

УДК: 342.25(497.6)
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 239–264
Изворни научни рад

МОГУЋНОСТИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

др Љиљана М. МУДРИНИЋ¹

ABSTRACT

The paper analyzes the possibilities of regionalization in Bosnia and Herzegovina, then the territorial organization of Bosnia and Herzegovina, as well as the cause and consequence of the lack of an appropriate regional policy. Regionalization should not be a way of managing the national territory in which to achieve a higher degree of territorial cohesion, better and faster development and greater competitiveness. The democratic nature of the system of interest, and to a lesser extent, administrative organization of the territory at the level of small or large regional units should be a path to more regular and fairly available local or regional resources and purposeful management development instruments. Since regionalization requires different settings of the political system, it is recommended that the Governments of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska adopt a strategy of regionalization and the democratization of the country. This document should define the objectives, content, methods and implementation phases of the constitutional rights of citizens on regional autonomy and accordingly bring a set of legislation on the new territorial organization of Bosnia and Herzegovina. Regionalization is not a threat to the country, but the dam for the separatism because it contributes to decentralization, more balanced economic development and democratization, and therefore the political stability of the country. Decentralization and regionalization of the country depend on two very important conditions. One is the constitutional environment and the other is political will.

Key words: regionalization, Bosnia and Herzegovina, development, democratization, decentralization.

¹ Универзитет „Дон Незбит“, Београд. Е-маил: mudrinic.ljiljana243@gmail.com

1) УВОД

Регионализам је успјешан онда када омогућује више слободе у одлучивању, посебно у политичким и социоекономским питањима живота грађана у подручјима регионалне самоуправе, те када је у функцији афирмације идентитета и конкурентности регије. Сврха регионализације зато треба да буде повећање квалитета јавних услуга за грађане и повећана могућност да се побољшају социоекономски животни услови. За то је ипак потребно донијети одрживе, рационално утемељене развојне програме који одражавају аутентичне интересе регија и истовремено да су усклађени са ширим развојним плановима. Потребна је и кадровска реформа која ће административни апарат трансформисати од неефикасне, прекобројне и политизоване бирократије у функционалан и стручно опремљен јавни сервис. Коначно, потребна је стварна децентрализација која ће се темељити на фискалној независности јединица регионалне самоуправе и одговорности према средствима јавне потрошње. Без тих претпоставки, које би регионална политика неизоставно требала обезбиједити, никаква регионализација неће дати очекиван успјех.

2) ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – УЗРОК И ПОСЛЕДИЦА НЕПОСТОЈАЊА ОДГОВАРАЈУЋЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Сложеност и успјех мисије државних институција условљена је садејством квалитета бројних фактора и координираног управљања: политичке владавине – просвећене политичке елите; одрживе економије, пословних магната; здравог друштва – у коме доминирају грађанске врлине, слободни и образовани људи. Али, да би ове „структуре” могле подићи поменуте „терете” доброг јавног управљања, потребна је успјешна синхронизација институција и организација политичког, економског и друштвеног система, као и ваљана вишесмјерна хармонизација са аналогним системима у ближем и даљем окружењу. Тек са препознавањем, познавањем и признавањем искуства успјешних система стичу се предуслови за унапређивањем транзиционих система у развоју, чије постојање и будућност добрим дијелом зависе од успјеха њихове међусобне сарадње. Та врста логике, међуопућености и међузависности постала је основа успјешности многих заједница и друштава широм свијета који су у сталном трагању за новим и бољим, ефективнијим и економичнијим солуцијама организацијских редијазирања и ремоделирања. И док се простори изгледнијих животних шанси пуне, а безизлазних безнађа празне, јављају се познати ситуациони и развојни диспаритети како у оквиру државних и националних граница тако и у интернационалним размјерама.

Стратегија одрживог економског и друштвеног развоја захтијева ново институционално и функционално позиционирање свих нивоа власти а нарочито регионалног нивоа који повезује централне и локалне власти, односно обезбјеђивање прожимања интереса и потреба, како власти тако и самоуправе.² Више кључних фактора било је потребно да се помјери и разгради претоварена државна, национална, централна администрација и успоставе комплементарни регионални и локални центри, који су са много више слуха и спремности могли преусмјерити енергије регионалних и локалних власти и самоуправа. Тиме је дефинитивно подстакнуто управљање са више (територијалних) нивоа, што је непобитно утицало како на институционалну конструкцију административних нивоа тако и на новоуспостављене релације управљања, промјену ригидних преобладајућих хијерархијских наредбодавности, односно успостављање вишезначних партнерских односа, како у сфери власти тако и међу другим секторима, привреде и друштва. Наравно да су у овим корелацијама претежнији асиметрични него симетрични односи и солуције. Управо се процесима децентрализације и регионализације поспјешују специфичности, посебности, атипичности које су израз различитих интереса и потреба мултипликованих центара, полицентричног стила мериторног политичког, економског и друштвеног одлучивања. На тај начин се успјешније стимулише како политичка и административна конкуренција тако и економска и привредна конкурентност бројнијих актера. Дјелује веома увјерљиво констатација да администрација са више нивоа мијења традиционалне хијерархијске политичке и административне системе, и чини се пожељном када је у питању интеракција између хијерархије и тржишта зарад подстицаја локалног и регионалног развоја. Можемо рећи да је управљање са више нивоа нови оквир за управљање постбирокуратским сектором јер је типична карактеристика за управљање са више нивоа погађање са фокусом на уговорни приступ у пружању услуга. Другим ријечима, крута хијерархијска наредбодавност потиснута је флексибилним формама преговарања и договарања, стварањем *ad hoc* партнерстава преко којих се задовољавају вишестрани интереси оних који пружају услуге и потребе оних који се њима користе. Током последње три деценије постаје очигледно да је на дјелу сасвим извјесна „хибридизација“ државног и јавног управљања, интерног и екстерног регионализма, те експанзије сектора јавних политика ослоњених на инвентивна и иновативна партнерства која поред многих предности које собом доносе могу, како досадашње искуство показује, узроковати и разбуктавање разноврсних социјалних девијација и разнородних социопатолошких манифестација, ригидности, осиноности, корупционаштва,

² Мијат Дамјановић, „Територијална организација – узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 277-284.

самовољности, фаворитизма, подвала, превара, утаја, злоупотреба повјерења и сл. Другим ријечима, територијална организација једног друштва, једне заједнице израз је концептуалног квалитета доминантног јавног управљања, добре јавне управе која постиже оптималну ефективност кооперације центра и периферије система, у коме сваки његов конститутивни дио подстиче и јача синергизацију цјелине. У том смислу је територијална организација – узрок и последица (не)квалитетног јавног управљања. Односно, нефункционалност територијалне организације, њене институционалне матрице, израз је неквалитетног јавног управљања и супротно – њена функционалност је доказ квалитетне јавне управе и управљања, одрживих јавних политика, у којима постоји склад између системских и процесних мјера за максималну добит.³ Региони који имају извјесних специфичности у погледу језика имају јачи идентитет. Географски положај утиче на осјећање припадности региону. Што је регион ближи центру, мање је развијен регионални идентитет, и обратно – што је регион удаљенији од центра, јачи је осјећај регионалног идентитета. У том смислу би и региони удаљенији од Бањалуке и Сарајева имали јачи осјећај регионалне припадности. Ипак, вриједило би напоменути да се у БиХ, с обзиром на то да је у питању релативно мала земља, питање удаљености може релативизовати. Добра мрежа путева, као и већа аутономија локалних власти знатно би смањиле овај осјећај дистанцираности удаљенијих региона. Економски развој је свакако јако битан чинилац осјећаја припадности региону, али и важан мотив креирања данашњих европских региона. Европа је фондовима регионалног развоја жељела да, у условима глобализације, подстакне уједначенији економски развој. Економски развој се мјери бруто националним приходом по глави становника, како на нивоу државе тако и на нивоу сваког региона појединачно. Истраживања показују да што је регион економски развијенији, то постоји јачи осјећај регионалног идентитета. Грађани су склонили да се идентификују са развијенијим регионом, мада има доста случајева да се грађани идентификују и са удаљеним и економски заосталим регионима. Отуда се може закључити да што се степен економског развоја региона више разликује од степена развоја националне државе, то је и јачи осјећај регионалног идентитета. У БиХ је доста велика економска неуједначеност између региона, па чак и у оквиру једног региона. Европске интеграције и регионализација БиХ омогућили би ефикаснији развој неразвијених региона. Поред тога, пружили би веће материјалне могућности за афирмацију сарадње са европском заједницом народа.

Однос према европским интеграцијама суштински утиче на јачање интегритета региона. Што је мњење грађана склонилије европским интеграцијама, то се грађани лакше идентификују са регионом. На осјећај

³ Мијат Дамјановић, *op. cit.*

припадности региону утиче и количина средстава које дати регион користи из структурних фондова. С обзиром на то да су средства структурних фондова европска и да су независна од централне државе, корисници су склонији да се идентификују са европским регионима. Отпори политичара, који би требало да подстичу реформске процесе, суштински су отежавали процесе децентрализације, демократизације и модернизације политичког и економског система у БиХ. Предуго одржаване системске слабости (партократија, слаба правна држава, доминација извршне гране власти, висок степен корупције, слаб квалитет менаџмента и слабо коришћење ресурса и добара, слаба транспарентност и одговорност политичара за рад) последица су јачања ауторитарних концепата у односу на демократске концепте реформи и развоја друштва. То вријеме су политичка и економска „елита” искористиле за лично богаћење и очување политичких позиција. Како интеграције у ЕУ захтијевају убрзавање реформских процеса, највећи савезник грађана јесте управо Европска унија. Она се, у вези са свим битним процесима реформи, као што су демократизација, децентрализација, подизање менаџеријалних капацитета, већа транспарентност и одговорност рада власти, начин коришћења јавних финансија и добара уопште, јачање цивилног друштва, укључивање грађана у процесе одлучивања итд., доказала као важан сарадник и савјетник. Опредјељење за неки од модела децентрализације и регионализације је битан тренутак развоја и захтијева долазак политичке елите која је демократска и искрено посвећена овим комплексним циљевима развоја друштва. То подразумијева постојање јавне дебате у друштву, укључивање стручне јавности, цивилног друштва и грађана уопште. Даље реформе у овој области подразумијевају даљу децентрализацију система у правцу јачања капацитета општина, градова, затим у погледу осмишљавања улоге округа, као и преласка постојећих статистичких региона у самоуправне. Предуслов ових процеса је модернизација политичког, али и економског система, као и прихватање супсидијарности као принципа подјеле надлежности, одговорности и функционисања свих нивоа власти као складне цјелине која ради у интересу грађана. Увођење региона је вјероватно и најкомплекснији процес за земље Југоисточне Европе јер подразумијева постојање демократске политичке културе и економских принципа и односа пошто је регион важан економски, развојни актер. У овом смислу, кад је ријеч о БиХ, развојни потенцијали региона могли би утицати на јачање њених економских потенцијала, даљу демократизацију и модернизацију друштва, као и на афирмацију европских вриједности.⁴ Региони и регионализација су уведени као један од основних постулата Европске уније од тренутка њеног

⁴ Борислав Стојков, „Функционални региони у Србији – смисао, улога, формирање“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 322-333.

сазријевања као заједнице европских држава. У основи идеје лежи тумачење да регионализација представља ефикаснији начин артикулације заједничких интереса од оног на нивоу државе. Средства за развој Европске уније се отуд и усмјеравају ка регионима, а не ка држави ради цјелисходније реализације пројеката заснованих на артикулисаном интересу општина груписаних у регионалне цјелине. Наравно, читава идеја регионализације заснована је на претпоставци децентрализоване државе, односно на претпоставци да општине, самостално или функционално повезане, треба и могу саме да одлучују о својој судбини и развоју, уз подршку државе уколико је она потребна. У том смислу регионализацију државе, уз одговарајућу политику регионалног развоја, треба схватити као ефикасан инструмент државне управе за: уравнотежење регионалних диспропорција, структурно прилагођавање региона артикулисаним интересима и реалном територијалном капиталу, ефикаснији развој појединих регионалних цјелина, као и за уређење појединих дијелова државне територије према њиховом идентитету, традицији, културним и економским особинама. Дакле регионализација би требало да представља начин управљања државном територијом којим би се постигао виши степен територијалне кохезије, квалитетнији и бржи развој и већа конкурентност. Демократичност система интересног, и у мањој мјери административног, организовања територије на нивоу мањих или већих регионалних цјелина треба да представља пут ка правилнијем и правичнијем располагању локалним или регионалним ресурсима и цјелисходнијем управљању развојним инструментима. Да би се напријед наведено остварило битан предуслов представља разврставање и степеновање надлежности, права и обавеза свих нивоа, од државног, преко регионалног, до локалног. Елементарни постулат је да превасходна добробит треба да буде на страни грађана као свјесних и активних учесника у развоју територије на којој живе, што подразумијева и територију локалне заједнице, али и територију државе у којој се локална заједница налази. БиХ данас не може да оствари велики број својих надлежности како због нагомиланих проблема економског, социјалног или еколошког развоја, због њихове неравнојерне распрострањености, тако и због велике удаљености између центра одлучивања и грађана чија судбина зависи од тих одлука. Уз то, не води се рачуна о достигнутом степену развоја, као предуслову разгранатије регионализације. Нови модел треба да настане као резултанта „природне“ социо-политичке и економске динамике, односно у договору кључних друштвених актера о томе који је модел најбољи, а не напречац и „октроисано“, као некакав „вишак“ у пуком подручном лобирању, управо често преко инструментализације регионалног питања у унутарпартијским или међупартијским нагодбама, у условима доминације корупције, клијентелизма и систематске и организоване мобилизације пристрасности и интереса. Посебно, треба потпуно јасно одредити сврху регионализације и карактеристике региона, како би се предупредиле даља

политичка манипулација и разне мистификације које прате ово питање. Ово је нарочито важно јер постојећи, половични и хибридни систем може убудуће еволуирати у разним правцима и на разне начине, од „меких“ рјешења, која подразумијевају мали обим надлежности и овлашћења регионалних нивоа, на једном крају, преко планско-развојних региона који не морају нужно бити и административни ентитети, до регионалних ентитета који означавају заокружене политичко- административне територијалне јединице, на другом крају. Поред ових, могућ је и већи број других, комбинованих рјешења. Главне дилеме које треба разријешити тичу се трију група питања. Прво, које друштвене циљеве треба помоћу њега реализовати? Друго, колико нови систем треба да буде разуђен имајући у виду да је БиХ једна сиромашна земља која, генерално узевши, не може себи приуштити систем који превише кошта? И треће, на који начин нови систем, или селективно модификовани постојећи, може допринијети обнови, односно отклону од постојеће ситуације у којој се располаже разним „развојним стратегијама“ и сродним документима, али не и стратегијом за излаз из постојеће и будуће кризе?⁵

Оно чега се треба држати, јесу одређени општи принципи и критеријуми новог институционалног и организационог дизајна. На примјер, децентрализација треба да буде селективна, уз очуван разумно висок степен централизације (прво, центар мора остати довољно јак да би наставак транзицијских реформи могао бити смислено конципиран и ефикасно реализован; друго, у условима општег осиромашења државе, друштва и већине социјалних група, већина општина, а тако и регија, не располаже неопходним институционалним, материјалним, финансијским, људским и другим ресурсима за обављање превеликог броја надлежности односно овлашћења; треће, БиХ је сувише мала земља за неки сложенији систем регионализације, као што је и превише сиромашна за тако нешто, и четврто, „излазак из кризе“ у БиХ није могућ без важне улоге центра у томе, што наравно не значи да и локалне и регионалне иницијативе нису у томе важне. Децентрализација не мора нужно бити симетрична, већ треба дозволити асиметричност рјешења, која су већ присутна, тако да она буду прилагођена социо-политичкој динамици, развојним потребама и институционалним и другим могућностима специфичних регионалних и локалних подручја, а и тако да се узму у обзир разне иницијативе са локалних нивоа. Институционални аранжмани за регионалну политику развоја не морају нужно да имплицирају и паралелна административна устројства (иако то не треба искључити, када је оправдано и могуће) већ је важније од тога да надлежне, односно овлашћене развојне и планске инстанце располажу могућностима за легитимисање заједничке акције и доношење

⁵ Миодраг Вујошевић, „Нови европски регионализам и поуке за Србију“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 497-510.

квалитетних одлука, односно стварним средствима за њихову имплементацију итд. Оно што је потребно јесте систем регионалног управљања-планирања који доприноси: изгледном и истрајном „европеизовању БиХ и изван ЕУ и уз њену ограничену помоћ”, и то у условима продужене кризе; оптималном коришћењу територијалног капитала и њених регионалних и локалних подручја и покретању новог циклуса раста и развоја, еколошко-просторном реструктурирању привреде и ширем увођењу тзв. одрживог бизниса, а нарочито реиндустријализацији; равнотежи између централних и локалних власти; помаку од игре „јак центар и велик број малих и слабих локалних актера” ка игри „селективно јак центар, већи број јаких регионалних партнера и још већи број ојачаних локалних актера”. Потребан је систем који није скуп, тј. у складу је с расположивим материјалним и људским ресурсима и институционалном и организационом оспособљеношћу; усклађен је са структуром преференција и спремношћу за предузимање колективне акције, чиме доприноси бољем степену заједништва; омогућава прихватљиве нивое и садржаје партиципације за дефинисање демократски заснованих и квалитетних одлука. То је систем који омогућава интегрисање европских методских стандарда у поступак припремања и евалуације развојних одлука у регионалној политици на разним нивоима; рационалан је у административном погледу, технички функционалан и економски ефикасан. Олакшава предузетништво и инвестирање, као и партнерство између актера, нарочито за успостављање одрживог бизниса; омогућава наглашенији утицај формализованих и неформализованих мрежа и коалиција; омогућава партиципативност свих актера, почев од консензуса у разумејевању и дефинисању кључних проблема; не спутава развој ширег сарајевско-бањалучког подручја и упоредо омогућава развој мање развијених итд. Нарочито треба направити знатнији отклон од садашње тенденције да се оснива прекомјеран број агенција. Постоје и други „тврди” и „меки” модалитети који би могли бити погодни за ефикасно контролисање развојних фактора.⁶ Децентрализација је појам чија је супротност централизација. Фискална децентрализација се односи на прикупљање и потрошњу средстава на разним нивоима власти. ЕУ подстиче политику децентрализације у својим чланицама и то је њена оријентација која траје скоро од почетака те асоцијације. Али, иако Унија децентрализацију чланица сматра пожељном, одређена територијално-политичка структура неке земље није услов за чланство у ЕУ. Унија прихвата у чланство земље онакве какве су у територијално-политичком и фискалном смислу, када испуне друге услове за чланство. Услед тога међу њеним чланицама има и врло централизованих и врло децентрализованих земаља.⁷ Имајући у виду

⁶ Миодраг Вујошевић, *op.cit.*

⁷ Мирослав Прокопијевић, „Фискална децентрализација у земљама Европске уније”, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 511-526.

разлике у територијално-политичкој и фискалној организацији земаља ЕУ није лако направити основне моделе, а да их не буде превише. Треба раздвојити моделе који се тичу средњег нивоа власти, између локалног и централног, и моделе локалних нивоа власти.

3) УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛИЗМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Основно питање није који су то политички економски, културни и социјални концепти којих БиХ до сада није могла да се ослободи, већ – које су то политичке елите којима одговара да се БиХ потпуно уруши ухваћена у замку централизма и унитаризма, упркос томе што је евидентно да је у сваком смислу истрошен олигархијски начин управљања друштвом. Овим се потврђују двије полазне претпоставке: прва – да је заиста отворен пут за истинску децентрализацију БиХ, али и модалитетима регионализације, те друга – да је дијалог на ову тему незауостављив, упркос томе што је и до сада било значајних скупова, публикација, политичких акција, интервјуа и натписа о потреби и оправданости да БиХ знатно раније буде уређена као регионализована држава. Регионализација се може посматрати као нови инструмент за управљање државом, а не средство за њену дезинтеграцију. Посебан изазов је Закон о регионалном развоју и Стратегија просторног развоја. Појам регионализације је практично нераскидив са појмом децентрализације, равномјерног регионалног развоја и полицентризма. Када се говори о децентрализацији БиХ, она је страшно централизована земља. Многе ствари се одлучују у Сарајеву и Бањалуци. Свакако да би регионализација допринијела у великој мјери бољем уређењу простора ове земље и то прије свега у смислу демократизације с једне стране, као што је и већина говорила, а с друге стране отварању простора за већи економски развој. Оно што је заиста као земљи, као друштву потпуно промакло 80-их година, јер је оштрица била усмјерена на борбу и помјерање границе лијево, десно, јесте да се управо у свијету то десило – да су државе схватиле да не могу одозго да подстичу економију него морају да пуне процесе до најнижих нивоа, до општине која треба да ствара услове за привлачење капитала, дакле, ствара што боље услове за инвестиције. Административна регионализација земље није нужан предуслов европских интеграција. Став да она то јесте код становништва може да створи отпор и према процесу европских интеграција и према процесу регионализације земље. Оно што је обавеза БиХ и било које земље кандидата у процесу приступања ЕУ у области регионалног развоја јесте да уведе тзв. статистичке регионе, односно НУТС класификацију, што није административна регионализација земље.

Главни узрок нашег сиромаштва јесте ниска продуктивност и мала количина знања. Степен развоја сваког краја, сваке општине зависи у највећој мјери од тога колико ће у тој општини бити креативних и способних људи, продуктивних људи.

БиХ је једна од последњих земаља савремене и модерне Европе која треба да донесе Закон о регионалном уређењу. То није никакав изум и воља ове земље, то је прихватање једног искуства, једног уређења које је показало све то на примјеру свих земаља, донијело буђење свијести о томе да се кључ развоја и просперитета не налази само у моћи и рукама једне моћне државе, него може да буде креирана, побуђена, ако се људи ставе у тај положај да брину више о свом развоју.

Често се говорило о неравномјерном развоју, а та се неравномјерност може узети у обзир када се говори о дистрибуцији буџетских средстава, да то буде у већој мјери у складу са неким потребама, капацитетима, ресурсима, изгледима да тај новац буде бржи или више оплођен. Колико су локалне самоуправе спремне за децентрализацију? Процесом децентрализације огромне надлежности ће прећи на локалну самоуправу и са надлежностима прелази и велика одговорност. Знајући да је актуелан процес одлива мозгова, односно одлива људи који би заправо на својим леђима морали и требали да изнесу овај систем кроз неку временску перспективу. Интенција БиХ требала би да буде децентрализација која не значи дезинтеграцију. Регионализација са паралелним равнањем институција је суштински битна. Регионализација је питање солидарности и сузбијања сиромаштва. Нажалост, о регионалним аспектима сиромаштва се тек у скорије вријеме говори и то у тренутку када је један од захтјева у процесу придруживања ЕУ и израда меморандума о социјалној искључености у којој је дужност да се изради мапа контекста сиромаштва и друштвене искључености. Децентрализација и регионализација су судбина Европе и БиХ ту судбину мора да слиједи. На једној страни постоје велике декларације, велике повеље о правима и закони који ту слиједе. С друге стране, постоји представничка демократија која се добрим дијелом бирократизује и која се удаљује од народа. Главни проблем јесте потреба за једним новим концептом државе, и то је кључно питање које ће се поставити пред политичку и правну теорију. Данас постоји дефицит демократије у свијету и један парадокс. На једној страни шири се свијест о слободи и дискриминација је на злом гласу, осуђује се свуда и баца свјетло и на оне периферије које нико није примјећивао, почев од мањина, обесправљених, хендикепираних, полних мањина, до дјеце и животиња. Слобода има амбицију да буквално покрије цијело поље. БиХ неће бити та која ће те моделе наметнути свијету, али може да се размишља о њима. Нешто што је суштаствено било државно, као што је проблем суверенитета, то се већ непримјетно разводњава. Ако се тај суверенитет изгуби, онда настаје катастрофа, а при том се не примјећује да се у највећем дијелу тог законодавства у ствари уграђују неке норме које важе толико широко да се ни на који начин без велике штете не смију игнорисати. Главни проблем БиХ је непоштовање или неизвршавање закона.⁸ Свака од земаља Западног Балкана које су изван ЕУ још

⁸ Интернет: <http://www.politickiforum.org/?vrsta=tribina&naredba=prikaz&tekst=49#1090>, 7.9. 2013.

увијек се суочава са тешкоћама институционалног или структурног карактера, попут слабости функционисања демократских институција у Албанији, нефункционалности политичке структуре у БиХ, проблема граница Србије у контексту једнострано проглашене независности Косова, тешкоћа Македоније у њеним односима са сусједима, као и интерних етничких подјела итд. За рјешавање оваквих или сличних питања утицај ЕУ, посебно у контексту процеса проширења, и у будућности биће пресудан. Одсуство „европске перспективе“ односно активног присуства ЕУ и процеса интеграције вјероватно би могло изазвати нове потресе у региону у коме национално-етничке подјеле нису престале, где су националистичке амбиције још увијек јаке и гдје су социоекономски проблеми тежи него другдје у Европи.⁹ Питање регионалног развоја је релативно ново подручје јавне политике у многим транзицијским земљама које су постале нове чланице Европске уније, кандидати или потенцијални кандидати. Регионална и развојна политика није се развила као засебно и значајно подручје политике, посебно у постсоцијалистичким транзицијским земљама чије привреде користе темељни и централни систем планирања и гдје друштву у цјелини недостаје демократска нота. Ово је разлог зашто цијели друштвени, политички и управни систем пост-социјалистичких земаља пролази темељну реформу и преображај у подручју јавних политика које су до сада биле недовољно развијене. Регионална политика је релативно ново подручје јавне политике на овим просторима који су постали врло важни из више разлога. Након четрдесет пет година социјалистичке владавине услиједили су ратни сукоби, у којем су у већини земаља основне физичке и друштвене инфраструктуре тешко девастиране. Стога постоји хитна потреба за кохерентном, проактивном и усмјереном политиком према подручјима која заостају у развоју. Уз повећану разлику између најпросперитетнијих и слабије развијених подручја, регионална политика треба да постане једна од најважнијих јавних политика у наредном периоду.¹⁰ Потребно је критички оцијенити стање регионалне и кохезионе политике с нагласком на новим регионалним политикама, правном и институционалном оквиру у контексту општих административних реформи и процесу децентрализације. Овдје се могу примијетити два паралелна развојна процеса. Први је повезан с ранијим активностима на припреми политике, правног и институционалног оквира за регионалну политику, док се други више односи на шири контекст провођења ИПА и претходне инструменте претприступне помоћи у БиХ, наиме CARDS, PHARE и ISPA. Ови процеси понекад се изводе на паралелним стазама које нису

⁹ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције - у потрази за неопходном комплементарношћу*, Европски покрет у Србији, Фридрих Еберт Стифунг, Београд, 2012. стр. 10.

¹⁰ Vedran Đulabić, Romea Manojlović, „Administrativni aspekti regionalnih i kohezivnih politika u Hrvatskoj”, *HKJU – CCPA*, Zagreb, 2011, vol. 11., br. 4, str. 1041-1074.

адекватне. Не нуди се једноставан одговор на основно питање да ли је регионализација генератор проблема, да ли континуирано бављење овом темом онемогућава да се уоче стварни проблеми и енергија, знање, средства усмјере на њихово рјешавање и да ли постоји нека „оптимална“ регионализација која ће бити рјешење свих, између осталог, и босанскохерцеговачких развојних и других проблема.¹¹ Административно уређење Босне и Херцеговине темељи се на Дејтонском мировном споразуму. Држава је уређена као два ентитета и дистрикт Брчко. У оквиру Федерације Босне и Херцеговине, као једног од два ентитета, формирано је десет кантона. На територији ових десет кантона дјелују 74 општине. Други ентитет, Република Српска чине 64 јединице локалне самоуправе. Поред општина, јединице локалне самоуправе су и 12 градова, по 6 у сваком ентитету и то град Сарајево, главни град Босне и Херцеговине, Мостар, Зеница, Тузла, Широки Бријег и Бихаћ у Федерацији БиХ, затим градови Републике Српске, Бањалука, Источно Сарајево, Приједор, Бијељина, Требиње и Добој.¹² На темељу мировног споразума, затеченог стања на терену и у циљу заустављања рата, подијељен је одређени број основних територијалних јединица обликованих вијековима. Ефикасност административне територијалне организације била је предмет бројних анализа, истраживања, пропитивања јавности, академских кругова, домаћих и међународних експерата. Изведени су сљедећи закључци:

Први закључак је да је административна организација у цјелини неефикасна, да је скупа и нерационална, да није флексибилна, да ангажује превише буџетских средстава, да није економски и демографски одржива, да нема потребан капацитет да апсорбује техничку помоћ, програме и фондове Европске уније, али и других билатералних и мултилатералних партнера, да је препрека економском и укупном развоју, да је препрека у процесу интегрисања Босне и Херцеговине у Европску Унију.

Други закључак, административна регионализација је „лажни“ „привидни“ проблем. Стварни проблем је непостојање консензуса о темељним вриједностима, о ономе што је садржај, суштина регионалног развоја, а не његова форма.

Трећи закључак, слобода избора и контрола над властитим развојем је суштински аспект економске, социјалне и сваке друге одрживости административне регионализације.

Оно што је стварно битно је могућност функционисања регија као резултата административне регионализације, регија као оквира за

¹¹ Jasmina Osmanković, Jasmin Hošo, Marijana Galić, „Interes i izazov: Teorija, politika i stvarnost regionalizacije i kooperacije“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 671-690.

¹² Интернет: http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni_gradovi_Bosne_i_Hercegovine, 15.5. 2015.

побољшавање живота који живимо и слобода које уживамо. У периоду од 70-их година прошлог вијека радило се на формирању кохерентног и јединственог територијалног оквира за прикупљање и компилацију статистичких података, као основе за креирање стратегија, планова и политика. У том процесу обликовања статистичке регионализације или територијалних јединица за потребе статистике могу се уочити и анализирати промјене у сљедећим периодима: 1995–1999; 1999–2003; 2003–2006; 2006–2010 и даље. Статистичка регионализација Босне и Херцеговине у складу са циљевима, принципима, начелима и критеријима ЕУРОСТАТ-а и искуствима земаља које су дефинисале статистичке регије је једна од обавеза коју је Босна и Херцеговина преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању и коју до сада није испунила. И другим земљама је требало доста времена да пронађу оптимално рјешење регионализације за потребе статистике. На листи ЕУРОСТАТ-а тренутно се налази 98 НУТС-1, 272 НУТС-2 и 1315 НУТС-3 региона. Статистичка регионализација требала је бити рјешење и квалитетна статистичка основа за креирање стратегија, политика, приступање еурорегијама, фондовима и програмима. Међутим, тренутно је статистичка регионализација више проблем, јер дискусија у академским, политичким, јавним, стручним круговима везано за ову, на први поглед, стручну тему, не нуди одговор него отвара бројна нова и стара питања. Критерији и принципи, као и искуства могу бити од користи у тражењу рјешења, али треба имати у виду да је уочено сигнификантно одступање од критерија, посебно критерија демографске величине, и у старим и у новим чланицама код обликовања статистичких регија на другом и трећем нивоу.

У тражењу рјешења корисна би могла бити анализа искустава земаља чланица ЕУ и земаља не чланица ЕУ, Вијећа за регионалну кооперацију (РЦЦ), као и ЕУ. Стратешки циљеви развоја Југоисточне Европе су да се побољшају услови живота у региону, подигне конкуритивност и развој сљедећи стратегију Европа 2020. Према томе, Босна и Херцеговина је дио наднационалних европских макрорегија и територијалних интеграција које су дефинисале стратегије развоја до 2020. Босна и Херцеговина у вези са остваривањем ових стратегија има одређене обавезе али и могућности, односно шансе. Доказано је да стварност креира изазове за регионалну науку, посебно везано за критерије и моделе регионализације. Јавност и политика често регионализацију, прецизније нову регионализацију, нове регије, нову регионалну аутономију, нове општине, територијалне заједнице апострофирају као рјешење социјалних и економских проблема. Примјера има доста у Босни и Херцеговини (питање трећег ентитета, питање одрживости одређених општина, питање закона о главном граду, питање трансформације из општине у град, и друго), али и земљама нечланицама Европске уније (на примјер Србија, Украјина), као и у земљама чланицама Европске уније (Италија, Шпанија, Велика Британија, Аустрија, Хрватска, Словенија итд). И поред тога

и даље су остала отворена бројна питања везана за међузависност регионализације и развоја. Истраживачи и креатори политике још трагају за оптималном регионализацијом свјесни да она јесте потребан, али не и довољан услов и одговор на актуелна социјална и развојна питања. Отворено је питање да ли су могућности рецентних регионализација и шансе које дају регионалне стратегије социјално и економски валоризоване. Може се понудити флексибилан оквир, који се темељи на консензусу о темељним вриједностима одређеног простора (егзистенција, самопоштовање, слобода), али суштину, садржај, развој, функцију, живот, „дух“, способност функционисања морају осигуравати они који живе у основним територијалним јединицама, општинама, регијама, еурорегијама, европским макрорегијама. Упркос глобалном свјетском поретку и процесима убрзане глобализације регионални приступ остаје темељ за функционисање међународних актера у савременим међународним односима. Интензивнијом регионализацијом, учвршћивањем безбиједносних, привредних, политичких, културних, вјерских и других облика веза и савезништва државе одређене регије продубљују постојеће или дефинишу нове облике регионалне повезаности темељем којих, као регионално препознате цјелине, лакше остварују интересе на глобалној међународној сцени.¹³ У Босни и Херцеговини још увијек није наступила посљедња фаза процеса демократизације, која се примарно односи на стабилизацију и институционализацију демократских институција, односно „интернализацију демократских норми, елита и маса“. Босна и Херцеговина се налази у процесу транзиције и она се по многим факторима разликује од других држава у окружењу. Прије свега, Босна и Херцеговина је постратно друштво које је у доброј мјери партикуларизовано и разбијено по етничким, вјерским и социјалним категоријама, а што је засигурно посљедица изражене етнополитичке димензије. Посљедица таквог стања довела је до успостављања нових стандарда, па чак и контранорми: интернационализам је замијењен национализмом; атеизам теизмом (агресивно испољаваним и јавно фолклорисаним); хуманизам је замијењен националном хомогенизацијом; антифашизам фашизмом. Могуће је констатовати да политичка воља и политичка подршка, умјесто да су усмјеравани на процес демократизације, потрошени су на подршку национализму и етничким подјелама, што је на крају довело до слабљења унутрашњих фактора (цивилног друштва) као главних генератора да се постигне консолидација демократије. Из свега наведеног јасно је видљиво да у Босни и Херцеговини не постоји прихватљива функција културе повјерења, што засигурно подстиче нетолеранцију, непознавање политичких,

¹³ 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.

културних и друштвених различитости и генерише општу несолидарност у друштву. Посљедице тога су првенствено слабљење повјерења међу „грађанима“, што се одражава и на повјерење у државне институције, а тиме долази и до слабог институционалног рјешавања будућих проблема и генерисања нових проблема.¹⁴ Босна и Херцеговина такође је, након османлијске владавине, у својој унутрашњој управној композицији имала округе – регије – области, чији број је варирао, а најчешће је била подијељена на шест јединица. Уз њих постојали су такође котари, градови и општине – диферентно организоване. Након проглашења самосталности Босна и Херцеговина је постављена на другачије основе, посљедично везано уз мировне процесе и правне акте. Присутни су изазови и потребе за усклађивањем унутрашњег развоја с модерним временом. Питање унутрашњег регионалног уређења Босне и Херцеговине остаје отворено.¹⁵ Регију дефинишемо као подручје које има специфичне карактеристике које омогућавају да се регија перципира као засебна и кохерентна цјелина у оквиру које постоје политичке, односно управне институције различите од таквих институција на локалном, односно националном нивоу. Појмови регионализам и регионализација означавају јачање регионалног нивоа управе. Регионализација је процес стварања система регија у оквиру националног простора, при чему се регије профилишу по неким препознатљивим обиљежјима која су доминантна на њиховом простору и по којима оне постају специфичне. Регије као институционална подручја јачају идентификацију становништва у глобалном свијету и тиме постају „продуктивна снага“. Регионализацијом се поспјешује регионална сарадња и повезивање између земаља чиме се постиже ефикасније коришћење развојних ресурса и лакше рјешавање економских и других проблема. Европска унија подстиче регионализацију финансирајући регионалне пројекте. Регионалне власти имају значајну улогу у економским и друштвеним процесима. Људи његују све већу свијест о све дубљим везама између локалног, регионалног и глобалног. Савремени процес глобализације, означен као нова етапа развоја 21. вијека, дефинисан је информатичко-комуникационом технологијом и економском рационалношћу. Сви они који остану на националном и регионалном нивоу у циљу остварења својих виталних интереса, биће „осуђени“ на процес друштвено-економског заостајања, што значи да је укључивање у глобалне

¹⁴ Mirza Smajić, Sead Turčilo, „Sigurnost i povjerenje građana u institucije sigurnosti Bosne i Hercegovine“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str.705-726.

¹⁵ Josip Vrbošić, Miro Gardaš, „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. 905.

економске токове кључно за развој било које економије.¹⁶ Босна и Херцеговина у односу на друге земље Западног Балкана има специфичну позицију у процесу интеграције у Европску унију. Та специфична позиција се огледа у неповољној уставној структури државе која је успостављена Дејтонским мировним споразумом. За разлику од других држава Западног Балкана, Босна и Херцеговина је једина држава која нема националну стратегију и институционалну основу регионалног развоја, као ни дефинисане статистичке регије. Унутар Босне и Херцеговине не постоји политички консенсус о најзначајнијим питањима њеног друштвеног и политичког развоја, што знатно отежава и обликовање политике регионалног развоја која је предуслов за приступ структурним и другим фондовима Европске уније за регионални развој. Босни и Херцеговини у процесу интеграције у Европску унију предстоји обликовање стратегије регионалног развоја, затим законске основе за подстицање бржег развоја неразвијених подручја и успостављање статистичких регија с циљем прикључивања у европску политику регионалног развоја.¹⁷ У тексту о историјском развоју унутрашње управе у Босни и Херцеговини наглашавали смо садржајни континуитет појединих творних унутрашњих јединица од османлијског периода па све до Краљевине Југославије, без обзира на промјене назива. Садашњу асиметричност у Босни и Херцеговини, кроз уставну и управно-унутрашњу различитост у два ентитета представља нимало лако прегнуће у тражењу компатибилности од локалне, до назовимо регионалне, односно до средњег државног нивоа. Како промовисати децентрализацију а да чврсте, уставима фиксирани јединице остану с једне стране, те да постану функционалне, што данас нису, с друге стране. Да ли је за надоградњу дејтонске конструкције Босне и Херцеговине сада право вријеме јер постојеће европске идеје о фрагментацији појединих држава могу ићи само на руку потенцијалним сецесионистима. Лијек против тога није централизација, него регионализација-кантонизација чини се налик нечему што врло успјешно егзистира у врло добро уређеној држави, која се назива Швајцарска. Неки лидери виде кантоне као пословне моделе државног уређења, гдје се на сретан начин спајају конститутивна права народа, али и права грађана, те се тиме постиже институционална симетрија између два ентитета. Та идеја у супротности је с мишљењима о укидању кантона у Федерацији БиХ, јер објективно њихово укидање довело би до велике политичке поларизације у Федерацији БиХ. За овакав приступ надоградње

¹⁶ Nerma Čolaković – Prguda, „Procesi regionalizacije i globalizacije – pojam i trendovi razvoja“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 907-917.

¹⁷ 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.

унутрашње организације Босне и Херцеговине вјерујемо да постоје објективне околности. Исто тако овај модел може бити позитивна основа за расправу која је пожељна унутар босанско-херцеговачког естаблишмента у овим и сличним питањима. Босна и Херцеговина дијели судбину других земаља Западног Балкана кроз дуготрајан и тежак процес економске транзиције, али за разлику од осталих се истовремено носи са последицама рата: уништеном економском инфраструктуром и екстремно подијељеним становништвом. Етничке и националне подјеле – захваљујући политичким лидерима – и даље су пресудне над свим осталим социјалним питањима и стога значајно утичу на социо-економску ситуацију у земљи. Последице овакве политике по грађане су биле катастрофалне. Статистички подаци показују да је 41,5 % становништва сиромашно, што значи да се половина укупне популације суочава са неким обликом социјалне искључености, а скоро четвртина живи на ивици сиромаштва, углавном због високог нивоа незапослености. Око 43,1 % или 526.616 људи из радно способне популације је незапослено, док је сваки трећи радник непријављен радник. Нажалост, социјалне политике спроведене у БиХ не раде у корист сиромашних: на око 20% сиромашног становништва одлази само 2,7 % укупних расхода, док на 20% најбогатијег становништва одлази 39% укупних расхода. Када се говори о регионалној сарадњи треба истаћи три важне спољнополитичке циљне категорије државне интеракције: Регионална сарадња треба да служи припреми способности интеграције оних који теже ка Европској унији, треба да допринесе комуналној ефикасности и конкурентног капацитета, али да тиме доведе и до унапређења толеранције и мирног изједначавања интереса. Регионална сарадња би требало, прије свега, да буде редуцирана на комунални ниво. Тиме постаје прегледнија и мјерљивија.¹⁸ Слиједећи улогу и организованост Комитета региона јасно је да се ЕУ чврсто определијелила за потпуну имплементацију регионализације држава које претендују да буду њене чланице, те да се дјеловањем и ове институције изврши замјена централизованог одлучивања децентрализованим моделом, и да Босна и Херцеговина дијели судбину са другим земљама.¹⁹

¹⁸ Регионализам – нови друштвени оквир, Центар за регионалну политику, Hanns Seidel Stiftung, Ниш, 2007, стр. 14. Интернет: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>

¹⁹ Јован Живковић, *Differentia Online*, „Политичка теорија”, Аспекти људских права и норме о регионализму, Интернет: <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>

4) МОГУЋИ ТИПОВИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Постојеће уставно уређење БиХ може се окарактерисати као крајње нефункционално и економски неодрживо. Успјешне, одрживе и функционалне федерације претпостављају одговарајући степен политичког, али и социо-економског развоја, те довољно снажну националну интеграцију. Само уколико је испуњен тај предуслов федерализам може бити основа за успостављање функционалног политичког система који може обезбиједити економско-социјални, културни и демократски развој. Стварност у БиХ, нажалост, потврђује да ти услови нису испуњени. Умјесто сталног процеса институционалног дијалога, компромиса и сарадње, што је предуслов функционалности свих савремених политичких система, а посебно федералних система, на политичкој сцени у БиХ присутно је стално сукобљавање које води подјелама и дезинтеграцији. Док се на нивоу БиХ често заговара као оптимална економска и политичка диференцијација простора БиХ која би била заснована на четири основне макрорегионалне цјелине, у Републици Српској се таква регионална подјела не сматра задовољавајућом:

1. Макрорегија Босанска Крајина са сједиштем у Бањалуци;
2. Макрорегија Сјевероисточна Босна са сједиштем у Тузли;
3. Сарајевско-зеничка макрорегија са сједиштем у Сарајеву;
4. Макрорегија Херцеговина са сједиштем у Мостару.

Просторним планом Републике Српске овај ентитет је подијељен на 6 економских регија: Бањалука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Приједор и Требиње. Код могућих модела регионализације БиХ треба имати у виду да ни ентитети ни кантони не представљају ни историјске ни природно-географске цјелине. Мишљења досежу и дотле да је БиХ могуће уредити и на концепту „државе аутономних регија“ као посебном облику државно-правног поретка, по узору на Италију и Шпанију. Функционалнију организацију политичког система у Босни и Херцеговини који би обезбиједио политичку и економску стабилност, равноправност свих народа и свих грађана, могуће је постићи само цјеловитом реформом устава Босне и Херцеговине која би обухватила цијелу њену територију. Тумачењем одредби постојећег Устава БиХ практично се може извести закључак да је територијална организација у надлежности Ентитета, о чему свједочи и чињеница да су законе о територијалној организацији усвајале њихова парламентарна тијела (Народна скупштина РС и Парламент ФБиХ). Ово произилази из одредбе члана 3, тачка 3, подтачка (а), по којој све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама БиХ, припадају Ентитетима. Истина, у самом Уставу се нигдје изричито не спомиње питање територијалне, па самим тим ни регионалне организације државе, али претходно наведена формулација даје довољно простора за

констатацију да је регионализација БиХ питање у надлежности Ентитета. У Уставу Републике Српске биле су предвиђене три врсте територијалних јединица: општина, град и област (члан 100 Устава РС). Међутим, приликом усвајања амандмана, ова уставна одредба замијењена је одредбом да се територијална организација Републике уређује законом. Тим чином практично је релативизована могућност регионализације Републике Српске или је то питање остављено за нека друга времена. У суштини пропушта се прилика да се регионализацијом постигне рационализација и већа ефикасност у вршењу укупне власти, те да се, кроз јачање локалне самоуправе, власт што више приближи грађанину. Тренутно доминира концепт централизованог вршења власти, у коме је општина остала у несигурном функционалном и финансијском положају. Ситуацију додатно оптерећује чињеница да и надлежности ентитетске власти варирају, у зависности од дневно политичких интереса и односа снага. У таквој констелацији односа тешко се остварује један од основних принципа међународног права – да је локална самоуправа у основи сваког демократског система и да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама развијене демократије.²⁰ Један од битних фактора у формирању просторног обухвата региона, чак и када се ради о наглашено економским регионима, је њихова етничка структура, са свим културолошким и традиционалистичким обиљежјима и навикама појединих етничких група. Ако се те етничке групе поистовјећују са конфесионалним групацијама, онда тај фактор постаје још комплекснији и о њему се посебно мора водити рачуна. У том случају, не само да је важна етничка структура једног региона већ је битна етничка структура и осталих региона, ако је држава у цјелини регионализована, а поготово је битна етничка структура пограничних региона, посебно тамо гдје су припадници истог етнитетета настањени с обе стране границе. Сви аспекти етничког комплекса су присутни у Босни и Херцеговини, а не треба понављати да се Босна и Херцеговина граничи са државама са сличном етничком структуром. Та чињеница је у ранијим периодима битно утицала да се проблем регионализације одлаже за нека стабилнија времена. Али, та времена никако да стигну, напротив. Евидентно је да се процес комплексне транзиције у Босни и Херцеговини одвија спорије и мање успјешно него у другим земљама југоистока Европе и неспорно је да треба користити све методе и моделе да се спријечи даљње економско заостајање. Један од модела је и регионализација односно успостављање економских региона. Међутим, економски региони, по форми и садржају како их Европа заговара, треба да повећају ефикасност развоја поједних просторних цјелина, али још више да буду усмјерени на повезивање са сусједним државама и

²⁰ Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бањалука, 2004, стр. 20-77.

рјешавање заједничких проблема. Да би се тај основни циљ постигао региони не смију, са унутрашњег политичког и економског аспекта, бити конфликтни, односно не смију се претворити у полигоне и субјекте преко којих се развлашћује звични економски систем.

С обзиром да БиХ нема усвојену НУТС класификацију, ефекти статистичке регионализације могу се прецизирати као ефекти на државну управу, на државну помоћ, на регионални развој, на пољопривреду и људске ресурсе. За Босну и Херцеговину посебно је значајна државна помоћ из које се изводе и ефекти на рурални, регионални, прекогранични развој, развој пољопривреде и људских ресурса. Уколико се не предложи и не усвоји Номенклатура територијалних јединица за статистику (НУТС) за Босну и Херцеговину, биће јој онемогућен приступ фондовима ИПА. Успоставом статистичке регионализације према критеријима НУТС-а био би усклађен статистички систем прикупљања података на регионалном нивоу у Босни и Херцеговини са НУТС класификацијом ЕУРОСТАТ-а. Тиме би био омогућен приступ фондовима ЕУ који су намијењени за земље потенцијалне кандидате и испуњен још један услов за придруживање Босне и Херцеговине ЕУ.²¹

Табела 1. Приједлог модела статистичке регионализације на основу административне подјеле државе у БиХ

Ниво	Назив	Број општина
НУТС 1	1. Босна и Херцеговина	141
НУТС 2	1. Ф БиХ 2. РС 3. Дистрикт Брчко	
НУТС 3	10 кантона у ФБиХ 6 регија у РС	
ФБиХ	1. Унско-сански 2. Посавски кантон 3. Тузлански кантон 4. Зеничко-добојски кантон 5. Босанско-подрињски кантон 6. Средњобосански кантон 7. Херцеговачко-неретвански кантон 8. Западно-херцеговачки кантон 9. Кантон Сарајево 10. Кантон 10	8 3 13 12 3 12 9 4 9 6

²¹ Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ, Сарајево, 2007, стр. 53-59. Интернет: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA

Ниво	Назив	Број општина
РС	1. Бањалука	15
	2. Бијељина	12
	3. Добој	8
	4. Источно Сарајево	14
	5. Приједор	6
	6. Требиње	7

Извор: Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ.

5) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ФАКТОР РАЗВОЈА И ДЕМОКРАТИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Регионализација није пријетња држави, већ брана сепаратизму зато што доприноси децентрализацији, равномјернијем економском развоју и демократизацији, а тиме и политичкој стабилности земље. Постоје дијелови земље у којима је велики несклад између природног богатства и развојних могућности јер немају никакве капацитете, и зато је успостављање средњег нивоа власти насушна потреба. У развојном погледу постоји велика неравноправност и зато би регионализација омогућила и грађанима из остатка БиХ да, попут грађана Сарајева и Бањалуке, директно учествују у креирању државног републичког буџета. Регионализација би омогућила да грађани сами одлучују о циљевима развоја у складу с властитим потребама, а допринијела би и већем учешћу националних мањина из мање развијених дијелова земље. Европска искуства показују да су региони били кохезиони елемент у равномјерном развоју и демократизацији друштва. Пошто регионализација захтијева другачије поставке политичког система, препоручљиво је да Влада БиХ односно РС усвоји Политичку стратегију регионализације и демократизације земље. Тим документом треба дефинисати циљеве, садржај, методе и фазе реализације уставног права грађана на регионалну аутономију и у складу с тим донијети сет законских рјешења о новој територијалној организацији БиХ, а треба се заузети и за ратификацију Нацрта европске повеље о регионалној демократији. Код нас се ради о разлици између оних који су мање и оних који су више сиромашни. Очигледно је да постоји неразумијевање и политизација теме регионализације. Постоје два мишљења о регионализацији. Једно, да је регионализација обавеза која произилази из устава, а друга, да је регионализација паклени план и да се дешава по налогу међународне заједнице.

Сврха регионализације је да проширује хоризонт слободе. Регионализација, или равномјернији развој, има за сврху да утемељи

једнакост, не у буквалном смислу, али са много више једнакости, могућности и шанси и свега осталог и да тиме проширује хоризонт слободе. Постоји велика неравномјерност у развоју појединих дијелова БиХ, велика разлика у богатству и сиромаштву у појединим дијеловима БиХ. На питање шта су узроци сиромаштва, може се закључити да је један од великих узрока и претјерана централизација власти у БиХ. Формирањем одређених центара за регионалну политику, незадовољство разликама треба позитивно каналисати формирањем друштва, организације која би се бавила анализом узрока и нудила поједина рјешења, без жеље да политизује ту анализу и да објективно понуди нека рјешења, прије свега политичарима и носиоцима јавних овлашћења у БиХ, а све с циљем да се подигне друштвена и политичка свијест о потреби децентрализације и о улози сваког појединца у успостављању система вриједности за које смо се декларативно определијели, а то је систем вриједности, прије свега оличен у демократији земаља ЕУ. Без уређене државе нема даљег развоја. Из развојног угла БиХ се налази у специфичној ситуацији. Прва фаза транзиције је завршена и почело је спровођење друге фазе, али је услиједило суочавање са великим проблемима. Видљиво је да се задаци не могу спроводити више ефикасно, јер држава није територијално уређена. Наиме, још увијек траје борба са наслијеђем које траје од 1945. године. Регионална политика је од свих друштвених планова од 1950. године, закључно са 1990. годином, увијек била маргинализована. Примат је увијек дат секторским атрибутима, стопом раста ГДП, док је регионални развој увијек био у сјенци тих секторских приоритета. Последице у простору су евидентне. Регионализација је између осталог један од начина да се унаприједи борба против корупције. Не ради се о разлици између богатијих и сиромашнијих дијелова земље, него између оних који су мање или више сиромашни. БиХ је сиромашна земља и њен народ је сиромашан. Врло је важно почети саживљавати се с тим јер онда је могуће имати много више простора и снаге за превазилажење ове невоље и недаће у којој се земља налази. Разлика између богатих и сиромашних нација је у томе што су богате нације у стању да искористе своје ресурсе, а сиромашне нације, нажалост, нису. Поред регионалног система, мора се реформисати и укупан инструментаријум за управљање регионалним развојем. Регионализација у развијеним земљама ЕУ није се претежно бавила тражењем некаквих идеалтипских рјешења. Она се бавила прилагођавањем на развој. Централни циљ је био да се направе одговарајућа инструментална и организациона прилагођавања за развој и ново стратешко мишљење, управљања и истраживања. Када помене прављење рјешења и реформских пакета по узору на Европу, треба се подсетити да најновији талас регионализације у Европи траје можда негдје од прве половине деведесетих година. Више је ријеч о децентрализацији која има разне облике, има пет основних модела и преко педесет појединачних форми, са разним нивоима децентрализације, деконцентрације, чак

деволуције власти, са јачањем супранационалних ентитета, дакле Уније, што је такође јако важно. Децентрализација и регионализација државе зависе од два врло важна услова. Један је уставно окружење а други је политичка воља. Питање је колико у БиХ постоји и један и други услов и чини се да је ова земља негдје заглављена у неком међупростору и биће тешко доћи у прилику да се уради једна поштена и суштинска децентрализација и регионализација БиХ, јер неке источноевропске земље су урадиле децентрализацију и регионализацију, а то је квази децентрализација и регионализација, које су се у суштини послје показале као веома непродуктивне. Најснажнији инструмент равномјерног развоја је реформа јавног сектора. Постоји несагледана дистинкција између појмова регионализације и децентрализације. Семантичко тежиште појма регионализација је развојни аспект, а семантичко тежиште појма децентрализације је политичко-административни аспект. Питање територијалне подјеле и организације има пет аспеката. Први је географски, који у себи обухвата и оно што зовемо културно-историјски итд., други је развојни, трећи је административни, четврти статистичко-информациони и пети је политички. Потреба прилагођавања оквиру Европске уније треба да покрене процес регионализације БиХ. Међутим, тај процес обиљежен је супротностима.

С једне стране, државна власт у оквиру своје регионалне политике настоји провести регионализацију у складу с (административним) критеријима Европске уније, што би био формални оквир који би омогућио бржи регионални развој. Притом и даље не подстиче озбиљнију правну и посебно фискалну децентрализацију чиме би се јединицама регионалне самоуправе омогућили приходи довољни за самостално планирање и провођење развоја, па таква ситуација њихова номинална права и овлаштења чини формалним. С друге стране, са нивоа јединица подручне (регионалне) самоуправе исказују се захтјеви за већом аутономијом. Међутим, ту треба разликовати захтјеве за већим правима у одлучивању на регионалном нивоу (у смислу демократизације и децентрализације одлучивања те веће политичке партиципације) од захтјева за регионалним статусом појединих подручја која немају рационално утемељење и потребне предуслове (административне, политичке и посебно економске) за такву самосталност. Ти су захтјеви обично одраз интереса локалних политичких структура (не и регионалистичких политичких опција, упркос регионалистичкој реторици и популизму) усмјерених посебно према очувању властитог статуса. То пак не кореспондира циљевима регионалне политике, већ напротив – то води у уштогљеност територијално-политичке фрагментираности и неефикасних те политизованих административних структура које изразито оптерећују јавну потрошњу. Због такве политичке констелације, није сасвим извјестан исход и одлука о моделу регионализације који ће се на крају примијенити у БиХ.

6) ИЗВОР

- Čehulić Vukadinović, Lidija, „Hrvatski pogled na euroatlantizam na Zapadnom Balkanu“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Čolaković Prguda, Nerma, „Procesi regionalizacije i globalizacije – pojam i trendovi razvoja“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Стојков, Борислав, “Функционални региони у Србији – смисао, улога, формирање”, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Дамјановић, Мијат, „Територијална организација – узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Вујошевић, Миодраг, „Нови европски регионализам и поуке за Србију“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Прокопијевић, Мирослав, „Фискална децентрализација у земљама Европске уније“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012. Интернет: <http://www.politickiforum.org/?vrsta=tribina&naredba=prikaz&tekst=49#1090> pristupljeno 7.9. 2013.
- Лопандић, Душко, Кроња, Јасминка, „Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције – у потрази за неопходном комплементарношћу“, Европски покрет у Србији, Фридрих Еберт Стифтунг, Београд, 2012.
- Ђулабић, Ведран, Манојловић Ромеа, Административни аспекти регионалних и кохезионих политика у Хрватској, Загреб 2011. ХКЈУ – ЦЦПА, год. 11, бр. 4.
- Osmanković, Jasmina, Ношо, Јасмин, Галић, Маријана, „Interes i izazov: Teorija, politika i stvarnost regionalizacije i kooperacije“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014. Интернет: http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni_gradovi_Bosne_i_Hercegovine, pristup, 15.5. 2015.
- Smajić, Mirza, Turčilo, Sead, „Sigurnost i povjerenje građana u institucije sigurnosti Bosne i Hercegovine“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Vrbošić, Josip, Gardaš, Miro, „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.

- Sadiković, Elmir, „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.
- Регионализам – нови друштвени оквир, Центар за регионалну политику, Hanns Seidel Stiftung, Ниш, 2007. Интернет: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>
- Живковић, Јован, Differentia Online, “Политичка теорија“, Аспекти људских права и норме о регионализму,. Интернет: <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>
- Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бањалука, 2004.
- Студија о процени утицаја регулативе (РИА) у процесу европских интеграција у БиХ, Сарајево 2007. Интернет: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA
- Шарић, Невен, Дилеме регионалног преустроја, Интернет: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santic.pdf

7) ЗАКЉУЧАК

Промишљеним и усаглашеним моделом регионализације у Босни и Херцеговини могли би се ријешити бројни проблеми али, исто тако, наметнута рјешења могу изазвати велику штету. Иницијативу и рјешења не смије наметати једна страна, односно један ентитет. Да би се дошло да прихватљивих модела и рјешења потребно је да оба ентитета дају своје приједлоге концепта и модела регионализације и да се, након усаглашавања, усвоји модел свеукупне регионализације, укључујући и економску. Неспорно је да за изналажење обострано прихватљивог рјешења треба доста времена и да опште економско стање тражи нека бржа рјешења. У том смислу, треба указати на позната рјешења гдје се регионализује само дио државног простора, најчешће због потреба прекограничне сарадње или сарадње више региона, па и држава, у рјешавању неког мултилатералног пројекта-проблема. То би помогло да комплексни модел регионализације научно буде осмишљен и уставно-законски осигуран. Тешко је дати приједлог модела регионализације БиХ јер сваком приједлогу увијек пријети осуда с једне или друге стране, да су регије скројене за тренутне политичке потребе а не по историјским, развојним и друштвеним критеријима. Статистички би се регије могле формирати од више самоуправних регија и биле би повезане различитим заједничким развојним пројектима који би се финансирани из европских фондова. Функционално

уређење државе, гдје ће сви њени дијелови кроз примјерена овлашћења и припадајућа средства бити оспособљени за преузимање регионалне развојне и друге одговорности, у којој не пријети реална опасност од сецесионизма, нужност је савременога доба. С друге стране, иза недостатка политичке воље националних политичких елита за регионалним преуређењем крије се и страх од губитка моћи у доношењу кључних одлука и расподјели средстава, чиме се упоредо отвара простор за корупцију и клијентелизам у међусобној игри централне државе, те ентитетских и локалних власти. На руку им иде укоријењена централистичка традиција с фетишизирањем државе и код самих грађана, јер није забиљежен јачи отпор грађана централизацији. Може се говорити о својеврсној централистичкој политичкој култури и мању демократских импулса одоздо да би се ствари покренуле. Трећи разлог изостанка регионалног преуређења у БиХ лежи у традиционалном менталитету ентитетских политичких елита које су, заједно са својим страначким централама, заинтересоване за одржавање *status quo*. При томе је незадовољство политичара приједлозима за регионално преуређење главни повод да се у самом зачетку одустане од смислене расправе и проналажења прихватљивог рјешења, чак и онда када су аутори приједлога територијалног преуређења остављали простор за уважавање њихових ставова. Коначно, криза с којом је суочена БиХ још један је од изговора да се одустане од битних захвата у децентрализацију и регионализацију јер би, између осталог, дуговима оптерећена државна каса тешко преживјела одрицање од већ устаљених овлаштења и прихода у корист нижих нивоа власти. Због свега тога иде се у покушај парцијалних рјешења развојних или планских регија, чиме се и даље предност даје одлучивању и координацији одозго уз задржавање постојећег ентитетског уређења. Тиме се само потврђује да од регионалног преуређења и самоуправе, па онда и од функционално уређене БиХ као државе, до даљњег неће бити ништа.²²

²² Neven Šarić, *Dileme regionalnog preustroja*, Интернет: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santic.pdf