




Регионализација у интересу Србије



Приручник за
регионализацију

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА У ИНТЕРЕСУ СРБИЈЕ

-Приручник за регионализацију -

Зајечар, мај 2009. године

Издавач:
РАРИС - Регионална агенција за развој источне Србије

За издавача:
Владан Јеремић, директор

Аутори:
Дарио Миленковић, социолог
Ирена Вељковић, социолог
Јован Живковић, политиколог

Аутори су чланови Центра за регионалну политику у Нишу који је партнер РАРИС-у на овом пројекту

Брошура се издаје у оквиру пројекта “Подршка процесу регионализације - Тимочка иницијатива”

- Пројекат су подржали:
1. Канадски Фонд Амбасаде Канаде у Београду
 2. Фонд за отворено друштво Србија
 3. The Balcan Trust for Democracy

Мишљења и ставови изнети у овој брошури представљају искључиву одговорност РАРИС-а као Издавача и ни на који начин се не могу везивати за званичне ставове организација које су подржале реализацију овог пројекта.

Тираж 2000 примерака.

Припрема: East Star Group

Штампа: Графика Галеб

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Увод

Тема децентрализације и регионализације у Србији је годинама предмет дневно-политичких изјава, помпезних најави нашег „хватања корака“ са светом или, са друге стране, злослутних упозорења како се иза ових процеса крију сепаратистичке тежње неких актера на политичкој сцени Србије. Ипак се, углавном, остаје на нивоу оваквих изјава или упозорења, а суштина самих процеса и њихово значење остају нејасни јавности и обичном грађанину. Управо из ових разлога дајемо основна појашњења принципа децентрализације и регионализације.

Појам *регионализације* најлакше можемо разумети ако га дефинишемо као процес образовања територијалних јединица унутар једне државе, тј. као спровођење децентрализације путем територијалне поделе. *Децентрализација власти* представља процес проширења локалне аутономије преношењем дела надлежности и одговорности централне власти на ниже нивое власти (регионалне и локалне). Суштина ових процеса и промена јесте у њиховој практичној примени, односно у томе шта они са собом доносе и који су то разлози због којих они треба да се спроведу.

Децентрализација и регионализација Србије, према мери и потребама њених грађана, треба да доведе до побољшања економског положаја самих грађана и подизања нивоа свести о могућностима активнијег укључивања појединца у процесе одлучивања на локалном плану (партиципација грађана), како би појединац престао да буде само пасиван посматрач и активно се укључио у процесе одлучивања о судбини сопственог живота.

На који начин се регионализацијом и децентрализацијом обезбеђује бољи економски положај грађана?

Ако децентрализацију разумемо као спуштање надлежности власти са „центра“ на ниже територијалне јединице, онда је јасно да се тиме овим јединицама обезбеђује већа могућност да управљају саме собом и да одлучују о својој судбини, али и да преузму одговорност за те надлежности. Спуштање надлежности даље резултира лакшом смењивошћу оних који су на власти, ако

свој посао не обављају у интересу грађана, јер су тиме свакодневно изложени погледу јавности, односно грађана, и на тај начин је лакше идентификовати и сменити конкретног појединца који свој посао не обавља на одговарајући начин.

Зашто регионализација?

Процесу регионализације у Србији неопходно је приступити из више разлога, а овде ћемо се осврнути на неколико битних.

Регионализацију, по њеној функцији, можемо дефинисати као инструментуравнотежењацентрализацијеидецентрализације, односно као онај ниво организовања унутар једне државе који попуњава празан простор између централне и локалне власти, чиме и једну и другу чини ефикаснијом, односно преузима део надлежности од централне власти и чини спону између ње и локалне власти. Што се тиче конкретних разлога и потреба за регионализацијом Србије они су многобројни: од стварања могућности за покретање регионалних пројеката и међусобне сарадње локалних самоуправа у решавању текућих проблема грађана преко потребе за економском регионализацијом како би и сви делови Србије равноправно могли да користе средства из предприступних фондова Европске Уније, преко неопходности да сви делови Србије достигну ниво развоја који је неопходан за улазак у Европску Унију и омогућавања прекограничне регионалне сарадње у области привреде, малих и средњих предузећа, културе, спорта и науке итд. Такође, битни разлози за спровођење процеса регионализације су потребе за адекватном заштитом права мањинских друштвених група и заједница, као и омогућавање контроле представника власти, њихово позивање на одговорност и лакшу сменљивост.

Како дефинисати регионе?

У дугој историји регионализма у свету постоји више критеријума и приступа по којима се дефинишу региони и спроводи процес регионализације. Највише се користи тзв „класични приступ“ који користи следеће критеријуме:

- уједначена величина територије и број становника,
- привредна заокруженост,

- историјски и традиционални аспект,
- способност управљања ресурсима,
- специфичности културе (облици уметности, изграђене институције, религија, језик, обичаји, фолклор, симболи) и менталитета.
- мултиетнички састав.

Овај класичан приступ регионализацији руководи се са шест основних критеријума при формирању једног региона, који једну територију чине функционалном целином, јер је пракса земаља које имају искуства у регионализацији својих територија показала да су управо то основни чиниоци који неку територију чине могућом функционалном целином.

Предлог нашег новог Закона о регионалном развоју користи следеће критеријуме:

- број становника
- економску развијеност
- културно наслеђе
- територијалну организацију
- буџет са којим се располаже
- инфраструктуру

Статистички региони

Систем *NUTS*:

Процес придруживања једне државе Европској Унији подразумева примену *NUTS* система (*Nomenclature des Unites Territoriaux Statistiques – Номенклатура статистичких територијалних јединица*) који се примењује у ЕУ. *NUTS* је систем статистичких територијалних јединица по стандардима ЕУ, тј. Статистичког завода ЕУ из Луксембурга (EUROSTAT).

Нивои *NUTS* система:

- *NUTS 1* – 3 - 7 милиона становника, и има карактер федералне јединице
- *NUTS 2* – 800.000 - 4 милиона становника

- *NUTS 3* – 150.000 - 800.000 становника
- *NUTS 4* – 10.000 - 150.000 становника
- *NUTS 5* – ispod 10.000 становника

Поред примене NUTS система, као европског стандарда, региони се по величини деле на следећи начин:

- *микро региони,*
- *мезо региони,*
- *макро региони и*
- *глобални региони*

Микро регион је најмањи по обиму; ниво између локалне заједнице и града; спада у категорију NUTS 3.

Мезо регион је ниво на који се најчешће примењује појам “регион”; онај који се налази између градског и државног нивоа (*NUTS 1* или *NUTS 2*).

Макро регион је ниво између државе (нације) и континента (Балкан, Западна Европа).

Глобални регион указује на однос између делова континента и читаве планете. Најмање је одређеног значења (Медитеран, Црноморски регион).

Регионални развој

Регионални развој представља саставни део друштвено-економског развоја једне државе. Равномерни регионални развој омогућава изједначавање социјалних и економских разлика између региона унутар државе, а уједно подразумева бригу локалних (регионалних) органа управе о сопственом развоју, интензивној сарадњи међу регионима и учешћу грађана у одлучивању. Регионални развој се подстиче на више начина: препознавањем, заштитом и уређењем природних потенцијала једног региона, усклађивањем односа међу актерима унутар региона (село-село и село-град), правилном употребом ресурса региона, развојем привреде усмерене према извозу, обезбеђивањем квалитетније животне средине, уобличавањем и наглашавањем локалног (регионалног) идентитета, посебности и брэнда.

Облици децентрализације

Регионализација је процес који се одвија паралелно са процесом децентрализације власти која представља преношење дела надлежности централне власти на ниже нивое локалне и регионалне власти.

Основни облици децентрализације су: *Деконцентрација*, *делегирање*, *деетатизација* и *деволуција*.

Деконцентрација представља облик децентрализације који има претежно административни карактер и њиме се само ублажава централизованост једне унитарне државе. Деконцентрација представља процес извесног проширења локалне аутономије тиме што се надлежности деле између разних институционалних нивоа власти, односно преносом овлашћења и одговорности са државне на регионалне и локалне власти, као и преносом јавних овлашћења на приватни сектор, наслањајући се на принцип супсидијарности, као и на пратиципацију грађана. Међутим, суштина овог принципа је измештање административних послова које обављају државни органи чврсто везани за хијерархијску структуру централизоване државне власти.

Делегирање је облик децентрализације који подразумева пренос одређених активности са централног нивоа власти на локалне власти (самоуправу) чиме локална власт самостално извршава поверене прописе, али сама не доноси прописе којима се дефинише обављање ових послова, тако да државна управа контролише њихово извршавање.

Деетатизација представља преношење јавних овлашћења на приватни сектор, као и на неке друге не-државне чиниоце.

Деволуција представља највиши ниво децентрализације, односно преношење надлежности и одговорности са државног нивоа у суштинску надлежност и одговорност локалних власти. На овај начин локална власт јача директно у интересу грађана. У овом случају се односи државне управе и локалне власти заснивају на принципима сарадње, јер органи локалне самоуправе имају пуну одговорност у одлучивању, финансирању, управљању и спровођењу донетих одлука.

Супсидијарност и партиципација грађана

Појам **Супсидијарности** представља принцип по коме се сваком нивоу власти поверава она количина моћи и овлашћења који му омогућава да решава питања која је могуће најефикасније остварити управо на том нивоу. Овај принцип на прави начин илуструју речи америчког дипломате Д. Мојнихана којима је он описао искуства америчке демократије: „*Никада немојте поверти већој јединици оно што може учинити мања. Оно што може учинити породица не треба да чини општина. Оно што може општина, не треба да ради држава. А оно што могу да чине државе не треба да чини федерална влада.*“

Партиципација грађана у локалној власти може имати форму *активне* и *пасивне* партиципације. Активна партиципација грађана подразумева утицај грађана на доношење одлука кроз формалне и неформалне облике удруживања, тј. кроз саветемесних заједница, савете грађана и слично. А пасивна партиципација се односи на учествовање грађана у избору својих представника или присуствовање седницама, односно на случајеве где грађани не партиципирају директно у доношењу одлука.

Да ли је децентрализација корак ка сепаратизму?

Неопходно је, осврнути се не питање које се често може чути и сумње да се иза процеса децентрализације крије намера за «растаканем» државе. Одговор на ово питање је категоричко не, јер регионализација не значи тежњу ка сепаратизму! Оваква „упозорења“ обично долазе од носиоца централизоване моћи који по сваку цену настоје да задрже свој повлашћени положај. У Европи данас имамо велики број позитивних примера регионализованих држава које савршено функционишу, док са друге стране имамо пример наше бивше државе СФРЈ која је доживела слом, између осталог, због тежњи ка централизацији власти. На крају, можемо закључити да је регионализација неопходан процес на путу Србије ка Европској Унији, и да ће формирање и јачање региона значити и јачање Србије.

ИСКУСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕГИОНАЛИЗАЦИЈИ

ЕУ и концепт Европе регија

Европска унија је јединствен облик наднационалне заједнице настале као резултат процеса сарадње и интеграције, који је почео 1951. године између шест европских држава (Белгије, Француске, Немачке, Италије, Луксембурга и Холандије). После скоро 60 година постојања и проширења, Европска унија данас броји 27 чланица, које заједно имају преко 500 милиона становника и чије се границе пружају од Атлантика до Црног мора.

Концепција Европске уније се од њеног оснивања до данас значајно променила. Од почетка замишљена као економска заједница, прерасла је у снажну политичку заједницу са особинама државности.

Свака од земаља чланица Савета Европе има различиту прошлост и географију, културне, језичке и друге карактеристике својих становника, економске и друштвене прилике, политичке склоности и тензије, а сви ти фактори представљају узроке и објашњења великих разлика које постоје у територијалној организацији ових држава. Ти диспаратети отежавају формулисање заједничког концепта **региона** и термина **регионализација** у једном јединственом одређењу. Иако је у начелу истицано да ће ЕУ поштовати националне идентитете држава чланица, у вези са растом и променом концепције ЕУ, временом се дошло до концепта Европе регија, а не заједнице националних држава. У вези са тим, ЕУ већ дуго заговара начело регионалног развоја заснованог на унутрашњој регионализацији европских држава. Тако су створене тзв. регије Европе (*regions of Europe*), које чине регионалне јединице националних држава чланица и држава које ће то тек постати, а које имају службени статус и у оквиру матичне државе.

Развој регионалне политике у ЕУ

Резултат оваквог деловања Европске уније је крајња дефрагментација некадашњих великих европских регија у низ малих националних регија. Тренд дефрагментације националних простора нарочито је ојачао 1985. године, када је у Стразбуру основана **Скупштина европских регија** (*Assembly of European Regions*) као тело Европске уније које заступа интересе регија институционализованим учествовањем регија у европској политици и подстицањем регионализације. Скупштина европских регија окупља све европске регије које данас броје преко 300 чланица из 30 европских држава, укључујући и оне изван ЕУ. Осим што је тиме институционализовано учествовање регија у политичком животу Европе, омогућено је и да се модел регионализације Европе постави као један од модела изградње уједињене Европе. Коначно, **Уговором из Мастрихта** 1992. године регијама је омогућено да имају представнике у Већу Министара, а формирано је и ново политичко тело – **Одбор регија** (*Comitee of regions*), који је уз Привредни и социјални одбор постао друго саветодавно тело ЕУ са седиштем у Бриселу. Тако су, конституисањем Скупштине европских регија и Одбора регија, регије Европе добиле снажан инструмент сопственог друштвено-политичког деловања и изван националних државних тела.

У основи регионалне политике Европске уније стоје две вредности - солидарност и кохезија. **Солидарност** је нарочито значајна због тога што ова политика има за циљ остваривање користи за грађане и регионе који су у економском и друштвеном смислу испод нивоа просека у Европској унији. **Кохезија** је значајна због тога што у смањењу јаза у приходима и богатству између сиромашних земља и региона и оних који су богатији, леже позитивне користи за све.

Принцип супсидијарности је један од основних принципа на којима почива ЕУ и који дефинише принцип европске регионалне политике. Принцип супсидијарности се односи на омогућавање спровођења одлука на што је могуће нижем нивоу, како би се одлучивање максимално приближило становништву и како би се проверило да ли су активности на

нивоу ЕУ оправдане и да ли се могу спровести на националном, регионалном или локалном нивоу. Принцип субвенцијарности у конкретном случају значи допуну националних, локалних и осталих активности и то искључиво тамо где су сопствена средства недовољна.

Циљеви регионалне политике ЕУ

Основни циљеви регионалне политике ЕУ дефинишу се као:

1. Унапређење заосталих региона – они који не достижу више од 75% просека бруто националног доходака ЕУ.
2. Привредни и социјални преображај подручја са структурним проблемима као што су: деиндустријализација, незапосленост, популациона политика и сл.
3. Прилагођавање и модернизација политике и система образовања, школовања и запошљавања.

Постоје велике разлике у нивоима просперитетности између, и у оквиру самих земаља чланица ЕУ. Чак и пре проширења, десет најдинамичнијих региона у Европској унији имали су одређени ниво просперитета, мерен по бруто националном доходуку по глави становника, који је био готово три пута виши од нивоа просперитетности десет најмање развијених региона. Најпросперитетнији региони су управо урбани региони – Лондон, Хамбург и Брисел.

Да би се остварила економска и друштвена кохезија, европска регионална политика кофинансирана је од стране одређеног броја финансијских инструмената – структуралних фондова (Structural Funds) од којих сваки има сопствене тематске области. Динамични ефекти чланства у Европској унији, заједно са снажном и јасном регионалном политиком, заиста могу да донесу резултате. Јаз између најбогатијих и најсиромашнијих региона смањивао се током година. Случај Ирске нарочито је подстицајан. Бруто национални доходак по глави становника у Ирској, који је износио 64% од просека ЕУ 1973. године када

је Ирска постала чланица, сада је међу највишима у Унији. Исто тако, некада сиромашне и руралне земље, као што су Шпанија, Португали и Грчка, преоријентисале су своје привреде на туризам и високо квалитетне регионалне производе захваљујући управо регионалној политици Европске уније. Један од актуелних приоритета тренутно је довођење животног стандарда у новим земљама чланицама на ниво који је ближи просеку Европске Уније што је брже могуће.

Не постоји посебан европски модел регионализације. Европа нема један, него 27 модела по којима је решено питање регионализације. Свака земља је другачија и има своје специфичности, а децентрализација власти и инфраструктуре увек даје боље резултате. Тренд регионализације је присутан у већини Западноевропских земаља, како унитарним тако и федералним, са различитим степеном аутономије и интерном организационом структуром. Искуство ЕУ показује да је више од 20 европских држава усвојило неко решење за регионализацију, док је у осталим у току реализација тог процеса. Тако су Шведска, Холандија, Немачка и Велика Британија прилагодиле постојеће институције регионалној подели. У Француској и Грчкој овлашћења региона се свде на области попут образовања, културе и економског развоја. Најдаље су отишле Италија и Шпанија као изразити примери регионалних држава, чији региони имају извесну политичку аутономију и учествују у формирању централних органа власти, али немају уставне могућности да угрозе територијални интегритет и суверенитет државе.

Типови регионализације у ЕУ

Сажимајући врло различите европске концепције и искуства, долазимо до оцене о постојању **три основна типа регионализације:**

1. Први би се могао назвати **еволутивном регионализацијом** унутар постојећег система локалне (само)управе. Ради се о тенденцији да се уместо формалног успостављања новог нивоа организације власти, користе постојећи, њиховим прилагођавањем

- циљевима регионализације (Шведска, Немачка).
2. Други модел је **регионална децентрализација** унитарне државе која се одражава у формалном конституисању региона. Међутим, ове нове институције немају виши или другачији статус од других локалних органа власти (Француска, Португалија).
 3. Трећи модел — **политичке регионализације**, односно **институционалног регионализма** — карактеристичан је по високом степену регионалне аутономије и конститутивности региона (области, покрајине) у организацији и профилисању карактера централне, државне власти. Тако се данас, поред унитарне и федералне државе, може говорити о новом, трећем типу државно-правног поретка — о **регионалној држави**. Овај облик државног уређења се најбоље огледа у уставно-правним решењима и политичким искуствима Италије и Шпаније у последњих неколико деценија.

Политика привредног и социјалног повезивања (*Economic and Social Cohesion*) једна је од важнијих политика Европске Уније и на њу се троши трећина укупног буџета ЕУ. Она је осмишљена за смањење социјалних и економских разлика између држава чланица ЕУ помагањем регионалног развоја. Када се говори о регионалној политици Европске уније, треба имати на уму да није реч само о регионалном развоју у ужем смислу те речи, него о настојању да се постигне повезивање на нивоу Европске Уније, смањивањем постојећих разлика у степену развоја између њених регија. Помоћ у процесу транзиције и изградње институција, са циљем испуњавања критеријума приближавања ЕУ и јачања административних и правосудних капацитета.

Финансијски инструменти за спровођење политика ЕУ

Регионални развој је тема која је у процесу проширења ЕУ привукла велику пажњу, пре свега због тога што је политика регионалног развоја Уније, један од начина који треба да подржи економску конвергенцију у земљама чланицама, али све више и у земљама које се налазе у предприступном периоду.

Да би се постигли стандарди Европске Уније у оквиру раста и развоја, нужно је инвестирање потенцијалних чланица у инфраструктуру, знање, економију и људске ресурсе. Такве инвестиције Европска унија реализује кроз фондове намењене државама чланицама, кандидатима и потенцијалним кандидатима. Инструмент за претприступну помоћ (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) треба да припреми државе кандидате и потенцијалне кандидате за коришћење структурних фондова ЕУ када постану пуноправне чланице. IPA садржи укупно пет специјализованих компоненти:

1. За помоћ у процесу транзиције и изградње институција, са циљем испуњавања критеријума приближавања ЕУ и јачања административних и правосудних капацитета.
2. Помоћ за регионалну и прекограничну сарадњу.
3. Помоћ за регионални развој.
4. Помоћ за развој људских ресурса.
5. Помоћ за развој села и пољопривреде.

У овом тренутку Србија користи само прве две компоненте, јер још увек нема статус кандидата. Програми прекограничне сарадње представљају инструмент регионалне политике Европске уније намењен унапређењу свеобухватне сарадње и убрзане економске интеграције пограничних регија ЕУ и региона суседних земаља. На тај начин региони који се налазе ван ЕУ такође улазе у круг оних којима су на располагању средства из буџета Уније. Циљеви ЕУ програма прекограничне сарадње су пре свега промовисање одрживог социоекономског развоја, заштита животне средине, борба против организованог криминала, унапређење граничне контроле и промовисање сарадње међу људима.

Историја ЕУ је историја превазилажења подела и успостављања стабилности путем дијалога и сарадње. Зато је, у процесу придруживања са становишта ЕУ, регионална сарадња један од начина да се усвоје основни принципи функционисања унутар једне блиско интегрисане заједнице.

Политика Европске Уније је политика децентрализације и регионализма. Када се мисли о модерној Европи, појам региона је неизбежан. Националне државе су достигле границе

својих административних и политичких капацитета, а многе су увиделе да политичка децентрализација надлежности и овлашћења и обавеза доприноси осећају олакшања и самим тим јачању читаве државе.

Финансијска и економска криза показују да глобализација и централизација нису заиста у стању да заштите просперитет. Децентрализација и регионализација државе представља подстицај за општинску, регионалну и прекограничну сарадњу, која у условима глобалне финансијске кризе представља други начин привлачења и домаћих и страних инвестиција.

МОГУЋНОСТИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ СРБИЈЕ

Регионализација Србије кроз историју

Идеја децентрализације и регионализације није непозната у Србији, упркос томе што се по реакцијама њених противника мисли да није била предмет интересовања.

Информативно треба знати да су децентрализација и регионализација биле заступљене и у Сретењском уставу (1835), са предвиђеним *окрузима*, *срезovima* и *општинама*. И Турски устав (1838) је инаугурисао 17 округа са по неколико *срезова* које чини више села и *локалним управама*. Уставом Краљевине Србије (1888), увођењем парламентаризма у Србији, такође су били успостављени *окрузи*, *срезovi* и *општине*, а окрузи су – као средњи ниво власти (*окожном скупштином* и *окожним телима*), имали ингеренције по питањима *просвете*, *привреде*, *финансија*, *саобраћаја*, *здравства* и другим важним областима. «Управу по дубини» апострофира и Устав Краљевине СХС (1921) кроз *области*, *округе*, *срезове* и *општине*, с тим да подела буде извршена према природним, социјалним и економским приликама, а да једна област може имати највише 800.000 становника. Краљевина Југославије, после 1929, усваја *Закон о општинама и обласним самоуправама* и *Закон о подели Краљевине на управна подручја*, да би се након Устава из 1931. држава третирала као децентрализована и регионализована – увођењем *бановина* (9), *срезова* и *општина*. Поред Бана, као главног представника, бановине су биле састављене од *бановинског већа* (бираног општим и непосредним гласањем) и *бановинског одбора* (извршни орган бановине).

Међутим, ипак је Краљевина Југославије била унитарна и централизована држава, као и претходни облици државног устројства, што је важило и за потоње облике државног уређења од 1945, упркос томе што је официцијелно била федеративног карактера.

Европски трендови

Прерогативи који су се истицали у последње време, у складу са најновијим сазнањима која су дошла из земаља Западне Европе, афирмишу регионалне и локалне органе власти са правима на:

1. Правно-законску регулативу
2. Управљање подсистема у образовању, информисању, култури и екологији
3. Фискалну и финансијску самосталност
4. Стицање или увећање сопствене имовине
5. Самосталност и иницијативу у привреди по принципу предузетништва
6. Равноправну партиципацију у централној власти
7. Равноправну поделу трошкова централне власти
8. Децентрализацију у полицији
9. Право на регионално повезивање (субрегионализацију) итд.

Једна од тековина међународног значаја је и усвајање *Европске повеље о регионалној аутономији* (1997). Како је то правни документ обавезујућег карактера, њиме је Европа дала до знања да она не чини скуп земаља, већ региона. У дефиницији региона, односно регионалне аутономије, каже се: *“Под појмом регионалне аутономије подразумева 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 прерогативе самоуправе, било прерогативе државне природе, да обављају под својом сопственом одговорношћу и у интересу свог становништва, значајан део послова у јавном интересу, у складу са принципом субвенционости”*.

Основне препреке за децентрализацију и регионализацију Србије

Из сваке анализе о економском и било ком другом стању у деловима Србије испод Београда, поготово у *«Стратегији регионалног развоја Србије 2007-2012.»* – урађене

од стране Министарства привреде 2007. године, евидентно је да је енормна неравномерна развијеност Србије *последица делимичног децентрализованог концепта државе, односно типа унитаризма који истиче да је довољно радити на јачању локалне самоуправе*. Истовремено, са сваком интересном групом која хоће да се неком активношћу наметне у друштву – поготово *кроз деловање и рад политичких партија*, настаје додатно урушавање равномерног развоја, тим пре што се интереси и претпоставке о опстанку на власти граде, одређују и сливају у финансијски и управљачки државни центар – у Београд. Одатле, *уз унитарни друштвени концепт иде и њен централизам који користи институцију државе да протезира парцијалне интересе, чиме се испоставља протекционистичко понашање интегрисаних центара моћи*. Свако указивање на огромне друштвене диспропорције, не само о неравномерном развоју Србије, већ и на централистички начин управљања у целини, донпр. малогброја заступљених посланика у Скупштини Републике Србије из делова државе који су по правилу неразвијени, води буђењу оних супротних мишљења која виде опасност за суверенитет и интегритет државе («јачањем централног ауторитета»), без да се констатује како више нигде нема традиционалног схватања државног суверенитета и интегритета.

Имајући у виду да би се негативна спирала друштвеног развоја Србије морала што пре прекинути, нужно је предузети неколико неодложних корака. Међу првима сматра се потреба за ургентним враћањем имовине локалним самоуправама, која је Уставом из 1992. и посебним Законом из 1995. године отуђена у корист центра државе Србије, те којом локална самоуправа више не може самостално да управља. Садашња важећа Уредба о управним окрузима и Закон о територијалној организацији Србије, показују да Србија остаје на нивоу унитарног државног концепта и да не решава основну ставку без које нема њене стварне децентрализације: промене надлежности између изворних и пренетих надлежности, али и принципа супсидијарности непознатог нашој новој правно-законској пракси.

У други ниво промена спада афирмација о уједињавању општина према њиховим интересима, што је и по Уставу и по

Закону о локалној самоуправи легитимни поступак, као и дати приоритет формирању агенција за регионални развој у оквиру неколико суседних општина – али под њиховом ингеренцијом, а не да су предмет управљања централних органа. У тзв. «меке облике организовања» спадају и приоритети у формирању предузећа од регионалне важности, као и други облици ванинституционалне подршке који у потпуности изостају и немају ни почетну афирмативност, а да не говоримо о њиховој реалној заступљености из било ког ресора или аспекта централне власти.

Приступ регионализацији Србије

Могуће увођење регионализма може се сагледати на два начина. Први је да се примене принципи и ставови према важећем Уставу, док би други обухватио промену постојећег Устава и уношење додатних одредби које конкретније дефинишу политичко-територијалну поделу Србије или другачије речено, регионе.

Сагледавајући могуће промене ка децентрализацији Србије на основу првог начина, може се рећи да упркос томе што се у Уставу полази од тога да у аспект децентрализације спада јачање локалне самоуправе, а то се најпре односи на подручје изван аутономних покрајина – јер се оне својим статутом и ингеренцијама проистеклим из њега већ равноправније третирају, заступају и штите грађане АП, ипак се ставом у Уставу отвара реална претпоставка да се «Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом» (чл. 94). Један од начина је и тај да се формирају нове АП, које предвиђа Устав: “Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање старих, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом» (чл. 182, ст. 3). Утолико је дужност централне државне власти да оствари друштво на владавини права (чл. 1), јер је ради равноправности и једнакости грађана нужно извршити подједнаку «поделу власти» (чл. 3, ст. 2) на читавој територији Србије. Дакле, на централним

органима Републике је да иницирају доношење закона и других правних аката о оснивању нових аутономних покрајина, али и да створе друге правно-законске могућности којима би грађани могли да користе права произашла из принципа супсидијарности. Како таквих назнака није било од усвајања највишег правног акта па до сада или шта више, било је изразито супротних ставова од већине политичких актера, онда је релевантна и друга опција – да се децентрализација Србије реализује променом Устава у коме би одмах биле предвиђене нове АП или региони, па били и асиметричног карактера.

Регионализација је процес који дефинитивно чека Србију. У којој мери ће он бити успешан зависи и од свих нас који ћемо у њему на овај или онај начин учествовати. Циљ ове брошуре је управо да појасни основне појмове о децентрализацији и регионализацији, представи како то изгледа у неким другим земљама и укаже на неке правце могуће регионализације Србије.

Ако смо Вам бар мало помогли у свему овом, постигли смо наш циљ

Пројекат подржан од стране:

