

Denis Zaimović

**REGIONALIZACIJA EVROPE NA OSNOVU  
KONCEPTA „EUROREGIJA“**

**THE CONCEPT OF “EUROREGIONS” AS A MODEL  
OF MODERN REGIONALIZATION**

***Sažetak***

*Članak analizira nastajanje i razvoj koncepta „Euroregija“, na kojem se temelji ili kojim se označava aktualna regionalizacija Evrope, od samog javljanja regionalizma na evropskom kontinentu do usvajanja evropskih povelja i drugih značajnih akata u Evropskoj uniji i Vijeću Evrope a kojima se utvrđuje pravni okvir evropske regionalizacije. Razmatra se koncept regionalizacije koji je u značajnoj mjeri oslonjen na politiku regionalnog razvoja kojoj teže sve regije Evrope, a putem organa regija u strukturi Evropske unije.*

***Ključne riječi:*** regionalizam, regionalizacija, regije, regionalni razvoj, organi regija

***Summary***

*The article analyzes the creation and development of the concept of “Euroregions”, upon which the current regionalization of Europe has rested from the very beginning of regionalism of the European continent to the adoption of European charters and other important acts of the European Union and the Council of Europe, which determine the legal framework of European regionalization. It considers the concept of regionalization, which significantly rests*

*upon the policy of regional development, after which all the regions of Europe aspire, via the regional bodies in the structure of the European Union.*

**Key words:** *regionalization, regions, regional development, regional bodies*

### **Radanje ideje “Euroregije”**

Idući najdulje u historiju, ideju „Euroregije” moguće je pratiti od nastanka regionalizma, regionalističkih stranaka i pokreta. Na evropskom kontinentu regionalizam se javlja u Francuskoj krajem 18. stoljeća. Regionalizam je rođen s Francuskom revolucijom 1789. godine kao otpor francuskih i drugih provincija protiv nametnutog jakobinskog centralizma. „Otpor iz regije ili ‘ustanak u provinciji’ protiv metropolizacije Francuske bio je u funkciji odbrane historijskih prava i sociokulturnih identiteta historijskih regija“ (Seiler, 1999: 5).

Historija regionalizma i regionalističkih pokreta u Evropi nije ništa drugo do historija evropskih država ili njihovih sociokulturnih razlika. Poslije kolosalnih uspjeha nacionalnih država u Evropi, te stvaranja supranacionalne arhitekture Evrope, regionalizam se u nekim aspektima može protumačiti kao „refeudalizacija Evrope“. Regionalizam je bez sumnje danas jedan od značajnijih i znakovitih izazova moderne Evrope. „Objedinjavanjem lokalnog, regionalnog političkog partikularizma nakon 1789. u nacionalne države, negdje i prije, a negdje i kasnije, poslije Drugog svjetskog rata osnažio je pokret stvaranja supranacionalne države, svojevrsne europske konfederacije, a s njim i njegova suprotnost u obliku obrane identiteta pojedinih regija, razvijanjem koncepta evropskih regija, euroregija“ (Milardović, 1995:7).

Proces regionalizacije u Evropi započeo je pedesetih godina 20. stoljeća, da bi svoj puni zamah regionalizacija dobila osamdesetih, kada ju je kao značajan dio svoje politike prihvatila Evropska zajednica. Tako su osamdesete godine 20. stoljeća označene kao desetljeće decentralizacije i regionalizacije u državama članicama Evropske zajednice. Od početka devedesetih počinje opadati vlast

centralne države i ona se sve više prenosi na niže jedinice, regije, provincije i lokalne zajednice. Posebno procesi regionalizacije dovode do velikih promjena u upravljanju i podjeli vlasti u zemljama Evropske unije.

### **Razvijanje ideje “Euroregija”**

Razvoju modela „Euroregija“ put je utrla Evropska povelja o regionalizaciji donesena u Evropskom parlamentu novembra 1988. godine. Naredni korak, od jedne političke inicijative i slike vodilje evropske integracije ka političkoj realnosti, predstavljaju odluke mastrihtskog reformskog sastanka 1991. godine, kojima se i na najvišem nivou potvrđuje pravo regija da učestvuju u politici Evropske unije, kao i zaštita njihovih interesa naspram Unije. Uspostavljanjem „regionalnog odbora“ dodatno se pružaju mogućnosti za učestvovanje regija u integracijskim procesima, kao i unošenje regionalnog razumijevanja u politiku Evropske unije. Razvijanju koncepta „Euroregija“ kroz saradnju i povezivanje evropskih regija zakonsku i temeljnu osnovu dali su i vrlo značajni akti nastali u Vijeću Evrope, a to su: *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, koja predviđa pravo lokalnih vlasti na udruživanje, te *Evropska konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti* i njena dva dodatna protokola koja afirmiraju pravo lokalnih i regionalnih vlasti da saraduju izvan granica svojih država. Jasne smjernice za zakonodavnu regionalnu politiku na nivou Vijeća Evrope predstavljaju i *Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima nacionalnih manjina* iz 1992., zatim *Povelja o učešću mladih osoba u općinskom i regionalnom životu* te *Evropska konvencija o pejzažnim vrijednostima*.

Važno je, međutim, podsjetiti na smjernice u temeljnom dokumentu koji je prokrčio put ideji “Euroregije” na zakonodavnom evropskom planu, te omogućio novo organiziranje i povezivanje u Evropi. Uviđajući značaj učešća regija u odlukama država i institucija Evropske zajednice/unije, *Evropska povelja o regionalizaciji* utvrđuje pravo regija da učestvuju u definiranju politike država u okviru zajedničkih institucija za poslove koji se tiču njihove nadležnosti ili zadiru direktno u njihove interese.

Regije imaju pravo da na adekvatan način učestvuju u vršenju funkcija države, počevši od onih koje se tiču njihove teritorije. To učešće mora biti garantirano od odgovarajućih ustavnih ili onih institucija koje su na najvišem mogućem nivou pravne hijerarhije.

Osnovni odgovarajući principi trebaju biti utvrđeni regionalnim statutima i nacionalnim pravnim normama. „Princip kooperativne regionalizacije, zasnovan na formulama horizontalne saradnje, koji supstituira tradicionalne vertikalne strukture centralističkih zemalja, treba obavezno predvoditi taj proces.“<sup>1</sup>

Na principu regionalizacije prostora unutar jedne države odvija se proces prenošenja državne vlasti nadolje. Ovaj se proces označava i kao decentralizacija kroz stvaranje institucionalnih pretpostavki da regije kao teritorijalni i socijalni identiteti učestvuju u oblikovanju politike razvoja društva. S tim u vezi član 3b Ugovora o Evropskoj zajednici iz Maastrichta<sup>2</sup> ustanovljava već spomenuti princip *supsidijarnosti*<sup>3</sup> iz kojeg se izvodi regionalni ustroj.

Koncept „Evropa regija“ temelji se na principu supsidijarnosti i nastaje nasuprot sve većem centraliziranju funkcija na nivou Evropske unije. Međutim, upravo prema ovom konceptu Evropska unija se temelji ne samo na državama članicama nego i neposredno na (evropskim) regijama. Načelo supsidijarnosti, pojednostavljeno, najčešće se izražava frazom „najbliže građanima“, što pokazuje da je riječ o temeljnom načelu slobode i demokratije, koje navodi na uspostavljanje političkog standarda po kome odluke treba da se donose tamo gdje će njihovi efekti najneposrednije i da se osjete. Ustanovljenje regionalnih institucija uvijek je potkrijepljeno argumentom da povećava učešće građana u procesu donošenja odluka, na nivou lokalne zajednice, nivou koji je bliži građanima nego bilo koji drugi.

<sup>1</sup> Članovi 24 i 25 Evropske povelje o regionalizaciji.

<sup>2</sup> Ugovor o Evropskoj uniji (EU) potpisan je u Maastrichtu 7. februara 1992., a stupio na snagu 1. novembra 1993. godine.

<sup>3</sup> „Zajednica djeluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodijeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim ugovorom. U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica poduzima mjere u skladu s načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljeve predviđene akcije ne mogu u potrebnoj mjeri da ostvare države članice, odnosno ukoliko ih imajući u vidu veličinu i efekt predviđene akcije može uspješnije ostvariti Zajednica“ (čl. 3B).

## Koncept regionalizacije

Uporedo sa širenjem i jačanjem Evropske unije i prenošenjem niza nadležnosti s država članica na njene institucije, koncept „Evropa regija“ razvija se kao svojevrsna protuteža tendenciji centralizacije moći na nivou Unije. Taj koncept razvija se kao instrument prevazilaženja razlika u stepenu ekonomskog razvoja i životnog standarda pojedinih regija (pokrajina, oblasti, distrikta, kantona...). Jasno je da razlike između „bogatih“ i „siromašnih“ regija, više nego drugačiji običaji, kultura, ili jezik, vode napetostima i političkoj nestabilnosti.

Ovisno o orijentaciji autora, u teoriji egzistira nekoliko tipova regionalizacije i regionalizama. Tako postoji regionalizacija bez definirane regionalne ravni, regionalna decentralizacija i politička regionalizacija. Kako regionalizam, prema viđenju nekih autora, predstavlja odbrambeni tip društvenog pokreta, uočljivo je postojanje nekoliko tipova, kao što su: etnoregionalizam, separatizam, makroregionalizam, transgranični regionalizam itd. Regionalizam kao tip političkog suprotstavljanja centralističkom, birokratskom ustrojstvu nacionalnih država, i supranacionalne države – Evrope, ponajčešće se izražava preko regionalistički populističkih političkih pokreta, romantičke, neoromantičke, konzervativne ili neokonzervativne orijentacije, ili pak regionalističkih političkih stranaka.<sup>4</sup>

## Regionalna politika Evropske unije

Regionalna politika Evropske unije danas se u osnovi sastoji od alociranja finansijskih sredstava iz budžeta Evropske unije siromašnijim regijama. Ona ustvari prenosi resurse od bogatih u siromašnije regije, i to je instrument finansijske solidarnosti. Zbog toga se kaže da regionalnu politiku Evropske unije rezimiraju dvije vrijednosti: solidarnost i kohezija. Solidarnost je vidljiva u cilju regionalne politike Evropske unije da stvori pogodnosti za građane i

---

<sup>4</sup> Doktrinarne postavke ovih stranaka i pokreta moguće je pratiti u Francuskoj, Španiji, Italiji, ali i u drugim državama zapadne Evrope u kojima se regionalistički zahtjevi počesto isprepliću s manjinskim i etničkim zahtjevima.

regije koje su privredno i socijalno u nepovoljnijem položaju u odnosu na prosjek Evropske unije. Kohezija, s druge strane, karakterizira ovu politiku Evropske unije budući da postoje pozitivne pogodnosti za sve u smanjenju jaza dohotka i bogatstva između siromašnijih i razvijenijih regija.<sup>5</sup>

Osnovni finansijski instrumenti za provođenje regionalne politike unutar strukture Evropske unije su: *Evropski fond za regionalni razvoj*, *Evropski socijalni fond*, *Finansijski instrument za usmjeravanje ribarstva*, *Evropski fond za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi*, te *Kohezijski fond*.

Evropska unija je putem ovih, kako se još nazivaju, strukturalnih fondova, u periodu od 2000. do 2006. u regionalni razvoj usmjerila 213 milijardi eura. Kada je riječ o finansijskom razdoblju 2007-2013., Evropska unija je odobrila novih 308 milijardi eura (35,7% ukupnog budžeta EU) regionalne pomoći na osnovu Zakonodavnih paketa koje je usvojio Evropski parlament na prijedlog Evropske komisije i uz sugestije Odbora regija.<sup>6</sup> Siromašne ili nepovoljne regije u svim državama Evropske unije mogu imati korist od strukturalnih fondova na temelju nekih kriterija ili ciljeva:

- Ukupno 70% finansiranja ide na takozvani Cilj 1 – regije u kojima je GDP manji od 75% prosjeka EU-a. Oko 22% stanovništva EU-a živi u 50 regija koje koriste ove fondove za poboljšanje osnovne infrastrukture i poticanje ulaganja u poslovanje.
- Dodatnih 11,5% regionalnoga trošenja ide na Cilj 2 – regije (područja) koje su u privrednom padu zbog strukturalnih poteškoća, kako bi se pomogao privredni i socijalni oporavak. Oko 18% stanovništva EU-a živi u takvim regijama.
- Cilj 3 odnosi se na inicijative i programe stvaranja novih radnih mjesta u svim regijama koje nisu obuhvaćene Ciljem 1.

---

<sup>5</sup> Član 87 (3a) Ugovora o EU predviđa mogućnost dodjeljivanja regionalne pomoći radi poticanja privrednog razvoja u područjima sa izrazito niskim životnim standardom ili visokom stopom nezaposlenosti. Smjernice za regionalne potpore definiraju da takve regije trebaju imati GDP niži od 75% prosjeka EU, što je slučaj s većinom regija kojima je odobrena pomoć.

<sup>6</sup> Prema: [www.europarl.europa.eu/news](http://www.europarl.europa.eu/news) od 1.5.2007.

Na prilagođavanje i modernizaciju sistema edukacije, obuke i druge inicijative za promoviranje zapošljavanja ide 12,3% finansiranja.

### **Organi regija u strukturi Evropske unije**

Kada se radi o mikroregionalnoj institucionalnoj strukturi, Evropska povelja o regionalizaciji propisuje da regije u državama članicama Evropske unije trebaju obavezno imati regionalnu skupštinu, regionalnu vladu i njenog predsjednika, dok u pogledu nadležnosti regije mogu imati potpune nadležnosti, na temelju kojih regije mogu vršiti zakonodavnu i izvršnu vlast, zatim nadležnosti zakonodavne primjene i izvršenja baziranih na postojećim nacionalnim zakonodavstvima, te izvršne nadležnosti.<sup>7</sup> S druge strane, na makroregionalnom evropskom planu, da bi se utjecalo na odluke sa čijim bi efektima regije bile i suočene, osnovan je organ regija u strukturi EU. U početku su to bili „informativski uredi“ pojedinih regija, da bi do danas taj proces institucionalizacije oblikovao čitav niz organa regija koji djeluju pri Evropskoj uniji kao i pri Vijeću Evrope. Tako je danas za koordinaciju i planiranje regionalnog razvoja na nivou Evropske unije zadužen *Odbor regija EU*, o regionalnim pitanjima i politici u Vijeću Evrope odlučuje *Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti*, a vrlo značajne za evropsku regionalnu politiku su i asocijacije *Vijeće općina i regija Evrope*, te *Skupština evropskih regija*. Također, danas u Bruxellesu postoji čitavo mnoštvo regionalnih ureda i agencija koje predstavljaju različite evropske regije i koje im pomažu u efikasnijem ostvarivanju regionalnih interesa u strukturi Evropske unije.

### **Zaključak**

Integraciju evropskih država u obliku Evropske unije danas prati i regionalizacija Evrope kroz koncept „Evropa regija“, čija je preteča regionalizam stvoren na evropskom kontinentu još s Francuskom revolucijom. Od pedesetih godina 20. stoljeća teče

---

<sup>7</sup> Član 5. Evropske povelje o regionalizaciji

proces regionalizacije u Evropi, a svoj zamah doživljava krajem osamdesetih, kada ju je kao značajan dio svoje politike prihvatila Evropska zajednica. Regionalizam se danas javlja kao jedan od najznakovitijih izazova moderne Evrope, a to je najvidljivije u činjenici da skoro sve zemlje, današnje članice Evropske unije, imaju uspostavljenu unutrašnju regionalnu strukturu i organizaciju, što im omogućava ostvarenje jednog od najvažnijih ciljeva regionalne politike, a to je pristup evropskim regionalnim fondovima i programima. „Evropa regija“ ili „Euroregija“ predstavlja političku inicijativu u obliku savremenog političkog koncepta i institucionalizacije koji ima za cilj povezivanje regija Evrope putem prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje, a svoje djelovanje usmjerava u pravcu jačanja pozicija evropskih regija u procesima odlučivanja u Evropskoj uniji i Vijeću Evrope, čime istovremeno uvodi takozvani treći nivo odlučivanja u evropski integracijski proces i institucionalnu strukturu Evropske unije. Kaže se da je vizija za Evropu od prekjučer bila “Evropa domovina”, a da vizija Evrope od sutra postaje “Evropa općina i regija – Evropa građana”.

### Literatura

1. **Evropska povelja o regionalizaciji**, Journal officiel des Communautés européennes, No C326/296 od 19.12. 1988. godine.
2. Milardović, Anđelko (1995a), **Regionalizam kao europski izazov**, Zbornik, Panliber, Osijek.
3. Milardović, Anđelko (1995b), **Regionalizam, autonomaštvo, federalizam ili separatizam?** Zbornik, Panliber, Osijek.
4. Oficijelna web stranica Evropske unije [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
5. Seiler, Daniel Louis (1999), **Političke stranke**, Panliber, Zagreb.