

Dr. sc. Pero Maldini

Izvanredni profesor
Odjel za komunikologiju
Sveučilište u Dubrovniku
E-mail: pero.maldini@unidu.hr

POLITIČKI I ADMINISTRATIVNI ASPEKTI REGIJE: REGIONALIZAM, REGIONALIZACIJA I REGIONALNA POLITIKA

UDK / UDC: 353 : 327.39 (4-6 EU)

JEL klasifikacija / JEL classification: F60, F68, R58

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 15. travnja 2014. / April 15, 2014

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 28. studenog 2014. / November 28, 2014

Sažetak

U poglavlju se razmatraju politički aspekti regije u suvremenim društvima, poglavito fenomen regionalizma, koji u uvjetima globalizacijskih procesa što redefiniiraju suverenitet nacionalne države, bitno transformira svoje značenje i funkciju, te regionalna politika i proces regionalizacije u kontekstu Europske unije i aktualnoga regionalnog preustroja Republike Hrvatske. Regionalizam se najprije analizira na mikrorazini, u rasponu od predmoderne zavičajnosti i političkog partikularizma, preko oporbenoga anticentralističkog političkog djelovanja u okviru moderne nacionalne države do postmodernog izraza subnacionalnog identiteta i postmaterijalističkog zahtjeva za većim stupnjem demokratičnosti, administrativne racionalnosti i kvalitete života. Regionalizam se analizira i na makrorazini kao oblik regionalnog povezivanja država u sustavu međunarodne politike. Potom se raščlanjuju regionalna politika, poglavito u okviru Europske unije i regionalizacija, kao proces uspostave administrativno-upravnih i/ili političkih jedinica na subdržavnoj razini, što implicira decentralizaciju i primjenu načela supsidijarnosti te poticanje ujednačenoga socioekonomskog razvoja. U tome kontekstu razmatraju se sociopolitički aspekti regionalizma u Hrvatskoj i aktualni proces regionalizacije pa se naznačuju razvojne mogućnosti,

ali i defeciti regionalne politike. Raščlamba spomenutih aspekata u funkciji je razumijevanja značenja, poznavanja obilježja te političke, kulturno-povijesne i socioekonomske kontekstualizacije regionalizma kao pretpostavka za racionalno promišljanje problematike regionalnog razvoja.

Ključne riječi: regija, regionalizam, regionalizacija, regionalna politika, decentralizacija, nacionalna država, globalizacija, Europska unija.

UVOD

Regionalizam, kao iskaz specifične teritorijalno-kulturne pripadnosti i kao oblik političke identifikacije, već dugo je u središtu pozornosti političke javnosti mnogih suvremenih društava. Taj oblik identifikacije tradicionalno se držao vrstom primordijalne zavičajnosti, karakteristične za predmoderna društva, koju je proces modernizacije potisnuo u korist univerzalnih, građanskih oblika socijalne i političke identifikacije. Proces modernizacije pak obilježili su transformacija predindustrijskog društva u industrijsko (tehnološki), urbanizacija i diversifikacija socijalne strukture (sociostrukturno), poduzetnički kapitalizam i tržišno gospodarstvo (ekonomski) te uspostava nacionalne države kao suverene političke zajednice i glavnog činitelja socijalne i političke integracije (politički). Nacija i nacionalna država postali su glavni oblici političke i teritorijalne identifikacije koji su zamijenili one predmoderne, tradicijske, temeljene na rodbinskim vezama (obitelj, pleme, klan) i lokalnoj, zavičajnoj pripadnosti (pretežno ruralnoga tipa).

Međutim, u kontekstu suvremenih postmodernih i globaliziranih društava, poglavito onih najrazvijenijih, regionalizam poprima drukčije značenje. Od nekadašnjega oponiranja centrifugalnoj dinamici političke unitarizacije s naglašenim obilježjima tradicionalizma i konzervativizma, regionalizam se sve više iskazuje kao liberalistički zahtjev za većim stupnjem demokratičnosti, za ostvarenjem građanskih prava (manjinskih, etničkih) i za primicanjem procesa političkog odlučivanja što bliže građanima i mjestu njihova svakodnevnog življenja. S jedne strane, regionalizam se tako pojavljuje kao zahtjev za većim stupnjem demokratičnosti i administrativne racionalnosti, poglavito s obzirom na nedostatnu responzivnost središnjih državnih institucija prema zahtjevima društva i njihov nedostatan kapacitet u zadovoljavanju potreba građana na lokalnim razinama, dakle kao zahtjev periferije za decentralizacijom upravljanja nad javnim dobrom. S druge strane pak, etno-regionalizam, kao iskaz specifičnih zahtjeva pojedinih nacionalnih manjina za određenim stupnjem autonomije – od elementarnog priznavanja etnoteritorijalne posebnosti, pa sve do krajnjih, separatističkih zahtjeva – obilježavaju podjednako razvijene zemlje Zapada, koje su davno završile proces konsolidacije nacionalnih država, ali i nove, tranzicijske zemlje, gdje je taj proces tek dovršen ili je još u tijeku.

Na sve veću izraženost regionalne ili lokalne dimenzije političke pripadnosti utječe i globalizacija. Naime, dok globalizacijski procesi nameću nove, nadnacionalne i univerzalne političke, ekonomske i kulturne obrasce što umanjuju suverenitet nacionalne države, istodobno jačaju lokalni identiteti koji obnavljaju različite oblike regionalne identifikacije i potiču regionalnu suradnju što prelazi (sub)nacionalnu razinu. Zbog toga ih je moguće sagledavati i kao dio “glokalizacije”, specifičnog procesa povezivanja lokalnoga i globalnog (Robertson, 1994.). U ovom kontekstu pak regionalizam označava novi oblik političke fragmentacije koji dopunjuje one klasične, ideološke i političke podjele, nastale na socioekonomskim i teritorijalno-kulturnim rascjepima što ih je iznjedrio proces modernizacije.

Regionalizam, regionalni akteri i regionalno političko djelovanje postaju bitnom sastavnicom u političkom životu mnogih suvremenih društava, uključujući, dakako, i hrvatsko. Pitanja regionalizma zastupljena su u javnopolitičkom diskursu hrvatskog društva još od uspostave samostalne i suverene hrvatske države do danas, a jednako tako i djelovanje regionalnih političkih aktera, s manjim ili većim utjecajem u političkom životu. Specifični uvjeti demokratske tranzicije hrvatskog društva pritom su bitno utjecali na artikulaciju i na interpretaciju regionalizma u političkom životu Hrvatske. Tako je regionalizam prošao put od prvotnog anatemiziranja i proskribiranja kao anacioanalog autonomastva (u razdoblju stvaranja i uspostave nacionalne države i naglašenoga nacionalnog jedinstva), preko njegova prihvaćanja kao legitimne političke opcije (u razdoblju obnovljene demokratizacije početkom drugog desetljeća tranzicije) do promoviranja regionalizma kao bitne sastavnice javnih politika u okviru koncepta Europe regijâ (u razdoblju procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i danas, kad je Hrvatska njezina punopravna članica).

S obzirom na povećani interes javnosti za pitanja regionalizma, poglavito u kontekstu aktualnih rasprava u hrvatskoj i lokalnoj političkoj javnosti u pogledu regionalnog preustroja Republike Hrvatske, te intencije ovog zbornika da naznači moguće razvojne perspektive lokalne sredine, bilo bi potrebno razmotriti ključne političke aspekte regije, regionalizma i regionalizacije. Naime, bez razumijevanja njihova značenja, poznavanja njihovih obilježja, te političke, kulturno-povijesne i socioekonomske kontekstualizacije, racionalno promišljanje problematike regionalnog razvoja nije moguće. Upravo na tome tragu, ovo poglavlje nastoji dati bitna objašnjenja.

REGIJA

Regija označava zemljopisno zaokružen prostor, povijesno, kulturno, ekonomski i politički relativno homogen i/ili relativno izdvojen u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini. Zemljopisno određenje regije uključuje prostorno-teritorijalnu dimenziju, tj. jasno odredive prirodne granice koje zaokružuju neki teritorij i čine ga jedinstvenom geografskom cjelinom. Premda je sam termin izvorno proizašao iz zemljopisne terminologije (Rogić, 1963., Blagojević, 2008., Štifanić, 1996.), zemljopisne determinante nisu dostatne da bi određeno područje bilo regija. One su bitne utoliko što su (kao prirodne barijere) tijekom povijesti priječile ili otežavale komunikaciju i suradnju s drugim područjima izvan tog prostora, ili su ih olakšavale (kao prirodni putevi i poveznice) unutar njega. Ta prostorna bliskost postupno je dovela do relativno visokog stupnja međusobne povezanosti, suradnje i posljedično do ekonomske i kulturne homogenizacije stanovništva unutar toga prostora.

Međutim, te okolnosti ne uvjetuju obvezno političku, kulturnu i socijalnu sličnost, što su bitne pretpostavke regije. Uz zemljopisne determinante,

značajke koje u tom smislu određuju regiju i izdvajaju je kao posebnu prema drugim regijama ili prema nadređenoj državnoj cjelini – jesu one što čine povijesno-političko i kulturno naslijeđe te sociostrukturalna obilježja različita od ostatka države u kojoj se regija nalazi. To su redovito različita etnička pripadnost stanovništva, različit jezik, kultura i religijska pripadnost, političke orijentacije i politička tradicija, specifična socijalna struktura i stupanj socioekonomske razvijenosti.

Temeljem jedne ili više značajka što determiniraju regije moguće je napraviti i njihovu odgovarajuću podjelu. Tako postoje prirodno-zemljopisne regije, ekonomske regije, povijesno-kulturne regije, ali i one političke (konstitutivne, administrativne, statističke) kao sastavnice određene državne cjeline ili kao politički entiteti koji u oporbi prema nadređenoj državnoj cjelini zahtijevaju određeni stupanj autonomije. Za potonje značenje regije, pak, ključna determinanta jest postojanje kolektivnoga regionalnog identiteta, dakle razvijene svijesti građana o regionalnoj pripadnosti u smislu političkoga određenja.

Za razliku od prirodno-geografskih determinanta koje regiju određuju prostorno, dakle statično, gledano s povijesno-političkog aspekta regije su dinamična kategorija. Komparativna politika regije zbog toga promatra kao povijesno-političke i socijalno-kulturne zajednice koje se tijekom povijesti konstituiraju, mijenjaju i raspadaju ovisno o promijenjenim povijesno-političkim okolnostima. One nisu zatvorene prostorne zajednice, već su rezultat određenih povijesnih i društvenih procesa.¹ Kako se govori o tvorbi nacija (*nation-building*) i država (*state-building*), jednako se tako može govoriti i o tvorbi regija (*region-building*) (Kasapović, 2008., 76, 91).

Moglo bi se ustvrditi kako regija označava područje unutar državnog teritorija koje se manje ili više razlikuje od drugih dijelovi matične države, a ima više sličnosti i povezanosti (zemljopisne, kulturne, povijesne) s nekim područjem izvan granica matične države (najbližim susjednim prekograničnim područjem). Regije se stoga često ne podudaraju s državnim granicama; one mogu uključivati cjeline unutar državnih granica i izvan njih, s različitim modalitetima međusobne povezanosti. Tome svjedoče i brojne dijaspore u prekograničnim područjima koje upućuju upravo na kulturnu i povijesnu povezanost različitih (državnih) i istodobno istih (nacionalnih, kulturnih) entiteta smještenih među različitim državama.

S druge pak strane, u međunarodnim odnosima, regija se promatra kao dio globalnoga međunarodnog sustava. Na toj razini, regija obuhvaća skup (susjednih i/ili sličnih) država koje dijele zajednički prostor nekog dijela Zemlje ili kontinenta. U tom smislu, regija se može odrediti kao skupina država povezana

¹ Da bi neko zemljopisno područje postalo regijom u komparativnoj političkoj znanosti, ono mora ispuniti zahtjeve prostorne i analitičke taksonomije. Prostorna je taksonomija kruta jer se zemlje ne mogu premještati iz jednoga prostora u drugi. No ostajući na istome zemljopisnom mjestu, pojedine zemlje ili njihovi dijelovi mogu tijekom povijesti "putovati" iz jedne regije u drugu, ovisno o povijesno-političkom razvoju koji utječe na određenje regija. Analitička taksonomija zahtijeva da se u regiju svrstavaju samo one zemlje koje imaju bitna zajednička povijesna i strukturalna obilježja (Kasapović, 2008., 79-80).

zemljopisnim odnosima i stupnjem međusobne ovisnosti.² Dok je na mikrorazini (subdržavnoj razini) regija determinirana endogenim činiteljima regija na makrorazini redovito se uspostavlja pod utjecajem egzogenih činitelja, poglavito političkih, ekonomskih i vojnih procesa i aktera. Zbog toga su regionalne integracije znatno više rezultat njihova djelovanja i zajedničkih interesa (institucionalizacija različitih okvira multilateralne suradnje na temelju transnacionalnih regionalnih organizacija), nego organske upućenosti jednih na druge ili osjećaja kolektivnog (regionalnog) identiteta, kao što je to na mikrorazini.

REGIONALIZAM

Govoreći o regionalizmu pak, treba odmah naglasiti da to nije jednoznačan pojam. Premda ga, kao ni regiju, nije moguće shvatiti i konceptualizirati bez geografskih determinanta; one nisu dostatne za njegovo određenje. Tako je regionalizam često analiziran u kategorijama socijalne kohezije (etnička, rasna, jezična, religijska, kulturna pripadnost, te svijest o zajedničkoj prošlosti), ekonomske kohezije (obrasci trgovine, ekonomska komplementarnost), političke kohezije (tip režima, ideologija) i organizacijske kohezije (postojanje formalnih regionalnih institucija). Uz to, posebna se pozornost pridaje regionalnoj međuovisnosti. Opseg činitelja koji ga definiraju zbog toga je relativno širok i uključuje ekonomsku, socijalnu, političku i povijesnu dimenziju. Tako pojam regionalizma pokriva više različitih fenomena (Hurrell, 1995., 333-334).

Ima različitih tipologija regionalizama, manje ili više komplementarnih. Ne ulazeći ovdje u njihovu raščlambu, regionalizam je, općenito, kao moderni politički fenomen, moguće razmatrati na mikro i na makrorazini. Na toj osnovi, prvi tip regionalizma označava oporbenu političko djelovanje usmjereno protiv tendencija centralističke države radi ostvarenja stanovitog stupnja autonomije (decentralizacija i načelo supsidijarnosti) pa uključuje i tzv. transgranični regionalizam (relativizacija granica nacionalnih država, poticanje suradnje i približavanja ljudi različitih država čije su regije međusobno bliže jedne drugima nego središtima nacionalnih država). Drugi tip pak označava geopolitičku sliku svijeta iz doba hladnoratovske blokovske podjele i odnosi se na makroregionalno povezivanje više nacionalnih država iz područja pojedinih velikih svjetskih regija u različite političke, vojne, ekonomske i sigurnosne paktove. Stoga bi se na tome temeljnom razlikovanju mogli analizirati bitni aspekti suvremenog regionalizma.

Raščlanjujući značenje regije i regionalizma na mikrorazini, može se ustvrditi da regija postaje politički relevantna kada je većina njezinih stanovnika doživljava kao cjelovit prostor svojega življenja i kad zahtijeva odgovarajući stupanj autonomnosti u uređenju svojega života i odnosa s ostatkom (državne)

² Regiju tako određuju zajedništvo, interakcija i mogućnosti suradnje. Ona može biti shvaćena kao jedinica ili "zona" što se temelji na skupinama država i teritorija kojih pripadnici iskazuju određene zajedničke i prepoznatljive obrasce ponašanja. Takve su jedinice manje od međunarodnog sustava država, ali su veće od pojedine države. One mogu biti trajne ili privremene, institucionalizirane ili ne (Fawcett, 2004., 432).

cjeline u okviru koje se regija nalazi.³ Ta svijest o zasebnom regionalnom identitetu temelj je regionalizmu koji se iskazuje u političkom djelovanju regionalističkih pokreta i stranaka. U tom smislu, regionalizam označava oporbno djelovanje političkih predstavnika nekoga subdržavnog teritorija prema državnoj cjelini kao referentnom političkom i teritorijalnom okviru. Regionalizam, kao moderni politički fenomen, dolazi nakon nacionalizma, u uvjetima već stvorenih i konsolidiranih nacionalnih država.

Povijesni korijeni regionalizma (u modernom političkom značenju) sežu u razdoblje velikih političkih i društvenih promjena u Europi s kraja 18. stoljeća. Regionalizam se tad pojavljuje kao reakcija na državnu konstituciju uspostavljenu nakon Francuske građanske revolucije. On ima obilježja socijalnog i političkog protupokreta (protivnici jakobinskog centralizma) koji se opire ukidanju starih povijesnih provincija (obrana povijesnih prava i kulturnog identiteta regija) te ima elemente tradicionalizma i konzervativizma. Uz Francusku, regionalizam se pojavljuje i u Velikoj Britaniji, Španjolskoj, Švicarskoj, Belgiji itd., kao reakcija na procese društvene i političke modernizacije što su uspostavili unitarne nacionalne države kao karakteristične moderne političke zajednice.

Razdoblje u kojem se događaju ti procesi obilježila je mobilizacija (perifernih) regija, i ona se odvija kao teritorijalna i kulturna konsolidacija i nacionalno-politička integracija oko svojih političkih središta. Političko (nacionalno) jedinstvo i državna monolitnost, kao integrativni činitelji, stavili su u drugi plan lokalne i regionalne specifičnosti i inhibirale oblikovanje regionalnih identiteta kao politički relevantnih, držeći ih reliktima predmodernosti. Tako je centralizam, kao oblik državnog ustrojstva, postao sredstvom nacionalno-teritorijalne integracije u smislu prevladavanja teritorijalno-političke rascjepkanosti i odupiranja tendencijama unutrašnjeg (regionalnog) izdvajanja. Istodobno, unitarizam – kao politička orijentacija što zagovara jedinstvo države i svih njezinih teritorija (regija, pokrajina) neovisno o njihovim razlikama i specifičnostima – postao je ideološki postulat u smislu političkog ujedinjavanja nacije i stvaranja jedinstvene nacionalne države.

Prva Republika iz 1792., što ju je iznjedrila Francuska revolucija 1789., označava paradigmu monolitne centralizirane države, unitarizma (nacionalno jedinstvo) i otpora centrifugalnim političkim tendencijama oličenima u regionalizmu. Taj novi politički koncept u tome razdoblju ima predznak ideološke borbe protiv konzervativaca (tzv. reakcije, mahom razvlaštenih pripadnika plemstva, nekadašnjih feudalnih/regionalnih gospodara) i obilježja društvene modernizacije (pomak od tradicionalne zajednice k modernom društvu na zasadama klasičnog liberalizma i ugovorne teorije društva).

Modernizacijski procesi, poglavito industrijalizacija i urbanizacija,

³ Riječ je o regiji kao izrazu posebnoga političkog identiteta. Tako R. Sturm naglašava da regije jasno ne omeđuju ni dimenzija prostora niti referencije identiteta neke veće skupine ljudi, koliko je to njihov doživljaj regije koju oni priznaju za kategoriju "svijeta života", što za sobom "povlači značajne društvene posljedice" (Sturm, 1995., 11). Taj regionalni identitet, kao legitimna politička kategorija, ključan je za određenje regije, pa posljedično i za regionalne zahtjeve za priznanjem autonomnosti i posebnosti, tj. za regionalizam kao političko djelovanje.

bitno mijenjaju socioekonomsku strukturu društva. Novo, industrijsko društvo strukturira se oko gradova kao urbanih, ekonomskih, političkih i kulturnih središta društva. To potire zavičajne identitete u korist novih – političkih (nacionalnih) i socioekonomskih (klasnih), dok lokalni (regionalni) partikularizmi bivaju potisnuti onim univerzalnim, općim (građanskim). Nova politička struktura koja izrasta na toj osnovi u funkciji je procesa političke integracije i stvaranja modernih nacija i nacionalnih država. Oblikovanje te nove socijalne i političke strukture pak bitno je uvjetovano strukturom socijalnih rascjepa (teritorijalno-kulturnih i funkcionalnih) koji su ključno obilježili oblikovanje modernih društava Zapada i uspostavu temeljnih političkih ideologija i političkih stranaka.⁴ Političkim prostorom modernih nacionalnih država tako dominiraju ideološke i socioekonomske podjele, u okviru kojih se (re)definira regija⁵ i (re)interpretira regionalizam.

Konsolidacijom nacionalnih država i modernizacijom njihovih društava regionalizam gubi prvotna obilježja reakcije konzervativnih struktura i postupno postaje iskaz heterogenosti društva i otpora unifikaciji što je unitarna država nameće društvu. U političkom smislu, on se iskazuje osporavanjem državnog legitimiteta na subnacionalnoj razini postavljajući zahtjeve za većim pravima i autonomijom regije u odnosu naprema državnoj cjelini. Ti se zahtjevi redovito odnose na određenu etničku skupinu (nacionalnu manjinu na državnoj razini, a većinsku etničku skupinu u regiji) ili na prostor regije kao teritorijalno-političke cjeline (neovisno o njezinoj etničkoj strukturi) po osnovi gospodarskih, kulturnih i drugih specifičnih (lokalnih) interesa njezinih stanovnika. U kontekstu potonjega, može se ustvrditi kako se regionalizam pojavljuje kao odgovor na zastarjelost političkih institucija nacionalne države koje žrtvuju regionalne interese težnjama za maksimalizacijom onih nacionalnih. U tom smislu regionalizam bi trebalo shvatiti kao “autentični dio modernizacije, a ne kao njezino odbacivanje” (Hueglin, 1989., 213-214), kao odgovor na neuspjeh modernizacije što se iskazuje u obliku depriviranosti i marginaliziranosti periferije, poglavito one ekonomske.

⁴ Klasični model strukture socijalnih rascjepa S. M. Lipseta i S. Rokkana govori o dvjema linijama rascjepa: teritorijalno-kulturnoj, uzrokovanoj nacionalnom revolucijom, i funkcionalnoj, uzrokovanoj industrijskom revolucijom. Dok je teritorijalno oblikovanje uvjetovano izgradnjom nacije, funkcionalno je rezultat konsolidacije nacionalnoga teritorija. U okviru svake od tih dviju linija pojavljuju se po dvije vrste strukturnih rascjepa: centar – periferija i država – Crkva u prvoj, te poljoprivreda – industrija i rad – kapital u drugoj. Nacionalna revolucija, koja je uspostavila nacionalne države kao moderne političke zajednice, stvorila je sukob između centra i periferije, tj. između dominantne kulture nacije i pripadnika manjinskih kultura (jezičnih, etničkih, religijskih i drugih partikularnih skupina). Istodobno, stvorila je i sukob između Crkve i države (religijskoga i sekularnog) u kojemu država nastoji postaviti svoju vlast kao dominantnu i Crkvu odvojiti od države, dok Crkva nastoji održati svoja povijesna prava i utjecaj na vlast. Industrijska revolucija, koju je obilježio razvoj industrijskog načina proizvodnje i njime potaknut razvoj socijalnih struktura, uzrokovala je sukob između sela i grada (ruralnoga i urbanog), odnosno između agrara i zemljoposjednika nasuprot industriji i kapitalističkoj poduzetničkoj klasi. Drugi sukob potaknut industrijskom revolucijom očituje se u suprotstavljenosti rada i kapitala, odnosno interesa radnika i zaposlenika nasuprot interesima kapitalista, poduzetnika i poslodavaca. Oko tih rascjepa nastali su i učvrstili su se i odgovarajući politički interesi. Oni su pak odredili dugoročan okvir za oblikovanje političkih stranaka (kao što su konzervativna, liberalna i socijalistička te mnoge regionalističke stranke i pokreti) i stranačkih sustava modernih europskih država (usp. Lipset i Rokkan, 1967., 9-26, 47).

⁵ Prvotna, fizionomijska regija, koja uključuje karakteristično prostorno-zavičajno okruženje, zamjenjuje se funkcionalnom regijom, kojom dominira određeno urbano središte. Funkcionalna regija izravna je posljedica procesa tehničke/funkcionalne restrukturacije urbane zbiljnosti, dok regija više nije posebna životna cjelina, već može obuhvatiti raznorodne teritorije i zadobiva obilježja administrativne, statističke jedinice u okviru državne cjeline. Time se potiru karakteristične kulturne različitosti kao temelji kolektivne svijesti regionalnih skupina u korist novih, deterritorijaliziranih identiteta (usp. Rogić, 1995., 69-71).

U oporbi prema tim procesima stvara se anticentralistički identitet, dok regijama više nije cilj reintegracija, već autonomija. To je posebno aktualno u vremenu globalizacije i slabljenja suvereniteta nacionalne države (Pinder, 2011., Grande, 2002., 93), te evidentnog vrijednosnog pomaka prema postmaterijalističkim vrijednostima u suvremenim razvijenim društvima Zapada (Inglehart i Welzel, 2005., 135-145., 196-204, 244; Inglehart i Abramson, 1994., 336) DiMaggio, 1994.). U postmaterijalističku vrijednosnu paradigmu uklopili su se i regionalni zahtjevi za većom autonomijom u odlučivanju o uvjetima života na lokalnoj razini. Oni su bitno utjecali na procese decentralizacije unitarnih i nekad centraliziranih država (primjerice Belgije, V. Britanije, Španjolske, Portugala), što je posljedično pridonijelo smanjenju unutarnjih političkih napetosti i razmjerno većem stupnju demokratičnosti. Uz to, mnogim manjinskim društvenim skupinama (etničkim, vjerskim, rasnim) decentralizacija omogućuje više slobode i mogućnosti odlučivanja o specifičnim pitanjima što mogu znatno kvalitetnije i učinkovitije rješavati u okviru lokalne zajednice u kojoj obitavaju, nego što to može vlast na središnjoj (državnoj) razini.

Već iz prethodnoga moguće je nazrijeti i glavne uzroke regionalizma u suvremenim društvima. Uz preduvjet postojanja pretpostavka koje zemljopisno definiraju regiju (fizička zaokruženost, relativna odvojenost od ostatka državne cjeline, regionalna komunikacija, upućenost na regije izvan pripadajuće državne cjeline), u suvremenom društvenom kontekstu glavni uzroci regionalizma poglavito su ekonomske i kulturne prirode. Prvi proizlaze iz potrebe zaštite regionalnih gospodarskih interesa koji nastaju zbog proširenog osjećaja iskorištavanja regije od središnje državne vlasti i/ili zanemarivanja njezina razvoja (ovisno o stupnju razvijenosti, više ili niže u odnosu prema glavnini državne cjeline). Politički, to se artikulira kao neravnomjerna distribucija moći između središta (metropole) i periferije (regije). Drugi uzroci regionalizmu pak, proizlaze iz potrebe održanja i očuvanja regionalne kulture i regionalnog identiteta (jezik, narječje, običaji, religija, baština, tradicija), kao i iz potrebe veće povezanosti sa sunarodnjacima iz susjednih regija u drugim državama (primjerice, kad su većina ili znatan dio stanovnika regije pripadnici nacionalne manjine čija matica obitava u prekograničnim područjima jedne ili više susjednih država).

Regionalizam se poziva na subnacionalne identitete i zastupa preraspodjelu državne moći na razini regija, čime stoji u izravnoj oporbi prema središnjoj (državnoj) vlasti i prema koncepciji unitarne nacionalne države. Zbog toga se regionalizam redovito pojavljuje u unitarnim državama, za razliku od onih koje su organizirane na federalnom načelu ili kao savez država.⁶ Međutim, unitarna država nije determinanta regionalizma po sebi, već je to, prije svega, državni centralizam kao obilježje državnog ustroja i načelo organizacije državne

⁶Unitarnu državu obilježava jedinstveni ustav i jedinstveni sustav vrhovnih, središnjih institucija vlasti (parlament, vlada, vrhovni sud) i državne uprave (gdje su lokalne institucije ekspoziture onih središnjih) te administrativne podjela na oblasti s većim ili manjim stupnjem decentralizacije. Federativna država savezna je država sastavljena od više članica s ograničenom ili potpunom samostalnošću (federacija ili konfederacija), ima savezni i federalne ustave, institucije i vlast i decentralizirana je. Postoji više vrsta federativnih država s različitim odnosima među članicama. U savezu država suverenitet pripada državama članicama, zajedničke odluke donose se sukladno međusobnom ugovoru, a vlast, zakoni i institucije svake članice su autonomni.

vlasti. Naime, unitarna država može biti centralizirana ili decentralizirana. U prvom primjeru, između središnjih i lokalnih institucija postoji izrazit odnos nadređenosti i podređenosti, dok u drugome, između središnjih i lokalnih institucija taj odnos ne dominira, nego lokalne institucije imaju određeni stupanj samostalnosti (Perić, 1994., 102-103).

U unitarnim i centraliziranim državama, upravo zbog odnosa podređenosti lokalnih institucija središnjoj vlasti, regionalizam se pojavljuje kao prirodan zahtjev za većom autonomijom i ovlastima na regionalnoj razini. On može biti vrlo izražen i ići do radikalnih zahtjeva (kada prerasta u separatizam), ovisno o stupnju centraliziranosti države.⁷ U saveznim i (kon)federalnim državama, koje su decentralizirane *per se*, i u kojima je načelo autonomije već ugrađeno u državnu konstituciju, a hijerarhijska struktura u odnosu između središta i periferije nije izražena – regionalizam nema uporišta.⁸

U implementaciji načela organiziranosti državne vlasti i uprave postoji čitav spektar oblika – od izrazito centralizirane unitarne države sa slabim lokalnim vlastima koje djeluju uglavnom kao upravne jedinice (ispostave središnje vlasti) do izrazito decentraliziranih federacija s malom ovlasti središnje vlasti i gotovo samostalnim pokrajinama ili federalnim jedinicama.⁹ Premda načelno manje učinkovita nego u centraliziranim sustavima, vladavina u onima decentraliziranim – prije svega, s aspekta demokratičnosti – bolja je i djelotvornija jer se provodi bliže građanima, poglavito kada su oni kojih se to neposredno tiče i koji poznaju lokalne prilike uključeni u procese političkog odlučivanja. Pritom nije riječ o upravnim (državnim) institucijama što provode odluke lokalne vlasti (tzv. upravna

⁷ Raspon zahtjeva za autonomijom u odnosu prema centru može se kretati od minimalnoga do maksimalnoga. S. Rokkan i D. Urwin taj raspon iskazuju u osam stupnjeva: 1. pokrajina integrirana u državu bez posebnog kulturnog identiteta; 2. kulturna autonomija, priznanje kulturnih posebnosti; 3. periferni protest, regionalna stranka ima znatnu podršku lokalnog građanstva, njihovi zahtjevi se stavljaju na dnevni red središnje vlasti; 4. regionalizam, očuvanje kulturnih obilježja regije, postojanje stabilne regionalne stranke koja se natječe samo na lokalnim i regionalnim izborima; 5. regionalna autonomija, priznanje autonomnog statusa regije, postojanje regionalne stranke koja uživa podršku i natječe se na nacionalnim izborima; 6. federalizam, podjela vlasti između središnje i federalnih vlasti, više regionalnih stranaka koje se natječu na nacionalnim (federalnim, saveznim) izborima; 7. konfederalizam, najveći stupanj regionalne autonomije, središnja vlast posreduje samo u uređenju međuregionalnih odnosa; 8. separatizam, potpuno izdvajanje, stjecanje pune nezavisnosti (nerijetko uključuje ratni sukob i terorizam) (Rokkan i Urwin, 1983., 141). Dok se prvih šest zahtjeva odnosi na klasični regionalizam (zahtjev za autonomijom uz priznanje državnog okvira), zadnja dva zahtjeva obično karakteriziraju separatističke pokrete etničke provenijencije koji teže prema teritorijalnom izdvajanju i nacionalnom osamostaljenju.

⁸ Naglašene specifičnosti regija i regionalizama u europskom prostoru proizlaze iz različitih povijesno-političkih prilika i sociokulturnih obrazaca koji su na njih utjecali. Ipak, moguće je razlikovati dvije osnovne linije razvoja regionalizma u odnosu prema obliku državne organizacije. Tako su, na jednoj strani, nastali složeni oblici državne organizacije koji su prihvatili i u politički sustav ugradili određene tradicije lokalne (regionalne) samouprave, koji su omogućili dostatan stupanj autonomije u upravljanju poslovima i u uređivanju uvjeta života u lokalnoj zajednici (primjerice, takve zemlje su Austrija, Njemačka i Švicarska u kojima su regionalne specifičnosti i interesi umnogome zadovoljeni kroz decentralizirani sustav federalnih ili saveznih jedinica, odnosno ravnomjernom distribucijom ovlasti između središnje i lokalne vlasti). U takvim, decentraliziranim sustavima regionalizam se, razumljivo, nije razvio. S druge pak strane, jednostavni ili unitarno-centralistički oblici državne organizacije (primjerice Francuska, Belgija, Španjolska, V. Britanija, Italija, Hrvatska) proizveli su otpor periferije prema centru, što je osnažilo tendencije regionalizma, upravo proporcionalno pritiscima centralizacije. U nekima od tih zemalja regionalizam je nerijetko povezan i s etničkim zahtjevima za autonomijom, pa i izdvajanjem pojedinih regija (primjerice u Španjolskoj, Belgiji, V. Britaniji).

⁹ U nekim se zemljama, poglavito onima velikim, razvio federalizam kao način podjele suvereniteta i zakonodavne vlasti između središnje i vlade i teritorijalnih jedinica (države ili pokrajine) čije su postojanje i ovlasti zajamčeni ustavom. S druge strane, u unitarnim državama u kojima je postojala samo jedna vlada sa zakonodavnom ovlasti, decentralizacija je poprimila oblik prijenosa kreiranja politike na razne regionalne i lokalne organe vlasti (Axford i dr., 2002., 327-329).

dekoncentracija¹⁰), jer njihovi prioriteti i dalje odražavaju interese središta, a ne lokalnog građanstva, već o političkoj participaciji na lokalnoj razini gdje su neposredni lokalni interesi izravnije zastupljeni u procesima donošenja političkih odluka (npr. referendumima, uključenost aktera civilnog društva, specifičnih lokalnih socijalnih skupina i sl.). To jača demokraciju jer se smanjuje otuđenost građana od politike, jača nadzor nad djelovanjem (lokalne) vlasti, a političke odluke imaju veći legitimitet jer je u njihovu donošenju sudjelovao ili na njih utjecao dio građana, što proširuje okvir odlučivanja izvan formalnih predstavničkih institucija i jača političku participaciju. Uz to, mnogim manjinskim društvenim skupinama (etničkim, vjerskim, rasnim) decentralizacija omogućuje više slobode i mogućnosti odlučivanja o specifičnim pitanjima pa ih mogu znatno kvalitetnije i učinkovitije rješavati u okviru lokalne zajednice u kojoj obitavaju, u odnosu prema odlučivanju na središnjoj (državnoj) razini.

Slijedom rečenoga, razvidno je da regionalizam (razmatran na mikrorazini) nastaje kao odgovor na državni centralizam, pa je zbog toga njegov osnovni politički koncept – decentralizacija. Pozivanje na subnacionalne identitete te specifične socioekonomske i kulturne interese subdržavnih teritorijalno-kulturnih cjelina legitimira ga u zahtjevima za preraspodjelom političke (državne) moći na razini regije, tj. u zahtjevima za autonomijom u odlučivanju u respektivnim područjima.

Suprotstavljajući se na taj način nacionalnoj državi, centralizaciji i karakterističnoj političkoj i kulturnoj metropolizaciji što privilegira većinske nacionalnodržavne kulture i interese, regionalizam – poglavito onaj u europskome kontekstu – ponovno uspostavlja “europsku normalnost”, onakvu kakva je postojala u razdoblju prije stvaranja modernih nacionalnih država (Lübbe, 1995., 49). Naime, uspostavljanje Europske unije, kao nadnacionalne političke zajednice, slabi uloga nacionalne države kao singularnog subjekta političkog suvereniteta, dok istodobno jačaju regionalni identiteti. Štoviše, u Europskoj uniji regija se uspostavlja kao načelo državne organizacije zasnovano na ideji autonomije i demokracije na osnovi kojega je izgrađena regionalizirana država. To je jedno od temeljnih političkih načela Europske unije kojim se potiče suradnja i povezivanje te izravna međuregionalna suradnja, neovisno o granicama nacionalnih država.¹¹ Time se jača autonomija i demokratsko odlučivanje koje se nastoji pomaknuti na razinu što bliže lokalnoj zajednici i njihovim članovima. To pak izravno snaži trend demokratizacije koja je u EU – zbog visokog stupnja birokratizacije njezinih institucija, pa posljedično i otuđenosti političkih elita od građana i sve manjih mogućnosti utjecaja građana na procese političkog odlučivanja u EU – od posebnog značenja.

¹⁰ Upravna dekoncentracija označava izvođenje zadaća u okviru državnih upravnih organa na lokalnoj razini koji su u “službeničkoj” podređenosti prema centralnoj upravi, dok decentralizacija znači da zadaće obavljaju lokalne jedinice s priznatom javnopravnom osobnošću preko organa koje su odredili (izabrali) stanovnici lokalnog područja (Trpin i Grafenauer, 2002., 50).

¹¹ Dvije su osnove svrhe transgraničnog regionalizma: a) povezivanje i suradnja regionalnih institucija i gospodarskih subjekata poradi poticanja socioekonomskog razvoja i b) jačanje kulturne suradnje (etnički, jezični, povijesni činitelji) koja je bila (ili još uvijek jest) ograničavana državnim granicama.

U tom kontekstu regionalizam označava stratešku politiku Europske unije koja omogućuje i potiče razvoj izvorne kulture i institucija unutar odvojenih područja jurisdikcije, tj. između različitih država. Pritom pretpostavlja prijenos političkih i pravnih ovlasti s razine institucija središnje vlasti (nacionalnih vlada) na one lokalne, čime se istodobno potiče i jača autonomija jedinica lokalne samouprave u okviru iste jurisdikcije, ali i pojedinih regija koje obuhvaćaju prostore izvan okvira formalnih granica nacionalnih država. Uz to, regije stječu i mogućnost utjecaja na procese donošenja političkih odluka na razini EU, što pridonosi demokratizaciji i snaženju politike “odozdo”.¹² U tom smislu, u projekciji razvoja Europske unije (koncept “Europa regija”), regije – a ne nacionalne države – osnovne su geopolitičke cjeline, temeljene na stvarnim prirodnim (geografskim), političkim, gospodarskim, povijesnim i kulturnim osnovama što određuju regiju kao specifičnu cjelinu. Njihov ravnomjeran razvoj i intenziviranje izravne međusobne suradnje ključan su preduvjet za sveukupni razvoj EU, pa je regionalna politika Europske unije jedna od središnjih javnih politika u provedbi koje sudjeluju mnoge njezine institucije.¹³

Dok se, s jedne strane, europski regionalizam razmatra na mikrorazini, kao primjena načela supsidijarnosti i povećanja stupnja demokratičnosti, s druge strane, integracijski procesi što su uspostavili Europsku uniju, trebaju se razmatrati na makrorazini, tj. kao makroregionalizam, poglavito u odnosu Europe prema (globaliziranom) svijetu. Makroregionalizam stoga ima potpuno drukčije značenje od regionalizma na mikrorazini i – premda taj aspekt nije primarni predmet ovom razmatranju – potrebno je obratiti pozornost na njegove ključne aspekte.

Riječ je o osobitom obliku makroregionalnog povezivanja država (kao temeljnih subjekata međunarodne politike) u okviru političkih, ekonomskih, vojnih i sigurnosnih saveza različitog stupnja integriranosti. Takav tip regionalizma posebno se razvija nakon Drugog svjetskog rata, čemu je pridonijelo i političko institucionaliziranje međunarodnih odnosa, poglavito na temelju Organizacije ujedinjenih naroda i Bretton Woods/GATT sustava. U tome razdoblju uspostavljaju se mnoge međunarodne organizacije, institucije i savezi na općoj

¹² Postojanje lokalnih jedinica s demokratskim tijelima odlučivanja, pravo korištenja širokim stupnjem samouprave i sredstvima za obavljanje poslova uprave iz svojeg djelokruga – pretpostavka su učinkovite lokalne i regionalne samouprave i važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti (usp. Council of Europe, 2010.). U tu svrhu, ugovorom iz Maastrichta 1992., na razini EU ustrojava se Odbor regija. On djeluje kao savjetodavno tijelo koje čine predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti s područja svih država članica, a njegov se rad odvija u šest komisija (teritorijalna kohezija; ekonomska i socijalna politika; obrazovanje, mladi i istraživanje; okoliš, klimatske promjene i energija; građanstvo, upravljanje, institucionalna i vanjska pitanja; prirodni resursi). Njegova je funkcija afirmacija teritorijalne dimenzije reprezentativne demokracije omogućavanjem neposrednog utjecaja lokalnih i regionalnih vlasti na donošenje odluka na razini EU (poglavito na odluke Europske komisije i Vijeća EU) koje se tiču specifičnih regionalnih interesa.

¹³ Regionalna politika Europske unije, između ostaloga, uključuje sustav solidarnosti i pomoći na osnovi ulaganja, tj. prijenosa sredstava iz razvijenijih u manje razvijene i nerazvijene regije preko Kohezijskog i strukturnih fondova. Time se nastoje smanjiti razlike u stupnju razvijenosti među regijama unutar europskog prostora, ispraviti neuravnoteženosti i ujednačiti uvjeti privređivanja s ciljem ostvarenja blagostanja i održivog razvoja europskih regija. Regionalna politika bitna je sastavnica procesa jačanja gospodarske i socijalne kohezije smanjivanjem razlika u razvoju među regijama Europske unije i promicanja konkurentnosti europskog društva i gospodarstva (usp. Lisabonski ugovor, 2007., čl. 174. - 178.).

(svjetskoj),¹⁴ ali i na regionalnoj razini. U kontekstu potonjih, mogu se prepoznati tri tipa regionalnih institucija i saveza. Prvi tip ima višenamjenski karakter, poput Arapske lige (LAS), Organizacije američkih država OAS) ili Organizacije afričkog jedinstva (OAU). Drugi su tip sigurnosno-vojni savezi poput Varšavskog i NATO pakta, te SEATO, CENTO i ANZUS pakta kao makroregionalnih saveza. Treći tip regionalnih institucija pretežno je usredotočen na ekonomsku suradnju i ogleda se u europskim integracijama koje su prethodile Europskoj uniji,¹⁵ te u mnogim makroregionalnim trgovinskim sporazumima.¹⁶ Pritom je okruženje hladnoga rata i blokovske podjele svijeta bitno utjecalo na sva tri tipa regionalnih organizacija, pa su se nerijetko u njihovu djelovanju isprepletali političko-sigurnosni interesi s onima ekonomskim i izvorno regionalnim. Štoviše, prvi su bili dominantni, pa se u kasnijoj fazi razvoja makroregionalnih saveza pokazalo da upravo zbog dominacije političko-sigurnosnih interesa velikih sila, ekonomski učinci ovih saveza nisu bili znatni (usp. Fawcett, 1995., 2008.).

Raspadom komunističkih sustava i jačanjem globalizacijskih procesa, nestaje bipolarno podijeljeni svijet i mijenjaju se uvjeti i mogućnosti (makro) regionalnog povezivanja (Scholte, 2000., Robertson, 1992.). Jačaju procesi demokratizacije, što se ogleda u tzv. trećem valu tranzicije iz autoritarne vladavine u demokraciju koji je obuhvatio velik broj različitih zemalja (Huntington, 1991.). Paralelno se šire prostor globalnog slobodnog tržišta i neoliberalna doktrina, koja postaje dominantnim ekonomskim obrascem na globalnoj razini (Boron, 1996., Sallie, 2001., Stiglitz, 2004.). Ti su procesi, međutim, obilježili i “treći val” regionalizma koji obilježava raznolikost oblika i organizacija. Stare institucije i savezi prilagođavaju se novim uvjetima, dok se istodobno pojavljuju mnoge nove institucije.¹⁷ U velikom broju postojećih međunarodnih i makroregionalnih institucija provedene su velike reforme, posebno u Europi, Sjevernoj i Južnoj Americi i Africi, gdje su potpisani dodatni protokoli, ugovori i konvencije koje se odnose na prevenciju sukoba i upravljanje, ljudska prava i demokraciju.

Međutim, globalizacijski su procesi iznjedrili nove probleme u međunarodnim odnosima, tj. osnažili one stare što su do tada latentno bili zastupljeni u pojedinim zemljama i regijama svijeta. Tako, s jedne strane, jačaju procesi regionalne suradnje i povezivanja, što je posebno razvidno u okviru Europske unije. S druge pak strane, disolucijom velikih državnih sustava

¹⁴ Riječ je o međunarodnim vladinim organizacijama članstvo kojih čine države što u tim institucijama djeluju preko svojih predstavnika. One se pak dijele na one univerzalne (poput OUN i njezinih specijaliziranih institucija i agencija) i regionalne (OAS, OAU, LAS itd.). Druge su međunarodne nevladine organizacije što okupljaju različite članove i u kojima se države ne pojavljuju kao aktivni i organizirani članovi. Težište je na djelovanju nacionalnih skupina ili udruženja (političkih, kulturnih, humanitarnih, profesionalnih, sportskih itd.), podjednako na svjetskoj i (makro)regionalnoj razini (usp. Vukadinović, 1998., 85-86).

¹⁵ Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju.

¹⁶ North American Free Trade Agreement (NAFTA), Pan Arab Free Trade Area (PAFTA), Latin American Free Trade Association (LAFTA), Association of South East Asian Nations (ASEAN), Economic Community of West African States (ECOWAS), South African Development Community (SADC), Caribbean Community (CARICOM), South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), Arab Maghreb Union (AMU), Gulf Cooperation Council (GCC).

¹⁷ Nove institucije formirane su u azijsko-pacifičkoj regiji, poput Asia Pacific Economic Cooperation forum (APEC), u Sjevernoj i Južnoj Americi, poput Southern Cone Common Market (MERCOSUR) te na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, poput Commonwealth of Independent States (CIS) i Kine, gdje je stvoren Shanghai Cooperation Organization (SCO).

(Sovjetskog Saveza) i stvaranjem novih samostalnih i suverenih država, jačaju zahtjevi regija i novonastalih nacija (što se uvijek ne preklapa) za autonomijom ili državnim osamostaljenjem. To dovodi do političkih napetosti, sukoba i terorizma (Transdnjestrovlje, Južna Osetija, Abhazija, Čečenija, Kurdistan). Premda neki autori te sukobe objašnjavaju nepomirljivim civilizacijskim razlikama (Huntington, 1996.) ili reakcijom na proces “westernizacije” (DiMaggio, 1994.), oni ipak upućuju na oslobođenu političku (nacionalnu) osviještenost i dovršenje procesa formiranja nacija (premda bitno zakašnjeloga, u usporedbi s takvim već davno okončanim procesima u zemljama Zapada) te na legitimnost njihovih težnja prema političkoj samobitnosti (u smislu formiranja suverenih nacionalnih država). Naime, ti su sukobi znatno više uvjetovani velikim razlikama u socioekonomskoj razvijenosti i stupnju moderniziranosti nego civilizacijskim razlikama, usprkos njihovoj primarnoj uočljivosti.

Jednako tako, procesi demokratizacije starih razvijenih demokracija na temelju reforma države i vlade (Giddens, 1998., 69-77) aktualiziraju potrebu rješavanja dugotrajnih političkih sukoba (Sjeverna Irska, Baskija, Katalonija, Korzika, Cipar, Belgija) koji – iako se ne poklapaju uvijek s regijama – imaju podjednako nacionalne i regionalne konotacije. Institucijski okvir Europske unije, premda kompleksan i ne uvijek učinkovit, upravo regionalizmom kao načelom državne organizacije omogućuje institucionalne aranžmane za rješenja tih sukoba pregovorima i kompromisom među glavnim političkim akterima. Znakovito je da je upravo Europa – kao rodno mjesto modernih nacija i suverenih država,¹⁸ ali i poprište najvećih sukoba među njima – postala mjestom slabljenja i transformacije njihovih izvornih značenja (Maldini, 2013., 5, 10). U integracijama i suradnji što ih EU uspostavlja, upravo se regionalno načelo državne organizacije postavilo kao ono koje može uspješno nadvladati stoljetne sukobljenosti i biti osnovom lokalnoj autonomiji, demokraciji i suradnji. Europa je tako zatvorila jedan povijesni ciklus od predmodernog regionalizma i političkog partikularizma, preko moderne nacionalne države do suvremene nadnacionalne zajednice u kojoj se regionalizam (re)afirmira istovremeno kao iskaz povećanog stupnja demokratičnosti, kao postmoderni izraz subnacionalnog identiteta i kao postmaterijalistički zahtjev za većom kvalitetom života.

REGIONALISTIČKE STRANKE I POKRETI

Regionalizam se konstituira kao organizirano političko djelovanje u regionalističkim političkim strankama i pokretima. Kako je prethodno naznačeno, struktura socijalnih rascjepa ključna je determinanta oblikovanju stranačkih sustava u modernim društvima, pa je ona ishodište i regionalističkim strankama

¹⁸ Westphalskim mirom 1648., kojim je okončan Tridesetogodišnji rat, stvoreni su bili uvjeti za uspostavu suverenih nacionalnih država kao modernih političkih zajednica na temelju političke i teritorijalne samostalnosti, nacionalnog identiteta (pravo na samoopredjeljenje) i pravne jednakosti u odnosu prema drugim suverenim državama. Time su istodobno postavljeni i temelji modernom međunarodnom poretku i sustavu međunarodnih odnosa (suverene države kao subjekti međunarodnih odnosa, obvezujući međunarodni ugovori, nemiješanje u unutarnja pitanja drugih država).

i pokretima. U tom kontekstu, rascjep između središta i periferije dominantna je odrednica njihova političkog djelovanja. Taj se rascjep pak iskazuje:

- a) politički, napetostima između središta i periferije zbog političko-upravne centralizacije,
- b) socioekonomski, percepcijom regije kao podređenog (zanemarenog, iskorištavanog ili nerazvijenog) subjekta u okviru državne cjeline,
- c) kulturološki, osjećajem ugroženosti etno-kulturnog identiteta (etnička pripadnost, jezik, tradicija, religija, zavičajna obilježja) pod pritiscima nacionalne države (dominantne nacije i/ili kulture), procesa modernizacije ili globalizacije.

Uz to, ključna determinanta djelovanja regionalističkih stranaka i pokreta (u smislu sadržaja njihovih političkih programa i intenziteta oporbe nadređenoj državnoj cjelini) jesu kulturno-povijesne specifičnosti i oblik državnog ustroja konkretne države u kojoj djeluju.

S ideološkog aspekta, regionalističke stranke i pokreti nemaju primarno ideološka obilježja, već sekundarno, ovisno o specifičnoj političkoj situaciji, strukturi političke vlasti i konstelaciji političkih aktera u nekoj zemlji i/ili razdoblju. Tako pripadnici regionalističkih stranaka i pokreta mogu imati različita vrijednosna (svjetonazorska) i politička (ideološka) opredjeljenja i mogu se kretati od tradicijskih i konzervativnih do liberalnih i krajnje lijevih.¹⁹ Pritom su ideološka obilježja (premda nerijetko u prvom planu) ipak sekundarna, dok su interesi regije dominantan pokretač njihovu djelovanju. Oni su njihov glavni kohezivni činitelj a njihova nastojanja usmjerena su uspostavi nadzora nad političkim, ekonomskim i kulturnim procesima u regiji, poglavito nad procesom donošenja političkih odluka o vitalnim pitanjima regije. U tome smislu, djelovanje regionalističkih stranaka redovito obilježava političko suprotstavljanje centraliziranoj državi, a njihovi glavni politički zahtjevi su decentralizacija i više autonomije za određenu regiju.

Na toj osnovi moguće je odrediti i razlikovanje regionalističkih stranaka i pokreta, i to:

1. prema razini (opsegu) zahtjeva,
2. prema tipu (sadržaju) zahtjeva upućenih državi kao nadređenoj političko-teritorijalnoj cjelini.

U odnosu prema prvom kriteriju razlikovanja (opseg zahtjeva), regionalističke stranke i pokreti artikuliraju tri razine zahtjeva. Na prvoj,

¹⁹ Konzervativizam, kao izvorno ideološko obilježje regionalizma, iskazuje se u zahtjevu za očuvanjem posebnosti i identiteta regije, tj. kao zahtjev za kulturnom autonomijom. Liberalizam se iskazuje u zahtjevima za decentralizacijom države, dekoncentracijom uprave i demokratizacijom, i to davanjem većih prava odlučivanja lokalnoj samoupravi, sve do zahtjeva za federalizacijom. Obilježja socijalizma ili demokršćanstva također su zastupljena u političkim programima regionalista, ovisno o dominantnoj političkoj opciji na razini države, i redovito se iskazuju u oporbi prema njoj. Premda više politički stil nego ideologija, populizam je također redovit pratitelj regionalističkih stranaka, poglavito pokreta, a iskazuje se karakterističnom masovnom političkom mobilizacijom i populističkom retorikom poradi stjecanja potpore za svoje političke zahtjeve. Nacionalizam (bilo u svojoj liberalno-gradanskoj inačici ili onoj ekskluzivističkoj, etnocentrističkoj) pojavljuje se kao osnova radikalnim zahtjevima za izdvajanjem regije iz državne cjeline, tj. kada regionalizam prerasta u separatizam.

najnižoj razini su autonomisti koji se suprotstavljaju unitarističkoj ideji jedinstva i nedjeljivosti modernih centraliziranih država. Pritom ističu svoje posebne regionalne interese kao samostalnu političku dimenziju, ali bez radikaliziranja tih zahtjeva do separatizma ili uopćavanja do federalizma. Višu razinu zahtjeva postavljaju federalisti koji gledaju na cjelokupnu državnu i subnacionalnu teritorijalnost kao na različite razine jedne raščlanjene cjeline, gdje svaka razina tvori jedno samostalno teritorijalno područje. Najvišu razinu regionalističkih zahtjeva prema državi iskazuju separatisti; oni postavljaju pitanje legitimnosti cjelokupnog državnog sustava. Za svoju regiju oni polažu pravo uspostave suverene države ili priključenja nekoj drugoj postojećoj državnoj cjelini (Gerdes, 1995., 30-31).

U pogledu drugog kriterija razlikovanja (sadržaj zahtjeva), mogu se utvrditi dva tipa regionalističkih stranaka i pokreta. Prvi je čisti tip i obuhvaća one stranke i pokrete što zastupaju gospodarske, političke i kulturne interese regije. Drugi je tip kombiniran, kad se ti zahtjevi isprepleću s etničkim i nacionalnim zahtjevima, pa je riječ o mješavini regionalističkih i etnonacionalističkih ciljeva (Milardović, 2006., 117).

REGIONALIZACIJA I REGIONALNA POLITIKA

Kako je razvidno iz prethodnoga, različiti su oblici regionalne strukture – od one administrativne s minimalnim stupnjem autonomije lokalnih jedinica do one (kon)federalne u kojima federalne jedinice imaju potpunu samostalnost i dijele suverenitet s matičnom državom. Konkretni oblici regionalne strukture ovisni su o specifičnostima (povijesnim, političkim, kulturnim) svake pojedine zemlje.

Regionalizacija pak označava proces uspostave regija kao administrativno-upravnih i/ili političkih jedinica u okviru nacionalne države kao nadređene cjeline, što uključuje decentralizaciju, tj. prijenos dijela (o)vlasti s državne razine na subdržavnu (regionalnu) razinu. Regije se pritom mogu profilirati:

- a) prema karakterističnim regionalnim obilježjima (geografskim, kulturnim, socioekonomskim, etničkim),
- b) prema političkim kriterijima (dogovorom ili odredbom političkih aktera),
- c) ili temeljem administrativnih kriterija (struktura, broj stanovnika, BDP p/c).

Svrha regionalizacije može biti višestruka. S aspekta regija, njezina je svrha afirmacija i očuvanje regionalnih specifičnosti (poglavito kulturnih) i regionalnih interesa (prije svega, socioekonomskih, ali i političkih u smislu veće autonomije u odnosu na državnu vlast). S aspekta države, smisao regionalizacije je u postizanju međusobne ravnoteže i ravnomjernosti u razvoju svih državnih područja, te što bolja povezanost središnje državne vlasti s onom lokalnom. U

idealnim uvjetima ta dva aspekta trebala bi biti kompatibilna, međutim, to često nije tako. Naime, načela i kriteriji regionalizacije nisu uvijek jednoznačni, niti se shvaćaju jednako na ovim dvjema razinama, kao ni u različitim političkim i vremenskim kontekstima. Zbog toga regionalizacija često izaziva oprečne stavove. Odatle proizlaze i prijepori oko regionalne politike, redovito jedne od ključnih javnih politika nacionalnih vlada.

Regionalna politika u Hrvatskoj suočava se s problemima nejednake regionalne razvijenosti, slabog administrativnog kapaciteta i naglašenog utjecaja političkih aktera na lokalnim (regionalnim) razinama. Prvi je problem objektivna i posljedica je neujednačenog ekonomskog razvoja u prošlosti, te kasnijih ratnih stradanja pojedinih regija. Drugi problem posljedica je visoke administrativno-upravne centralizacije, što ograničava djelokrug rada i ovlasti institucija lokalne (regionalne) samouprave, te razvoj njihovih upravnih i organizacijskih kompetencija i učinkovitosti. Treći problem pak, proizlazi iz prevladavajućeg utjecaja lokalnih političkih aktera na strukturu i na djelovanje institucija lokalne (regionalne) samouprave. Taj se utjecaj ogleda, prije svega, u dominaciji političkih nad stručnim kriterijima u strukturiranju tih institucija i upravljanju ljudskim resursima (što za posljedicu ima nedostatnu stručnost, prekobrojnost i nisku učinkovitost administracije²⁰) te u dominaciji partikularnih interesa političkih aktera (što za posljedicu ima visoku politiziranost tih institucija i teškoće u ostvarivanju konsenzusa oko razvojnih pitanja). Ti su problemi i glavni razlozi zbog kojih se regionalna politika u Hrvatskoj pokazala nekonzistentnom i neučinkovitom. Posljedično, to se odrazilo i na regionalizaciju, koja nije bila u funkciji ostvarenja ujednačenoga regionalnog razvoja, već je – temeljeći se primarno na administrativno-političkim osnovama – zapravo pridonijela povećanju regionalnih disproporcija (socioekonomskih i demografskih).

Regionalizacija Republike Hrvatske izvršena je 1992. uspostavljanjem županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave koje obavljaju poslove od područnoga (regionalnog) značenja, dok su gradovi i općine ustrojeni kao jedinice lokalne samouprave. Ta se regionalizacija odvila pod utjecajem specifičnih povijesno-političkih okolnosti koje su bitno utjecale na oblik i na strukturu regionalne samouprave. Ne ulazeći ovdje u njihovu raščlambu, moglo bi se tek spomenuti da su u tome razdoblju stavovi o regiji iz perspektive Hrvatske kao “osporene države” (Rogić, 1995., 73-77) i unitarno načelo državne konstitucije bili dominantni u pozicioniranju regija u strukturi države i političkog sustava. Naime, nastojalo se da regije ni na kakav način ne budu u konkurentskom odnosu prema (tek stvorenoj i velikosrpskom agresijom već ugroženoj) državi. Tome je pridonio i izraženi zazor tadašnje političke vlasti prema regionalizmu (poglavito onome izraženome u Istri i Dalmaciji²¹) zbog bojazni od autonomaštva

²⁰ Usp. Marčetić, 2007., 61, 108; Koprić, 2010., 671.

²¹ Zbog inherentne suspektosti prema svakoj drugoj političkoj opciji izvan nacionalno-unitarnog koncepta, a poglavito prema regionalnim opcijama – politička vlast je proskribirala regionalizam i njegove zastupnike; štoviše djelovala i opresivno prema njima držeći ih opasnošću po jedinstvenost države. To nije bilo povoljno okruženje za razvoj regionalizma, pa su neke regionalne stranke brzo zamrle, primjerice u Dalmaciji, gdje je tomu dijelom pridonijela i relativna socijalna i kulturna heterogenost te posljedično slabija podrška regionalizmu. Istodobno, ti su pritisci osnažili regionalizam u nekim drugim regijama, primjerice u Istri, čemu je pridonijela i relativna teritorijalna i kulturna homogenost tog prostora (usp. Šantić, 2013.).

i diobe Hrvatske na njezine povijesne regije (izjednačavanje regionalizma s autonomaštvom), te zbog težnje za čvrstim političkim i upravnim nadzorom cijele zemlje, što joj je pak mogao omogućiti centralistički ustroj države.

Tako je nastalo kompromisno rješenje uspostavom većeg broja županija definiranih znatno više administrativno-političkim nego teritorijalno-kulturnim kriterijima. Međutim, u tako formiranim regionalnim jedinicama građani nisu razvili osjećaj pripadnosti županiji kao zavičaju ili funkcionalnoj regiji, dok regionalna samouprava u Hrvatskoj – usprkos velikom broju županija, ali s ograničenim ovlastima – nije dobila značenje regionalne samouprave kakvo imaju regionalne jedinice u decentraliziranim demokratskim državama. Hrvatske županije naime, osim ovlasti i djelokruga poslova pretežno komunalnog karaktera, nemaju većih mogućnosti autonomnog planiranja i osiguravanja razvoja bez znatnijeg utjecaja države.²² Hrvatska je stoga i nakon više od dva desetljeća izrazito centralizirana država, poglavito u usporedbi s većinom drugih europskih država, što upućuje na prijeku potrebu za novom regionalizacijom.

Ta je potreba posebno aktualizirana s procesom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, kad je regionalizacija postala jednim od predujeta za pridruživanje poradi postizanja kompatibilnosti s regionalnom politikom Europske unije. Ta je politika bitan instrument financijske solidarnosti i kohezije Europske unije, a njezin je cilj smanjiti razvojne razlike među regijama zemalja članica. Usmjerena je na poboljšanje uvjeta života i rada građana najmanje razvijenih dijelova Unije te na smanjenje socioekonomskih razlika među pojedinim regijama. Regionalna politika Europske unije temelji se na financijskoj solidarnosti. Za njezinu provedbu određeno je više od trećine proračuna EU, koji alimentiraju pretežno njezine najrazvijenije članice. Ta se sredstva prenose u programe financiranja razvoja najmanje razvijenih europskih regija a instrumenti te solidarnosti su strukturni fondovi (ERDF – Europski fond za regionalni razvoj, ESF – Europski socijalni fond) i Kohezijski fond (CF). Regionalna politika (koja se naziva i kohezijskom politikom) usmjerena je prema tri cilja: 1) konvergenciji, 2) regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju, 3) međuregionalnoj suradnji (usp. European Commission, 2007., Kesner-Škreb, 2009., 103, Tropina Godec, 2009., 52).

Kao predujeto za pristupanje Europskoj uniji, sukladno tzv. Kopenhaškim i Madridskim kriterijima,²³ obveza Hrvatske bila je prihvatiti *acquis communautaire*, tj. cjelokupnu pravnu stečevinu Europske unije kao skup pravnih norma i odluka koje obvezuju sve zemlje članice, te s njima uskladiti svoje zakonodavstvo. Dio *acquisa* bilo je i usklađivanje statističkih prostornih (teritorijalnih, regionalnih)

²² Iako su ustavne promjene 2000. stvorile novi temelj lokalnoj samoupravi dajući županijama širok samoupravni djelokrug u uređenju lokalnih poslova uz prihvaćanje načela supsidijarnosti i solidarnosti, one nisu zaživjele kao stvarne jedinice lokalne samouprave. Promjene u tom smjeru pokrenute su tek 2008. prihvaćanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kad se na regionalizam i prekograničnu suradnju prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države (usp. Koprić, 2010., 666-667.).

²³ European Council, 1993., 1995.

jedinica prema NUTS klasifikaciji.²⁴ Riječ je o posebnom sustavu utvrđivanja statističkih jedinica koji cjelokupan teritorij Europske unije dijeli na više razina teritorijalnih jedinica poradi omogućavanja ujednačenog prikupljanja, obrade i analize međusobno usporedivih podataka. Takva podjela napravljena je, prije svega, za statističke svrhe i planiranje razvoja te ne prejudicira pravno-političku niti administrativno-upravnu podjelu neke zemlje, iako se sekundarno može preklapati s već postojećom regionalnom podjelom.

Statistički pokazatelji na temelju NUTS klasifikacije osnova su za provedbu kohezijske politike Europske unije, jedne od njezinih temeljnih javnih politika. Njezin glavni cilj jest smanjivati gospodarske i socijalne razlike među EU regijama kako bi se osiguralo njihov što ujednačeniji razvoj (s posebnim naglaskom na pomoć onima manje razvijenima u postizanju viših stopa rasta), i time jačanje ukupne konkurentnosti EU gospodarstva. NUTS podaci (primjerice, BDP *per capita*, stopa nezaposlenosti i sl.) podloga su odlukama o razini i vrsti sredstava strukturnih fondova i Kohezijskog fonda, kojima će se financirati razvojni programi u pojedinoj teritorijalnoj jedinici. Korisnici sredstava tih fondova zbog toga su regije, a ne države, dok je kohezijska politika usmjerena poglavito na NUTS II razinu. Namjena i uvjeti korištenja sredstvima su različiti, ovisno o specifičnim ciljevima kohezijske politike i o statističkim podacima za određenu regiju (poglavito BDP, kao glavni makroekonomski pokazatelj njezina razvoja).²⁵ Upravo zbog toga je regionalizacija kao proces administrativno-statističke podjele vrlo bitna jer o njezinoj izvedbi ovisi struktura statističkih podataka na osnovi kojih se kreiraju programi potpore u okviru kohezijske politike za pojedine regije/administrativne jedinice.

Republika Hrvatska tako je 2007. definirala, a Europska komisija potvrdila tri NUTS II regije (Sjeverozapadna, Panonska i Jadranska Hrvatska) koje su oblikovane grupiranjem županija kao administrativnih jedinica niže razine, budući da nijedna od njih dvadeset, a ni sam Grad Zagreb, ne doseže 800.000 stanovnika.²⁶ Time se uspostavila administrativna podjela sukladna EU kriterijima na svim razinama NUTS klasifikacije (NUTS I – cijela Hrvatska, NUTS II – naznačene tri regije i NUTS III – županije). Međutim, pokazali su

²⁴ NUTS - *Nomenclature des unités territoriales statistiques* ili Statistička nomenklatura prostornih jedinica koju je 1980. razvio Europski ured za statistiku (EUROSTAT). Namjena tog sustava jest administrativno-statistička podjela prostora EU na regije, regionalne i subregionalne jedinice. Uz prihvatanje kriterija homogenosti statističkih jedinica, prirodno-geografske raznolikosti i povijesne tradicije, najvažniji kriterij za uspostavu NUTS razina je broj stanovnika. Tako NUTS I razina obuhvaća statističke jedinice od tri do sedam milijuna stanovnika, NUTS II od 800 tisuća do 3 milijuna, te NUTS III od 150 do 800 tisuća stanovnika. U EU tako postoji 98 regija na NUTS I razini, 272 regije na NUTS II razini, te 1 315 regija na NUTS III razini (usp. EUROSTAT).

²⁵ Primjerice, uvjet za korištenje sredstvima strukturnih i Kohezijskog fonda u okviru konvergencije (prvog cilja kohezijske politike koji raspolaže s 82% ukupnih sredstava ove politike) jest da je BDP p/c na razini NUTS II regije u proteklih tri godine niži od 75% EU prosjeka. Drugi cilj (regionalna konkurentnost i zapošljavanje) namijenjen je regijama koje imaju BDP p/c veći od 75% prosjeka EU i raspolaže s 16% sredstava, dok je za treći cilj – međuregionalnu suradnju, predviđeno tek 2,5% sredstava (usp. MRRFEU).

²⁶ Regija Sjeverozapadna Hrvatska obuhvaća: Zagrebačku, Krapinsko-zagorsku, Varaždinsku, Koprivničko-križevačku i Međimursku županiju te Grad Zagreb). Regija Panonska Hrvatska obuhvaća: Bjelovarsko-bilogorsku, Virovitičko-podravsku, Požeško-slavonsku, Brodsko-posavsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Karlovačku i Sisačko-moslavačku županiju. Regija Jadranska Hrvatska obuhvaća: Istarsku, Primorsko-goransku, Ličko-senjsku, Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju (usp. MRRFEU).

se i nedostaci takve podjele koji proizlaze iz neravnomjerne socioekonomske razvijenosti hrvatskih regija i njihovih sastavnica. Oni se očituju, prije svega, nepovoljnim financijskim učincima za županije Sjeverozapadne Hrvatske zbog relativno visokog BDP p/c Grada Zagreba, zbog čega bi ta regija bila ograničena u korištenju sredstvima iz programa kohezijske politike Konvergencija (manji iznos dostupnih sredstava, niža stopa sufinanciranja projekata iz Strukturnih fondova, manje državne potpore gospodarstvu, smanjenje apsorpcijskog kapaciteta).

Stoga Vlada RH 2012. s Europskom komisijom utvrđuje novu statističku podjelu na dvije regije, i to Kontinentalnu Hrvatsku (u koju ulaze Sjeverozapadna i Panonska Hrvatska) i Jadransku Hrvatsku (koja po svojem sastavu ostaje jednaka prethodnoj jer ima najujednačenije statističke pokazatelje i najmanje razlike među svojim sastavnicama). Na taj način, dobivene su dvije NUTS II regije (prva s gotovo tri milijuna stanovnika i s 64,1% BDP-a u EU, i druga, s gotovo milijun i pol stanovnika i 62,1% BDP-a u EU). Time se omogućilo da sve regije mogu koristiti sredstvima iz strukturnih fondova s najvećim stupnjem iskoristivosti (veća razina državnih potpora korisnicima na području sjeverozapadne Hrvatske, lakše planiranje, provedba i administrativno praćenje razvojnih projekata zbog jednakih pravila na cijelom teritoriju RH). Međutim, nova administrativna podjela povećala je heterogenost gospodarske i demografske strukture, poglavito regije Kontinentalne Hrvatske, pri čemu njezin zapadni dio ima znatnu prednost pred istočnom. Naime, slavonske županije dovedene su u nepovoljan položaj jer im je ulaskom u regiju Kontinentalne Hrvatske umjetno podignut prosjek BDP-a, pa su time razmjerno smanjene mogućnosti u natjecanju za sredstva kohezijske politike. Tome dodatno pridonosi njihov nizak administrativni i financijski kapacitet zbog relativne socioekonomske nerazvijenosti. To će pak iziskivati posebne mjere Vlade RH u otklanjanju tih prepreka kako bi se i te županije ujednačile s onima razvijenijima u mogućnostima stjecanja razvojnih potpora.

Uz prethodno naznačeno, prijedlog novog Zakona o regionalnom razvoju Hrvatske iz 2013., između ostaloga, predviđa i pet planskih područja.²⁷ Riječ je o širim područjima koja obuhvaćaju više jedinica područne (regionalne) samouprave (županije) u statističkoj regiji (NUTS II) koje bi ustrojavale zajedničko partnersko vijeće, definirale prioritete razvoja i strateške razvojne projekte. Pritom planska područja nemaju pravnu osobnost, niti zadiru u autonomiju županija, već se formiraju na osnovi partnerskog sporazuma između županija koje ga čine, definirajući pritom razvojne prioritete, podjednako planskog područja i pojedinih županija. Ti prioriteti pak moraju biti vertikalno usklađeni s nacionalnom strategijom regionalnog razvoja i sa strategijom Europske unije, što je preduvjet za prijavu razvojnih projekata.

²⁷ Planska područja su: Središnja Hrvatska (obuhvaća Grad Zagreb, Zagrebačku, Karlovačku, Sisačko-moslavačku i Bjelovarsko-bilogorsku županiju), Sjeverozapadna Hrvatska (obuhvaća Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku, Varaždinsku i Međimursku županiju), Istočna Hrvatska (obuhvaća Virovitičko-podravsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Brodsko-posavsku i Požeško-slavonsku županiju), Srednji i Južni Jadran (obuhvaća Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju) te Sjeverni Jadran i Lika (obuhvaća Primorsko-goransku, Istarsku i Ličko-senjsku županiju) (usp. Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske 2013.).

Nedvojbeno je da je politika regionalnog razvoja jedna od ključnih javnih politika od posebnog značenja za sveukupni nacionalni razvoj jer o njoj bitno ovisi ravnomjeran i održiv gospodarski i društveni razvoj zemlje. Podjela Hrvatske na administrativne jedinice, tj. NUTS regije i planska područja, trebala bi omogućiti, prije svega, prijavljivanje što većeg broja regionalnih razvojnih projekata za sredstva strukturnih fondova. Zbog toga bi trebalo težiti ka pragmatičnim rješenjima, racionalno utemeljenim i održivim razvojnim planovima i projektima, bez ustupaka politokratskim i drugim partikularnim interesima koji bi taj cilj doveli u pitanje ili ga umanjili.

Iako je naznačena regionalizacija preduvjet za postizanje bržega i ravnomjernijeg razvoja hrvatskih regija, ona svakako nije dostatna jer sama po sebi neće osigurati taj cilj. Da bi se u tome uspjelo, uz racionalno postavljenu i socioekonomski održivu regionalnu strukturu usklađenu s EU kriterijima, predlagateljima projekata potrebno je osigurati odgovarajuću administrativnu, stručnu i financijsku potporu državne i regionalne samouprave. Bez realne decentralizacije u smislu povećanja opsega ovlasti i prava odlučivanja te jačanja administrativnoga i stručnog kapaciteta jedinica regionalne samouprave, to neće biti moguće.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

U uvjetima globalizacijskih procesa što bitno reduciraju suverenitet nacionalne države i potiču mnoge oblike suradnje iznad nacionalno-državnog okvira i izvan njega, centralistički ustroj države sve više ograničava demokratizaciju i političku participaciju, prječava strukturiranje racionalne i učinkovite državne uprave i posljedično onemogućuje brži socioekonomski razvoj društva. Europski odgovor na globalizaciju bio je, s jedne strane (prema vani), nadnacionalno povezivanje i širenje Europske unije, dok je, s druge strane (prema unutra), to bila regionalizacija. Ona je pak postavljena kao proces decentralizacije i implementacije načela supsidijarnosti koje podrazumijeva premještanje ovlasti odlučivanja na niže razine, regionalnu i lokalnu. Time se istodobno odgovorilo mnogim regionalističkim zahtjevima za većom autonomijom u odlučivanju i pridonijelo većem stupnju demokratičnosti, dok je čitav proces u funkciji ujednačavanja sveukupnoga socioekonomskog razvoja.

U tome kontekstu, regionalizam postaje novi oblik političke identifikacije koji ne potire onaj nacionalni, već ga dopunjuje; štoviše, on nadrašta državne granice i vodi prema nadnacionalnim povezivanjima i suradnji. Međutim, to se više ne odvija primarno s razine države (*top-down*) kao temeljnog subjekta u međunarodnim odnosima, već odozdo (*bottom-up*) organski, sa znatno šire osnove što je čine različiti regionalni subjekti koji razvijaju međusobne odnose u transgraničnoj regionalnoj suradnji. Otvorenost regionalnih jedinica prema svojemu bliskome, ali i širem okruženju – poglavito u uvjetima umreženog društva i globalne povezanosti komunikacijskim i informacijskim tehnologijama

– omogućuje i višestruki politički identitet (*multiple loyalties*, usp. Teune, 1992.) sastavnice se kojega međusobno ne isključuju, već dopunjuju. U tom smislu, regionalizam više nije tradicionalni, ekskluzivistički oblik primordijalne zavičajnosti, već je riječ o stanovitom novom (g)lokalizmu (Robertson, 1994.), koji uz (re)afirmaciju regionalnog identiteta iskazuje otvorenost i potiče suradnju što prelazi (sub)nacionalnu razinu. Taj novi regionalizam može se promatrati i kao proces reteritorijalizacije postindustrijskog društva (Rogić, 1995., 67) i proces redefiniranja klasičnih rascjepa između središta i periferije.

Uz značajku postmodernoga subnacionalnog identiteta, regionalizam se iskazuje i kao zahtjev za povećanjem demokratičnosti političkog sustava – podjednako kao zahtjev za većim mogućnostima političke participacije i odlučivanja na lokalnoj razini i kao reakcija na tromost i neučinkovitost institucija državne vlasti. Na taj način, moderni regionalizam postaje legitimni i sve zastupljeniji oblik političke fragmentacije u javnopolitičkom prostoru suvremenih društava.

Regionalizacija, pak, jest proces uspostave regija kao administrativno-upravnih i/ili političkih jedinica u okviru nacionalne države. Ona implicira decentralizaciju i demokratizaciju političkog odlučivanja te poticanje ujednačenoga socioekonomskog razvoja, pa je zbog toga ključan instrument u regionalnoj politici. Regionalizacija omogućuje priznavanje kolektivnih prava različitim etničkim, jezičnim i kulturnim regionalnim identitetima, smanjuje tenzije u odnosu prema većinskoj kulturi i naciji unutar jedne države te uspostavlja prirodne transgranične oblike suradnje i povezanosti. Istodobno, ona pretpostavlja decentralizaciju vlasti i racionalizaciju administrativnog aparata kako bi se postizala njegova veća politička i ekonomska učinkovitost te približavalo mjesto odlučivanja lokalnoj razini, tj. mjestu svakodnevnoga življenja građana. Konačno, decentralizacijom i primjenom načela supsidijarnosti osigurava se veća participacija građana u političkom odlučivanju, čega je rezultat veći stupanj demokratičnosti, te posljedično veći legitimitet političkih odluka.

Regionalizacija tako označava uspostavu novih teritorijalnih struktura kao osnove ekonomskome, socijalnome, kulturnom i političkom povezivanju unutar nacionalne države. Pritom treba naglasiti da je ona primarno u funkciji socioekonomskog razvoja kao instrument javnih politika koje su u njegovoj funkciji i da ne ugrožava državni suverenitet, pa ima integrativni karakter i ne znači korak do secesije (Lyck, 1999., 91-92). U okviru Europske unije, regionalna politika ima središnje mjesto upravo zbog takva višestrukog učinka što ga decentralizacija i regionalizacija imaju na socioekonomski razvoj i demokratizaciju.

U tome kontekstu, zamjetno je kako Hrvatska umnogome kasni za europskim regionalističkim trendovima. Njezina (regionalna) politika dugo nije bila na tragu promjena koje su mnoge europske zemlje provele a ogledaju se u procesima decentralizacije i regionalizacije. Specifični uvjeti državne konstitucije i demokratske tranzicije, s jedne strane, te partikularni interesi političkih struktura (podjednako onih na državnoj i lokalnim razinama), s druge

– djelovali su inhibitorno na razvoj regionalne samouprave, pa je ustroj hrvatske države funkcionalno i dalje pretežno centralistički.

Potreba prilagodbe okviru Europske unije pokrenula je proces regionalizacije Hrvatske. Međutim, taj proces obilježen je prijemima. S jedne strane, državna vlast u okviru svoje regionalne politike nastoji provesti regionalizaciju sukladnu (administrativnim) kriterijima Europske unije, što bi bio formalni okvir koji bi omogućio brži regionalni razvoj. Pritom i dalje ne potiče ozbiljniju upravnu i poglavito fiskalnu decentralizaciju čime bi se jedinicama regionalne samouprave omogućili prihodi dostatni za samostalno planiranje i provedbu razvoja, pa takva situacija njihova nominalna prava i ovlasti čini formalnima. S druge strane, s razina jedinica područne (regionalne) samouprave iskazuju se zahtjevi za većom autonomijom. Međutim, tu treba razlikovati zahtjeve za većim pravima u odlučivanju na regionalnoj razini (u smislu demokratizacije i decentralizacije odlučivanja te veće političke participacije) od zahtjeva za regionalnim statusom pojedinih županija ili područja koja nemaju racionalno utemeljenje i/ili potrebne preduvjete (administrativne, političke i poglavito ekonomske) za takvu samostalnost. Ti su zahtjevi obično odraz interesa lokalnih političkih struktura (ne i regionalističkih političkih opcija, usprkos regionalističkoj retorici i populizmu) usmjerenih poglavito prema očuvanju vlastitog statusa. To pak ne korespondira ciljevima regionalne politike, već naprotiv – to vodi u petrificiranju teritorijalno-političke fragmentiranosti i neučinkovitih te politiziranih administrativnih struktura što izrazito opterećuju javnu potrošnju.²⁸ Zbog takve političke konstelacije, nije sasvim izvjestan ishod i odluka o modelu regionalizacije koji će se u konačnici primijeniti u Hrvatskoj.

Temeljem prethodnoga moglo bi se zaključiti da je regionalizam uspješan onda kada omogućuje više slobode u odlučivanju, poglavito u političkim i socioekonomskim pitanjima života građana u područjima regionalne samouprave te kada je u funkciji afirmacije identiteta i konkurentnosti regije. Svrha regionalizacije zato treba biti povećanja kvaliteta javnih usluga za građane i povećanja mogućnost da se poboljšaju socioekonomski životni uvjeti. U hrvatskom primjeru, za to je pak potrebno donijeti održive, racionalno utemeljene razvojne programe koji odražavaju autentične interese regija i istodobno su usklađeni sa širim razvojnim planovima. Potrebna je i kadrovska reforma koja će administrativni aparat transformirati od neučinkovite, prekobrojne i politizirane birokracije u funkcionalan i stručno kapacitirani javni servis. Konačno, potrebna je stvarna decentralizacija koja će se temeljiti na fiskalnoj neovisnosti jedinica regionalne samouprave i odgovornosti prema sredstvima javne potrošnje. Bez tih pretpostavka – koje bi regionalna politika u Hrvatskoj neizostavno trebala osigurati – nikakva regionalizacija neće polučiti očekivan uspjeh.

²⁸ U Hrvatskoj ima 20 (+1) županija, 127 gradova i 429 općina što godišnje potroše 24,8 milijarde kuna, od čega na plaće za više od 40 000 zaposlenika odlazi 4,4 milijarde kuna. Više od polovicu tih 429 općina nije fiskalno održivo, tj. njihov prihod ne pokriva troškove, već ovise o državnoj pomoći. Uz to pola općina troši više 50% svojeg proračuna na plaće zaposlenicima i na materijalne troškove. Razlike između pojedinih područja u broju stanovnika i visini prihoda izrazito su velike. Tako 46% gradova ima manje od 10 000 stanovnika, u više od 1/3 od ukupnog broja općina živi manje od 2 000 stanovnika, a u 36 općina živi manje od 1 000 stanovnika, dok je 121 općina oko 2 000 stanovnika (prema podacima MFIN RH i DZS RH za razdoblje 2010. – 2012.).

LITERATURA

Axford, B., Browning, G. K., Huggins, R., Rosamond, B., Turner, J. (2002.), *Uvod u politologiju*, Zagreb: Politička kultura

Blagojević, A. (2008.), *Zemljopisno, povijesno, upravno i pravno određenje istočne Hrvatske – korijeni suvremenog regionalizma*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (29), 2: 1149-1180.

Boron, A. A. (1996.), *Democracy or Neoliberalism?*, Boston Review, (21), 5 October/November

Council of Europe (2010.), *European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe Publishing, Strasbourg

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

European Commission (2007.), *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Council (1993.), *European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions*, June 21-22. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm

European Council (1995.), *European Council in Madrid: Presidency Conclusions*, December 15-16. Izvor: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

Eurostat: *The NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics)*. Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction (pristup: 11. travnja 2014.)

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

Fawcett, L. (2004.), *Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism*, *International Affairs*, (80) 3: 429-446.

Fawcett, L. (2008.), *Regionalism in World Politics: Past and Present*, u: Kostler, Ariane/Zimmek, Martin (ur.), *Elements of Regional Integration: A General Textbook*, Baden-Baden: Nomos, 1-15.

Gerdes, D. (1995.), *Regionalizam*, u: Milardović, Anđelko (ur.), *Regionalizam kao europski izazov*, Osijek: Pan liber: 29-33.

Giddens, A. (1998.), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press

Grande, E. (2002.), *Od nacionalne države do transnacionalnoga režima politike – državna upravljačka sposobnost u globalizacijskome razdoblju*, *Politička misao*, (39) 2: 92-105.

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

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

Huntington, S. P. (1996.), *The Clash of Civilizations and Remarking of the World Order*, New York: Simon and Schuster

Hurrell, A. (1995.), *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*, *Review of International Studies*, (21) 4: 331-358.

Inglehart, R., Abramson, P. R. (1994.), *Economic security and value change*, *American Political Science Journal*, (88) 2: 336-354.

Inglehart, R., Welzel, C. (2005.), *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*, New York: Cambridge University Press

Kasapović, M. (2008.), *Regionalna komparatistika i Istočna Europa: kako se raspala Istočna Europa*, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, (4) 1: 73-97.

Kesner-Škreb, M. (2009.), *Regionalna politika Europske unije*, *Financijska teorija i praksa*, 33 (1): 103-105.

Koprić, I. (2010.), *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, *Hrvatska javna uprava*, (10) 3: 665–681.

Lyck, L. (1999.), *Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-Existence*, u: Devetak, Silvo (ur.), *Regionalism and Freedom of Identity: Selected contributions to the 18th Conference Europe of Regions*, 21-23 August 1998, Copenhagen, *Regional Contact*, (13) 14: 87-97.

Lipset, S. M., Rokkan, S. (1967.), *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, u: Lipset i Rokkan (ur.), *Party Systems and Voter Alignments, Cross-National Perspectives*, New York: Free Press, 1-64.

Lisabonski ugovor Europske unije (2007.), *Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji* (Maastricht, 1992.) i *Konsolidirani tekst Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (Rim, 1957.), Zagreb/Split: HAZU

Lübbe, H. (1995.), *Veliki i mali svijet. Regionalizam kao europski pokret*, u: Milardović, Anđelko (ur.), *Regionalizam kao europski izazov*, Osijek: Pan liber: 34-49.

Maldini, P. (2013.), *The Nation-State and Global Surroundings: The*

Issue of Sovereignty, Studia Politica Slovaca (6) 2: 5-23.

Marčetić, G. (2007.), *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu

Milardović, A. (2006.), *Političke stranke u doba tranzicije i globalizacije*, Zagreb: Centar za politološka istraživanja

MRRFEU: *Dokumenti o provedi kohezijske politike Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije*. Izvor: <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=792> (pristup: 31. ožujak 2014.)

Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske 2013., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske. Izvor: <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=1674> (pristup: 1. travnja 2014.)

Perić, B. (1994.), *Država i pravni sustav*, Zagreb: Informator

Pinder, S. O. (2011.), The Nation State in the Era of Globalization: Some Challenges, *International Journal of Humanities and Social Science*, (1) 2: 139-148.

Robertson, R. (1992.), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage Publications

Robertson, R. (1994.), *Globalisation or glocalisation?*, *Journal of International Communication*, (1) 1: 33-52.

Rogić, V. (1963.), *Geografski koncept regije*, *Geografski glasnik*, (25)

Rogić, I. (1995.), *Hrvatska i njezine regije*, u: Milardović, Anđelko (ur.), *Regionalizam kao europski izazov*, Osijek: Pan liber: 66-80.

Rokkan, S., Urwin, D. W. (1983.), *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, London: Sage

Sallie, S. S. (2001.), *Capitalist Globalization and Liberal Democratization in Third World: A Cross-National Study*, *International Third World Studies Journal and Review*, 12: 33-41.

Scholte, J. A. (2000.), *Globalization: A Critical Introduction*, London: Palgrave Macmillan

Stiglitz, J. (2004.), *Globalizacija i dvojbe koje izaziva*, Zagreb: Algoritam

Sturm, R. (1995.), *Regija*, u: Milardović, Anđelko (ur.), *Regionalizam kao europski izazov*, Osijek: Pan liber: 11-13.

Šantić, N. (2013.), *Ljepotica i zvijer – Mali kompendij hrvatskog regionalizma*, Zagreb: Jesenski i Turk

Štifanić, M. (1996.), *Društveno-prostorna identifikacija, regija i*

regionalizam, Revija za sociologiju, (27), 1/2: 53-60.

Teune, H. (1992.), *Multiple group loyalties and the security of political communities*, u: Mlinar, Zdravko (ur.), *Globalization and territorial identities*, Aldershot: Avebury, 105-114.

Tropina Godec, Ž. (2009.), *Približavanje Europskoj uniji i regionalna politika u Hrvatskoj* *Hrvatska javna uprava*, (9) 1: 51-67.

Trpin, G., Grafenauer, B. (2002.), *Neka pitanja decentralizacije u Sloveniji*, *Hrvatska javna uprava*, (4), 1: 47-68.

Vukadinović, R. (1998.), *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb: Barbat

Pero Maldini, Ph. D.

Associate Professor
Mass Communication Department
University of Dubrovnik
E-mail: pero.maldini@unidu.hr

**THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE
ASPECTS OF THE REGION: REGIONALISM,
REGIONALIZATION AND REGIONAL POLITICS**

Abstract

This chapter addresses the region's political aspects of the modern society, mainly the phenomenon of regionalism, the meaning of which is being substantially redefined in the conditions of the globalization processes, as well as the regional politics and the process of regionalisation in the context of the European Union and the current regional redefinition of the Republic of Croatia. The regionalism is primarily analysed at its micro-level, covering the scope of the pre-modern notion of heritage and political particularism, through the oppositional anti-centralistic political activity within the modern nation state, to the post-modern expression of the sub-national identity and the post-materialistic requirements for a greater degree of democracy, administrative rationality and quality of life. The regionalism is analysed on the macro-level as well, as a form of regional connection of states in the system of the international politics. The analysis of the regional politics is present as well, with the analysis of the regionalisation within the European Union being the most important issue, as it represents the process of establishing administrative and/or political units on the sub-state level, which implies decentralization and the application of the principle of subsidiarity as well as the principle of simultaneous socio-economic development. In that context, the socio-political aspects of the regionalism as well as the current process of regionalization in Croatia are explored, followed by identification of developmental possibilities and the deficit quantities of regional politics. The analysis of the said aspects functions as means of understanding the meanings and recognizing the characteristics of regionalism as well as means of political, cultural and historical, and socio-economic contextualization of the regionalism. This analysis represents the

precondition for the rational deliberation of the regional development issues.

Keywords: region, regionalism, regionalization, regional politics, decentralization, nation state, globalization, European Union.

JEL classification: F60, F68, R58

