

EVROPSKE INTEGRACIJE I MULTIRAZINSKO UPRAVLJANJE

EU INTEGRATIVE PROCESSES AND MULTILEVEL MANAGEMENT

Sažetak

Procesi globalizacije, tržišne liberalizacije i evropskih integracija su u protekle tri decenije bitno utjecali na promjenu tradicionalne uloge države. Nasuprot državnom centralizmu, savremene političke i ekonomske okolnosti uvjetuju posebnu formu političkog upravljanja koja se – u odnosu na tradicionalno, hijerarhijsko vladanje – manifestira u različitim oblicima kooperacije i koordinacije različitih razina teritorijalne organizacije vlasti, od lokalnih zajednica do evropskih institucija. Uvođenjem supsidijarnosti u Ugovor o Evropskoj uniji 1992. godine, kao temeljnog načela u podjeli nadležnosti između različitih razina vlasti, te provedenom ustavnom decentralizacijom u svim zemljama zapadne Evrope u posljednje tri decenije, koncept multirazinskog upravljanja je postao važan alat za analizu kompleksnosti odnosa različitih razina teritorijalnog upravljanja.

Ključne riječi: multirazinsko upravljanje, evropske integracije, globalizacija, nacionalna država, država blagostanja

Summary

In the past three decades, the processes of globalization, market liberalization and European integration had significantly changed the traditional role of the state. Contrary to the state centralism, contemporary political and economic circumstances produce a specific form of political management, which, compared to a traditional hierarchical government, manifests in various forms of cooperation and coordination between different levels of territorial organization of government, from local communities to the European institutions. With the introduction of the principle of subsidiarity in the Treaty on European Union in 1992, as a fundamental principle of the division of powers between different levels of government, and the constitutional decentralization in all countries of Western Europe in the last three decades, the concept of the multilevel governance has become an important tool for an analysis of the complexity of relations between different levels of territorial management.

Key words: multilevel governance, European integration, globalization of national state, state of welfare

Uvod

Historija Evrope je do druge polovine 20. stoljeća bila obilježena stalnim ratovima i sukobima evropskih država i naroda. Težnja za očuvanjem mira i strah od ekspanzije komunizma su neposredno nakon okončanja II svjetskog rata, 1945. godine, doveli do prvih oblika institucionalne saradnje država zapadne Evrope. Pokreti koji su nakon rata okupili elitu zapadnoevropskih zemalja u svojim političkim programima izrazili su početna traženja jedinstva. U septembru 1946. godine nastaje prva švicarska unija Evrope, kao prva evropska konfederacija koja je zagovarala Uniju evropskih zemalja koja bi bila utemeljena na federalnim načelima. Evropski savez federalista, osnovan 1947. godine, zagovarao je koncept integralnog federalizma. Prema ovoj koncepciji, u novoj evropskoj federaciji bi bio osnovan jedinstven društveno-politički sistem, a nacionalne države su se prema zamišljenom konceptu trebale odreći dijela svojih suverenih prava. Evropski pokret koji je postao federacija autonomnih proevropskih organizacija iz različitih evropskih zemalja održao je kongres u Hagu od 7. do 10. maja 1948. godine. Rezolucija koju je prihvatio kongres isticala je da evropski narodi što prije moraju osnovati privrednu i političku uniju. Jedinstvena Evropa, koju bi trebalo stvoriti, bila bi federalna po svom karakteru. Federalističkim projektima koji su težili stvaranju jedinstvene federalne cjeline suprotstavljali su se različiti pokreti koji su nastojali zadržati potpunu suverenost nacionalnih država. Ovi pokreti su se protivili „federalnoj Evropi“ i u prvi plan su stavljali potrebu saradnje među zapadnoevropskim državama. Različiti stavovi federalista i unionista su, zapravo, doveli do prvih oblika institucionalne saradnje evropskih država. Iako su evropski federalisti nacionalnu državu smatrali izvorem sveg zla u Evropi, kreatori nove Evrope, prije svega demokršćani (Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi), vođeni idejom osiguranja mira, u početnoj fazi evropskih integracija nastojali su izgradnjom supranacionalnih institucija umanjiti centralnu ulogu nacionalnih država. To su uradili prvim institucionalnim povezivanjem šest zapadnoevropskih država u obliku Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine. Jean Monet je bio njen prvi predsjednik.

„Prihvatajući Šumanov plan, zemlje članice su se odlučile za funkcionalni tip integracije federativnog karaktera, koji će kasnije rezultirati formiranjem Evropskog parlamenta i izborom poslanika na osnovu opšteg prava glasa“ (Janjević, 2007: 17). Stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik formiran je prvi evropski međunarodni mehanizam koji je imao supranacionalna prava. Proces koji je započeo potpisivanjem Pariskog ugovora između Francuske, Zapadne Njemačke, Italije i zemalja Beneluksa značio je početak izgradnje Evrope utemeljene na demokratiji i zaštiti ljudskih prava.

Ostvareni uspjeh na polju ekonomije je nakon osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine motivirao evropske lidere da prošire i ojačaju međusobnu saradnju. Brojnim ugovorima i reformskim aktima usvojenim u narednim decenijama uspostavljena je Evropska unija kao jedinstven oblik supranacionalne organizacije evropskih država.

Uporedo sa produbljenjem procesa integracija evropskih država tekao je i proces uspostavljanja zajedničkih institucija i proces proširenja Evropske unije. Institucionalni razvoj Evropske unije je bio uvjetovan potrebom regulacije i implementacije brojnih zajedničkih politika koje su sa država članica prenesene na Evropsku uniju. Evropska unija je jedinstven primjer političke i ekonomske regionalne integracije koja je kroz višedecenijski proces evropskih integracija uspostavila specifičan oblik uravnotežene strukture nacionalnog i nadnacionalnog suvereniteta.

Multirazinsko upravljanje

Upravljanje uvijek podrazumijeva prostornu dimenziju. Moderna država sastoji se od složene mreže organizacija, koju obično čine centralna vlast sa različitim oblicima upravne decentralizacije na prostoru cijele države, regionalne vlasti i lokalne vlasti. Multirazinsko upravljanje javlja se uvijek onda kada različiti nivoi vlasti, u saradnji sa zainteresiranim grupama, oblikuju i provode neku konkretnu politiku. Složenost upravljanja posebno se manifestira u Evropskoj uniji koja dodaje i nadnacionalni nivo postojećim upravljačkim mrežama unutar država članica. I sam teorijski koncept multirazinskog upravljanja razvio se kao rezultat istraživanja odnosa između institucija Evropske unije i različitih nivoa uprave u državama članicama krajem 80-ih godina 20. stoljeća.

Period od 1970. do 1985. godine je bio najteži period u razvoju Ekonomske zajednice. Usljed globalne ekonomske krize u 70-im godinama 20. stoljeća države članice Evropske zajednice su prihvatile projekat uspostavljanja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta. Na inicijativu (Jacquesa Delorsa), predsjednika Evropske komisije, pokrenuti su pregovori o reformi osnivačkih ugovora koji bi vodili jedinstvenom tržištu, jedinstvenoj valuti i institucionalnoj reformi Evropske zajednice. Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine je najznačajniji reformski akt kojim je bitno modificiran Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine. Ovim aktom su uspostavljeni pravni temelji za stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta do 1993. godine. Jedinstvenim evropskim aktom značajno su proširene

nadležnosti zajednice u oblasti regionalnog razvoja i utvrđeni su ciljevi regionalne politike Evropske zajednice.

Multirazinsko upravljanje (Multi – level governance) kao pojam prvobitno se javlja u članku koji je 1992. godine objavio engleski politolog Gary Marks (Marks, 1992). Logičnim metodom indukcije Marks je multirazinsko upravljanje definirao analizom regionalne politike Evropske zajednice i strukturnih promjena u Evropskoj zajednici nakon usvajanja Jedinštenog evropskog akta 1986. godine. U međuvremenu pojam multirazinskog upravljanja se počeo koristiti u širem kontekstu, odnosno kao novi teorijski pristup ne samo u objašnjenju strukturnih obilježja diferencijacije i organizacije složenih, posebno federalnih političkih sistema, nego i kao alat u analizi političkih procesa i mehanizama horizontalne i vertikalne koordinacije vršenja vlasti između različitih teritorijalnih jedinica.

Koncept multirazinskog upravljanja je u svom početnom razvoju zapravo bio pokušaj pomirenja dviju, u tom vremenu suprotstavljenih teorija evropskih integracija, neofunkcionalizma i neorealizma. Ova dva suprotna pristupa u analizi promjena institucionalnih odnosa različitih aktera teritorijalnog upravljanja unutar Evropske zajednice su se aktuelizirala u vremenu od potpisivanja Jedinštenog evropskog akta 1986. godine, Ugovora o Evropskoj uniji 1992. godine, do konačnog uspostavljanja jedinstvenog evropskog tržišta 1993. godine. Na jednoj strani, teoretičari poput Sandholtza i Zysmana (1989), koji su zagovarali funkcionalizam i neofunkcionalizam, impuls jačanju evropskih integracija su vidjeli u zajedničkom, prije svega, ekonomskom i socijalnom interesu evropskih država. Neofunkcionalisti su argumentirali da institucionalne i političke promjene u Evropskoj zajednici potvrđuju temeljnu neofunkcionalističku hipotezu da institucionalni razvoj uvijek prati funkcionalni razvoj, odnosno da tehničkoj integraciji uvijek nužno slijedi politička integracija koja podrazumijeva izgradnju evropskih institucija sa stvarnom vlašću (Perica, 2006). Jačanje nadležnosti supranacionalnih evropskih institucija i umrežavanje različitih privrednih, državnih i društvenih aktera (sindikati, nevladine organizacije...) je nezaustavljiv proces koji kontinuirano umanjuje ulogu nacionalnih država u procesima odlučivanja. Sa druge strane, prema teoriji neorealizma države su jedinstveni, homogeni i racionalni akteri koji se razlikuju samo po kapacitetu moći koju posjeduju. Shodno tome, odnosi među državama su uvijek predodređeni njihovim nacionalnim interesima. Na tom pristupu neorealisti su u evropskim integracijama, uprkos sveobuhvatnim strukturnim promjenama u Evropskoj zajednici krajem 80-ih i početkom 90-ih godina 20. stoljeća, naglašavali važnost nacionalnih država i nacionalnih interesa. Nacionalne vlade i dalje ostaju ključni politički akteri, a supranacionalne

evropske institucije, poput Evropske komisije i Evropskog parlamenta, predstavljaju samo pozornice zastupanja nacionalnih interesa država članica (Moravcsik, 1991).

Marksov koncept multirazinskog upravljanja je nastao kao rezultat analize institucionalnog oblikovanja i provođenja regionalne politike Evropske unije, koja je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine ozvaničena kao politika kohezije, odnosno kao jedan od centralnih stupova Evropske unije (Sadiković, 2014). Marks je zaključio da postoje dvije ključne i jednako važne faze u kreiranju politike regionalnog razvoja Evropske unije. U jednoj fazi dominira neofunkcionalni, a u drugoj neorealistički pristup. Nacionalne vlade dogovaraju strateške ciljeve regionalnog razvoja na razini Evropske unije te visinu i kriterije raspodjele finansijskih sredstava iz strukturnih fondova. U toj fazi dominantan utjecaj imaju nacionalne države, koje se u ovoj fazi odlučivanja prevashodno vode svojim interesima i potrebama. Sa druge strane, provođenje politike regionalnog razvoja uključuje, pored nacionalnih vlada, brojne druge aktere, poput Evropske komisije, regionalnih i lokalnih vlasti kao i privatnog sektora. Evolucija kohezijske politike Evropske unije u programskim okvirima Evropske unije (2000–2006.; 2007–2012.; 2013–2020) je potvrdila Marksovu tezu. Decentralizacijom kohezijske (regionalne) politike lokalne i regionalne jedinice postaju sve aktivniji i važniji akteri realizacije ekonomskih i političkih ciljeva Evropske unije. U Lisabonskoj agendi i strategiji „Evropa 2020“ partnerstvo evropskih i subnacionalnih teritorijalnih jedinica je definirano kao osnovni princip provođenja politika Evropske unije. Čak 80% evropskih programa i politika će se u finansijskom okviru od 2014. do 2020. godine provoditi na lokalnoj i regionalnoj razini, odnosno u partnerstvu sa lokalnim i regionalnim vlastima (Sadiković, 2014).

Nacionalna država kao država blagostanja

Da bi se shvatio novi politički i ekonomski okvir teritorijalne decentralizacije upravljanja javnim poslovima u Evropskoj uniji i uvjetima globalizacije, potrebno je prethodno elaborirati osnovne tendencije u razvoju savremenog koncepta „države – nacije” nakon Francuske buržoaske revolucije 1789. godine do njene finalne faze koja je značila uspostavljanje države blagostanja u zapadnoj Evropi nakon 1945. godine.

Nacionalna država kao oblik političkog organiziranja javlja se u vremenu nakon Francuske revolucije 1789. godine. Značila je sasvim novi pristup u definiranju odnosa između nacije (naroda) i države. Odnos koji se zasnivao

na ideji „jedna nacija – jedna država” je snažno utjecao na razvoj političke ideologije i političkih pokreta modernog nacionalizma i radikalno je mijenjao političku kartu modernog svijeta tokom 19. i 20. stoljeća. Početak modernog nacionalizma najjasnije se manifestirao u Američkoj revoluciji (1775–1783), koju S. M. Lipset interpretira kao stvaranje prve nacije, a potom u Francuskoj revoluciji 1789. godine (Lipset, 1974). Ove revolucije, inspirirane idejama liberalnih političkih mislilaca, stvorile su model za novu vrstu političkog sistema u kojem su utjelovljene ideje građanstva i narodnog suvereniteta. Poslije Francuske revolucije nacija je postala „prirodna politička zajednica“ i osnovni princip političke organizacije (Heywood, 2003: 165). Države zapadne Evrope su kroz stoljeća uspjele ujediniti i integrirati njihove teritorije i izgraditi nacije. Izgradnja nacionalne države je obuhvatila funkcionalnu i normativnu društvenu integraciju. Funkcionalna integracija je podrazumijevala kontrolu državne teritorije, uspostavljanje nacionalnog tržišta, jedinstven poreski sistem i birokratski aparat. Normativna integracija je predstavljala proces izgradnje zajedničkih vrijednosti, jezika, kulture, jedinstven obrazovni sistem, a često i eliminaciju posebnih etničkih identiteta (Keating, 2006: 138). Izgradnja unitarnih nacionalnih država i nacionalnih identiteta na ideji narodne suverenosti zasnivala se na standardizaciji, centralizaciji, hijerarhiji i izvršno-administrativnoj dominaciji. Subnacionalne teritorijalne jedinice su smatrane centrifugalnim snagama koje narušavaju državno i nacionalno jedinstvo. Njihova samoupravna autonomija je bila bitno reducirana ili u potpunosti ukinuta (Dyson, 1984). Proces konstituiranja nacionalnih država u zapadnoj Evropi uglavnom je završen u 19. stoljeću.

Razvoj savremene nacionalne države je bio praćen novim pozitivnim oblicima modernosti, kao što su industrijski kapitalizam i stvaranje nacionalnih tržišta, uspon industrijske buržoazije, liberalne predstavničke demokratije i moderne javne uprave. Istovremeno, novouspostavljeni sistem nacionalnih država je kroz veliku ekonomsku i političku transformaciju doveo i do brojnih negativnih pojava, kao što je imperijalizam, ali i do destruktivnih totalitarnih političkih ideologija fašizma, nacizma, sovjetskog komunizma, koje su na kraju dovele do dva velika svjetska rata. Proces izgradnje savremenih nacionalnih država je od kraja 19. do polovine 20. stoljeća zapravo predstavljao prelazak sa neorganiziranoga u organizirani kapitalizam, koji se nakon 1945. godine u zapadnom svijetu konkretizirao u državi blagostanja (Wagner, 1993).

Država blagostanja je dovršila i proces uspostavljanja građanstva kao ključnog obilježja izgradnje nacionalnih država. U državi blagostanja je pojam političkog građanstva nadopunjen pojmom socijalnog građanstva koje

u liberalnim demokratijama uključuje i garanciju minimalnih socijalnih i ekonomskih prava koje država ima obavezu osigurati. Kejnzijanski makroekonomski model bio općeprihvaćen i naglašavao je da država ne samo da može već i da treba intervenirati u ekonomskim i društvenim procesima kako bi se dostigao izvjesni stepen ekonomske, socijalne i političke jednakosti. Sve države blagostanja su imale neka zajednička obilježja koja su u ispunjavanju zagwarantiranih socijalnih prava uključivala i različite oblike teritorijalne organizacije vlasti, prije svega, regionalne i lokalne vlasti. Ali, iz aspekta njihovih ustavnih nadležnosti u kreiranju ekonomskih i socijalnih politika, subnacionalne lokalne i regionalne vlasti su više bile instrumenti provođenja nacionalnih politika, čak i u federalno uređenim državama, kao što je Njemačka. Skandinavske države su u tom vremenu imale razvijenu lokalnu samoupravu, ali je i njihov autonomni samoupravni status bio znatno limitiran zakonima centralnih vlasti. Zanimljivo je stajalište Alana Milwarda, prema kojem je praktično sâm proces evropskih integracija zapravo „spasio” ili sačuvao nacionalnu državu kao oblik političkog organiziranja. Nije slučajnost da je u zlatnom vremenu države blagostanja (1945–1975) Evropska zajednica bila ključni akter u kreiranju samo nekoliko politika, kao što je zajednička poljoprivredna politika (Milward, 2000).

Kriza države blagostanja

U vremenu dviju velikih ekonomskih kriza (velika naftna kriza 1973. godine i svjetska ekonomska kriza 1979. godine) država blagostanja sa svojim birokratskim centralizmom dolazi u krizu. Za Klauza Offea kriza „države blagostanja“ je bila odraz nesposobnosti političko-administrativnog sistema da spriječi ekonomsku krizu. Prema njegovom stajalištu, tri osnovna resursa države blagostanja: fiskalni resursi, administrativna racionalnost i masovna lojalnost, imaju svoja jasna ograničenja, odnosno daju kontradiktorne efekte. Tako fiskalni resursi, u obliku prekomjernih državnih investicija i subvencija, derogiraju sistem. Administrativna regulacija nosi izazov ekspanzije i racionalizacije političko-organizacionih struktura. Sve to rezultira masovnim nezadovoljstvom i napetošću između socijalnih nosilaca različitih političko-kulturnih obrazaca (Offe, 1999: 53).

Kritika države blagostanja razvijala se u kontekstu uspona neoliberalne ekonomske doktrine koja je praktično realizirana u vremenu vladavine američkog predsjednika Ronalda Regana i britanske premijerke Margaret Thatcher, krajem 70-ih i početkom 80-ih godina 20. stoljeća. Njihova

politika zasnivala se na temeljnim postulatima neoliberalizma: promocija slobodnog tržišta kao glavnog alokativnog mehanizma uz konkurentni tržišni kapitalizam, privatizacija koja uključuje i tradicionalne javne službe i usluge, slobodna trgovina te redukcija javne potrošnje, što je u osnovi značilo ograničen utjecaj vlasti i države (Maldini, 2013: 224). Provedene ekonomske i političke reforme na konceptu neoliberalizma u Sjedinjenim Američkim Državama i u evropskim državama otvorile su pitanje potrebe decentralizacije, državne deregulacije i jačanja slobodnog tržišta kao odgovora na krizu. U tom vremenu vodile su se velike ideološke debate u zapadnoj Evropi između dvaju koncepata: koncepta evropskog socijalnog modela i anglosaksonskog neoliberalnog modela. Ljevičarske i socijaldemokratske stranke u zapadnoevropskim državama su u osnovi prihvatile koncept neoliberalizma, ali su nastojale očuvati tradicionalne principe države blagostanja. Taj proces je postao poznat kao politika „trećeg puta” – modificiranog modela neoliberalne države koji, uz državnu deregulaciju i tržišnu liberalizaciju, čuva osnovne vrijednosti države blagostanja (Giddens, 1998). Giddensov koncept „trećeg puta” je imao posebno veliki utjecaj na politiku devolucije u Velikoj Britaniji u vremenu premijera Tonyja Blaira.

Iako je proces globalizacije i tržišne neoliberalizacije umanjio suverenitet nacionalnih država kao i kapacitete i mogućnosti evropskih demokratija da održe programe socijalne zaštite i socijalnih prava, ipak su – u odnosu na Sjedinjene Američke Države – u zemljama zapadne Evrope sačuvane tradicionalne vrijednosti države blagostanja. Tako se u Švedskoj oko 32% GDP-a usmjerava na različite programe socijalne zaštite, dok se u Sjedinjenim Američkim Državama izdvaja tek oko 16% GDP-a. Prema podacima iz 2003. godine, prosječna cijena rada u Sjedinjenim Američkim Državama je bila 18 dolara po satu, a u Njemačkoj 19 dolara. Istovremeno, poslodavac u Njemačkoj je obavezan na tu cijenu državi dati dodatnih 15 dolara za socijalno osiguranje, a u Sjedinjenim Američkim Državama tek oko pet dolara (Crepaz – Steiner, 2007: 321). Međutim, usljed mobilnosti kapitala i investicija (posebno velikih multinacionalnih kompanija), od kojih zavisi mogućnost država da osiguraju dovoljno poreskih prihoda za finansiranje socijalnih programa, mnogi teoretičari smatraju da će mnoge evropske države u budućnosti teško održati tradicionalne vrijednosti države blagostanja.

Rekonfiguracija države i deterritorijalizacija politike

„Krizna vladavina“ nacionalne države dovodi do novih integracija i fragmentacija u zapadnom svijetu koje radikalno mijenjaju tradicionalni centralizam i autonomiju u sferi odlučivanja kao i sâm karakter i pojam teritorijalne državnosti (Zuern, 1998: 56). U vremenu globalizacije centralizirana država pokazala se neefikasnom u prilagođavanju novim trendovima u ekonomiji i politici. Proces demokratizacije u drugoj polovini 20. stoljeća su u velikoj mjeri povezani sa fenomenom renesanse lokalnih i regionalnih vlasti, koje su važan pokazatelj pa i mjera ostvarene demokratije (Buchanan, 1991: 85). Stoga je decentralizacija i deregulacija javnih poslova na načelu supsidijarnosti predstavljala najefikasniji mehanizam artikulacije ekonomskih i društvenih procesa u globaliziranom svijetu, u kome regionalne i lokalne zajednice nužno preuzimaju poslove koji su se tradicionalno smatrali isključivim domenom centralne vlasti. Ekonomski procesi podižu moć, snagu, a time i autonomiju regija i lokalnih vlasti. Država je i dalje značajan politički faktor, ali je izgubila mnoge od funkcija koje je monopolski posjedovala. Lokalne i regionalne vlasti danas nose veliki teret rješavanja raznovrsnih i teških ekonomskih i socijalnih problema u razvijenim zemljama zapadne Evrope. Umjesto na državi i državnom monopolu, savremena demokratska društva zasnivaju se na obuhvatnom procesu političkog, ekonomskog i kulturnog povezivanja i koordinacije društvenih djelovanja na različitim, užim i širim, nižim i višim nivoima funkcionalno i teritorijalno organizirane koordinacije u jednom složenom i kompleksnom sistemu socijalne komunikacije (Vujačić, 2008: 95).

Moderna nacionalna država razvija se u okvirima dvaju paralelnih i komplementarnih procesa: globalizacije i regionalizacije. Kako ističe Daniel Bell, „nacionalna država je postala premala za rješavanje velikih, a prevelika za rješavanje malih životnih problema“ (Bell, 1987: 2). Globalizacija, kriza tradicionalnog hijerarhijskog upravljačkog modela i regionalizacija vode ka trostrukoj devoluciji moderne nacionalne države (Eissel, 1991: 45). Tradicionalni hijerarhijski model upravljanja državom zasniva se na autonomnim državnim institucijama koje putem pravnog sistema i finansija upravljaju i koordiniraju političkim i ekonomskim procesima i usmjeravaju tehnološki i društveni razvoj nacionalnih subsistema sa ciljem postizanja općeg dobra. Problemi funkcioniranja tradicionalnog hijerarhijskog modela upravljanja su nastali iz više razloga: nesposobnosti državnih institucija da rješavaju društvene probleme; povećane fragmentacije društvenih subsistema i društvenih aktera; težnjama sve većeg broja društvenih i interesnih skupina da participiraju u donošenju političkih odluka (Kühn, 1999: 35). Da bi se prilagodile novim okolnostima i izazovima, savremene demokratske države

su razvile nove koncepte teritorijalne politike odnosno politike upravljanja društvenim i ekonomskim procesima. Države zapadne Evrope su primijenile različite oblike funkcionalne i teritorijalne autonomije. Teritorijalna politika savremene nacionalne države je multidimenzionalna, ali je određena sa tri ključna elementa. Prvi se odnosi na kulturnu diferencijaciju i potrebu očuvanja različitih identiteta odnosno „etno-teritorijalnog“ statusa različitih etničkih skupina i nacionalnih manjina koje nemaju nacionalnu državu (Mađari u Slovačkoj, Danci u Njemačkoj, Škoti u Velikoj Britaniji, Baskijci i Katalonci u Španiji itd.). Druga dimenzija teritorijalne politike je ekonomska. Velike regionalne razlike u ekonomskoj razvijenosti država mogu imati značajne političke posljedice koje se ogledaju u velikim migracijama stanovništva ili napetostima između centra i periferije. Treća dimenzija teritorijalne politike je politička. Regionalni subjekti, uključujući političke stranke, mogu zahtijevati veću teritorijalnu autonomiju, kulturno priznanje ili druge oblike posebnog statusa u okviru državne zajednice. Institucionalizacija regionalizma u zapadnoevropskim državama je u velikoj mjeri povezana sa zahtjevima regionalističkih pokreta, prije svega, onih koji svoj program zasnivaju na etničkoj osnovi. Strategije teritorijalnog menadžmenta koje su poduzele zapadnoevropske države u drugoj polovini 20. stoljeća, kako bi riješile navedene probleme, uključivale su sva tri elementa. One su implementirane na tri različita načina. Prvi se ogledao u uspostavljenju institucionalnih mehanizama putem kojih se zastupaju regionalni interesi u državnoj strukturi. Takvi institucionalni mehanizmi su, naprimjer, uspostavljeni u Francuskoj, Španiji, Italiji i Velikoj Britaniji, dok je, naprimjer, u Njemačkoj federalni sistem zasnovan na principu kooperativnog federalizma, odnosno na saradnji centralne vlasti i federalnih jedinica. U drugom modelu su lokalne i regionalne političke elite uključene u proces donošenja važnih političkih odluka na državnom nivou, posebno u ekonomskim i kulturnim pitanjima. Treći i najšire primijenjeni oblik strategije „teritorijalnog menadžmenta“ zasnivao se na decentralizaciji vlasti kroz regionalizaciju državne teritorije i dodjeljivanju određenog stepena ustavne autonomije regijama (Keating, 2006: 140).

U svim zapadnoevropskim državama nacionalna politika regionalizacije je odgovarala potrebi za identifikacijom sa lokalnim ili regionalnim jedinstvom i smanjenjem deficita centraliziranog upravljanja ekonomskim i društvenim procesima. Pritom treba imati u vidu da se današnji evropski regionalizam ispoljava u različitom društveno-historijskom kontekstu u odnosu na njegove pojavne oblike u 18. i 19. stoljeću. Ekonomska globalizacija je uzrokovala krizu nacionalne države i uvjetovala potrebu prenošenja dijela državnog suvereniteta i mnogih državnih funkcija na druge nivoe vlasti (lokalne, regionalne ili supranacionalne). Nadalje, jedinstveno evropsko tržište,

jedinstveni pravni propisi, zajednička moneta i globalna ekonomska kretanja postavljaju pitanje budućnosti nacionalne države i traže nove vidove artikulacije ekonomskih i socijalnih problema i interesa. Oni se efikasnije rješavaju na lokalnom ili regionalnom nego na državnom nivou. Mnogo više nego u vrijeme kada je državni protekcionizam mogao zaštitno djelovati, prostorna je relevantnost privredne politike sada autonomna odgovornost regija (Sturm, 1995:11). Kako ističe Snežana Đorđević, „kontekst novog regionalizma nije više nacionalna država, već kontinentalna, pa i svjetska ekonomija i tržište“ (Đorđević, 2002: 80). Eric Hobsbawm smatra da će nacije i nacionalne države uskoro postati potrošene historijske kategorije i da nas zbog toga očekuje supranacionalna i infranacionalna budućnost u kojoj će nacije i nacionalizmi imati minornu ulogu (Hobsbawm, 1993). Prema stajalištu Henrija Burgmana, Evropa ne može preživjeti velike izazove budućnosti bez supranacionalne federacije. U isto vrijeme lokalna i regionalna demokratija, ljudska prava i slobode, samoispunjenje i participacija mogu biti ostvareni samo primjenom načela supsidijarnosti. Jedinstvena Evropa jedino ima šansu ako ljudima u pitanjima obrazovanja, kulture, slobode, socijalne sigurnosti, zapošljavanja i razvoja stvori osjećaj da će im biti teže bez Evropske zajednice. Evropske politike će od građana biti bolje prihvaćene ako su decentralizirane na lokalni i regionalni nivo. U takvom modelu Evrope regije nisu samo administrativno-teritorijalne političke jedinice već temeljni elementi demokratskog i supsidijarnog političkog uređenja (Böttcher, 1999: 26).

Zaključak

Preko 250 godina je nacionalna država, kao oblik političke organizacije, određivala saradnju ili konflikte među narodima Evrope. U globaliziranom svijetu odnose među državama ne obilježava samo suverenost već sve više međuovisnost od nadnacionalnih saveza i subnacionalnih elemenata. Pitanje suverenosti u budućnosti neće se odnositi samo na suverenost nacija već i na pitanje odnosa između centralnih i regionalnih vlasti unutar države. Pritom je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije refeudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja društvenim procesima. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi na uspostavljanje prave

ravnoteže između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane (Komšić, 2008). U svim savremenim društvima multirazinsko upravljanje predstavlja „pluralistički obrazac kreiranja i provođenja politika u kojima pored različitih razina političke vlasti učestvuju i sve relevantne zainteresirane interesne grupe“ (Hague i Harrop, 2014: 361). Njegova pozitivna strana je pragmatična preokupiranost pronalaženjem rješenja za zajedničke probleme. Sa druge strane, multirazinsko upravljanje istovremeno ukazuje na sporu i kompliciranu formu političkog procesa u kome se stvara prostor za prekomjeran utjecaj različitih interesnih grupa koje se opiru demokratskoj kontroli. Dakle, iako je riječ o modernom terminu kojim se opisuju stvarni odnosi i politički procesi između različitih razina vlasti i drugih aktera u kreiranju i provođenju javnih politika, forma vladavine koju predstavlja multirazinsko upravljanje nije svakako optimalna.

Literatura

1. Bell, Daniel (1987) „The World and the United States in 2013“, *Deadalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 116, No. 3.
2. Böttcher, Winfried (1999) „Four Theses on: Supsidiarity through Regionalism“, u: *Regional Contact*, XIII, No. 14.
3. Buchanan, James (1991) „The Economics and the Ethics of the Contitutional Order“, University of Michigan Press, u: Đorđević, Snežana (2002) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd.
4. Đorđević, Snežana (2002) *Renesansa lokalne vlasti*, Fakultet političkih nauka, Beograd.
5. Dyson, K. H. F. (1980) *The State Tradition in Western Europe: A Study of and Idea an Institution*, Martin Robertson, Oxford.
6. Eissel, Dieter (1991) „Disparität oder Konvergenz im 'Europa der Regionen““, u: Bullman, Udo (1997) *Regionale Modernisierungspolitik – Nationale und Internationale Perspektiven*, Leske und Büdrieh, Opladen.
7. Giddens, Anthony (1998) *The third way: the renewal of social democracy*, Policy, Cambridge.
8. Hague, Rod – Martin Harrop (2014) *Uporedna politika i vladavina – uvod*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd.
9. Heywood, Andrew (2003) *Political Ideologies – an Introducion*, Palgrave Macmillan, New York.
10. Hobsbawn, Eric (1993) *Nacije i nacionalizam – program, mit, stvarnost*, Novi liber, Zagreb.
11. Janjević, Miroslav (2007) „Spoljna politika Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd.

12. Joško, Perica (2006) „Politički aspekti proširenja EU“, *Pravnik*, Vol. 40, No. 83, Zagreb.
13. Keating, Michael (2006) „Territorial Politics in Europe“, u: *Developments in European Politics*, Palgrave Macmillan, New York.
14. Komšić, Jovan (2008) „Decentralizacija i regionalizacija u programima relevantnih političkih stranaka Srbije“, u: Popov, Aleksandar, ur., *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, Centar za regionalizam, Novi Sad.
15. Kühn, Stefan (1999) *Komplementärer Regionalismus*, Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.
16. Maldini, Pero (2013) „Postkomunizam i postdemokracija: Kriza demokracije i mjerila demokratičnosti“, u: Milardović, Anđelko – Nikolina Jožanc, ur., *Demokracija i postdemokracija*, Panliber, Institut za europske i globalizacijske studije, Zagreb.
17. Marks, Gary (1992) „Structural Policy in the European Community“, u: Sbragia, Alberta M., ur., *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community*, Brookings, Washington.
18. Markus, M., L. Crepaz, Jurg Steiner (2007) *European Democracies*, Pearson Longman.
19. Moravcsik, Andrew (1991) „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization*, Vol. 45, 651–688.
20. Offe, Claus (1999) *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd.
21. Lipsetm, S. M. (1974) *The First New Nation*, Anchor/Doubleday, Gardes City, NY.
22. Sandholtz, Wayne – John Zysman (1989) „1992: Recasting the European Bargain“, *World Politics*, Vol. 41, No. 1, 95–128.
23. Sturm, Ronald (1995) „Regija“, u: Milardović, Anđelko, ur., *Regionalizam kao europski izazov*, Panliber, Osijek.
24. Vujačić, Ilija (2008) „Država, demokratija i supsidijarnost“, u: Pavlović, Vukašin, ur., *Savremena država*, Fakultet političkih nauka – Konrad Adenauer Stiftung, Beograd.
25. Wagner, Peter (1993) *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*, Routledge, London.
26. Zuern, Michael (1998) *Regieren jenseits Nationalstaates*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.