начин нови систем, или селективно модификовани постојећи, може

допринијети обнови, односно, отклону од постојеће ситуације у којој се располаже стотинама разних „развојних стратегија” и сродних докумената, али не и „излазном стратегијом” за постојећу и будућу кризу?<sup>220</sup>

Оно чега се треба држати, јесу одређени општи принципи критеријуми новог институционалног и организационог дизајна.

На примјер, децентрализација треба да буде селективна, уз очуван разумно висок степен централизације (прво, центар мора остати довољно јак да би наставак транзицијских реформи могао бити смислено конципиран и ефикасно реализован; друго, у условима општег осиромашења државе, друштва и већине социјалних група, већина општина, а тако и регија, не располаже неопходним институционалним, материјалним, финансијским, људским и другим ресурсима за обављање превеликог броја надлежности односно овлашћења; треће, БиХ је сувише мала земља за какав сложенији систем регионализације, као што је и превише сиромашна за тако нешто, и четврто, „излазак из кризе” у БиХ није могућ без важне улоге центра у томе, што, наравно, не значи да и локалне и регионалне иницијативе нису у томе важне. Децентрализација не мора нужно бити симетрична, већ треба дозволити асиметричност рјешења, која су већ присутна, тако да она буду прилагођена социо - политичкој динамици, развојним потребама и институционалним и другим могућностима специфичних регионалних и локалних подручја, а и тако да се узму у обзир разне иницијативе са локалних нивоа. Институционални аранжмани за регионалну политику развоја не морају нужно да имплицирају и паралелна административна устројства (иако то не треба искључити, када је оправдано и могуће) већ је важније од тога да надлежне, односно овлашћене развојне и планске инстанце располажу могућностима за легитимисање заједничке акције и доношење квалитетних одлука, односно стварним средствима за њихову имплементацију итд. Оно што је потребно јесте систем регионалног управљања-планирања који доприноси: изгледном и истрајном „европеизовању БиХ и изван ЕУ и уз њену ограничену помоћ”, и то у условима продужене кризе; оптималном коришћењу територијалног капитала и њених регионалних и локалних подручја и покретању новог циклуса раста и развоја, еколошко-просторном реструктурирању привреде и ширем увођењу тзв. одрживог

<sup>220</sup> Вујошевић Миодраг, (2012), *Нови европски регионализам и поуке за Србију*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр. 497 и 510.

бизниса, а нарочито реиндустријализацији ; равнотежи између централних и локалних власти; помаку од игре „јак центар и велик број малих и слабих локалних актера” ка игри „селективно јак центар, већи број јаких регионалних партнера и још већи број ојачаних локалних актера”. Потребан је систем који није скуп, тј. у складу је с расположивим материјалним и људским ресурсима и институционалном и организационом оспособљеношћу; усклађен је са структуром преференција и спремношћу за предузимање колективне акције, чиме доприноси бољем степену заједништва; омогућава прихватљиве нивое и садржаје партиципације, за дефинисање демократски заснованих и квалитетних одлука. То је систем који омогућава интегрисање европских методских стандарда у поступак припремања и евалуације развојних одлука у регионалној политици на разним нивоима; рационалан је у административном погледу, технички функционалан и економски ефикасан. Олакшава предузетништво и инвестирање, као и партнерство између актера, нарочито за успостављање одрживог бизниса; омогућава наглашенији утицај формализованих и неформализованих мрежа и коалиција; омогућава партиципативност свих актера, почев од консензуса у разумијевању и дефинисању кључних проблема; не спутава развој ширег сарајевско-бањалучког подручја и напоредо омогућава развој мање развијених итд. Нарочито треба направити знатнији отклон од садашње тенденције да се оснива прекомјеран број агенција. Постоје и други „тврди” и „меки” модалитети који би могли бити погодни за ефикасно контролисање развојних фактора.<sup>221</sup>

Децентрализација је појам чија је супротност централизација. Фискална децентрализација се односи на прикупљање и потрошњу средстава на разним нивоима власти. ЕУ подстиче политику децентрализације у својим чланицама, и то је њена оријентација која траје скоро од почетака те асоцијације. Али, иако Унија децентрализацију чланица сматра пожељном, одређена територијално - политичка структура неке земље није услов за чланство у ЕУ. Унија прихвата у чланство земље онакве какве су у територијално - политичком и фискалном смислу, када испуне друге услове за чланство. Услед тога међу њеним чланицама има и врло централизованих и врло децентрализованих земаља.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Ибид. стр.

<sup>222</sup> Прокопијевић Мирослав, (2012), *Фискална децентрализација у земљама Европске уније*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр 511-526.

Имајући у виду разлике у територијално- политичкој и фискалној организацији земаља ЕУ није лако направити основне моделе, а да их не буде превише. Треба раздвојити моделе који се тичу средњег нивоа власти, између локалног и централног, и моделе локалних нивоа власти.

## **5.2. УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛИЗМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

Основно питање није који су то политички економски, културни и социјални концепти којих БиХ до сада није могла да се ослободи, већ – које су то политичке елите којима одговара да се БиХ потпуно уруши ухваћена у замку централизма и унитаризма, упркос томе што је евидентно да је у сваком смислу истрошен олигархијски начин управљања друштвом.

Овим се потврђују двије полазне претпоставке: прва - да је заиста отворен пут за истинску децентрализацију БиХ, али и модалитетима регионализације, те друга - да је дијалог на ову тему незаустављив, упркос томе што је и до сада било значајних скупова, публикација, политичких акција, интервјуа и написа о потреби и оправданости да БиХ знатно раније буде уређена као регионализована држава.

Регионализација се може посматрати као нови инструмент за управљање државом, а не средство за њену дезинтеграцију. Посебан изазов је Закон о регионалном развоју и Стратегија просторног развоја. Појам регионализације је практично нераскидив са појмом децентрализације, равномјерног регионалног развоја и полицентризма. Када се говори о децентрализацији БиХ, она је страшно централизована земља. Многе ствари се одлучују у Сарајеву и Бања Луци.

Свакако да би регионализација допринијела у великој мјери бољем уређењу простора ове земље и то прије свега у смислу демократизације с једне стране, као што је и већина говорила, а с друге стране отварању простора за већи економски развој.

Оно што је заиста, као земљи, као друштву потпуно промакло 80-тих година, јер је оштрица била усмјерена на борбу овде и помјерање границе лијево, десно, је да се управо у свијету то десило, да су државе схватиле да не могу одозго да подстичу економију, него морају да пунте процесе до најнижих нивоа, до општине која треба да

ствара услове за привлачење капитала, дакле, ствара што боље услове за инвестиције. Административна регионализација земље није нужан предуслов европских интеграција. Став да она то јесте код становништва може да створи отпор и према процесу европских интеграција и према процесу регионализације земље. Оно што је обавеза БиХ и било које земље кандидата у процесу приступања ЕУ у области регионалног развоја јесте да уведе тзв. статистичке регионе, односно НУТС класификацију, што није административна регионализација земље.

Главни узрок нашег сиромаштва јесте ниска продуктивност и мала количина знања. Степен развоја сваког краја, сваке општине зависи у највећој мјери од тога колико ће у тој општини бити креативних и способних људи, продуктивних људи. БиХ је једна од последњих земаља савремене и модерне Европе која треба да донесе Закон о регионалном уређењу. То није никакав изум и воља ове земље, то је прихватање једног искуства, једног уређења које је показало све то на примјеру свих земаља, донијело буђење свијести о томе да се кључ развоја и просперитета не налази само у моћи и рукама једне моћне државе, него може да буде креирана, побуђена, ако се људи ставе у тај положај да брину више о свом развоју.

Често се говорило о неравномјерном развоју, а та се неравномјерност може узети у обзир када се говори о дистрибуцији буџетских средстава, да то буде у већој мери у складу са неким потребама, капацитетима, ресурсима, изгледима да тај новац буде бржи или више оплођен

Колико су локалне самоуправе спремне за децентрализацију? Процесом децентрализације огромне надлежности ће прећи на локалну самоуправу и са надлежностима прелази и велика одговорност. Знајући да је актуелан процес одлива мозга, односно одлива људи који би заправо на својим леђима морали и који би требало да изнесу овај систем кроз неку временску перспективу.

Интенција БиХ би требала да буде децентрализација која не значи дезинтеграцију. Регионализација са паралелним равнањем институција је суштински битна. Регионализација је питање солидарности и сузбијања сиромаштва. Нажалост, о регионалним аспектима сиромаштва се тек у скорије вријеме говори и то у тренутку када је један од захтјева у процесу придруживања ЕУ и израда меморандума о социјалној искључености у којој је дужност да се изради мапа контекста сиромаштва и

друштвене искључености. Када је ријеч о животу, политици а онда и о идеји регионализације, присутно је суочавање са фрапантним политичко страначким, идеолошким загађењем свих појмова. С тим долази зачуђујућа некомпетентност људи који носе и одговарајуће стручне титуле. У скупштини се чује да су неки за децентрализацију али су против регионализације. Чак и када су доктори наука у функцији политичара, они не би смјели previdјети чињеницу да је децентрализација коегзистенција више правних поредака.

Децентрализација и регионализација су судбина Европе и БиХ ту судбину мора да слиједи. На једној страни постоје велике декларације, велике повеље о правима и закони који ту слиједу. С друге стране постоји представничка демократија која се добрим дијелом бирократизује и која се удаљује од народа. Главни проблем јесте потреба за једним новим концептом државе, и то је кључно питање које ће се поставити пред политичку и правну теорију.

Данас постоји дефицит демократије у свијету и један парадокс. На једној страни шири се свијест о слободи и дискриминација је на злом гласу, и осуђује се свуда и баца на свјетло и на оне периферије које нико није примјећивао, почев од мањина, обесправљених, хендикепираних, полних мањина, до дјеце и животиња. Слобода има амбицију да буквално покрије цијело поље. БиХ неће бити та која ће те моделе наметнути свијету, али може се размишљати о њима. Нешто што је суштаствено било државно, као што је проблем суверенитета, то се већ непримијетно разводњава. Ако се тај суверенитет изгуби, онда настаје катастрофа, а при том се не примјећује да се у највећем дијелу тог законодавства у ствари уграђују неке норме које важе толико широко да се ни на који начин без велике штете не смију игнорисати.

Главни проблем БиХ је непоштовање или неизвршавање закона.<sup>223</sup> Свака од земаља ЗБ које су изван ЕУ још увијек се суочава са тешкоћама институционалног или структурног карактера, попут слабости функционисања демократских институција у Албанији, нефункционалности политичке структуре у БиХ, проблема граница Србије у контексту једнострано проглашене независности

<sup>223</sup><http://www.politickifotum.org/?vrsta=tribinanaredba=prikaztekst=491090>

приступљно: 7.9.2013

Косова, тешкоћа Македоније у њеним односима са сусједима, као и интерних етничких подјела итд. За рјешавање оваквих или сличних питања, утицај ЕУ посебно у контексту процеса проширења ће и у будућности бити пресудан. Одсуство „европске перспективе“ односно активног присуства ЕУ и процеса интеграције би вјероватно могло изазвати нове потресе у региону у коме национално - етничке подјеле нису престале, где су националистичке амбиције још увијек јаке и гдје су социоекономски проблеми тежи него другдје у Европи.<sup>224</sup>

Питање регионалног развоја је релативно ново подручје јавне политике у многим транзицијским земљама које су постале нове чланице Европске уније, кандидати или потенцијални кандидати. Регионална и развојна политика није се развила као посебно и значајно подручје политике, посебно у постсоцијалистичким транзицијским земљама чије привреде користе темељни и централни систем планирања и гдје друштву у цјелини недостаје демократска нота. Ово је разлог зашто цијели друштвени, политички и управни систем пост - социјалистичких земаља пролази темељну реформу и преображај у подручју јавних политика које су до сада биле недовољно развијене.

Регионална политика је релативно ново подручје јавне политике на овим просторима који су постали врло важни из више разлога. Након четрдесет пет година социјалистичке владавине услиједили су ратни сукоби, у којем су у већини земља основне физичке и друштвене инфраструктуре тешко девастиране, Стога постоји хитна потреба за кохерентном, проактивном и усмјереном политиком према подручјима која заостају у развоју. Уз повећану разлику између најпросперитетнијих и слабије развијених подручја, регионална политика треба постати једна од најважнијих јавних политика у наредном периоду.<sup>225</sup>

Потребно је критички оцијенити стање регионалне и кохезионе политике с нагласком на новим регионалним политикама, правном и институционалном оквиру у контексту општих административних реформи и процесу децентрализације.

---

<sup>224</sup> Лопандић Душко, Кроња Јасминка, (2012), *Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције - у потрази за неопходном комплементарношћу*, европски покрет у Србији, Fridrich Ebert Stiftung, Београд, стр. 10.

<sup>225</sup> Ђулабић Ведран, Манојловић Ромеа, (2011) *Административни аспекти регионалних и кохезионих политика у Хрватској*, Загреб.



Овдје се могу примијетити два паралелна развојна процеса

Први је повезан с ранијим активностима на припреми политике, правног и институционалног оквира за регионалну политику, док се други више односи на шири контекст провођења ИПА и претходне инструменте претприступне помоћи у БиХ, наиме ЦАРДС, ПХАРЕ и ИСПА. Ови процеси понекад се изводе на паралелним стазама које нису адекватне.

Не нуди се једноставан одговор на основно питање да ли је регионализација генератор проблема, да ли континуирано бављење овом темом онемогућава да се учешће стварни проблеми и енергија, знање, средства усмјере на њихово рјешавање и да ли постоји нека „оптимална“ регионализација која ће бити рјешење свих, између осталог, и босанскохерцеговачких развојних и других проблема.<sup>226</sup>

Административно уређење Босне и Херцеговине темељи се на Дејтонском мировном споразуму. Држава је уређена као два ентитета и дистрикт Брчко. У оквиру Федерације Босне и Херцеговине, као једног од два ентитета, формирано је десет кантона. На територији ових десет кантона дјелују 74 општине. Други ентитет, Република Српска чине 64 јединице локалне самоуправе. Поред општина, јединице локалне самоуправе су и 12 градова, по 6 у сваком ентитету и то град Сарајево, главни град Босне и Херцеговине, Мостар, Зеница, Тузла, Широки Бријег и Бихаћ у Ф БиХ, затим градови Републике Српске, Бањалука, Источно Сарајево, Приједор, Бијељина, Требиње и Добој.<sup>227</sup> Према томе, темељем мировног споразума, респектовања затеченог стања на терену и у функцији заустављања рата, одређени број основних територијалних јединица обликованих вијековима је подијељен.<sup>228</sup>

<sup>226</sup> Османковић Јасмина, Хошо Јасмин, Галић Маријана, (2014), *Интерес и изазов: Теорија, политика и стварност регионализације и кооперације* у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.671-690.

<sup>227</sup> [хттп://хр.википедиа.орг/вики/Слу%Ц5%БЕбени\\_градови\\_Босне\\_и\\_Херцеговине](http://hr.wikipedia.org/wiki/Слу%Ц5%БЕбени_градови_Босне_и_Херцеговине), приступ, 15.5.2015..

<sup>228</sup> Више видјети радови: Османковић, Пејановић, Галић, Гушић, Садиковић, Халилбашић, Трнка, Бублин и други у периоду 1996-2013.

Ефикасност административне територијалне организације је била предмет бројних анализа, истраживања, пропитивања јавности, академских кругова, домаћих и међународних експерата. Изведени су сљедећи закључци:

Први закључак је да је административна организација у цјелини неефикасна, да је скупа, да је нерационална, да није флексибилна, да ангажује превише буџетских средстава, да није економски и демографски одржива, да нема потребан капацитет да апсорбује техничку помоћ, програме и фондове Европске уније, али и других билатералних и мултилатералних партнера, да је препрека економском и укупном развоју, да је препрека у процесу интегрисања Босне и Херцеговине у Европску Унију.

Други закључак, административна регионализација је „лажни“ „привидни“ проблем. Стварни проблем је непостојање консензуса о темељним вриједностима, о ономе што је садржај, суштина регионалног развоја, а не његова форма.

Трећи закључак, слобода избора и контрола над властитим развојем је суштински аспект економске, социјалне и сваке друге одрживости административне регионализације.

Оно што је стварно битно је могућност функционисања регија као резултата административне регионализације, регија као оквира за побољшавање живота који живимо и слобода које уживамо.

У периоду од 70-их година прошлог вијека радило се на формирању кохерентног и јединственог територијалног оквира за прикупљање и компилацију статистичких података, као основе за креирање стратегија, планова и политика. У том процесу обликовања статистичке регионализације или територијалних јединица за потребе статистике могу се уочити и анализирати промјене у сљедећим периодима: 1995-1999; 1999-2003; 2003-2006; 2006-2010 и даље. Статистичка регионализација Босне и Херцеговине у складу са циљевима, принципима, начелима и критеријима ЕУРОСТАТ-а и искуствима земаља које су дефинисале статистичке регије је једна од обавеза коју је Босна и Херцеговина преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању и коју до сада није испунила. И другим земљама је требало доста времена да пронађу оптимално рјешење регионализације за потребе статистике. На листи ЕУРОСТАТ-а тренутно се налази 98 НУТС-1, 272 НУТС-2 и 1315 НУТС-3 региона. Статистичка регионализација је требала бити рјешење и квалитетна

статистичка основа за креирање стратегија, политика, приступање еурорегијама, фондовима и програмима. Међутим, тренутно је статистичка регионализација више проблем, јер дискусија у академским, политички, јавним, стручним круговима везано за ову, на први поглед, стручну тему, не нуди одговор него отвара бројна нова и стара питања. Критерији и принципи, као и искуства могу бити од користи у тражењу рјешења, али треба имати у виду да је уочено сигнификантно одступање од критерија, посебно критерија демографске величине, и у старим и у новим чланицама код обликовања статистичких регија на другом и трећем нивоу.

У тражењу рјешења корисна би могла бити анализа искустава земаља чланица ЕУ и земаља не чланица ЕУ. Вијећа за регионалну кооперацију (РЦЦ), као и ЕУ. Стратешки циљеви развоја Југоисточне Европе су да се побољшају услови живота у региону, подигне компетитивност и развој сlijедећи стратегију Европа 2020. Према томе, Босна и Херцеговина је дио наднационалних европских макрорегија и територијалних интеграција, које су дефинисале стратегије развоја до 2020. Босна и Херцеговина у вези са остваривањем ових стратегија има одређене обавезе, али и могућности, односно шансе.

Доказано је да стварност креира изазове за регионалну науку, посебно везано за критерије и моделе регионализације. Јавност и политика често регионализацију, прецизније нову регионализацију, нове регије, нову регионалну аутономију, нове општине, територијалне заједнице апострофирају као рјешење социјалних и економских проблема. Примјера има доста у Босни и Херцеговини (питање трећег ентитета, питање одрживости одређених општина, питање закона о главном граду, питање трансформације из општине у град, и друго), али и земљама нечланицама Европске уније (на примјер Србија, Украина), као и у земљама чланицама Европске уније (Италија, Шпанија, Велика Британија, Аустрија, Хрватска, Словенија, итд). И поред тога и даље су остала отворена бројна питања везана за међузависност регионализације и развоја. Да ли „богатство народа“ зависи од регионализације? Да ли регионализација и регионална кооперација могу осигурати „крај сиромаштва“? Да ли је регионализација „могућност нашег доба“ да се редукује или елиминише сиромаштво? Расте ли значај регионализације у „доба неизвјесности“, у доба кризе? У каквом односу је регионализација са „моћи и развојем“? Како и колико регионализација утиче на то, „како се земље надмећу“? Каква је веза између регионализације и слободе,

могућности функционисања? Да ли је регионализација рјешење или проблем који одлаже рјешавање. Истраживачи и креатори политике још трагају за оптималном регионализацијом свјесни да она јесте потребан, али не и довољан услов и одговор на актуелна социјална и развојна питања. Отворено је питање да ли су могућности рецентних регионализација и шансе које дају регионалне стратегије социјално и економски валоризоване. Може се понудити флексибилан оквир, који се темељи на консензусу о темељним вриједностима одређеног простора (егзистенција, самопоштовање, слобода), али суштину, садржај, развој, функцију, живот, „дух“, способност функционисања морају осигуравати они који живе у основним територијалним јединицама, општинама, регијама, еурорегијама, европским макрорегијама.

Упркос глобалном свјетском поретку и процесима убрзане глобализације регионални приступ остаје темељ за функционисање међународних актера у савременим међународним односима. Интензивнијом регионализацијом, учвршћивањем безбиједносних, привредних, политичких, културних, вјерских и других облика веза и савезништва државе одређене регије продубљују постојеће или дефинишу нове облике регионалне повезаности темељем којих, као регионално препознате цјелине, лакше остварују интересе на глобалној међународној сцени.<sup>229</sup>

У Босни и Херцеговини још увијек није наступила посљедња фаза процеса демократизације, која се примарно односи на стабилизацију и институционализацију демократских институција, односно „интернализацију демократских норми, елита и маса“. Босна и Херцеговина се налази у процесу транзиције и она се по многим факторима разликује од других држава у окружењу. Прије свега, Босна и Херцеговина је постратно друштво које је у доброј мјери партикуларизовано и разбијено по етничким, вјерским и социјалним категоријама, а што је засигурно посљедица изражене етнополитичке димензије. Посљедица таквог стања довела је до успостављања нових стандарда, па чак и контранорми: интернационализам је

---

<sup>229</sup> Чехулић Вукадиновић Лидија, (2014), *Хрватски поглед на еуроатлантизам на Западном Балкану*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.691-704

замијењен национализмом; атеизам замијењен теизмом (агресивно испољаваним и јавно фолклорисаним); хуманизам је замијењен националном хомогенизацијом; антифашизам фашизмом. Могуће је констатовати да политичка воља и политичка подршка, умјесто да су усмјеравани на процес демократизације, потрошени су на подршку национализму и етничким подјелама, што је на крају довело до слабљења унутрашњих фактора (цивилног друштва) као главних генератора да се постигне консолидација демократије. Из свега наведеног јасно је видљиво да у Босни и Херцеговини не постоји прихватљива функција културе повјерења, што засигурно подстиче нетолеранцију, препознавање политичких, културних и друштвених различитости и генерише општу несолидарност у друштву. Посљедице тога су првенствено слабљење повјерења међу „грађанима“, што се одражава и на повјерење у државне институције, а тиме долази и до слабог институционалног рјешавања будућих проблема и генерисања нових проблема.<sup>230</sup>

Босна и Херцеговина такође је, након османлијске владавине, у својој унутрашњој управној композицији имала округе-регије-области, чији број је варирао, а најчешће је била подијељена на шест јединица. Уз њих постојали су такође котари, градови и општине-диферентно организоване. Након проглашења самосталности Босна и Херцеговина је постављена на другачије основе, посљедично везано уз мировне процесе и правне акте. Присутни су изазови и потребе за усклађивањем унутрашњег развоја с модерним временом. Питање унутрашњег регионалног уређења Босне и Херцеговине остаје отворено.<sup>231</sup>

Регију дефинишемо као подручје које има специфичне карактеристике које омогућају да се регија перципира као засебна и кохерентна цјелина у оквиру које постоје политичке, односно управне институције различите од таквих институција на локалном, односно националном нивоу. Појмови регионализам и регионализација означавају јачање регионалног нивоа управе.

<sup>230</sup> Смајић Мирза, Турчило Сеад, (2014), *Сигурност и повјерење грађана у институције сигурности Босне и Херцеговине*, Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, 2014. стр.705-726

<sup>231</sup> Врбошић Јосип, Гардаш Мирко, (2014), *Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини*, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.905.

Регионализација је процес стварања система регија у оквиру националног простора, при чему се регије профилишу по неким препознатљивим обиљежјима која су доминантна на њиховом простору и по којима оне постају специфичне. Регије као институционална подручја јачају идентификацију становништва у глобалном свијету и тиме постају „продуктивна снага“.

Регионализацијом се поспјешује регионална сарадња и повезивање између земаља чиме се постиже ефикасније кориштење развојних ресурса и лакше рјешавање економских и других проблема. Европска унија подстиче регионализацију финансирајући регионалне пројекте. Регионалне власти имају значајну улогу у економским и друштвеним процесима. Људи негују све већу свијест о све дубљим везама између локалног, регионалног и глобалног. Савремени процес глобализације, означен као нова етапа развоја XXI вијека, дефинисан је информатичко-комуникационом технологијом и економском рационалношћу. Сви они који остану на националном и регионалном нивоу у циљу остварења својих виталних интереса, биће „осуђени“ на процес друштвено-економског заостајања што значи да је укључивање у глобалне економске токове кључно за развој било које економије.<sup>232</sup>

Политика регионалног развоја је важан елемент у концепту развоја, функционисања и проширења Европске уније. Због просторне, историјске, културне, природне и економске разноврсности не постоје потпуно јасни критерији које земље кандидати за чланство у Европској унији требају примјенити у регионалном уређивању своје територије. Очекивања и захтјеви Европске уније односе се на обавезу да земље кандидати за чланство у Европској унији, односно земље на путу стицања тог статуса политику и циљеве регионалног развоја, ускладе с европским циљевима, као и да у националном законодавству и другим документима уграде одређене механизме за усклађивање својих интереса с интересима Европске уније и интересима других земаља чланица. Једна од обавеза, у овом смислу је, да се поступак припреме, израде, усвајања и имплементације докумената регионализације и регионалног развоја темељи

---

<sup>232</sup> Чолаковић – Пргуда Нерма, (2014), Процеси регионализације и глобализације – појам и трендови развоја, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр.907-917.

на начелима правне и социјалне државе, финансијске оправданости и демократског друштва.

Друга обавеза се односи на поштовање међународних препорука, директива, уговора и конвенција, којима су на европском нивоу дефинисани принципи регионализације и права на регионалну аутономију. Од потенцијалних држава чланица се очекује да оцијене стање регионалног развоја, одреде властите циљеве и политику, те да потом те циљеве и политику ускладе с интересима Европске уније. Обликовање правне и институционалне основе националне политике регионалног развоја засноване на стандардима политике регионалног развоја Европске уније заправо је кључни предуслов за приступ структурним и кохезионим фондовима Европске уније. Све државе чланице Европске уније имају успостављену правну и институционалну основу регионалног развоја, која је усклађена са политичким и економским критеријима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније. За државе, које су у процесу интеграције у Европску унију, успостављени су посебни програми и фондови помоћи за регионални развој и прекограничну сарадњу. Тим фондовима и програмима Европска унија помаже њихову демократску транзицију, као и сам процес интеграције у Европску унију. Државе кориснице претприступних фондова се истовремено оспособљавају за потпуно укључивање у кохезиону политику Европске уније након што постану њене пуноправне чланице. Босна и Херцеговина у односу на друге земље западног Балкана има специфичну позицију у процесу интеграције у Европску унију. Та специфична позиција се огледа у неповољној уставној структури државе која је успостављена Дејтонским мировним споразумом. За разлику од других држава западног Балкана, Босна и Херцеговина је једина држава која нема националну стратегију и институционалну основу регионалног развоја, као ни дефинисане статистичке регије. Унутар Босне и Херцеговине не постоји политички консенсус о најзначајнијим питањима њеног друштвеног и политичког развоја, што знатно отежава и обликовање политике регионалног развоја која је предуслов за приступ структурним и другим фондовима Европске уније за регионални развој. Босни и Херцеговини у процесу интеграције у Европску унију предстоји обликовање стратегије регионалног развоја, затим законске основе за подстицање бржег развоја неразвијених подручја и

успостављање статистичких регија са циљем прикључивања у европску политику регионалног развоја.<sup>233</sup>

У тексту о историјском развоју унутрашње управе у Босни и Херцеговини наглашавали смо садржајни континуитет појединих творних унутрашњих јединица од османлијског периода па све до Краљевине Југославије, без обзира на промјене назива. Садашњу асиметричност у Босни и Херцеговини, кроз уставну и управно-унутрашњу различитост у два ентитета представља нимало лако прегнуће у тражењу компатибилности од локалне, до назовимо регионалне, односно до средњег државног нивоа. Како промовисати децентрализацију, а да чврсте, уставима фиксирани јединице остану с једне стране, те да постану функционалне, што данас нису, с друге стране. Да ли је за надоградњу дејтонске конструкције Босне и Херцеговине сада право вријеме, јер постојеће европске идеје о фрагментацији појединих држава, могу ићи само на руку потенцијалним сецесионистима. Лијек против тога није централизација, него регионализација-кантонизација чини се налик нечему што врло успјешно егзистира у врло добро уређеној држави, која се зове Швајцарска. Неки лидери виде кантоне као "пословне моделе државног уређења, гдје се на сретан начин спајају конститутивна права народа, али и права грађана", те се тиме постиже "институционална симетрија између два ентитета". Та идеја у супротности је с мишљењима о укидању жупанија/кантона у Федерацији БиХ, јер објективно њихово укидање довело би до велике политичке поларизације у Федерацији БиХ. За овакав приступ надоградње унутрашње организације Босне и Херцеговине вјерујемо да постоје објективне околности. Исто тако да овај модел може бити позитивна основа за расправу која је пожељна унутар босанско-херцеговачког естаблишмента у овим и сличним питањима.

Босна и Херцеговина дијели судбину других земаља Западног Балкана кроз дуготрајан и тежак процес економске транзиције, али за разлику од осталих се истовремено носи са последицама рата: уништеном економском инфраструктуром и екстремно подијељеним становништвом. Етничке и националне подјеле - захваљујући политичким лидерима – и даље су пресудне над свим осталим социјалним питањима и

---

<sup>233</sup> Садиковић Елмир, (2014), *Кохезијска политика Европске уније и перспективе регионалног развоја држава западног Балкана*, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ, стр. 1159-1178..



стога значајно утичу на социо-економску ситуацију у земљи. Последице овакве политике по грађане су биле катастрофалне. Статистички подаци показују да је 41,5 % становништва сиромашно, што значи да се половина укупне популације суочава са неким обликом социјалне искључености, а скоро четвртина живи на ивици сиромаштва, углавном због високог нивоа незапослености. Око 43,1 % или 526. 616 људи из радно способне популације је незапослено, док је сваки трећи радник непријављен радник. На жалост социјалне политике спроведене у БиХ не раде у корист сиромашних: на око 20% сиромашног становништва одлази само 2,7 % укупних расхода, док на 20% најбогатијег становништва одлази 39% укупних расхода.

Када се говори о регионалној сарадњи треба истаћи три важне спољнополитичке циљне категорије државне интеракције:

Регионална сарадња треба да служи припреми способности интеграције оних који теже ка Европској унији, треба да допринесе комуналној ефикасности и конкурентног капацитета, али да тиме доведе и до унапређења толеранције и мирног изједначавања интереса.

Регионална сарадња би требало прије свега да буде редуцирана на комунални ниво. Тиме постаје прегледнија и мјерљивија.<sup>234</sup>

Слиједећи улогу и организованост Комитета региона јасно је да се ЕУ чврсто определила за потпуну имплементацију регионализације држава које претендују да буду њене чланице, те да се дјеловањем и ове институције изврши замјена централизованог одлучивања децентрализованим моделом,<sup>235</sup> и да Босна и Херцеговина дијели судбину са другим земљама

---

<sup>234</sup> Регионализам – нови друштвени оквир, (2007), Центар за регионалну политику, Hans Seidel Stiftung, Ниш, стр: 14. <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>

<sup>235</sup> Живковић Јован, Differentia Online, Политичка теорија, Аспекти људских права и норме о регионализму, стр.7. . <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>

### 5.3. МОГУЋИ МОДЕЛИ (ТИПОВИ) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Постојеће уставно уређење БиХ може се окарактерисати као крајње нефункционално и економски неодрживо. Успјешне, одрживе и функционалне федерације претпостављају одговарајући степен политичког, али и социо-економског развоја, те довољно снажну националну интеграцију. Само уколико је испуњен тај предуслов федерализам може бити основа за успостављање функционалног политичког система који може обезбиједити економско-социјални, културни и демократски развој. Стварност у БиХ нажалост потврђује да ти услови нису испуњени.

Умјесто сталног процеса институционалног дијалога, компромиса и сарадње, што је предуслов функционалности свих савремених политичких система, а посебно федералних система, на политичкој сцени у БиХ присутно је стално сукобљавање које води подјелама и дезинтеграцији.

Док се на нивоу БиХ често заговара као оптимална економска и политичка диференцијација простора БиХ која би била заснована на четири основне макрорегионалне цјелине, у Републици Српској се таква регионална подјела не сматра задовољавајућом :

1. Макрорегија Босанска Крајина са сједиштем у Бања Луци;
2. Макрорегија Сјевероисточна Босна са сједиштем у Тузли
3. Сарајевско-зеничка макрорегија са сједиштем у Сарајеву и
4. Макрорегија Херцеговина са сједиштем у Мостару.

Просторним планом Републике Српске овај ентитет је подијељен на 6 економских регија: Бања Лука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Приједор и Требиње.

Код могућих модела регионализације БиХ треба имати у виду да ни ентитети ни кантони не представљају ни историјске ни природно-географске цјелине. Мишљења досежу и дотле да је БиХ могуће уредити и на концепту „државе аутономних регија“ као посебном облику државно-правног поретка, по узору на Италију и Шпанију. Функционалнију организацију политичког система у Босни и Херцеговини који би

обезбиједио политичку и економску стабилност, равноправност свих народа и свих грађана, могуће је постићи само цјеловитом реформом устава Босне и Херцеговине која би обухватила цијелу њену територију.

Тумачењем одредби постојећег Устава БиХ практично се може извести закључак да је територијална организација у надлежности Ентитета, о чему свједочи и чињеница да су законе о територијалној организацији усвајале њихова парламентарна тијела (Народна скупштина РС и Парламент ФБиХ). Ово произилази из одредбе члана 3., тачка 3., подтачка (а), по којој све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијелена институцијама БиХ, припадају Ентитетима. Истина, у самом Уставу се нигдје изричито не спомиње питање територијалне, па самим тим ни регионалне организације државе, али претходно наведена формулација даје довољно простора за констатацију да је регионализација БиХ питање у надлежности Ентитета.

У Уставу Републике Српске биле су предвиђене три врсте територијалних јединица: општина, град и област (члан 100. Устава РС). Међутим, приликом усвајања амандмана, ова уставна одредба замијењена је одредбом да се "територијална организација Републике уређује законом". Тим чином практично је релативована могућност регионализације Републике Српске или је то питање "остављено за нека друга времена". У суштини пропушта се прилика да се регионализацијом постигне рационализација и већа ефикасност у вршењу укупне власти, те да се, кроз јачање локалне самоуправе, власт што више приближи грађанину. Тренутно доминира концепт централизованог вршења власти, у коме је општина остала у несигурном функционалном и финансијском положају. Ситуацију додатно оптерећује чињеница да и надлежности ентитетске власти варирају, у зависности од дневно политичких интереса и односа снага. У таквој констелацији односа тешко се остварује један од основних принципа међународног права – да је локална самоуправа у основи сваког демократског система и да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама развијене демократије.<sup>236</sup>

Један од битних фактора у формирању просторног обухвата региона, чак и када се ради о наглашено економским регионима, је њихова етничка структура, са

<sup>236</sup> Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на EU RED пројект економских региона у Босни и Херцеговини, (2004), Економски институт Бања Лука, стр.20-77

свим културолошким и традиционалистичким обиљежјима и навикама појединих етничких група. Ако се те етничке групе поистовјећују са конфесионалним групацијама, онда тај фактор постаје још комплекснији и о њему се посебно мора водити рачуна. У том случају, не само да је важна етничка структура једног региона већ је битна етничка структура и осталих региона, ако је држава у цјелини регионализована, а поготово је битна етничка структура пограничних региона, посебно тамо гдје су припадници истог етницитета настањени с обе стране границе. Сви аспекти етничког комплекса су присутни у Босни и Херцеговини, а не треба понављати да се Босна и Херцеговина граничи са државама са сличном етничком структуром. Та чињеница је у ранијим периодима битно утицала да се проблем регионализације одлаже за нека стабилнија времена. Али, та времена никако да стигну, напротив.

Евидентно је да се процес комплексне транзиције у Босни и Херцеговини одвија спорије и мање успјешно него у другим земљама југоистока Европе и неспорно је да треба користити све методе и моделе да се спријечи даље економско заостајање. Један од модела је и регионализација односно успостављање економских региона. Међутим, економски региони, по форми и садржају како их Европа заговара, треба да повећају ефикасност развоја појединих просторних цјелина, али још више да буду усмјерени на повезивање са сусједним државама и рјшавање заједничких проблема. Да би се тај основни циљ постигао региони не смију, са унутрашњег политичког и економског аспекта, бити конфликтни, односно не смију се претворити у полигоне и субјекте преко којих се развлашћује звични економски систем.

Промишљеним и усаглашеним моделом регионализације у Босни и Херцеговини би се могли ријешити бројни проблеми, али, исто тако, наметнута рјешења могу изазвати велику штету. Иницијативу и рјешења не смије наметати једна страна, односно један ентитет. Да би се дошло да прихватљивих модела и рјешења потребно је да оба ентитета дају своје приједлоге концепта и модела регионализације и да се, након усаглашавања, усвоји модел свеукупне регионализације, укључујући и економску.

Неспорно је да за изналажење обострано прихватљивог рјешења треба доста времена и да опште економско стање тражи нека бржа рјешења. У том смислу, треба указати на позната рјешења гдје се регионализује само дио државног простора, најчешће због потреба прекограничне сарадње или сарадње више региона, па и

држава, у рјешавању неког мултилатералног пројекта-проблема. То би помогло да комплексни модел регионализације научно буде осмишљен и уставно-законски осигуран.<sup>237</sup>

Тешко је дати приједлог модела регионализације БиХ јер сваком приједлогу увијек пријети осуда с једне или друге стране да су регије скројене за тренутне политичке потребе, а не по историјским, развојним и друштвеним критеријима.

Статистички би се регије могле формирати од више самоуправних регија и биле би повезане различитим заједничким развојним пројектима који би се финансирани из европских фондова. Функционално уређење државе, гдје ће сви њени дијелови кроз примјерена овлаштења и припадајућа средства бити оспособљени за преузимање регионалне развојне и друге одговорности, у којој не пријети реална опасност од сецесионизма, нужност је савременог доба.

С друге стране, иза недостатка политичке воље националних политичких елита за регионалним преуређењем крије се и страх од губитка моћи у доношењу кључних одлука и расподјели средстава, чиме се упоредо отвара простор за корупцију и клијентелизам у међусобној игри централне државе те ентитетских и локалних власти. На руку им иде укоријењена централистичка традиција с фетишизирањем државе и код самих грађана, јер није забиљежен јачи отпор грађана централизацији. Може се говорити о својеврсној централистичкој политичкој култури и мањку демократских импулса одоздо да би се ствари покренуле.

Трећи разлог изостанка регионалног преуређења у БиХ лежи у традиционалном менталитету ентитетских политичких елита које су, заједно са својим страначким централама, заинтересоване за одржавање статуса quo. При томе је незадовољство политичара приједлозима за регионално преуређење главни повод да се у самом зачетку одустане од смислене расправе и проналажења прихватљивог рјешења, чак и онда када су аутори приједлога територијалног преуређења остављали простор за уважавање њихових ставова. Коначно, криза с којом је суочена БиХ још један је од изговора да се одустане од битних захвата у децентрализацију и регионализацију јер

---

<sup>237</sup> Ибид.

би, између осталог, дуговима оптерећена државна каса тешко преживјела одрицање од већ устаљених овлашћења и прихода у корист нижих нивоа власти. Због свега тога иде се у покушај парцијалних рјешења развојних или планских регија, чиме се и даље пердност даје одлучивању и координацији одозго уз задржавање постојећег ентитетског уређења. Тиме се само потврђује да од регионалног преуређења и самоуправе, па онда и од функционално уређене БиХ као државе, до даљњег неће бити ништа.<sup>238</sup>

С обзиром да БиХ нема усвојену НУТС класификацију, ефекти статистичке регионализације могу се прецизирати као ефекти на државну управу, на државну помоћ, на регионални развој, на пољопривреду и људске ресурсе. За Босну и Херцеговину посебно је значајна државна помоћ из које се изводе и ефекти на рурални, регионални, прекогранични развој, развој пољопривреде и људских ресурса.

Уколико се не предложи и не усвоји Номенклатура територијалних јединица за статистику (НУТС) за Босну и Херцеговину, биће јој онемогућен приступ фондовима ИПА. Успоставом статистичке регионализације према критеријима НУТС-а био би усклађен статистички систем прикупљања података на регионалном нивоу у Босни и Херцеговини са НУТС класификацијом ЕУРОСТАТ-а. Тиме би био омогућен приступ фондовима ЕУ који су намијењени за земље потенцијалне кандидате и испуњен још један услов за придруживање Босне и Херцеговине ЕУ<sup>239</sup>

Табела 5.1. Приједлог модела статистичке регионализације на основу административне подјеле државе

Ниво	Назив	Број општина
НУТС 1	1.Босна и Херцеговина	141
НУТС 2	1.ФБиХ 2.РС 3.Дистрикт Брчко	
НУТС 3	10 кантона у ФБиХ и 6 регија у РС	
ФБиХ	1.Унско-сански 2.Посавски кантон 3.Тузлански кантон	8 3 13

<sup>238</sup> Шарић Невен, *Дилеме регионалног преустроја*, преузето са: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA\\_17\\_Santic.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santic.pdf)

<sup>239</sup> Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европскох интеграција у БиХ, Сарајево 2007. Стр.53-59.Преузето са :[http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/RIA\\_u\\_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA)

РС	4.Зеничко-добојски кантон	12
	5.Босанско-подрињски кантон	3
	6.Средњобосански кантон	12
	7.Херцеговачко - неретвански кантон	9
	8.Западно-херцеговачки кантон	4
	9.Кантон Сарајево	9
	10. Кантон 10	6
	1. Бања Лука	15
	2.Бијељина	12
	3.Добој	8
	4.Источно Сарајево	14
	5.Приједор	6
	6.Требиње	7

Извор:Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ.

#### **5.4. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ФАКТОР РАЗВОЈА И ДЕМОКРАТИЈЕ БИХ**

Регионализација није пријетња држави, већ брана сепаратизму зато што доприноси децентрализацији, равномјернијем економском развоју и демократизацији, а тиме и политичкој стабилности земље. Постоје дијелови земље у којима је велики несклад између природног богатства и развојних могућности јер немају никакве капацитете, и зато је "успостављање средњег нивоа власти насушна потреба".

У развојном погледу "постоји велика неравноправност", И зато би регионализација омогућила и грађанима из остатка БиХ да, попут грађана Сарајева и Бања Луке, директно учествују у креирању државног републичког буџета. Регионализација би омогућила да грађани сами одлучују о циљевима развоја у складу с властитим потребама, а допринијела би и већем учешћу националних мањина из мање развијених дијелова земље.

Европска искуства показују да су региони били кохезиони елемент у равномјерном развоју и демократизацији друштва. Пошто регионализација захтијева другачије поставке политичког система, препоручљиво је да Влада БиХ односно РС усвоји Политичку стратегију регионализације и демократизације земље. Тим документом треба дефинисати циљеве, садржај, методе и фазе реализације уставног права грађана на регионалну аутономију и у складу с тим донијети сет законских

рјешења о новој територијалној организацији БиХ, а треба се заузети и за ратификацију Нацрта европске повеље о регионалној демократији. Код нас се ради о разлици између оних који су мање и оних који су више сиромашни.

Очигледно је да постоји неразумијевање и политизација теме регионализације. Постоје два мишљења о регионализацији. Једно, да је регионализација обавеза која произилази из устава, а друга, да је регионализација паклени план и да се дешава по налогу међународне заједнице.

Сврха регионализације је да проширује хоризонт слободе. Регионализација, или равномјернији развој, има за сврху да утемељи једнакост, не у буквалном смислу, али са много више једнакости, могућности и шанси и свега осталог и да тиме проширује хоризонт слободе. Постоји велика неравномјерност у развоју појединих дијелова БиХ, велика разлика у богатству и сиромаштву у појединим дијеловима БиХ. На питање шта су узроци сиромаштва, може се закључити да је један од великих узрока и претјерана централизација власти у БиХ.

Формирањем одређених центара за регионалну политику, незадовољство разликама треба позитивно каналисати формирањем друштва, организације која би се бавила анализом узрока и нудила поједина рјешења, без жеље да политизује ту анализу и да објективно понуди нека рјешења, прије свега политичарима и носиоцима јавних овлашћења у БиХ, а све са циљем да се подигне друштвена и политичка свијест о потреби децентрализације и о улози сваког појединца у успостављању система вриједности за које смо се декларативно определијели, а то је систем вриједности, прије свега, оличен у демократији земаља ЕУ.

Без уређене државе нема даљег развоја. Из развојног угла БиХ се налази у специфичној ситуацији. Прва фаза транзиције је завршена и почело је спровођење друге фазе, али је услиједило суочавање са великим проблемима. Видљиво је да се задаци не могу спроводити више ефикасно, јер држава није територијално уређена. Наиме, још увијек траје борба са наслијеђем које траје од 1945. године. Регионална политика је од свих друштвених планова од 1950. године, закључно са 1990. годином, увијек била маргинализована. Примат је увијек дат секторским атрибутима, стопом раста ГДП, док је регионални развој увијек био у сјенци тих секторских приоритета. Последице у простору су евидентне.



Регионализација је између осталог један од начина да се унаприједи борба против корупције. Не ради се о разлици између богатијих и сиромашнијих дијелова земље, него између оних који су мање или више сиромашни. БиХ је сиромашна земља и њен народ је сиромашан. Врло је важно почети саживљавати се с тим јер онда је могуће имати много више простора и снаге за превазилажење ове невоље и недаће у којој се земља налази.

Разлика између богатих и сиромашних нација је у томе што су богате нације у стању да искориште своје ресурсе, а сиромашне нације на жалост нису.

Поред регионалног система, мора се реформисати и укупан инструментаријум за управљање регионалним развојем. Регионализација у развијеним земљама ЕУ није се претежно бавила тражењем некаквих идеалтипских рјешења. Она се бавила прилагођавањем на развој. Централни циљ је био да се направе одговарајућа инструментална и организациона прилагођавања за развој и ново стратешко мишљење, управљања и истраживања.

Када помене прављење рјешења и реформских пакета по узору на Европу, треба се подсјетити да најновији талас регионализације у Европи траје можда негдје од прве половине деведесетих година. Више је ријеч о децентрализацији која има разне облике, има пет основних модела и преко педесет појединачних форми, са разним нивоима децентрализације, деконцентрације, чак деволуције власти, са јачањем супранационалних ентитета, дакле, Уније, што је такође јако важно.

Децентрализација и регионализација државе зависе од два врло важна услова. Један је уставно окружење а други је политичка воља. Питање је колико у БиХ постоји и један и други услов и чини се да је ова земља негдје заглављена у неком међупростору и беће тешко доћи у прилику да се уради једна поштена и суштинска децентрализација и регионализација БиХ, јер неке источноевропске земље су урадиле децентрализацију и регионализацију, а то је квази децентрализација и регионализација, које су се у суштини послје показале као веома непродуктивне.

У Закону о регионалном развоју није направљена довољна разлика између раста и развоја. Закон о регионалном развоју је један од инструмената развоја. Оно што је експлицитно наглашено јесте да је циљ регионализације развој. Да није довољно направљена разлика између раста и развоја види се у једном члану који се односи на

мјерење развијености општина. Мјера развијености није ГДП, ГДП је мера економског раста. То су индекси који мјере квалитет живота.

Најснажнији инструмент равномјерног развоја је реформа јавног сектора.

Постоји несагледана дистинкција између појмова регионализације и децентрализације. Семантичко тежиште појма регионализација је развојни аспект, а семантичко тежиште појма децентрализације је политичко-административни аспект.

Питање територијалне подјеле и организације има пет аспеката. Први је географски, који у себи обухвата и оно што зовемо културно-историјски, итд, други је развојни, трећи је административни, четврти статистичко-информациони и пети је политички.

Потреба прилагођавања оквиру Европске уније треба да покрене процес регионализације БиХ. Међутим, тај процес обиљежен је супротностима. С једне стране, државна власт у оквиру своје регионалне политике настоји провести регионализацију у складу с (административним) критеријима Европске уније, што би био формални оквир који би омогућио бржи регионални развој. Притом и даље не подстиче озбиљнију правну и посебно фискалну децентрализацију чиме би се јединицама регионалне самоуправе омогућили приходи довољни за самостално планирање и провођење развоја, па таква ситуација њихова номинална права и овлаштења чини формалним. С друге стране, с нивоа јединица подручне (регионалне) самоуправе исказују се захтјеви за већом аутономијом. Међутим, ту треба разликовати захтјеве за већим правима у одлучивању на регионалном нивоу (у смислу демократизације и децентрализације одлучивања те веће политичке партиципације) од захтјева за регионалним статусом појединих подручја која немају рационално утемељење и потребне предуслове (административне, политичке и посебно економске) за такву самосталност. Ти су захтјеви обично одраз интереса локалних политичких структура (не и регионалистичких политичких опција, упркос регионалистичкој реторици и популизму) усмјерених посебно према очувању властитог статуса. То пак не кореспондира циљевима регионалне политике, већ напротив – то води у уштогљеност територијално-политичке фрагментираности и неефикасних те политизованих административних структура које изразито оптерећују јавну

потрошњу. Због такве политичке констелације, није сасвим извјестан исход и одлука о моделу регионализације који ће се на крају примијенити у БиХ..

Могло би се закључити да је регионализам успјешан онда када омогућује више слободе у одлучивању, посебно у политичким и социоекономским питањима живота грађана у подручјима регионалне самоуправе те када је у функцији афирмације идентитета и конкурентности регије. Сврха регионализације зато треба бити повећање квалитета јавних услуга за грађане и повећана могућност да се побољшају социоекономски животни услови. За то је ипак потребно донијети одрживе, рационално утемељене развојне програме који одражавају аутентичне интересе регија и истовремено су усклађени са ширим развојним плановима. Потребна је и кадровска реформа која ће административни апарат трансформисати од неефикасне, прекобројне и политизоване бирократије у функционалан и стручно опремљен јавни сервис. Коначно, потребна је стварна децентрализација која ће се темељити на фискалној независности јединица регионалне самоуправе и одговорности према средствима јавне потрошње. Без тих претпоставки које би регионална политика неизоставно требала обезбиједити никаква регионализација неће дати очекиван успјех.

## VI. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Питање унутрашњег уређења сваке земље једно је од важних питања за оцјену демократичности поједине политичке заједнице, њеног успјешног привредног развоја, као и за поштовање грађанских и националних права дотичне заједнице.

Босна и Херцеговина је, након османлијске владавине, у својој унутрашњој управној композицији имала округе-регије-области, чији број је варирао, а најчешће је била подијељена на шест јединица. Уз њих постојали су такође котари, градови и општине-диферентно организоване. Након самосталности је постављена на другачије основе, посљедишно везано уз мировне процесе и правне акте. Изазови и потребе за усклађивањем унутрашњег развоја с модерним временом присутни су али питање унутрашњег уређења Босне и Херцеговине остаје отворено.<sup>240</sup>

У различитим историјским фазама друштвеног и политичког развоја, унутар Босне и Херцеговине су се развијали регионални градски центри и регионалне цјелине које су биле засноване на природно - географским, саобраћајним и економским критеријима. На том основу Босна и Херцеговина је у највећем дијелу своје историје имала и регионалну структуру власти. Босна и Херцеговина је 1992. године, у оквиру процеса насилне сецесије и дисолуције југословенске федерације, без сагласности једног од њених конститутивних народа, као некадашња Социјалистичка Република БиХ, постала формално независна и суверена држава. Тако створена и међународно призната независност, великим дијелом је узроковала разбуктавање грађанског рата (1992-1995) у овој бившој југословенској републици, те и каснију необичну територијалну организацију.

Босна и Херцеговина, по дејтонском моделу из 1995 године, има сасвим необично уређење, почива на чудној формули 1+2+3, односно то је држава састављена од два ентитета - једне федерације са 10 кантона (БиХ) и једне републике без кантона

---

<sup>240</sup> Врбошић Јосип, Гардаш Миро, (2014), *Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини*, Зборник радова, II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције –тренутни изазови и перспективе. Бихаћ, стр.891-906.

(Српска), плус Дистрикт Брчко, али са три конститутивна народа (Срби, Хрвати и Бошњаци). При томе, сваки ентитет, кантон и дистрикт имају законодавне надлежности.

Према попису становништва из 1991. године Босна и Херцеговина је имала мултиетничку структуру становништва у 99 од 109 општина. У времену грађанског рата (1992-1995) по први пут у њеној историји насилно се изводи етницизација њеног простора. Дејтонским мировним споразумом је изведена територијална организација власти искључиво на етничком принципу.

Међуентитетска линија разграничења је административно и економски подијелила историјски обликоване природно-географске и економске регионалне цјелине у Босни и Херцеговини.

Сложена и неприродна просторна подјела Босне и Херцеговине битно отежава економски развој општина, кантона, ентитета а тиме и државе у цјелини. Етничка територијализација становништва унутар Босне и Херцеговине је у времену грађанског рата (1992-1995) етничку компоненту учинила најзначајнијим фактором њене регионализације у постдејтонском периоду. Међутим, потпуна доминација етничког критерија над функционално - гравитационим критеријима је у савременом европском политичком и тржишном контексту економски неодржива. Она је супротна и темељним принципима и циљевима регионализације и регионалног развоја Европске уније.

Регионализација Босне и Херцеговине у смислу промјене њене унутрашње територијалне организације није предуслов за чланство у Европској унији. Међутим, само регионалне јединице, које су засноване не европском концепту регије, имају перспективу успјешног економског и социјалног развоја. Поред тога, Босна и Херцеговина у интеграцијском процесу има обавезу да успостави правну, институционалну и финансијску основу властитог регионалног развоја, која ће бити усклађена са начелима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније. У поређењу са другим државама западног Балкана, Босна и Херцеговина је на том пољу постигла најмањи помак. За разлику од других држава западног Балкана, Босна и Херцеговина је једина држава која нема националну стратегију и институционалну

основу регионалног развоја, као ни дефинисане статистичке регије (у смислу НУТС класификације).

Искуства других европских држава показују да је регионализација најуспјешнији модел организације одрживог економског развоја, али под условом да је заснована и изведена на економским, саобраћајним и природно - географским критеријима. Све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну структуру или су у процесу успостављања регија као политичких ентитета, који у себи садрже и својство децентрализованих органа власти, али прије свега својство политичке аутономије.

Регионализација у земљама западне Европе је истовремено примијењена и као модел за заштиту права етничких заједница. У национално хетерогеним државама западне Европе и етничка структура становништва је имала важну али не и доминантну улогу у процесу регионализације. У том контексту регионализација Босне и Херцеговине, која би била заснована на европском концепту може бити рјешење за заштиту етничких и културних специфичности босанскохерцеговачког друштва али и основа за економску рационализацију и модернизацију државне структуре.

Према проведеним истраживањима, у ФБиХ оптимална економска и политичка диференцијација простора Босне и Херцеговине била би заснована на четири основне макрорегионалне цјелине: 1. Макрорегија Босанска крајина, са сједиштем у Бања Луци; 2. Макрорегија Сјевероисточна Босна, са сједиштем у Тузли; 3. Сарајевско – зеничка макрорегија, са сједиштем у Сарајеву, и 4. Макрорегија Херцеговина, са сједиштем у Мостару.

Међутим, у Републици Српској сматрају да то није оптимална регионална подјела, те да сваки ентитет треба да пружи свој приједлог регионалне подјеле који би заједнички био усаглашен и усвојен.

Након што Босна и Херцеговина постане пуноправна чланица Европске уније и дио јединственог европског тржишта, политички и економски процеси ће промијенити и укупан друштвени и политички амбијент на простору цијеле државе. Економски интереси грађана ће нужно довести до унутрашње реинтеграције Босне и Херцеговине кроз развој интензивне сарадње на подручјима економски комплементарних и

функционално повезаних регионалних цјелина, не само унутар Босне и Херцеговине, већ и кроз развој прекограничне сарадње са сусједним државама.

Очекивања и захтјеви Европске уније односе се на обавезу да земље кандидати за чланство у Европској унији, односно земље на путу стицања тог статуса, политику и циљеве регионалног развоја, ускладе са европским циљевима, као и да у националном законодавству и другим документима уграде одређене механизме за усклађивање својих интереса с интересима Европске уније и интересима других земаља чланица. Једна од обавеза, у овом смислу је, да се поступак припреме, израде, усвајања и имплементације докумената регионализације и регионалног развоја темељи на начелима правне и социјалне државе, финансијске оправданости и демократског друштва. Друга обавеза се односи на поштовање међународних препорука, директива, уговора и конвенција, којима су на европском нивоу дефинисани принципи регионализације и права на регионалну аутономију.

Босна и Херцеговина у односу на друге земље западног Балкана има специфичну позицију у процесу интеграције у Европску унију. Та специфична позиција огледа се у неповољној уставној структури државе која је успостављена Дејтонским мировним споразумом. Унутар Босне и Херцеговине не постоји политички консенсус о најзначајнијим питањима њеног друштвеног и политичког развоја, што знатно отежава и обликовање политике регионалног развоја која је предуслов за приступ структурним и другим фондовима Европске уније за регионални развој. Босни и Херцеговини у процесу интеграције у Европску унију предстоји обликовање стратегије регионалног развоја, затим законске основе за подстицање бржег развоја неразвијених подручја и успостављања статистичких регија са циљем прикључивања у европску политику регионалног развоја.<sup>241</sup>

За потребе регионлизације важећи Устав БиХ требало би промијенити и да се новим уставом одреде региони као уставна категорија и институционални облик остваривања права на самоуправу. Такође, устав треба да регулише да носиоци права

---

<sup>241</sup> Садиковић Елмир, (2014), *Кохезијска политика Европске уније и перспективе регионалног развоја држава западног Балкана*, Зборник радова, II међународна конференција Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције –тренутни изазови и перспективе. Бихаћ, стр.1159-1178.

на регионално самоорганизовање буду сусједне општине, односно грађани тих општина, који због међусобне повезаности условљене историјским, културним, традиционалним и економским везама сматрају да одређене послове могу да обављају ефикасније заједно, а не одвојено или преко централних органа власти. Имајући у виду различит степен развијености појединих дијелова БиХ, као и различите разлоге за остваривање регионалног самоорганизовања, будућим регионима остављено је да преузму надлежности које им одговарају, што региони, сваки појединачно, утврђују својим статутима. На овај начин постиже се флексибилност, као и разноврсност типова региона. Чињеница је да су поједина подручја, односно региони неједнако конституисани.

Вођство БиХ нема одговор на дубоку кризу националног и државног идентитета. Кад је у питању државни идентитет, његова градња наилази на велике препреке услед непостојања јасне визије о томе шта је БиХ: да ли је то једна мала и неразвијена европска држава, заробљеник сјећања на бившу Југославију.

Због свега тога држава у БиХ није у стању да оствари потребну унутрашњу, унутарнационалну интеграцију, а ни интернационалне интегративне везе. Отуда, нема већинског, демократског компромиса да се доврши посао на изградњи уставно-законодавног оквира који би подстакао и подржао стабилизацију и њено прикључивање ЕУ. У уставу БиХ, кључни проблеми су, дјелимични пренос власти и имовине на локалне заједнице, одсуство концепта регионализације. У БиХ данас постаји потреба да се унутрашње административно-територијално уређење прилагоди потребама и структури друштва, да ојачају локалне заједнице као основе друштвено-политичког и државног уређења и да се оствари функционална регионализација БиХ.

Уочљиво је непостојање јасне визије и стратегије управљања државом у процесу транзиције из социјалистичког у капиталистичко друштво. Вођство БиХ је ушло неспремно у овај процес, уз то је исувише окренуто ка прошлости. Зато нема суочавања ни са последицама до сада остварених реформи. Примјетно је да досадашње реформе нису вођене с циљем да се БиХ изгради као ефикасна држава. Отуда се намеће да је почетни корак на дугом путу изласка из садашње институционалне и кризе идентитета БиХ успостављање већинског политичког консензуса о томе да се стање промијени, као и о томе у ком правцу ће се БиХ кретати током 21 вијека.



На основу овог консензуса биће неопходно да се израде одговарајући стратешко- развојни планови за најважније сегменте друштвеног и државног живота, као и да их власти у БиХ усвоје. За успјешну интеграцију друштва и за изградњу ефикасне државе потребно је да се успостави демократски и социјални институционални систем. До таквог система могуће је доћи у два корака: довршавањем реформи политичког система, на основама које ће поставити нови устав, и реформом економско-привредног система примјеном квалитетно новог економско- социјалног модела.

Демократски и социјални институционални систем подразумијева, прије свега, одлучивање о јавном интересу у стабилним и функционалним институцијама, а не, као у последње двије деценије, у уском кругу појединих лоби и интересних група. Регионализација уопште, те и у БиХ, саставни је дио процеса децентрализације власти, својине и економског развоја, а тиме и саставни дио укупних реформи и демократизације БиХ на путу достизања европских стандарда, односно прикључења ЕУ.<sup>242</sup>

Препоручљиво је да се изради нови текст устава који би преузео сва добра рјешења из постојећег текста. Неопходно је да се важећи Устав БиХ промијени и да се новим уставом одреде региони као уставна категорија и институционални облик остваривања права на самоуправу. Новим уставом би право на остваривање аутономности требало поставити као потенцијално право, које носиоци тог права користе уколико то желе и уколико испуне уставом утврђене услове.

То значи да је регионално самоорганизовање право, а не обавеза. Такође, устав треба да регулише да носиоци права на регионално самоорганизовање буду сусједне општине, односно грађани тих општина, који због међусобне повезаности, условљене историјским, културним, традиционалним и економским везама сматрају да одређене послове могу да обављају ефикасније заједно, а не одвојено или преко централних органа власти. Дакле, носиоци права на регионално организовање јесу заједнице општина. Међу овим приоритетима је свакако територијална организација државе. Чињеница је да су поједина подручја, односно будући региони неједнако конституисани, односно док Сарајево и Бања Лука имају јасне границе и идентитет, то

---

<sup>242</sup> Јањић Душан, (2012), *Предлог за уставно уређење Србије као државе региона*, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, стр.83-98.

се не може рећи за остатак БиХ. Због тога би БиХ требало да прати модел асиметричног регионализма какав је примијењен у Италији.<sup>243</sup>

Историјски процес интеграције Босне и Херцеговине у Европску унију претпоставља успостављање регионалне структуре која би била примјерена политици регионалног развоја унутар Европске уније. Као и сви други сложени пројекти, и пројект успостављања регионалне структуре зависи од могућности креације друштвеног и политичког консензуса у овом питању у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине. Његов исход ће битно зависити и од помоћи међународне заједнице.

У условима глобализацијских процеса који значајно редукују суверенитет националне државе и подстичу многе облике сарадње изнад национално-државног оквира и изван њега, централистичко уређење државе све више ограничава демократизацију и политичку партиципацију, спрјечава структурисање рационалне и ефикасне државне управе и онемогућава бржи социоекономски развој друштва. Европски одговор на глобализацију био је, с једне стране (према вани), наднационално повезивање и ширење Европске уније, док је, с друге стране (према унутра), то била регионализација. Она је пак постављена као процес децентрализације и имплементације начела супсидијарности, које подразумијева премјештање овлаштења одлучивања на ниже нивое, регионални и локални. Тиме се истовремено одговорило многим регионалистичким захтјевима за већом аутономијом у одлучивању и допринијело већем степену демократичности, док је читав процес у функцији уједначавања свеукупног социоекономског развоја.

У том контексту, регионализам постаје нови облик политичке идентификације који не поништава онај национални, већ га допуњује; што више, он надраста државне границе и води према наднационалним повезивањима и сарадњи. Међутим, то се више не одвија примарно с нивоа државе као темељног субјекта у међународним односима, већ одоздо органски, са знатно шире основе што је чине различити регионални субјекти који развијају међусобне односе у трансграничној регионалној сарадњи. Отвореност регионалних јединица према свом блиском, али и ширем окружењу – посебно у условима умреженог друштва и глобалне повезаности комуникацијским и

---

<sup>243</sup> Ибид..

информационим технологијама – омогућује и вишеструки политички идентитет чији се дијелови међусобно не искључују, већ допуњују.

Регионализација омогућава признавање колективних права различитим етничким, језичним и културним регионалним идентитетима, смањује тензије у односу према већинској култури и нацији унутар једне државе, те успоставља природне трансграничне облике сарадње и повезаности. Истовремено, она претпоставља децентрализацију власти и рационализацију административног апарата како би се постигла његова већа политичка и економска ефикасност те приближило мјесто одлучивања локалном нивоу, тј. мјесту свакодневног живљења грађана. Коначно, децентрализацијом и примјеном начела супсидијарности осигурава се већа партиципација грађана у политичком одлучивању, чији је резултат већи степен демократичности, те већи легитимитет политичких одлука.

Регионализација тако означава успостављање нових територијалних структура као основа економском, социјалном, културном и политичком повезивању унутар националне државе. Притом треба нагласити да је она примарно у функцији социоекономског развоја као инструмент јавних политика које су у његовој функцији и да не угрожава државни суверенитет, па има интегративни карактер и не значи корак до сецесије. У оквиру Европске уније, регионална политика има централно мјесто управо због таквог вишеструког ефекта што га децентрализација и регионализација имају на социоекономски развој и демократизацију.

У том контексту, уочљиво је како БиХ доста касни за европским регионалистичким трендовима. Њена (регионална) политика дуго није била на трагу промјена које су многе европске земље провеле а огледају се у процесима децентрализације и регионализације. Специфични услови државне конституције и демократске транзиције, с једне стране, те партикуларни интереси политичких структура и на државном и локалном нивоу, с друге стране, дјеловали су инхибиторно на развој регионалне самоуправе, па је уређење БиХ функционално и даље претежно централистичко.

Потреба прилагођавања оквиру Европске уније треба да покрене процес регионализације БиХ. Међутим, тај процес обиљежен је супротностима. С једне стране, државна власт у оквиру своје регионалне политике настоји провести регионализацију у складу с (административним) критеријима Европске уније, што би

био формални оквир који би омогућио бржи регионални развој. Притом и даље не подстиче озбиљнију правну и посебно фискалну децентрализацију чиме би се јединицама регионалне самоуправе омогућили приходи довољни за самостално планирање и провођење развоја, па таква ситуација њихова номинална права и овлаштења чини формалним. С друге стране, с нивоа јединица подручне (регионалне) самоуправе исказују се захтјеви за већом аутономијом. Међутим, ту треба разликовати захтјеве за већим правима у одлучивању на регионалном нивоу (у смислу демократизације и децентрализације одлучивања те веће политичке партиципације) од захтјева за регионалним статусом појединих подручја која немају рационално утемељење и потребне предуслове (административне, политичке и посебно економске) за такву самосталност. Ти су захтјеви обично одраз интереса локалних политичких структура (не и регионалистичких политичких опција, упркос регионалистичкој реторици и популизму) усмјерених посебно према очувању властитог статуса. То пак не кореспондира циљевима регионалне политике, већ напротив – то води у уштогљеност територијално-политичке фрагментираности и неефикасних те политизованих административних структура које изразито оптерећују јавну потрошњу. Због такве политичке констелације, није сасвим извјестан исход и одлука о моделу регионализације који ће се на крају примијенити у БиХ..

Могло би се закључити да је регионализам успјешан онда када омогућује више слободе у одлучивању, посебно у политичким и социоекономским питањима живота грађана у подручјима регионалне самоуправе те када је у функцији афирмације идентитета и конкурентности регије. Сврха регионализације зато треба да буде повећање квалитета јавних услуга за грађане и повећана могућност да се побољшају социоекономски животни услови. За то је ипак потребно донијети одрживе, рационално утемељене развојне програме који одражавају аутентичне интересе регија и истовремено су усклађени са ширим развојним плановима. Потребна је и кадровска реформа која ће административни апарат трансформисати од неефикасне, прекобројне и политизоване бирократије у функционалан и стручно опремљен јавни сервис. Коначно, потребна је стварна децентрализација која ће се темељити на фискалној независности јединица регионалне самоуправе и одговорности према средствима јавне потрошње. Без тих претпоставки које би регионална политика неизоставно требала обезбиједити никаква регионализација неће дати очекиван успјех.

## VII ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ ГРАЂЕ

### а) Књиге, монографије и уџбеници

1. Адемковић Недић, Марко Јосепх, Марковић Горан, (2012), Уставно право Босне и Херцеговине, Фондација Конрад Аденауер. Сарајево.
2. Бастић Данило, (1999), *Неодољива привлачност историје*, Успутни записи 1971-1999, ЦУПС, Београд.
3. Волцер Мајкл, (1995), Савремени трибализам, хрестоматија *Изазови модерној управи и управљању*, Тимит, Београд.
4. Вујаковић Мила, (1980) Лексикон страних речи и израза, Просвета Београд.
5. Der Regionalismus und seine geschichtlichen Grundlagen, Karl Mockel, Munchen, 1987.
6. Дијагноза тржишта рада, Економски институт Сарајево, 2015.
7. Жељин Милан, (1972) *Латинско-хрватски рјечник*, Школска књига, Загреб.
8. Јовановић Ранко, Атанацковић Лаза, (1980), *Систематски речник српскохрватског језика*, Матица Српска, Нови Сад, стр. 351.
9. Јовичић Миодраг, (1993), *Лексикон политичке културе*, Савремена администрација, Београд.
10. Јовичић Миодраг, (1996), *Регионална држава. Уставноправна студија*, Вајат, Београд.
11. Kopinski Vilfred, (1982), Neo-Nationalismus in den peripheren Regionen Europas, Ros-sford, Helen M. Birkenhaus Verlag.
12. Лопандић Душко, Кроња Јасмина, (2012), Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције - у потрази за неопходном комплементарношћу, Европски покрет у Србији, Фридрих Еберт Стифтинг, Београд.
13. Лукић Радомир, (1976), *Теорија државе и права*, тачка "Територијалност", друго издање, Савремена администрација, Београд.
14. Luis Moreno, Ethnoterritorial concurrence and imperfect federalism in Spain, Working paper 93-10, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid, 1993.
15. Милановић Милан, Р. (2009): „*Економија природних ресурса*“, Мегатренд универзитет, Београд.
16. Милановић Милан, Р. (2015): „*Стара Херцеговина: социоекономски ресурси и потенцијали - регионална прекогранична компатибилност*“, Институт за економику пољопривреде, Београд.
17. Напредак у реализацији миленијумских развојних циљева у Босни и Херцеговини, Сарајево 2013.
18. Нерегистрирана (сива) економија у ФБиХ, (2008), Федерални завод за програмирање развоја, Сарајево.
19. Project “Bosnia: Research and Development” BOSRED Proposal for the Third Phase BOSRED III (2006-2008).

20. Пајванчић Маријана, (2009). Уставни оквир регионалне државе, Центар за регионализам, Нови Сад.
21. Пиха Бранислав, (1979), *Основе просторног планирања*, Привредно-финансијски водич, Београд.
22. Прекогранична сарадња-инструмент развоја, (2008), Фонд за отворено друштво, Центар за примјењене европске студије, Београд.
23. Прокопијевић Мирослав, (2005) Европска унија – Увод, Београд: Службени гласник,
24. Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на ЕУ RED пројект економских региона у Босни и Херцеговини, (2004) Економски институт Бања Лука.
25. Скендеровић Ђук Наида, (2007), Регионализам и транзиција – Искуства држава Централне и Југоисточне Европе, у књизи: Принципи европског регионализма, Нови Сад: Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – ПХИЛИА.
26. Филиповић Маријан, (1974) Зрински, Тискачко издавачки завод Чаковец.
27. Нејвуд Ендру, (2004), Политика, Цлио, Београд.
28. Hurrell Andrew, (1995.), Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics, Review of International Studies.
29. Huntington Samuel P, (1991.), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London: University of Oklahoma Press
30. Hueglin Thomas O. , (1989.), Better Small and Beautiful than Big and Ugly? Regionalism, Capitalism and the Postindustrial State, International Political Science Review.

**б) Научни радови из часописа и зборника радова са научних скупова**

31. Аврамовић Зоран, (2001), Регионализам и демократија, часопис *Социолошки преглед*, Београд, Вол. XXXVI.
32. Бељански Слободан, (1994), Политичке претпоставке за регионализам, Зборник, *Региони и грађани*, Суботичке новине, Суботица.
33. Берислав Перић,, (1994.), *Држава и правни сустав*, Загреб: Информатор.
34. Васиљевић Душан, (2010) Сопствени приходи регионалног нивоа власти - пример Шпаније, у Агенда, часопис за јавну управу и локалну самоуправу бр.5, Палго центар Београд.
35. Васиљевић Душан, (2012), Сопствени приходи и дometri пореске конкуренције на регионалном нивоу, у Зборнику Нове регионалне политике и европска искуства, ДЦ Графички центар, Београд.
36. Васовић Милорад, (1997), Регија и регионализација у географији, Зборник *Географска структура и регионализација Србије*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд.
37. Врбашић Јосип, Гардаш Миро, (2014), Изазови регионализације у Републици Хрватској и Босни и Херцеговини, у Зборнику радова II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Бихаћ.
38. Вујошевић Миодраг, (2012), нови европски регионализам и поуке за Србију, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
39. Готовац Миљенко Костадинов Биљана, (2008), Аутономне заједнице у Шпањолској, Правник, 42.

40. Група аутора, Османковић, Пејановић, Галић, Гушић, Садиковић, Халилбашић, Трнак, Бублин и други у периоду 1996-2013.
41. Дамјановић Мијат, (2012), Територијална организација-узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
42. Ђорђевић Јасмина, Ђорђевић Дејан, (1997), Концепти региона и регионализације у планирању и неке претпоставке њихове примјене у процесу регионализације Србије, Зборник *Географска структура и регионализација Србије II*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд.
43. Ђулабић Ведран, Манојловић Ромеа, (2011), Административни аспекти регионалних и кохезионих политика у Хрватској, Загреб.
44. Европска повеља о регионалној самоуправи, чл. 15 ст. 2, у Пајванчић Маријана, (2008). Уставни оквир регионалне државе Део II, Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад.
45. Јањић Душан, (2012), Предлог за уставно уређење Србије као државе региона, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
46. Јеринић Јелена, (2010), Да ли нам је потребна нова територијална организација, у Агенда, часопис за јавну управу и локалну самоуправу бр.5, Палго центар Београд.
47. Јовановић Милан, (2012), Дилеме и ограничења Србије у равоју регионалне демократије, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
48. Калановић Верица, (2012), Основни разлози за формирање нове регионалне политике у Србији, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
49. Кнежевић Милош, (2002) "Транзит - транзиција – трансформација. Претемељење државе не-државе на 'Три Т' подручју", Зборник *Реконструкција институција – годину дана транзиције у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд.
50. Кнежевић Милош, (2003), *Региони, држава, регионализам*, у: Зборник радова: Култура у процесима развоја, регионализације и евроинтеграције Балкана, Филозофски факултет- Универзитет у Нишу – Институт за социологију, Ниш.
51. Комшић Јован, (2008). *Депарتمان за европску економију и бизнис*, Нови Сад Економски факултет, Суботица, Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије у „Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад.
52. Комшић Јован, (2012), Претпоставке развоја регионалне демократије, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
53. Кутлешић Владан, (2012), Основна питања уређења регионалне државе – компаративни Приступ, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
54. Ковачевић Маја, (2012) Финансијска помоћ Европске уније и изазови Апсорпционог капацитета Србије, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар.
55. Лазеревић Гордана, (2012) Србија и кохезиони фондови, у Зборнику. Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар.

56. Лилић Стеван, (2012), Регионализација, европска искуства и уставне противрјечности покрајинске аутономије у Србији, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд.
57. Lübbe Hermann, (1995.), *Велики и мали свијет. Регионализам као еуропски покрет*, у: Перо Малдини, (2014), Политички и административни аспекти регије: регионализам, регионализација и регионална политика, Зборник Свеучилишта у Дубровнику.
58. Лутовац Милош Д., Лутовац Милена, (2015), Степен регионалне развијености Србије, у Србија, Регион и Европска унија, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
59. Maggio Paul di, (1994.), *Culture and Economy*, у: Smelser Neil J./ Swedberg, Richard (ur), *The Handbook of Economic Sociology*, New York: Princeton University Press/Russel Sage Fondation, 27-57.
60. Малдини Перо, (2014), Политички и административни аспекти регије: регионализам, регионализација и регионална политика, Зборник Свеучилишта у Дубровнику.
61. Милановић Милан, Р. (2010): „Демографске промјене и рурални развој једног региона у нашем приморју“, Црногорска академија наука и умјетности, Гласник Одјељења друштвених наука, Бр. 20/2010, стр. 365-381, Подгорица.
62. Милосављевић Богољуб, (2009), *Појам локалне самоуправе, – Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција општина и градов, Београд.
63. Милосављевић Богољуб, (2012), Уставноправни аспекти регионализма, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
64. Маџар Љубомир, (2012), Сметње и препреке у политици регионалног развоја, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
65. Пејановић Мирко, (2008), Историјско обликовање регија и могућности успоставе регионалне структуре Босне и Херцеговине у постдејтонском периоду у Зборнику радова «Еурорегије и југоисточна Европа», Сарајево: Факултет политичких наука: Академија наука и умјетности Босне и Херцеговине: Економски институт.
66. Поповић Ђорђе, (1997), Подунавски регион у Србији на крају 20. века, зборник *Политичке свеске*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1.
67. Прокопијевић Мирослав, (2012), Фискална децентрализација у земљама Европске уније, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
68. Радовановић Милован, (1993/1994), Регионализам као приступ и принцип и регионализација као поступак у функционалној организацији географског простора са неким аспектима примене на Републику Србију“, Зборник радова, Географски институт "Јован Цвијић", САНУ, Београд.
69. Росић Илија, (2008), Регионално повезивање – изазов и императив Србије у будућности, у Зборнику радова Еурорегије и Југоисточна Европа, Сарајево.
70. Становчић Војислав, (1999), Локална и регионална самоуправа у демократској теорији, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, бр. 106-107.
71. Садиковић Елмир, (2014), Кохезијска политика Европске уније *Kohezijaska politika Evropske unije* и перспективе регионалног развоја држава Западног Балкана, Факултет политичких наука Универзитета у Сарајеву, у Зборнику радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет, Бихаћ.



72. Ста Хервиг ван, (2012), Кључне чињенице о регионализму у Европи, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ Графички центар.
73. Стојков Борислав, (1997) Друштвени и привредни значај регионализације Србије, Зборник *Географска структура и регионализација Србије II*, САНУ Географски институт "Јован Цвијић", Београд.
74. Ћук Наида, (2012), Изазови и контроверзе регионализације – редефинисање регионалне развојне политике у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд, ДЦ: Графички центар.
75. Устав Италије, члан 132. ст.1, Пајванчић Маријана, (2008). Уставни оквир регионалне државе Део II, Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад.
76. Fawcett Louise, (1995.), *Regionalism in Historical Perspective*, u: Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew (ur.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, New York: Oxford University Press, 11- 36.
77. Цветичанин Невен, (2012), Структурни проблеми институционалног уређења Србије и регионална политика, у Зборнику радова Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар.
78. Чехулић Вукадиновоћ Лидија, (2014) Хрватски поглед на еуроатлантизам на Западном Балкану, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, у Зборнику радова II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет Бихаћ.
79. Чолаковић – Пргуда Нерма, (2014), *Процеси регионализације и глобализације- појам и трендови развоја*, Зборник радова, II Међународна конференција, Босна и Херцеговина и еуроатлантске интеграције, тренутни изазови и перспективе, Правни факултет, Бихаћ.

#### **в) Радови са Web страница**

80. Антић Теодор, (2002), Компаративни приказ сустава локалне самоуправе у неким европским државама, Полит. мисао, Вол. XXXIX, бр. 4. преузето са: file:///F:/Teodor%20Aniti%20C4%87%20komparativna%20lokalna%20samouprava.pdf
81. Барбарић Дражен, (2015), Модел регионализације краљевине Шпањолске, Преузет са: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/Mostarien sia\_19\_1\_1\_Page\_1
82. Двадесет година Дејтонског споразума“, 14. октобра 2015. Вашингтон, САД, [хттп://www.корени.рс/дејтонски-споразум-као-друштвени-уговор-и-демократија-у-21-веку/](http://www.корени.рс/дејтонски-споразум-као-друштвени-уговор-и-демократија-у-21-веку/), приступљено 7.12 2015.
83. Живковић Јован, Differentia Online, „[Политичка теорија](http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu)„, Аспекти људских права и норме о регионализму, стр 7. <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>
84. Кларић Мирко, (2005), Локална самоуправа у Италији према новом моделу, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год.42. преузето са: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/zb200501\_165%20(2).pdf
85. Манојловић Ромеа, (2008), Локална самоуправа у Републици Италији, Хрватска јавна управа, год.8, бр.4. преузето са: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/2008\\_4\\_11](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/2008_4_11)

[Manojlovic.pdf](#)

86. Народне новине бр.147/2014, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_12\\_147\\_2751.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_147_2751.html)
87. Перовић Бојана,(2010), Уставно устројство регионалне државе у Шпанији, преузето са: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551003489P.pdf>
88. Регионализам – нови друштвени оквир, (2007), Центар за регионалну политику, Ханнс Сеидел Стифтунг, Ниш. <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-77.%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>
89. Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ, Сарајево 2007. Стр.53-59.Преузето са : [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/RIA\\_u\\_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA)
90. <http://www.politickiforum.org/?vrsta=tribina&naredba=prikaz&tekst=49#1090> pristupljeno 7.9. 2013. u 15.59h
91. [http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni\\_gradovi\\_Bosne\\_i\\_Hercegovine](http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni_gradovi_Bosne_i_Hercegovine), pristup, 15.5. 2015
92. Шарић Невен, Дилеме регионалног преустроја, преузето са: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA\\_17\\_Santi.c.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santi.c.pdf)

**г) Прописи и документи**

1. Агенција за статистику БиХ
2. Дејтонски мировни споразум.
3. Декларација скупштине европских региона, чл.2 ст.2.
4. Европска повеља о регионалној самоуправи , чл.15 ст. 2,
5. Eurostat, Jahrbuch der Regionen 2010.
6. Europäische Kommission, Eurostat: Jahrbuch der Regionen, Luxemburg: Amt f • Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010.
7. Закон о регионалном развоју, “Народне новине”, бр.153/09
8. Закон о локалној управи и самоуправи Републике Српске.
9. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, Службене новине ФБиХ, бр.22/06,22/09.
10. Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине.
11. Измјене и допуне просторног плана Републике Српске до 2025. године, Урбанистички завод Републике Српске, Бања Лука 2013.
12. La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 59, op. cit.
13. Ревидирани статут, Сл. гл. ДБ број 39/09 (Пречишћени текст)
14. Републички завод за статистику Републике Српске.
15. Службени гласник ДБ број 17/08.
16. Устав Босне и Херцеговине.

17. Устав Републике Српске .

18. Устав Федерације Босне и Херцеговине.

19. Constitución Española, Articuló 69, El Senado, Cámara de representación territorial.