

УДК:
342.25(4-672EU)
Примљено:
10. новембар 2008.
Прихваћено:
23. децембар 2008.
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XX) VII, vol=18
Бр. 4 / 2008.
стр. 1087-1100.

*Јелена Тодоровић,
Институт за политичке студије, Београд*

РЕГИОНАЛИЗАМ - БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Сажетак

Процеси европске интеграције и регионализације у великој мери мењају традиционални концепт националне државе. Може се уочити двоструко померање власти са нивоа националне државе: на супра-национални ниво (ниво европских институција) и суб-национални ниво (ниво региона). Иако се највећа моћ у процесу доношења одлука на европском нивоу још увек налази у рукама националних држава, приметно је ојачана улога коју у њему имају европске институције и региони. Након усвајања Уговора о Европској унији на основу кога је формиран Комитет региона (1992.) као институционализовани облик представљања регионалних структура, неки аутори су изнели тезу да ће „ Европа региона ” заменити Европу држава у будућности.

Циљ овог рада јесте да се одговори на следећа питања: - каква је природа региона у оквиру Европске уније, узимајући у обзир њихову нехомогеност у погледу величине, уставних овлашћења, економске развијености; - на који начин се региони повезују; - колики је утицај региона на процес доношења одлука; - колико је остварена идеја „Европе региона ” и какве су јој перспективе.

Кључне речи: региони, регионализам, Комитет региона, субрегионализам, супрарегионализам.

1. РЕГИОНИ И РЕГИОНАЛИЗАМ

УПовељи о регионализацији Европске заједнице која је усвојена у Европском парламенту 18.11.1988. године покушало се одредити шта је то регион и које елементе један регион садржи:

1. Под регионом се у овој Повељи подразумева област која представља сасвим одређено јединство у географском смислу или истоврсна група области које чине заокружену целину, чије се становништво одликује одређеним заједничким елементима које оно жели да сачува и развија како би обезбедило културни, социјални и привредни напредак.
2. Под „заједничким елементима“ одређеног становништва подразумевају се заједничка обележја у погледу језика, културе, историјске традиције и интереса у области привреде и саобраћаја. Није безусловно потребно заједничко присуство свих ових елемената.
3. Различита правно-политичка обележја која ове јединице имају у различитим државама (аутономне заједнице, покрајине) не искључују их из разматрања изложених у овој Повељи.¹⁾

Из ове дефиниције се може закључити да се регион посматра са више аспеката. Регион може бити цела држава (Луксембург), региони унутар једне државе (Каталонија) или региони који се простиру кроз територије више држава а који су настали сарадњом суседних региона (Алпе-Адриа). С обзиром да региони имају различити степен надлежности и различите форме (аутономне заједнице, покрајине, административни региони), обим овлашћења које поједини региони имају зависи од тога колико им овлашћења централна влада пренесе. Европско тло је богато искуствима регионализма. И регионализам се може посматрати из више углова: регионализам у оквиру једне државе у контексту децентрализације као и регионализам под којим се подразумева повезивање суседних држава ради интензивирања узајамне сарадње као и повезивање региона ради лакшег и бржег приближавања Европској унији (регион Западног Балкана).

1) P. Haeblerle, „Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und das europarechtspolitische Maxime“, према С. Самарцић, Европска унија као модел националне заједнице, Институт за европске студије, Београд, 1998, стр. 76

2. РЕГИОНАЛИЗАМ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Уколико се за неки процес може рећи да је настао и развијао се независно од процеса европске интеграције са једне стране, а са друге да је у великој мери директно повезан са њеним циљевима (функционална расподела надлежности, децентрализација, ефикасније управљање), онда је то процес регионализације Европске уније. Он је започео доста раније него што су Европске заједнице формиране. Под њим се подразумева „процес територијалне аутономизације која се одвија на више нивоа: унутардржавном (суб-националном), међурегионалном (интер-националном) и европском (супра-националном).”²⁾ Једно од опредељења ЕУ је да се подрже развијена искуства регионализма тамо где она већ постоје а да се стимулишу тамо где су рудиментарна с обзиром да су региони данас значајан актер европске интеграције.

Међу државама чланицама ЕУ не постоје униформна решења у погледу територијалне организације власти. На основу појмовног одређења региона датог у Повељи Европског парламента може се закључити да они могу имати различите облике: од федералних јединица у савезним државама, преко аутономних региона у оквиру регионалних држава па све до административних области. Код неких држава региони су природно формиран и уставно су утемељене њихове законодавне, извршне и судске надлежности (Немачка, Белгија, Шпанија, Италија); код других је подела на регионе стриктно административне природе (Француска, Пољска, Шведска). Имајући у виду ово разликовање међу регионима, очекивано је да не показују сви подједнаку жељу за промовисање унутрашње аутономије и сарадњу са другим регионима. То раде они региони који имају пре свега, уставних могућности а затим и наглашен интерес да промовишу свој посебан историјско-културни идентитет. Региони у Европској унији се не разликују само по степену уставних овлашћења и присуству једног од заједничких обележја која се помињу у Повељи Европског парламента већ и по величини, броју становника и економској снази (од многобројних развијених немачких држава до изузетно сиромашних држава попут Бугарске и Румуније).

У следећој табели је приказан број региона³⁾ по државама.

2) С. Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, оп.цит.,стр. 75

3) Користим збирни назив региони за територијалне јединице иако назив ових специфичних области варира од државе до државе као што показује табела.

Табела 1: Региони у Европској унији

Држава	Назив региона	Број региона
Аустрија	савезне покрајине	9
Белгија	региони	3
Данска	обласне општине	15
Француска	региони	22
Финска	региони	14
Грчка	региони	13
Велика Британија	графовије	88
Холандија	провинције	12
Ирска	графовије	31
Италија	региони	20
	аутономне провинције	2
Луксембург	дистрикти	3
Немачка	савезне покрајине	16
Португалија	области	18
Шпанија	аутономне заједнице	17
Шведска	покрајине	24
Кипар	региони	1
Малта	региони	1
Естонија	региони	1
Мађарска	региони	7
Летонија	региони	1
Литванија	региони	1
Словачка	региони	4
Чешка	региони	8
Пољска	војводства	16
Словенија	региони	1
Бугарска	региони	6
Румунија	региони	8

Извор: <http://www.cor.europa.eu/>

Из претходне табеле се може потврдити да у Европској унији, посматрајући територијални принцип, постоји мноштво регионалних структура које у неким државама имају јасан институционални израз а у другим су само резултат администра-тивне поделе, чврсто су повезани са централном владом и код њих је могућност самосталног деловања сведена на минимум.

2.1. СУБРЕГИОНАЛИЗАМ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Неки региони сарађују више у погледу трговинске размене и прекограничне сарадње нечекајући одлуке својих централних власти, уколико имају уставних могућности за аутономно деловање. „Субрегионализам представља међусобно повезивање, најчешће

суседних региона, различитих држава.⁴⁴⁾ Европа обилује искуством у овој области али је оно доста старије од процеса европске интеграције. Историјски почеци субрегионализма се могу наћи у формирању међудржавних комисија које су основане да би се решили поједини заједнички проблеми суседних региона (француско-шпанска комисија за Пиринеје настала 1875. године). Данас постоји читав низ регионалних пројеката који су настали у оним областима у којима постоје видљиви интереси за регионалну сарадњу: привреда, саобраћај, енергетика, образовање, туризам, екологија. Региони се групишу на основу неколико критеријума: економски потенцијал, географски положај, уставна овлашћења. Најпознатији региони који надилазе државне границе су: АЛПЕ-АДРИА у области источних Алпа, КОТРАО у области западних Алпа, ЕУРЕГИО у пограничним областима Данске и Немачке, АРГЕ-АЛП који обухвата Салцбург, Баварску, Тирол, Форалберг, Граубинден, Сен Гален, Ломбардију, Јужни Тирол и Тренто.⁴⁵⁾ У састав АРГЕ-АЛП региона улазе и неке швајцарске федералне јединице што показује да субрегионализам надилази границе Европске уније и да се оваквим прагматичним решењима отклањају административне препреке за решавање питања од заједничког интереса.

Поред оваквог субрегионалног повезивања које има “функционални”⁴⁶⁾ карактер, Европска унија је почетком 90-тих година усвојила програм Еврорегиона који се састојао у посебној сарадњи региона из ЕУ-15 са регионима суседних источно-европских земаља које нису биле чланице ЕУ у том тренутку али су биле у процесу придруживања. Циљ овог програма било је приближавање појединачна, група и влада, економска и културна сарадња као и ширење разумевања. Сарадња са Пољском, Мађарском, Словачком, Румунијом манифестовала се кроз следеће регионалне пројекте: Карпатски еврорегион, Про Европа Виандрина, Транс-Буг еврорегион.⁷⁾

2.2. СУПРАРЕГИОНАЛИЗАМ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Супрарегионално повезивање региона, за разлику од субрегионалног, има јасне политичке циљеве: ојчати утицај региона на институције Европске уније а самим тим и на процес доношења одлука. Постоји више међународних регионалних организација ство-

4) С.Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, оп.цит., стр.79

5) *Ibid.*, стр.80

6) *Ibid.*, стр.81

7) М.Прокопијевић, *Европска унија-увод*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр.85

рених на европском тлу. Прва је Европска конференција локалних заједница (1957.) чије су чланице локалне заједнице из 29 земаља Европе. Она је основана у оквиру Савета Европе; 1975. године је постала њено саветодавно тело и прерасла у Сталну конференцију локалних и регионалних управа Европе. Скупштина европских региона (1987.) чије је седиште у Стразбуру је друга таква организација која има у свом чланству 300 региона из 25 земаља. Циљ ове организације је да се промовише међурегионална сарадња и ојачају економски, културни и социјални односи међу регионима Европе. Она је 1981. године донела Европску повељу о локалној самоуправи.⁸⁾ Њен задатак се сводио на обавештавање регионалних власти о токовима европске интеграције као и на подстицање сарадње међу њима, све до формирања Комитета региона (1992.) као органа Европских заједница који је тај посао преузео. Вишеструки разлози су довели до настанка Комитета региона: потреба да се реформише регионална политика услед пријема неразвијених држава попут Шпаније и Португала и паралелно са тим жеља да се повећа способност локалних актера у спровођењу одлука које се тичу структурних фондова. Комитету региона је претходило формирање Консултативног већа регионалних и локалних власти које је 1988. године основала Комисија са циљем да се побољша имплементација регионалне политике. Комисија је 1990. године предложила да се о увођењу овог тела под окриље Европских заједница расправља на Међувладиној конференцији која је претходила усвајању Уговора о Европској унији (Мастрихт 1992.). Додатни стимуланс дале су немачке савезне покрајине својим предлогом о формирању тела које би представљало регионе и које би успело да угради специфичне регионалне интересе у законодавни процес на европском нивоу.

Комитет региона је састављен од представника региона и локалних институција по државним квотама. Првобитно је било 222 представника а Уговором из Нице (2001.) њихов број је повећан до 350 с обзиром на извесност и близину будућих проширења. Има консултативни карактер као и Економски и социјални комитет а Мастрихтски уговор предвиђа његово консултовање од стране Савета и Комисије у следећим областима: образовање, култура, здравство, трансевропске мреже, привредна и социјална кохезија. Уговором из Амстердама (1997.) право на консултовање је проширено

8) С. Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, оп.цит., стр.83

на још неке области: запошљавање, професионално образовање, саобраћај, социјална политика и екологија.

Табела 2: Структура Комитета региона

Држава	Број представника у Комитету региона
Аустрија	12
Белгија	12
Данска	9
Француска	24
Финска	9
Грчка	12
Велика Британија	24
Холандија	12
Ирска	9
Италија	24
Луксембург	6
Немачка	24
Португалија	12
Шпанија	21
Шведска	12
Кипар	6
Малта	6
Естонија	7
Мађарска	12
Летонија	7
Литванија	9
Словачка	9
Чешка	12
Пољска	21
Словенија	7
Бугарска	12
Румунија	15

Извор: J. Peterson/M. Shacleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002, p. 332

Комитет ради кроз седам комисија: 1. Регионална политика, структурни фондови, социјална кохезија, прекогранична и међурегионална сарадња, 2. Пољопривреда, рибарство, 3. Трансевропске мреже, саобраћај, информатичко друштво, 4. Енергетика, животна средина, 5. Социјална политика, здравство, заштита потрошача, 6. Економска политика, запошљавање, 7. Образовање, култура, омладина, спорт.⁹⁾ За разлику од Економског и социјалног комитета у чије чланство улазе стручна лица, чланови Комитета региона су политички представници високог ранга (поред покрајинских мини-

9) <http://www.cor.europa.eu/>

стара, поједини представници немачких савезних држава су председници регионалних влада) које Савет бира на мандат од 4 године, на предлог државе чланице.

Региони не утичу на европске институције само преко Комитета региона. То је само формални канал утицаја. Региони комуницирају са Бриселом и преко својих централних влада, али и оно што је битно, преко сопствених канцеларија отворених у средишту Европске уније. Оно што се најпре поставља као питање значајно за интеракцију између региона и европских институција јесте формулација регионалног интереса за који се треба потрудити да се оствари кроз законодавни процес. И ту су поново у предности они региони са “јаким” регионалним владама (савезне државе Немачке, Аустрије, Белгије). Француски региони су институционално слаби и имају озбиљне ривале како у департманима тако и у централној влади.¹⁰⁾ Бројни региони имају капацитета да мобилишу различите приватне и јавне актере упркос недостатку институција. Пример за то је Шкотска која је за промовисање својих регионалних интереса успела да покрене огроман број актера из приватног сектора, синдикате, локалне власти, религијске и друштвене лидере.¹¹⁾ Постоје и неки интереси који су заједнички свим регионима као што су институционална питања, међурегионална сарадња и прекогранична питања.

Један од значајних канала утицаја је преко националних влада. На основу члана 203. Уговора о Европској унији дата је могућност државама чланицама да их у Савету министара заступа представник субрегионалне власти у својству министра. Овај члан је уведен због федералних држава. Претходно, они морају да постигну споразум са националном владом о томе шта је њихов интерес.¹²⁾ Региони могу учествовати и у ревизији оснивачких уговора. У неким државама је обавезно да се региони сложе са променом оснивачких уговора (Белгија, Немачка), док у другим они имају само консултативну улогу.

Региони комуницирају и директно са Бриселом али не преко Комитета региона већ преко својих канцеларија отворених у седишту Европске уније. Неки региони су још од 1970. године представљени у Бриселу али њихов број се повећао крајем осамдесетих.

10) M. Keating and L. Hooghe, “Bypassing the nation-state?” in J. Richardson, eds., *European Union – Power and Policy-making*, Routledge, London and New York, 2001. p.243

11) Ibid, p.243

12) Ibid, p.244

Данас их има око 150 и заједнички им је циљ лобирање за сопствене регионалне интересе.

Табела 3: Регионалне и локалне канцеларије у Бриселу, 2004

Држава	Број подржавних канцеларија у Бриселу
Аустрија	12
Белгија	5
Данска	9
Француска	23
Финска	9
Грчка	3
Велика Британија	25
Холандија	15
Ирска	2
Италија	19
Немачка	21
Шпанија	20
Шведска	10
Естонија	1
Мађарска	1
Словачка	3
Чешка	1
Пољска	12

Извор: S. Nix, *The Political System of the European Union*, Macmillan Press LTD, London, 2005, p. 221

Оно што се може извести као закључак из табеле 3 јесте да су више представљене две најцентрализоване државе попут Велике Британије и Француске него Немачка, Шпанија или Италија. Оно што се намеће као логично објашњење је то да су региони централизованих држава отварањем канцеларија добили прилику да се за њихове регионалне интересе у Бриселу „чује“ без обзира на то што немају уставних могућности за аутономно деловање. Поједине регионе представљају јаке економске корпорације (Каталонија) које желе да лобирају за регионалне економске интересе док друге представљају изасланици регионалне владе који лобирају за политичке интересе (Баскија). Кад се ради о Шкотској, циљ њених канцеларија је подједнака усмереност на испуњење и политичких и економских интереса. Италија се дуго опирала отварању заједничке канцеларије њеног региона Алто-Адије и суседног аустријског Тирола због посебне осетљивости по питању мањина.¹³⁾ Регио-

13) M. Keating and L. Hooghe, "Bypassing the nation-state?" in J. Richardson, eds., *European Union – Power and Policy-making*, op.cit., p.245

ни немају пуно утицаја уколико наступају сами, без подршке било централне владе, било великих корпорација у одређеном сектору (у Немачкој су најчешће секторски интереси значајних корпорација повезани са регионалним владама). Улога оваквих канцеларија је поред лобирања и представљања својих ставова Комисији, “покушај да представе регионе као важне учеснике у политичком процесу”.¹⁴⁾

Однос између ЕУ институција и региона није једносмеран како на први поглед може изгледати. Он почива на принципу партнерства. Комисија има значајну улогу у мобилизацији регионалних интереса и као главни стимуланс користи регионалну политику. Познато је да постоје велики диспаратети у погледу развијености региона у оквиру Европске уније. 2/3 буџета ЕУ иде у кохезионе и структурне фондове намењене смањењу регионалних разлика. Регионалне владе аплицирају за структурне фондове Комисији и она новац упућује директно у регионе, наравно уколико су испунили услове за његово добијање. Ова могућност дата регионима у имплементацији регионалне политике утиче на то да поједини аутори (S. Hix) посматрају Европску унију као заједницу у којој је присутно управљање на више нивоа (multy level governance). „Поред тога Комисија је у извештају 1999. године систем у коме националне власти, региони и Комисија заједно учествују у доношењу одлука које су повезане са расподелом структурних фондова, назвала управљањем на више нивоа.“¹⁵⁾ Веће је заједничко учешће регионалних и локалних актера у фази имплементације одлука него у фази креирања. Уколико би се оно повећало и у фази креирања одлука, то би, хипотетички гледано, могло повећати подршку грађана даљем напретку европских интеграција.

Формирање Комитета региона праћено је великим очекивањима али су она само делимично испуњена. Његова улога је још увек саветодавна али оно у чему се огледа релативно позитиван утицај јесте то што представљају значајну интересну групу која има некакве могућности да утиче на процес доношења одлука у Европској унији.

14) Ibid,p.245

15) S.Hix, The Political System of the European Union, op. cit., p.22

3. ПЕРСПЕКТИВЕ РЕГИОНАЛИЗМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Идеја „Европе региона“ није испунила замисли својих протагониста (Anderson, Petschen). Настанак Комитета региона праћен је великим ентузијазмом у погледу тога да он представља одлучујући корак ка успостављању „Европе региона“. Концепт „Европе региона“ подразумева трансформисање Европске уније у правцу заједнице која се налази на пола пута између унитарне и федералне државе.¹⁶⁾ Региони а не државе би били основне административно-територијалне и политичке јединице. Не подразумева се нестанак националне државе и њена дезинтеграција већ се надлежности делом спуштају на регионе а делом се подижу на ниво Европске уније. Тако би се са једне стране Европска унија приближила грађанима услед захтева да се отклони недостатак демократског дефицита, а са друге, концентрација значајних овлашћења у рукама Брисела води већој централизацији. „Власт је на тај начин узглобљена између европског и регионалног нивоа управе“¹⁷⁾ Државе у којима постоје региони са изразитим културно-историјским специфичностима (Корзика у Француској, Баскија у Шпанији) страхују да би давање већих надлежности овим регионима носило опасност од дезинтеграције тих држава.¹⁸⁾

Дискусија око будућности Европске уније је и тренутно актуелна, нарочито ако се узме у обзир чињеница да је предлог Уговора о Европском Уставу пропао а да Лисабонски уговор још увек није ступио на снагу. Са тим у вези, на конференцији о будућности Европске уније у Лакену требало је да буде разматрана и улога региона у новој заједници. Региони Баварије, Каталоније, Северне Рајне-Вестфалије, Салцбурга, Шкотске, Фландрије и Валоније 28. маја 2001. године потписали су политичку декларацију о регионима која је имала за циљ да утиче на дебату о будућности Европске уније. У њој су истакли следеће захтеве: јачање улоге Комитета региона и његово веће учешће у законодавном процесу, добијање могућности тужбе пред Европским судом правде, разграничење надлежности. Њихов главни аргумент је да су региони темељ демократије и да су, имајући у виду њихову близину грађанима, у најбољој позицији да разумеју потребе и проблеме грађана. Оно

16) М.Прокопијевић, Европска унија-увод, оп.цит.,стр. 84

17) Ibid, стр. 84

18) С.Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, оп.цит., стр. 87

што је био резултат дебате о будућности Европске уније јесте да питању региона није придавана велика важност нити у Лакену, нити у Лисабону, осим што је једна радна група којој је тема била субвенционалност, посматрала регионе у контексту „доношења одлука на нивоу што ближе грађанима”. Тако и идеја „Европе региона“ остаје да чека неки повољнији тренутак за своје остварење.

ЗАКЉУЧАК

Расправе о изгледу Европске уније присутне су од самог њеног настанка: хоће ли се више кретати у правцу стварања федералне структуре или у правцу мање-више централизоване уређене заједнице. У том контексту треба посматрати и идеју „Европе региона“ као једног од корака ка стварању федерације. Извесно је да ова идеја није остварена у пракси онако како су то замислили њени идејни творци. Иако државе имају подељену улогу у процесу одлучивања са регионалним структурама и европским институцијама, држава остаје главни актер обеју процеса: европеизације и регионализације. Смањење улоге државе није остварено, унија остаје „унија држава“, пре свега.

И поред значаја који процес регионализације има на јачање плурализма унутар уније, мало је вероватно да ће ускоро идеја „Европе региона“ заживети у пракси. Један од разлога за то јесте и неједнака политичка снага региона услед недостатака уставних овлашћења за спољно деловање. Али, они и даље настављају да траже већи утицај на европске институције. Оно што у овом тренутку могу да добију јесте већи утицај оних региона који су добро институционално опремљени, имају финансијску аутономију и способност за самостално деловање. Колико ће они бити успешни у томе зависи од националне државе, односно од количине овлашћења која им она пренесе. Идеја „Европе региона“ остаје да чека неки другачији сплет унутрашњих и међународних околности и јачу политичку вољу да би била остварена на простору Европске уније.

ЛИТЕРАТУРА:

- Слободан Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Београд, 1998.
- Мирослав Прокопијевић, Европска унија - увод, ЈП Службени гласник, Београд, 2005.

- M. Keating and L. Hooghe, “Bypassing the nation-state?” in Jeremy Richardson, eds., *European Union – Power and Policy-making*, Routledge, London and New York, 2001.
- Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Macmillan Press LTD, London, 2005.
- J. Peterson and M. Shacleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002.
- <http://europa.eu/>, 10.11.2008.
- <http://www.cor.europa.eu/>, 10.11.2008.

Jelena Todorovic

Institute for Political Studies, Belgrade

REGIONALISM - THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION?

Summary

The European integration and regionalisation processes are transforming the traditional concept of national state. There is a tendency of transition of power from the national state to: supranational level (level of the European institutions) and sub-national level (level of the regions). Although the decision making power still mainly remains in the hands of national states, the role of the European institutions and regions is permanently growing. After adoption of Treaty on European Union (1992), which introduces Committee of the regions, some authors predict that in the near future “Europe of the regions” could replace Europe of national states.

The main goal of this study is to explore topics such as: - constitutional position of regions in the EU system, considering the diversity in their size, constitutional empowerment, economic development etc;- modalities of regional cohesion: - influence of the regions on the decision making process; - degree of implementation of “Europe of the regions” model and its perspectives.

Key words: regions, regionalism, Committee of the Regions, sub-regionalism, supra-regionalism.