

UDK: 342.25(497.6)
Biblid 0543-3657, 68 (2017)
God. LXVIII, br. 1166-67, str. 118–137
pregledni članak
Primljen: 12.12.2016.

Ljiljana M. MUDRINIĆ¹

Političke pretpostavke zasnivanja regionalizma i regionalizacije u Bosni i Hercegovini

SAŽETAK

Predmet ovog rada jesu političke pretpostavke zasnivanja regionalizma i regionalizacije u Bosni i Hercegovini. Kakva su iskustva drugih zemalja i opšte pretpostavke za razvoj regionalizma, te kakvi su geopolitički aspekti regionalizma u Bosni i Hercegovini. Regionalizaciju podstiču strateški, ekonomski i često, kulturni činioci.

Intenzivnijom regionalizacijom, učvršćivanjem bezbijednosnih, privrednih, kulturnih, vjerskih i drugih oblika veza i savezništva države određene regije produbljuju postojeće ili definišu nove oblike regionalne povezanosti.

Ipak, kada je BiH u pitanju treba reći da ne postoji jasna i usaglašena regionalna politika i usaglašenost na svim nivoima „vlasti” ili, tačnije, „upravljanja” o pravcu u kome regionalna politika treba da se razvija.

Ključne riječi: Regionalizacija, regionalizam, globalizacija, regionalna integracija, regionalna politika.

Uvod

U kategorijalnom pogledu, region je oblast unutar jedne države a regionalizacija je proces stvaranja regiona i načina vođenja politike države usmjerene na specifične potrebe pojedinih područja i njihovog skladnog razvoja, dok regionalizam predstavlja težnju pojedinih područja da se konstituišu i priznaju kao regioni sa određenom autonomijom, i pravnim pretpostavkama za to.

¹ Dr Ljiljana Mudrinić, e-mail: mudrinic.ljiljana243@gmail.com

Regionalizam se može posmatrati i kao ideologija koja ističe individualnost determinisanu regionalnim karakteristikama, na osnovu kojih se ponekad zahtijevaju i politička prava za imenovanu regiju.²

Postoje i druge definicije regionalizma, kao što je planerska *Milovana Radovanovića* prema kojoj je regionalizam „jedan od osnovnih pristupa i principa naučnog poznavanja, prostornog diferenciranja i integrisanja, razvojnog usmjeravanja, planiranja i uređenja geografskog prostora”

Politika regionalnog razvoja označava cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih prema jačanju konkurentnosti regionalnih i lokalnih jedinica u skladu s načelima održivog razvoja i smanjivanju regionalnih nejednakosti prema stepenu razvijenosti.

Ostvarivanje ciljeva regionalnog razvoja nije moguće postići spontanim djelovanjem ekonomskih i drugih faktora. Regionalnim razvojem se mora upravljati, prije svega, sa nivoa države, formulisanjem jasnih principa regionalne politike na makroekonomskom nivou.³

Dugo vremena se regionalna politika iscrpljivala u skoro isključivom tretiranju razvoja nerazvijenih područja, što je dovelo do toga da nije postojala jasno definisana i institucionalno uređena cjelovita politika regionalnog razvoja, koja bi kao minimum obuhvatila: regionalnu usklađenost privrede kao cjeline; teritorijalnu podjelu rada po regionima; način i oblik ostvarenja ekonomskih veza između regiona; specijalizaciju

² Berislav Blagojević, Etnoregionalizam u Evropi. <http://konkursiregiona.net/berislav-blagojevic-etnoregionalizam-u-evropi-3/> Preuzeto 5.5.2017.

³ Cilj politike regionalnog razvoja je doprinijeti društveno-privrednom razvoju, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uslova koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala.

Prvo, razvoj regija kojim se nastoji postići bolja povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s centralnim razvojnim prioritetima, a koji pruža osnovu za strateško planiranje i izradu razvojnih programa uz uključenost partnerstva u kojem su zastupljene sve interesne grupe i koji su u saglasnosti s razvojnim prioritetima centralnog nivoa.

Drugo, razvoj potpomognutih područja kojim se osigurava podrška svim područjima s društveno-privrednim razvojnim teškoćama za povećanje i optimalno korištenje njihovog razvojnog potencijala. Glavni je cilj doprinijeti ravnomjernijem regionalnom razvoju pomažući potpomognutim područjima da ostvare brži društveno-privredni razvoj i tako smanje zaostajanje za ostalim područjima.

Treće, razvoj pograničnih područja odnosi se na stvaranje podloge za razvoj koordinirane, sistemske i strateški usmjerene saradnje na lokalnom, regionalnom i centralnom državnom nivou, s partnerima iz susjednih zemalja i ostalih regija Evropske Unije kako bi se smanjio negativan utjecaj granica i promovisala društveno-privredna kohezija u pograničnim područjima. Cilj će biti ostvaren jačanjem prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje, putem zajedničkih lokalnih i regionalnih inicijativa, uz uzimanje u obzir ciljeva privredne i društvene kohezije.

Berislav Blagojević, Etnoregionalizam u Evropi, <http://konkursiregiona.net/berislav-blagojevic-etnoregionalizam-u-evropi-3/> Preuzeto 5.5.2017.

regiona u skladu sa osnovnim materijalnim uslovima i pretpostavkama za razvoj; spoj sektorskog i regionalnog razvoja, itd.

Strateški cilj politike regionalnog razvoja, u okvirima dugog roka, jeste skladniji razvoj na cijeloj teritoriji koji će omogućiti ublažavanje razlika u životnom standardu stanovništva između pojedinih regiona.⁴ Politika skladnijeg regionalnog razvoja treba da se ostvaruje kroz prioritetne razvojne programe koji obezbjeđuju izmjenu proizvodne strukture i razvoj nerazvijenih, posebno brdsko-planinskih područja.

Imajući u vidu svu složenost problema na području BiH, neophodno je stvoriti uslove za vođenje jedinstvene politike regionalnog razvoja na nivou čitave zemlje i izvršiti odgovarajuće promjene u privredno-sistemskom ambijentu kako bi se što efikasnije odgovorilo na novo geopolitičko okruženje i fundamentalne promjene političke, ekonomske i strateške karte regiona jugoistočne Evrope i Balkana.

Iskustva u svijetu i opšte pretpostavke

Iako svaka od nacionalnih država sadrži niz unutrašnjih podjela i nivoa vlasti, najznačajnije su teritorijalne podjele između centralnih, odnosno nacionalnih vlada i različitih regionalnih, lokalnih i vlada država. One su prije svega uslovljene ustavnim uređenjem države, to jest postojanjem federalnog i unitarnog sistema vlasti. U svakom sistemu postoji određena teritorijalna raspodjela vlasti koja daje okvir u kome se odvijaju odnosi između centra i periferije. Sve savremene države izložene su različitim pritiscima, ali oni nisu iste jačine. S jedne strane, privredni, međunarodni i drugi činoci, doveli su do naizgled nezaustavljivog kretanja ka centralizaciji. S druge strane naročito na kraju dvadesetog vijeka, usponom etničke, regionalne i političke zajednice pojačane su centrifugalne težnje.⁵

Što se tiče perspektive regionalizacije u BiH, izgleda da nažalost još nije sazrelo vrijeme da se postavi pitanje: Kakva strategija institucionalne regionalizacije je najfunkcionalnija u ovom trenutku? Još se „lome koplja“ unutar političke i kulturološke elite oko toga da li je državi uopšte potrebna regionalizacija.⁶

⁴ Svaka jedinica lokalne samouprave, a samim tim i region kojem pripada, ima svoje specifičnosti prepoznate kao „teritorijalni kapital“. U njenom teritorijalnom kapitalu leži osnova različitosti pojedinačne jedinice lokalne samouprave u odnosu na druge, i istovremeno predstavlja osnov za njen razvoj i privlačenje investicija. Cilj politike regionalnog razvoja je da pomogne JLS i regionima kojima pripadaju da iskoriste svoj teritorijalni kapital i na taj način povećaju svoju konkurentnost u odnosu na druge regione. Izvor: Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, Commission of the European Communities, 2008 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf

⁵ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004., str.303.

⁶ Jovan Komšić, „Pretpostavke razvoja regionalne demokratije“, u zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012., str. 29-44.

Od problema u regionalnoj strukturi države, veći je onaj u kvalitetu političkog liderstva, izbornom zakonodavstvu, poreskom sistemu, prevelikoj bliskosti političara sa biznisom i industrijom, zatim, u neefikasnom pravosudnom sistemu, mogućnostima vječnog mandata pojedinaca u parlamentu (i van njega), neadekvatnom sistemu prisustva na tržištima, kao i u blagim kaznama ili nekažnjavanju prekršilaca zakona iz redova javnih ličnosti. Pri tom, dva od deset načina promjene odnose se na sistem upravljanja na više nivoa, kao i strukturu parlamenta, koja bi trebalo da odgovara regionalnom uređenju zemlje.⁷

U novim strategijama pametnih specijalizacija, partnerstava i upravljanja na više nivoa, pri čemu su regioni značajni oslonci obnove, mobilizacije i dodavanja vrijednosti, prepoznaje se realna šansa za stabilizaciju i prevladavanje kriznih tokova. O relevantnosti ovakvih ideja govori i strateško opredjeljenje EU (Akcioni plan 2000-2020. za pametne specijalizacije).

Svaka politika traži izdatke i znatna sredstva, a regionalna politika je u tom pogledu zahtjevnija od većine drugih politika. Razvojno malaksala i finansijski iscrpljena, privreda neće moći sebi lako priuštiti dodatni teret znatnijih intervencija u regionalnoj dimenziji razvojne politike, sve i kad bi za to postojala politička volja. S druge strane, ovu zemlju, pored notornih resursnih ograničenja, žestoko pritiskaju manje vidljiva, ali zato nipošto zanemarljiva institucionalna i druga upravljačka ograničenja.

Za ambicioznije postavljenu regionalnu politiku ovo vrijeme sigurno nije pogodno, a veliko je pitanje da li će u doglednoj perspektivi uopšte i biti. Sve i kad bi postojao kapacitet za svjesno društveno djelovanje u regionalnoj dimenziji razvojne politike, ostaje neizvjesno da li bi ono moglo uspješno se suprotstaviti silama spontanosti. To je neizvjesnost strateškog dometa, a ostala bi nerazrješena čak i kad bi bilo izvjesno da će se dugoročni učinci ostvariti onako kako se u nekim krugovima vjeruje i kad bi se takvo djelovanje tačno poklopilo sa linijom najšire shvaćene društvene racionalnosti.⁸

Regionalizacija u BiH pretpostavlja rješavanje nekoliko grupa dilema.

Prva se odnosi na postizanje najšireg društvenog konsenzusa o modelu regionalizacije i tempu implementacije, koji ne bi bili obojeni stranačkim i ideološkim interesima i kao takvi podložni promjenama kad se promijeni vladajuća garnitura.

Druga grupa pretpostavki tiče se promjena u institucionalnom dizajnu, koje su pojačane podsticajima za češću primjenu instituta direktne demokratije, kako u lokalnoj samoupravi tako i na nacionalnom planu.

Treća je napuštanje aktuelnog proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenom blokiranom listom kandidata.

⁷ Ibid, str. 29-44.

⁸ Ljubomir Madžar, „Smetnje i prepreke u politici regionalnog razvoja“, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 45-60.

Takav izborni model suštinski se pretvara u samolegitimaciju stranačkih elita putem volje birača, koji glasaju bez prave mogućnosti da biraju.

Za otklanjanje ovih pretpostavki potrebna je promjena ustavnog i zakonodavnog okvira, i to je najbitnija pretpostavka, jer novog ustava nema bez širokog konsenzusa koji treba da učvrsti principe koji nas legitimišu kao političku zajednicu. Ali potrebna je i promjena svijesti ključnih aktera, političke elite i građana. Bez jačanja participativne političke kulture normativne pretpostavke neće biti stvorene, niti ima izgleda da se primjenjuju i poštuju.⁹

BiH bi mogla da iskoristi iskustva procesa regionalizacije kako u zemljama EU tako i u nizu postsocijalističkih država i da osmišljenom politikom ubrza ovaj proces. Za realizaciju tog projekta postoji niz dodatnih pretpostavki, pored dilema na koje smo ukratko ukazali, a sa kojima se susreću države i društva koji su projekat regionalizacije davno započeli.

Prva se odnosi na uvrežen stav da regionalizacija sama po sebi jeste iskorak u demokratizaciji jer pretpostavlja efikasniju alokaciju ekonomskih resursa, racionalnije korišćenje i upravljanje približavanjem procesa odlučivanja građanima. Ono, opet, samo po sebi pretpostavlja dizajniranje institucija da to omoguće, a sve zajedno treba da rezultira jačim uticajem na politiku i odluke, ne samo na lokalnom i regionalnom nego i na nacionalnom nivou. Na ovom stavu regionalna demokratija često ostaje u sjenci drugih aspekata regionalizacije– ekonomskog razvoja, korišćenja resursa, zaposlenosti, ravnomjernog razvoja itd. U takvom kontekstu često se idealizuje sam koncept ili se pak on sam po sebi diskredituje naglašavanjem potencijalno negativnih posledica koje se mogu javiti u regionalnom modelu uređenja države i društva. U tjesnacu dominantnih teorijskih pristupa, do nipodaštavanja, koje zagovornici na obe strane nastoje empirijski verifikovati, ostaju po strani pretpostavke koje se moraju ostvariti kako bi zamišljeni model očekivane, teorijski utemeljene ciljeve pretvorio u pozitivnu praksu. Time bi se izbjegli problemi koji mogu devalvirati sam koncept regionalizma standardnim prigovorima o dezintegraciji države slabljenjem centralnih vlasti, usložnjavanjem političkog sistema, povećavanjem administracije, podsticanjem birokratizacije i neprozirnosti odlučivanja itd. Ova situacija je izvjesnija za društva koja su na početku procesa regionalizacije. Naglašenija je u društvima koja sa samom idejom decentralizacije imaju ozbiljne dileme, velike stručne i političke podjele.

Druga se tiče procesa i dometa regionalne demokratije u državama Evropske unije. Taj proces traje decenijama, sa podsticajem Evropskih institucija i bez njega. On se ne odvija pravolinijski, bez dilema i jednoobrazno u svim državama, ali napreduje tako da postaje jedan od principa konstituisanja i funkcionisanja EU, i to izgleda nepovratno. Zajednički imenitelj ovakvog modela regionalizacije kao oblika decentralizacije jeste to što je začet u jakim,

⁹ Mila Jovanović, „Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije“, u zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012., str. 61-72.

izgrađenim i zaokruženim nacionalnim državama sa konsolidovanom demokratijom, u trenutku kada centralna vlast shvata da model unitarne države, iscrpljen ekonomskim problemima, postaje uzak okvir, ne samo za održavanje dostignutog nivoa standarda nego i očekivanog razvoja.

Treća se tiče opštijih iskustava i standarda regionalne demokratije. Trijumf demokratije kao ideologije i modela uređenja društva od sloma socijalističkog koncepta, raznih autoritarnih formi vladanja u afričkim, azijskim i latinoameričkim državama, do autokratskih arapskih režima, nije umanjio kritike i nedoumice o njenim ograničenjima i slabostima. Neke od njih su konstante u razvoju demokratije. Na njih se nadovezuju tako i novi prigovori, kritike i dileme kao rezultante razvoja civilizacije. Demokratija je bila i ostala jedan od najkontroverznijih fenomena koja po svojim izvornim svojstvima izgleda znatno rafiniranije kao teorijska koncepcija, manje ubjedljivo kada se analizira kroz sistem normativnih rješenja, a sasvim problematično kada se evaluira kroz domete empirije, dostignuća u realnom životu, u praksi. Ova generalna upozorenja važe za sve nivoe promišljanja i praktikovanja demokratije i opominju da teorijske glorifikacije i političarske proklamacije često imaju slabe ili čak loše efekte u realnosti. Razmatranje koncepta regionalne demokratije uvijek mora imati u vidu te činjenice.

Evropska unija je koncipirala odgovor na ove dileme Nacrtom povelje o regionalnoj demokratiji Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope.¹⁰ Belgija je država koja je prošla kroz sve faze od klasične unitarne države do federacije. Italija je regionalizovana unitarna država sa posebnim regionima, sa reformama koje imaju neke karakteristike federalizacije. Španija je svoju tranziciju ka demokratiji oslanjala na elemente italijanskog sistema, kao i njemačkog sistema kooperativnog federalizma. Evropeizacija i regionalizacija su dvije strane istog procesa, koje se ojačavaju komplementarnim elementima demokratskog učešća i odgovornosti.¹¹ Prvi

¹⁰ Mila Jovanović, „Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije“, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, op.cit., str. 61-72.

¹¹ Evropeizacija-Poevropljivanje, podvrgavanje evropskom načinu života, poprimanje evropske kulture i civilizacije. Termin evropeizacija se promijenio. Evropeizacija je u 19. vijeku značila nacionalno samoopredjeljenje, stvaranje nezavisne nacije, odvajanje od Otomanske imperije, od Austro-Ugarske. Sada evropeizacija znači nešto sasvim drugo; smanjivanje nacionalnog i pripremanje za priključivanje jednom tijelu koje je nadnacionalno. U poslednjih 20 godina Balkan i Evropa, nekako ponovo, po ko zna koji put u istoriji, razmijenili su mjesta. Dok je bivša domovina postala grupa nacionalnih država, Evropa je sad višenacionalna sredina u kojoj postoji anksioznost zbog mogućih nacionalnih sukoba. Pariz, Amsterdam, London su višenacionalni na način koji nas iz bivše Jugoslavije ponekad brine a ponekad zasmijava, a koji je u stvari vrlo prepoznatljiv. Sada u Evropi postoje neke kvote, tabui da iz svake nacije po jedno, dvoje, troje, bude uključeno i predstavljeno u određenim tijelima. Mi to tako lijepo prepoznajemo. I zato svoje jugoslovensko iskustvo, pozitivno i negativno, treba da iskoristimo u Evropi a ne da ga zaboravimo. Preuzeto iz: Balkan je mikrokosmos Evrope, Vesna Goldsvorti, vanredni profesor na univerzitetu Kingston u Londonu, *Politika*, 14.12.2009. www.politika.rs

se ogleda u potrebi da regioni i lokalne vlasti postanu aktivniji u evropskoj areni. Drugi element pretpostavlja da evropske aktivnosti treba da budu predmet pažnje i uključivanja prosječnog građanina.

Na nacionalnom planu uključivanje građana demokratsko učešće realizuje se preko različitih sistema institucija sa različitim rezultatima. U evropskom prostoru to se dodatno podstiče i ojačava sve plodotvornijom saradnjom i horizontalnom razmjenom iskustava i učenja preko regiona i lokalnih vlasti i institucija EU. Uočava se dominacija nacionalnih stranaka u lokalnim politikama.

Postoji tendencija da regionalni i lokalni, kao i evropski izbori jednostavno postaju refleks politike na nacionalnom planu, a ne izraz regionalnih, lokalnih, ili evropskih specifičnosti. Građanin, dakle, nije sklon da izbore na ovim nivoima tretira sa istom ozbiljnošću kao nacionalne izbore. Trend se ogleda i u opadanju broja birača na regionalnim i lokalnim izborima, osim, naravno, u onim zemljama u kojima je glasanje obavezno. Svi pokazatelji ukazuju na to da građani većinom, a posebno mlađe generacije, nisu dovoljno uključeni u političke procese, ne samo u pogledu neposrednog glasanja nego i u vezi sa mogućim učešćem u drugim oblicima koji im stoje na raspolaganju u formama i procesima utvrđivanja politike i suštinskih odlučivanja. Jedan od osnovnih izazova za unapređenje regionalne i lokalne demokratije, dakle, jeste kako građane efikasnije uključiti i uspješnije motivisati za učešće u politici.

Regionalna demokratija se vidi kao instrument koji „ublažava posledice globalizacije u državama članicama” upravo preko regionalnih politika za podsticanje privrede, socijalne solidarnosti, kulturnog razvoja i zaštite regionalnih identiteta, ali i integracije manjina, prekogranične saradnje, promovisanja regionalnog jezičkog nasleđa. Pretpostavka za to je postojanje regionalnog nivoa vlasti u kojem postoje demokratski izabrani i slobodno organizovani organi za donošenje odluka, koji raspolazu dovoljnim stepenom autonomije i dovoljnim resursima za izvršavanje utvrđenih nadležnosti. Preambulom se načelno određuje odnos regionalne prema centralnoj vlasti, potenciranjem obaveza regionalnih entiteta da poštuju „principe suvereniteta, nacionalnog integriteta i ključnih nacionalnih interesa u procesu evropskih integracija, kao i da svojim djelovanjem moraju doprinositi miru i stabilnosti između evropskih nacija i naroda”.

Odnos prema lokalnoj samoupravi načelno se određuje stavom da se regionalna demokratija ne smije ostvarivati na račun autonomije lokalnih vlasti, te da su povelje o lokalnoj samoupravi i regionalnoj demokratiji komplementarne. Kao glavne elemente regionalne demokratije Evropska povelja o regionalnoj demokratiji definiše: princip demokratskog upravljanja; učešće građana; princip supsidijarnosti; princip dobrog upravljanja i uprave; koncept i definiciju regionalne vlasti; odnose sa lokalnim vlastima; princip lojalnosti i poštovanja teritorijalnog integriteta; princip kohezije; ustavnu ili pravnu osnovu regionalne samouprave; djelokrug regionalne samouprave;

pravo na samoinicijativu; regionalne izabrane organe; uslove obavljanja funkcije izabranih predstavnika koji sačinjavaju regionalne organe; resurse regionalnih organa vlasti; pravo na udruživanje; međuregionalnu saradnju i spoljne odnose; pravo na konsultovanje; nadzor nad aktima regionalnih organa vlasti i zaštitu regionalne samouprave. Svi ovi elementi detaljno su definisani, a države potpisnice moraju u potpunosti prihvatiti i poštovati ovaj dio Evropske povelje o regionalnoj demokratiji.¹²

Tako, na primjer, u Španiji ima 26 statističkih (NUTS I i II) regiona i 16 teritorijalno-političkih regiona; u Velikoj Britaniji ima 49 statističkih (NUTS I i II) regiona, a u toku je proces nastanka (tzv. devolution) tri teritorijalno-politička regiona (Vels, Škotska i Sjeverna Irska). U Francuskoj, za razliku od toga, postoje samo administrativni regioni, njih 27, a u nekim državama Evrope samo statistički. Tako su za Španiju regioni očigledno pitanje (pokušaja) opstanka, a za Francusku je čak i sam termin neprihvatljiv kad je u pitanju Korzika, koja se zove „teritorijalni kolektivitet“, dok su sve ostale teritorije u Francuskoj administrativni regioni. Drugačije rečeno, regionalizovana država nije ni „bolja“ ni „demokratskija“ od države koja to nije, ukoliko za to ne postoje stvarni, nužni i dovoljni razlozi. Ti razlozi su ozbiljna i neotklonjiva potreba regionalne reprezentacije i artikulacije njihovih legitimnih i političkih interesa. Postojanje takve potrebe je neizvjesno svojstvo i interes države. tj. nije kao, na primer, lokalna samouprava njena nezaobilazna odlika.

Zato nije opravdano među osnovna pitanja regionalizma uvrstiti raspravu o tzv. pozitivnim i negativnim svojstvima tog oblika, a posebno ne o tome da li je regionalizam komplikovaniji, skuplji i manje efikasan oblik od unitarizma. Suština je upravo suprotna, tj. društvena struktura jedne države je već bila tako složena da je upravljanje njome postalo komplikovano, skupo i manje efikasno nego u državama koje se nisu opredijelile za teritorijalnu organizaciju sa više administrativnih nivoa. Dakle, regionalizam nije unaprijed preferirano (željeno) stanje nego odgovor na već nastale okolnosti, zbog čega je „iznuđeno“ stanje. O tome svjedoče i činjenice o plimama i oseama teritorijalnih ustrojstava kako starih tako i modernih država. Naime, i federacije i unitarne države konkretno postoje u širokom rasponu stepena centralizacije i decentralizacije tako da se mogu uporediti sa nijansama u spektru duginih boja. Zbog toga se u praksi otkriva da je najdecentralizovanija unitarna država bliža federaciji nego unitarnoj državi (npr. Italija), a najcentralizovanija federacija bliža unitarnoj državi (npr. Austrija).¹³

Ovakvom metodom predmet analize se širi tako da se razmotre: Indonezija, Holandija, Kina, Filipini, Tanzanija, Hrvatska (do 2000. godine),

¹² Ibid, 61-72.

¹³ Vladan Kutlešić, „Osnovna pitanja uređenja regionalne države –komparativni pristup“, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 73-82.

Ukrajina i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ove države u formalnom smislu pripadaju opštoj grupi unitarnih država. Pored unitarnih, tu su i federacije, počev od Austrije pa sve do Malezije, ukupno 26 federacija – Argentina, Australija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Kanada, Komori, Etiopija, Njemačka, Indija, Irak, Meksiko, Mikronezija, Nepal, Nigerija, Pakistan, Rusija, Sen Kits i Nevis, Južni Sudan, Sudan, Švajcarska, SAD i Venecuela. Među pomenutim federacijama u formalnom smislu ima onih koje su toliko centralizovane da su bliže unitarnoj državi, kao Austrija ili kao Malezija, koja je toliko decentralizovana federacija da se postavlja pitanje da li je uopšte jedna država ili je konfederacija, savez više država.

Analiza država koje imaju regione kao teritorijalno-političke jedinice pokazuje da se broj tih jedinica kreće od dvije (Komori, Sen Kits i Nevis) do 140 (Fi lipini), ali da veliki broj regiona, 40 i više, imaju još samo USA (52) i Rusija (82). Drugačije rečeno, broj regiona u većini država se kreće između 3 i 40, a u samo dvije države taj broj je veći, odnosno manji. U vezi s brojem regiona, dosadašnja praksa je pokazala da države sa malim brojem regiona (do četiri) nisu stabilne i dugovječne – Kipar, Čehoslovačka, SR Jugoslavija i Državna Zajednica Srbija i Crna Gora.

Komparativna praksa takođe je pokazala da veličina državne teritorije nije u direktnoj srazmjeri s brojem regiona, jer i male države mogu imati veliki broj regiona (npr. Švajcarska – 26), kao što postoje i velike države sa malim brojem regiona (npr. Kanada sa 13 i Australija sa 9). Drugačije rečeno, očigledan je veliki uticaj istorijskih, geografskih, nacionalnih i ekonomskih činilaca, odnosno očigledno je da je svaka država slučaj za sebe u pogledu kombinacije uticaja pomenutih činilaca.

Praksa takođe pokazuje da je samo Velika Britanija primjer asimetrične regionalizovane države, tj. da pored regiona postoji i dio države koji nije teritorijalno-politički organizovan kao region već je ta teritorija pod direktnom i isključivom vlašću centralnih državnih organa. Ali, proces tzv. devolucije u Velikoj Britaniji još uvijek traje i pitanje teritorijalno-političkog organizovanja je otvoreno. Dakle, osim Velike Britanije, teritorije svih ostalih ovdje navedenih država su u cjelini simetrično prekrivene regionima.

Međutim, od krucijalne važnosti je to da ti regioni u većini slučajeva nisu istog tipa, odnosno više ili manje se međusobno razlikuju po stepenu „regionalizovanosti”, što je vidljivo iz njihovih položaja i nadležnosti. Dakle, sem nekoliko regionalnih država (npr., Holandija, Austrija, Njemačka), sve ostale razlikuju bar dva tipa regiona (Indonezija, Italija, SAD, Tanzanija, Argentina, Meksiko, Indija), neke tri tipa (Filipini, Ukrajina, Pakistan), dok Kina ima četiri tipa, a Rusija šest tipova regiona. Najveći broj različitih tipova regiona postoji u Španiji, jer je svaki region postao slučaj za sebe, različit od drugih i definiše se pri potvrđivanju statuta konkretnog regiona. Proizlazi da fleksibilnost ne samo da je moguća nego se čini kao važan odgovor na različite uslove i potrebe različitih dijelova teritorije iste države.

U vezi s vrstama regiona treba još jednom ukazati na to da su se postupnost i višefaznost regionalizacije pokazali kao važni stabilizirajući i legitimizirajući faktori, naročito kada je ta dinamika različita za regione gdje postoje raznovrsne uslovljenosti. O tome svjedoče primjeri Španije i Italije, tokom višedecenijskog perioda i uz primjetne razlike između regiona iste države. Čini se da je istim putem krenula i Velika Britanija, koja se od 1997. postupno i nejednako regionalizuje („devoluirala“).

Iako se često navodi da su regionalni organi „međuvlast“ između centralne vlasti i lokalne samouprave, to je tačno samo šematski i organogramski. U stvari, suština regionalnih nadležnosti nije odnos između centralne-države i lokalne-samouprave, već to što regioni vrše određeni dio državne vlasti, i u tome se regioni jasno razlikuju od višestepenog sistema dvostepene ili trostepene lokalne samouprave u pojedinim državama (Poljska). Ovo određenje ne mijenja činjenica što ponegdje regioni zbog racionalnosti „regionalizuju“ (povezuju) neke poslove više jedinica lokalne samouprave, ali regioni zbog toga nisu osnivani. Dakle, krug poslova u regionalnoj nadležnosti potiče iz kruga državnih poslova koji se prenose sa državnog nivoa na nivo uži teritorijalnih jedinica. U stvari, radi se o podjeli ukupnog fonda državnih poslova i to na one koje obavljaju samo centralni organi, one koje obavljaju samo regionalni organi i na one poslove koje zajedno (komplementarno) obavljaju i jedni i drugi. Pri tome su isključivi poslovi centralne vlasti oni poslovi koji su izraz i garancija državnog jedinstva spolja i iznutra (na primjer, odbrana, bezbjednost, opšta spoljna politika i međunarodni odnosi, makroekonomski uslovi i jedinstveno tržište, osnovne slobode i prava čovjeka). U isključivoj nadležnosti regiona mogu se naći javno obrazovanje (svih stepena, rjeđe visoko), javno zdravstvo, socijalne službe i sl. Poseban značaj imaju podijeljene nadležnosti, gdje centralna vlast po pravilu određuje načela, principe i okvire, a regionalna vlast na toj osnovi potpuno i detaljno uređuje sva ostala izvedena pitanja.

Komparativno posmatrano, razmještaj, vrsta i broj poslova su se tokom istorije mijenjali i nekada kretali u pravcu smanjenja regionalnih nadležnosti i proširivanja centralnih nadležnosti (naročito u vezi sa tzv. novim poslovima – informatikom, komunikacijama), ali i obrnuto – proširivanjem regionalnih nadležnosti na dobrovoljnim osnovama i podsticanjem (naročito novčanim) od strane centralne vlasti (Kanade i SAD). U vezi s podjelom nadležnosti od krucijalnog značaja je uočiti izrazitu fleksibilnost, pragmatičnost i nesimetričnost, koje omogućavaju da se u isto vrijeme različiti dijelovi jedne države uspostave u različitim oblicima i stepenima regionalne autonomije.

Pravni akti regionalne države moraju da zadovolje naizgled dva protivrječna cilja: sa jedne strane, laku promjenu kad postoji legitimni zahtjev, ali i sprječavanje promjene kad za to ne postoji legitiman osnov. Zbog svega toga pitanje nadležnosti u regionalizovanim državama je uvijek pitanje procesa, a ne sporadičnih stanja i pitanje neutemeljenih kretanja u raznim smjerovima, koji mogu u isto vrijeme biti u nekoj oblasti ili za neke

regione centralizacija, a za druge regionalizacija. Iskustva Španije i Kanade u tom pogledu su signifikantna.

Može se zaključiti da regionalna država nije oblik države koji bilo ko treba da „želi“ ili da mu „teži“ zbog toga što je „viši“ ili „bolji“ oblik demokratije. U državi gdje postoji, regionalizam je izraz nespornog, politički legitimnog, teritorijalnog subjektiviteta i identiteta, zbog čega se i vrši političko teritorijalna dekompozicija ranije unitarne države. Regionalne države su nastajale postupno i fleksibilno, a njihov dalji razvoj, po pravilu, nije bio ni ujednačen, a nije bio ni simetričan za sve konstitutivne dijelove jedne države.

Svaka regionalna država je primjer za sebe i nastala je kao praktičan odgovor na objektiviziranu potrebu, tj. samo tako je mogla i biti djelotvorna.

O tačnosti ove tvrdnje svjedoče i dvije „regionalizacije“ koje su sada u toku - devolucija Velike Britanije i preuređenje Holandije poslije promjene Ustava iz 2010. godine. U vezi s tim, preuzimanje rješenja iz drugih država ili primjena instant recepta (Evropska povelja regionalne demokratije) pogrešni su i mogu biti štetni. Poznavanje komparativnih iskustava je korisno samo kad je inspiracija za originalnu kreativnost. Sve drugo je ono što je Daniel Elazar s pravom okarakterisao kao (constitutional shopping).¹⁴

Geopolitički aspekti regionalizma u BiH

Prema jednom viđenju Endrua Hejvuda, globalizacija podstiče saradnju i harmoniju, zbog čega će sve veći dio svijeta biti integrisan u sistem ekonomske i političke međuzavisnosti. Međutim po alternativnom gledištu ovi trendovi globalizacije stvaraju nove oblike napetosti i sukoba koji zbog smanjene djelotvornosti nacionalnih vlada obično dovode do jačanja regionalizacije.¹⁵

Pošto nacionalne države postaju sve manje efikasne u pružanju bezbjednosti i ostvarivanju stabilnosti i napretka, ovi ciljevi se sve više postižu kroz saradnju sa susjednim i geografski bliskim državama. Odnos između globalizacije i regionalizacije je ipak nejasan. Regionalizacija može jednostavno da bude korak ka globalizaciji: na početku porast ekonomske međuzavisnosti, vjerovatno ima regionalni karakter, pri čemu su regionalne organizacije u stanju da regulišu odnos između nacionalnih država i globalnih snaga.

S druge strane regionalizacija može da bude i pojava suprotna globalizaciji, oblik otpora globalizaciji. Najmračniji istorijski primjer na kome

¹⁴ Vladan Kutlešić, „Osnovna pitanja uređenja regionalne države –komparativni pristup“, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, op.cit. str. 73-82

¹⁵ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 277.

se zasniva ovo objašnjenje je slabljenje i uništenje otvorenog međunarodnog ekonomskog poretka na kraju devetnaestog vijeka, do kojeg je dovelo širenje ekonomskog nacionalizma. Rastući protekcionizam i ekonomsko suparništvo značajno su doprinijeli povećanju međunarodnih napetosti koje su na kraju dovele do Prvog svjetskog rata. Pošto država više nije djelotvorno sredstvo ekonomskih i drugih interesa, ta uloga bi u budućnosti mogla da pripadne regionima.

Regionalizaciju podstiču strateški, ekonomski i, često, kulturni činioци.¹⁶ Kretanje ka regionalnoj integraciji moglo bi da bude ravnoteža globalizaciji, dok neki tvrde da regionalizam ima sposobnost da zamijeni nacionalizam. Evropska unija je najrazvijeniji pokušaj regionalne integracije i predstavlja i političku i ekonomsku uniju. Međutim, iako se pomjerila ka „kombinovanom suverenitetu, još je daleko od evropske „superdržave“.¹⁷

Osnovni cilj svih regionalizacija je geografsko i ekonomsko povezivanje jer širenje tržišta u geografskom smislu donosi prednosti. Povećava se međuzavisnost užih regiona koji ulaze u šire integracije i donosi dodatne ekonomske efekte. Dok se u užim regionima smanjuje težnja ka autarhičnosti.¹⁸ Povezivanje geografije i ekonomije, koje se postiže regionalnim integracijama, donosi brojne prednosti povećanjem međuzavisnosti između užih regiona i smanjivanjem njihovih tendencija ka autarhičnosti.

Za političke aktere EU Balkan je zajednički geopolitički termin za grupu postkomunističkih zemalja na jugoistoku Evrope, čije su zajedničke karakteristike vjekovna nacionalna mržnja, konstantna prijetnja nacionalnim sukobima unutar i između država, istorijski animoziteti te ranjivost političkog i ekonomskog sistema obuhvaćena pojmom „slaba država“. Upravo su ti zajednički problemi zahtijevali homogen, regionalni pristup, uprkos bilateralnim vezama sa svakom pojedinom državom.¹⁹

Teoretski model funkcionalne regionalizacije značajno je poremećen u slučaju dezintegracije bivše Jugoslavije, kao dijela regiona jugoistočne Evrope, a posebno unutar Bosne i Hercegovine kao subregiona. Drastičan pad GDP-a najbolji je dokaz za ovakav zaključak, pošto to nije uzrokovano samo ratom, nego i vještačkim podjelama nekada konzistentnih regiona.²⁰

Bazični ekonomski indikatori za Bosnu i Hercegovinu, kao što su GDP per capita, stopa nezaposlenosti, struktura privrede, odnos uvoza i izvoza, i drugi, znatno su lošiji od većine zemalja u tranziciji, uprkos značajnoj pomoći

¹⁶ Ibid, str.278.

¹⁷ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004. op.cit., str. 301.

¹⁸ Boris Tihi, „Ekonomska cijena postojeće regionalne podjele u BiH“, u Zborniku radova, *Euroregije i Jugoistočna Evropa*, Sarajevo, 2008, str.13-21.

¹⁹ Nataša Beširević, Ivana Cujzek, „Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu-dosezi i organičenja“, *Politička misao*, god. 50, br. 1, 2013, str. 155-179.

²⁰ Ibid, str. 155-179.

međunarodne zajednice, što je direktna posljedica političke podjele na dva entiteta i dezintegrirane četiri bivše makroregije.

Problemi regionalnog razvoja, vremenom, „utopili” su se u opštu ekonomsku krizu zemlje i potisnuti su u drugi plan. U početku tranzicije, uporedo sa raspadom zemlje, institucije i mehanizmi za državnu regulaciju regionalnog razvoja su prilično demontirani. Kao zamjena formirana je nova koncepcija teritorijalnih strukturnih politika zasnovana na integralnom planiranju upotrebe prostora i njegove dezagregacije na parcijalne politike balansiranog teritorijalnog razvoja. Međutim, zbog ukupne nacionalne strukture, političkih i ekonomskih odnosa, kao i odnosa sa relevantnim međunarodnim okruženjem, ove politike nisu operacionalizovane, niti su utvrđeni kriterijumi za novu podjelu po makroregionima i njihovu klasifikaciju u cilju određivanja adekvatnog sadržaja regionalne razvojne politike.²¹

I pored svih napora na otklanjanju regionalnih disproporcija, zbog neodgovarajućih institucionalnih rješenja i neodgovarajuće razvojne strategije (u njenim okvirima i regionalne) nije moglo doći do očekivanog razvoja zemlje kao cjeline, a naročito razvoja nerazvijenih područja, gde je efikasnost investicija bila niska i stalno ispod prosjeka zemlje.

Izrazite regionalne disproporcije predstavljaju najveći limitirajući faktor daljem ukupnom društveno-ekonomskom razvoju. S obzirom na to da na državnom nivou još uvijek ne postoji cjelovita strategija regionalnog razvoja, neophodno je da nosioci ekonomske politike donesu nacionalnu strategiju regionalnog razvoja koja bi trebalo da obuhvati stvaranje pretpostavki za ublažavanje razlika u nivou standarda stanovništva po pojedinim područjima, preusmjeravanje nepovoljnih demografskih tokova i formiranje uravnoteženije privredne strukture.

Osnovni zadatak regionalne politike je smanjivanje prekomjernih regionalnih disproporcija koje će se realizovati stvaranjem preduslova za održivo aktiviranje i efektuiranje potencijala (prirodnih i ljudskih) svih područja, kao i unutarregionalnim i međuregionalnim povezivanjem.

Politikom regionalnog razvoja klasifikuju se razvojna područja i utvrđuju regionalni programi razvoja. Područja u kojima postoje opadajuće aktivnosti i visoka nezaposlenost treba da dobiju regionalne podsticaje.

U definisanju buduće regionalne politike BiH poseban značaj mora se dati razvoju nedovoljno razvijenih područja, i to kako sa stanovišta njihovog bržeg razvoja tako i sa stanovišta njihovog uklapanja u regionalni razvoj zemlje u cjelini.

Podsticajna razvojna podrška nerazvijenim područjima treba da se sastoji u finansiranju prvenstveno privrednih i infrastrukturnih projekata kao opštih uslova za povezivanje regiona i njihov razvoj. Od posebnog značaja je izbor

²¹ Ilija Rosić, „Regionalno povezivanje – izazovi imperativ Srbije u budućnosti”, u Zborniku radova, *Euroregije i Jugoistočna Evropa*, Sarajevo 2008, str. 91-108.

modaliteta regionalne politike koji obezbjeđuje ravnomjerniji regionalni raspored privrednih aktivnosti i stanovništva i na toj osnovi doprinosi smanjivanju međuregionalnih razlika u nivou ekonomske razvijenosti. Ravnomjeran prostorni razmještaj ekonomskih aktivnosti treba da omogući svim područjima da efikasno koriste svoje ekonomske potencijale. S tim u vezi, jedino ispravan put može biti u kompleksnom gransko-regionalnom pristupu, pri čemu će osnova biti regionalna teritorijalna podjela rada i pravilno izabrana specijalizacija regiona. Ovo je posebno značajno zbog toga što kombinacija gransko-regionalnog pristupa neminovno vodi postepenom uklanjanju neadekvatne strukture privrede, kako sa stanovišta pojedinih makroregiona tako i sa stanovišta nacionalne privrede u cjelini.

Imajući u vidu činjenicu da nerazvijena područja imaju veliki udio bazične i primarne proizvodnje, kao i dosadašnji uticaj dispariteta cijena, potrebne su značajne promjene i u tom pogledu, kako u opštoj tako i u regionalnoj politici zemlje, ne bi li se zaustavilo prelijevanje dohotka iz nerazvijenih područja, uvećala njihova akumulacija i obezbijedio brži rast.

Makroekonomski regioni u okviru ustavnih nadležnosti treba da stvore uslove koji će nerazvijena područja činiti atraktivnim ekonomskim zonama za ulaganje drugih subjekata i za privlačenje stranog kapitala, uz zadržavanje postojeće radne snage i privlačenje stručno osposobljenih kadrova na realizaciji profitabilnih projekata. Stvaranje razvojnih i institucionalnih okvira, na dugi rok posmatrano, treba da stvori uslove u kojima će se permanentno snižavati troškovi investicija na nedovoljno razvijenim područjima. Samo u tangiranju opštih interesa razvoja i snižavanja troškova investicija može se očekivati zainteresovanost investitora da svoje programe disperzuju u razvoj nerazvijenih. Krupnu neophodnu promjenu opšteg tipa za unapređenje politike regionalnog razvoja predstavljalo bi eliminisanje lokalistički obojenog, administrativnog uplitanja političko-birokratskih struktura u donošenje razvojnih odluka. Zato je potrebna temeljna promjena nekih bitnih elemenata cjelokupnog privrednog i političkog sistema. Prije svega, potrebno je u što kraćem roku stvoriti uslove za sprovođenje ne samo svojinske nego i svih ostalih vidova transformacije, jer tek nakon toga mogu se sagledati i bliže definisati pravci i nosioci razvoja pojedinih područja. Dosledno sprovođenje svojinske i drugih vidova transformacije iziskuje radikalne promjene u sistemu podsticanja razvoja nerazvijenih i ruralnih područja, a svakako najkrupnija promjena trebalo bi da bude decentralizovano donošenje investicionih odluka. Neophodno je nastaviti i ubrzati tek započeti proces decentralizovanog razvoja, jer on u dugoročnom kontekstu produkuje brojne pozitivne efekte na ukupan društveno-ekonomski razvoj.

Decentralizacija ima u osnovi tri zadatka: prvo, da doprinese ublažavanju strukturnih problema i regionalnih neravnomjernosti; drugo, da ubrza efektuiranje i racionalno korišćenje raspoloživih faktora razvoja svih područja, i treće, da suzbije tendenciju prekomjerne urbane koncentracije

privrednih aktivnosti i stanovništva, jer ono prouzrokuje brz rast neproizvodnih troškova društveno-ekonomskog razvoja.

Polazeći od stečenih iskustava u svijetu valja ispitati mogućnosti za uspostavljanje efikasnijih oblika koordinacije u koncipiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja i u tom okviru politike bržeg razvoja nedovoljno razvijenih područja. U traženju takvih rješenja svakako treba uvažiti činjenicu da se država ne može osloboditi svoje uloge u obezbjeđivanju uslova za skladan razvoj svih područja, jer je očigledno da će njima biti neophodni raznovrsni oblici dugoročne društvene pomoći.

U rješavanju problema regionalnog razvoja i definisanju principa buduće regionalne politike mora se poći od činjenice da regionalni razvoj nema samo ekonomsku dimenziju, već i socijalnu, političku, demografsku, kulturnu itd. BiH je složena, višenacionalna zajednica, pa je zbog toga ravnomjeran regionalni razvoj više od ekonomskog pitanja.²²

Geopolitičke promjene u Evropi i na Balkanu posljedica su pada Jaltskog sporazuma i Versajskog mirovnog ugovora i, shodno tome, izmjena rezultata Prvog i Drugog svjetskog rata. Geopolitičkim promjenama na Balkanu poslije hladnog rata, srpske zemlje su fragmentirane i redukovane, do razmjera najvećeg dijeljenja i sažimanja srpskog etničkog prostora i srpskog stanovništva još od srednjeg vijeka. Dijeljenje i sažimanje srpskih zemalja, kao posljedica geopolitičkih promjena na Balkanu, izvršeno je udruženim djelovanjem spoljnih činilaca: Njemačke, habsburškog dijela Evrope (Austrija, Mađarska), Vatikana, kasnije SAD i unutrašnjih činilaca secesije Hrvatske i BiH.

Proces fragmentiranja i sažimanja srpskih zemalja odvijao se u više faza: prvo, kroz priznavanje nekadašnjih jugoslovenskih republika kao nezavisnih država i njihovih neetničkih granica kao međudržavnih; drugo, kroz eliminisanje Republike Srpske Krajine kao političko-geografske jedinice srpskog naroda u granicama Hrvatske; treće, kroz dejtonsku podjelu Bosne i Hercegovine na principu prostranosti srpskog entiteta na manje od polovine Bosne i Hercegovine. Dejtonsko-pariski mirovni sporazum je nasilno uvođenje srpskih zemalja i srpskog naroda i njihovih političko-teritorijalnih jedinica u, za njih, izrazito nepovoljna političko-prostorna rješenja. Bosna i Hercegovina, kao međunarodnopravni subjekt u budućnosti, moguća je samo kao konfederacija u kojoj će se redefinisati odnosi u skladu sa Dejtonskim sporazumom.

Unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine svoju različitost pronalazi manje u istorijskom razvoju, a puno više u političkim konsekvencama ratnih zbivanja krajem prošlog vijeka. U Bosni i Hercegovini pitanje regionalnog uređenja zemlje nije u funkciji prioriteta, jer političke snage više su orijentisane ka pitanjima ustavnog ranga, odnosno pitanjima cjelovitosti zemlje i njenoj eventualno drugačijoj unutrašnjoj prekomponovanosti.

²² Ibid.

U kontekstu približavanja Bosne i Hercegovine Eropskoj Uniji bi ovdje trebalo dati i pažnje rezoluciji Evropskog parlamenta o unutrašnjoj koncepciji Bosne i Hercegovine. Naime, zalaganje tvoraca rezolucije idu u pravcu decentralizacije cijele zemlje, suprotno tendencijama centralizacije i secesije. U tekstu o istorijskom razvoju unutrašnje uprave u Bosni i Hercegovini naglašavali smo sadržajni kontinuitet pojedinih tvornih unutrašnjih jedinica od osmanlijskog razdoblja sve do Kraljevine Jugoslavije, bez obzira na promjene naziva. Sadašnju asimetričnost u Bosni i Hercegovini, kroz ustavnu i upravno-unutrašnju različitost u dva entiteta ne predstavlja nimalo lako pregnuće u traženju kompatibilnosti od lokalne, do regionalne, odnosno do srednjeg državnog nivoa. Kako promovisati decentralizaciju, a da čvrste, ustavima fiksirane jedinice ostanu s jedne strane, te da postanu funkcionalne, što danas nisu, s druge strane. Naime, jedni smatraju da je pravo vrijeme za nadogradnju dejtonske konstrukcije Bosne i Hercegovine, dok drugi misle da Dejton ni u kom slučaju ne treba dirati.²³

Pitanje unutrašnjeg uređenja svake zemlje jedno je od važnih pitanja za ocjenu demokratičnosti pojedine političke zajednice, njenog uspješnog privrednog razvoja, kao i za poštovanje građanskih i nacionalnih prava dotične zajednice.

Složena i neprirodna prostorna podjela Bosne i Hercegovine bitno otežava ekonomski razvoj opština, kantona, entiteta a time i države u cjelini. Etnička teritorijalizacija stanovništva unutar Bosne i Hercegovine je u vremenu rata (1992–1995) etničku komponentu učinila najznačajnijim faktorom njene regionalizacije u postdejtonskom periodu. Međutim, potpuna dominacija etničkog kriterija nad funkcionalno-gravitacionim kriterijima je u savremenom evropskom političkom i tržišnom kontekstu ekonomski neodrživa. Ona je suprotna i temeljnim principima i ciljevima regionalizacije i regionalnog razvoja Evropske unije.

Nakon što Bosna i Hercegovina postane punopravna članica Evropske unije i dio jedinstvenog evropskog tržišta, politički i ekonomski procesi će promijeniti i ukupan društveni i politički ambijent na prostoru cijele države. Ekonomski interesi građana će nužno dovesti do unutrašnje reintegracije Bosne i Hercegovine kroz razvoj intenzivne saradnje na područjima ekonomski komplementarnih i funkcionalno povezanih regionalnih cjelina, ne samo unutar Bosne i Hercegovine, već i kroz razvoj prekogranične saradnje sa susjednim državama.²⁴

²³ Josip Vrbošić, Miro Gardoš, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 891-906.

²⁴ Elmir Sadiković, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država zapadnog Balkana“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 1159-1178.

Politička regionalizacija BiH – izazovi i prepreke

Za podsticanje formiranja prikladnih regionalnih politika potrebno je jačanje administrativnih kapaciteta njenih konstitutivnih dijelova, na svim nivoima organizacije vlasti i samouprave, jačanje ekonomskih determinanti sistema, obezbjeđivanja održivog višedimenzionalnog i uravnoteženog razvoja. Ova promjena kursa nije jednostavna jer zahtijeva nužnu i dovoljnu konsensualnost svih ključnih državnih, privrednih i društvenih aktera, koju sudeći po dosadašnjem iskustvu, nije jednostavno postići i produktivno očuvati. Samo jaki regioni znače i jaku zemlju. Samo jasno definisane regionalne politike mogu donijeti istinski ravnomjerni razvoj cijele države, i bez njih se ogromne regionalne razlike ne mogu smanjiti. Dakle, ukidanje centralizma, uz istovremeno sprovođenje sistemskih promjena i uvođenje regionalnih politika predstavlja jedini dugoročno ispravan put. Brzina sistemskih promjena zavisiće od kapaciteta ključnih razvojnih institucija i njihove funkcionalnosti u narednom periodu. Zato je neophodno njihovo jačanje. Na nama će onda biti zadatak da primijenimo znanja, iskustva i sugestije drugih. Treba da usvojimo iskustva i dobru praksu onih kojima su regionalizam i regionalne politike sada neodvojivi dio društvenog sistema.²⁵

Ipak, kada je BiH u pitanju potrebno je krenuti od nekoliko osnovnih pitanja: Da li postoji jasna regionalna politika u BiH? Da li postoji konsenzus o tome gdje želimo da vidimo BiH za 10 godina kada je u pitanju regionalni razvoj? Postoji li usaglašenost na svim nivoima „vlasti” ili, tačnije, „upravljanja” o pravcu u kome regionalna politika treba da se razvija?

Stoga je svako pitanje institucionalnog uređenja BiH kao države, pa i pitanje vođenja adekvatne regionalne politike, pitanje pukih institucionalnih kapaciteta da se jedan idejni koncept pretoči u stvarnost i postane dugoročno održiv. Upravo je glavni problem u tome da se stvari posmatraju dugoročno, jer je novija istorija BiH puna primjera kako su se institucionalni aranžmani pravili *ad hoc*, nošeni trenutnim političkim taktikama, umjesto da se posmatraju sa stanovišta dugoročnih i održivih strategija, koje će nadživjeti one koji su ih smišljali.

Slobodan Jovanović je primijetio da se „zbog strančarenja izgubila ideja o državi i da zemlja srlja u propast”. Ni u političkim istorijama drugih društava državnički momenat ne preteže nad onim politikantsko-taktičkim, pošto je politika svuda na prvom mjestu borba za vlast pa tek onda ostvarivanje neke ideje ili strategije. Ali ono što je porazno za ovo društvo jeste da je u njemu politika isključivo borba za vlast dok su političke ideje i strategije najčešće formalnost.²⁶

²⁵ Verica Kalanović, „Osnovni razlozi za formiranje nove regionalne politike u Srbiji”, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012., str. 135-140.

²⁶ Neven Cvetičanin, „Strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije i regionalna politika”, u Zborniku radova, *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012., str. 149-166.

Uprkos globalnom svjetskom poretку i procesima ubrzane globalizacije regionalni pristup ostaje temelj za funkcionisanje međunarodnih aktera u savremenim međunarodnim odnosima. Intenzivnijom regionalizacijom, učvršćivanjem bezbjednosnih, privrednih, kulturnih, vjerskih i drugih oblika veza i savezništva države određene regije produbljuju postojeće ili definišu nove oblike regionalne povezanosti temeljem kojih, kao regionalno prepoznate cjeline, lakše ostvaruju interese na globalnoj međunarodnoj sceni.²⁷

Zaključak

Regionalizacija Bosne i Hercegovine u smislu promjene njene unutrašnje teritorijalne organizacije nije preduslov za članstvo u Evropskoj uniji. Pored toga, Bosna i Hercegovina u integracijskom procesu ima obavezu da uspostavi pravnu, institucionalnu i finansijsku osnovu vlastitog regionalnog razvoja, koja će biti usklađena sa načelima i ciljevima politike regionalnog razvoja Evropske unije. U poređenju sa drugim državama zapadnog Balkana, Bosna i Hercegovina je na tom polju postigla najmanji pomak. Za razliku od drugih država zapadnog Balkana, Bosna i Hercegovina je jedina država koja nema nacionalnu strategiju i institucionalnu osnovu regionalnog razvoja, kao ni definisane statističke regije. Iskustva drugih evropskih država pokazuju da je regionalizacija najuspješniji model organizacije održivog ekonomskog razvoja.²⁸ Sve države članice Evropske unije imaju uspostavljenu regionalnu strukturu ili su u procesu uspostavljanja regija kao političkih entiteta koji u sebi sadrže i svojstvo decentralizovanih organa vlasti, ali prije svega svojstvo političke autonomije.

Regionalizacija u zemljama zapadne Evrope je istovremeno primijenjena i kao model za zaštitu prava etničkih zajednica. U nacionalno heterogenim državama zapadne Evrope i etnička struktura stanovništva je imala važnu ali ne i dominantnu ulogu u procesu regionalizacije. U tom kontekstu regionalizacija Bosne i Hercegovine, može biti rješenje za zaštitu etničkih i kulturnih specifičnosti bosanskohercegovačkog društva ali i osnova za ekonomsku racionalizaciju i modernizaciju državne strukture.

Bibliografija

Blagojević Berislav, *Etnoregionalizam u Evropi*, Internet, <http://konkursi.regionet.net/berislav-blagojevic-etnoregionalizam-u-evropi-3/>

²⁷ Lidija Čehulić Vukadinović, „Hrvatski pogled na euroatlantizam na Zapadnom Balkanu“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014., str. 691-704.

²⁸ Španija i Italija predstavljaju dragocjen izvor iskustava za svaku zemlju koja razmisli o mogućnosti regionalizacije.

- Beširević Nataša, Cujzek Ivana, „Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu-dosezi i ograničenja“, Fakultet političkih nauka, Sveučilište u Zagrebu, *Politička misao*, god. 50, br. 1, 2013.
- Cvetičanin Neven, „Strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije i regionalna politika“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 149-166.
- Čehulić Vukadinović Lidija, „Hrvatski pogled na euroatlantizam na Zapadnom Balkanu“, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, u Zborniku radova II Međunarodna konferencija, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014, str. 691-704
- Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, Commission of the European Communities, 2008 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf
- Hejvud Endru, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 277-303.
- Jovanović Mila, „Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012.
- Kalanović Verica, „Osnovni razlozi za formiranje nove regionalne politike u Srbiji“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 135-140.
- Komšić Jovan, „Pretpostavke razvoja regionalne demokratije“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 29-44.
- Kutlešić Vladan, „Osnovna pitanja uređenja regionalne države – komparativni pristup“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 73-82.
- Madžar Ljubomir, „Smetnje i prepreke u politici regionalnog razvoja“, u Zborniku radova *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Beograd: DC Grafički centar, 2012, str. 45-60.
- Rosić Ilija, „Regionalno povezivanje – imperativ Srbije u budućnosti“, u Zborniku radova *Euroregije i Jugoistočna Evropa*, Sarajevo, 2008. str. 91-108.
- Sadiković Elmir, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država zapadnog Balkana“, u Zborniku radova, II Međunarodna konferencija, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 1159-1178.
- Tihi Boris, „Ekonomska cijena postojeće regionalne podjele u BiH“, u Zborniku radova *Euroregije i Jugoistočna Evropa*, Sarajevo, 2008. str. 13-21.
- Vrbošić Josip, Gardoš Miro, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u Zborniku radova, II Međunarodna konferencija, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 891-906.

THE POLITICAL PRECONDITIONS FOR THE ESTABLISHMENT OF REGIONALISM AND REGIONALIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

ABSTRACT

The subject of this work are political preconditions for establishing regionalism and regionalization in Bosnia and Herzegovina and other countries. Also, the author is discussing what are the experiences of other countries and the general conditions for the development of regionalism, and what are the geopolitical aspects of regionalism in Bosnia and Herzegovina.

Regionalization is encouraged by strategic, economic and, often, cultural factors. By intensifying regionalization, consolidating security, economic, cultural, religious and other forms of connections and alliances, states of a certain region deepen the existing or define new forms of regional cohesion.

However, when it comes to BiH, it should be noted that a clear and harmonized regional policy and compliance at all levels of "authorities" or, more precisely, of "managing" the direction in which the regional policy should be developed does not exist.

Key words: Regionalization, regionalism, globalization, regional integration, regional policy.