

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Модел регионалне државе у Италији и Шпанији

-дипломски рад-

Ментор:

проф. др Мирослав Младеновић

Студент:

Теодора Атанацковић

Београд, 2021. године

Садржај:

1. Увод	1
2. Теорија о регионализацији	4
3. Модели регионализације	6
4. Модел регионалне државе у Шпанији	9
5. Модел регионалне државе у Италији	18
6. Закључак	22
Литература	24

1. Увод

Тема завршног рада је „Модел регионалне државе у Италији и Шпанији“. Рад се бави аналитичким, научним истраживањем модела регионалне државе и појма регионализације на примерима држава Италије и Шпаније.

У држави власт је организована на основу начела поделе власти. Подела власти може бити хоризонтална и вертикална. Хоризонтална подела власти значи да је власт подељена на различите органе, односно гране власти: законодавну, извршну и судску. Подела власти подразумева да умешаност органа једне власти на друге две, буде сведен на минимум, али између ове три гране власти мора да постоји одређена међузависност, као и сарадња.

Вертикална подела власти неке државе често пресудно утиче на политичке, економске, етничке и друге односе у њој. Постоје два основна типа вертикалне поделе власти – унитарна и федерална држава (Lockwood, 2000: 2). Регионални модел државе се намеће као могуће компромисно решење између ове две крајности. Неки аутори сматрају да је регионална држава у стању да узме оно најбоље од унитарне и федералне државе, а да притом елиминише њихове недостатке (Поповић, 2003: 9).

Овим путем су кренуле две велике европске државе – Италија и Шпанија, мада у различитим историјским околностима. Република Италија је успостављена сломом фашистичког режима након завршетка Другог светског рата и доношењем Устава из 1948. године. Њиме је предвиђена подела Италије на 20 региона, који су формиран на основу историјских, културних, географских и економских критеријума. Регионализација Шпаније је, међутим, била потпуно другачија. Након грађанског рата на власт у Шпанији долази Франсиско Франко, који укида републику, проглашава монархију и уводи личну диктатуру. Тек након Франкове смрти 1975. године Шпанија постепено улази у процесе демократизације и либерализације. Кроз нови Устав Краљевине Шпаније из 1978. године долази до поделе државе на 17 историјских региона. Власти су одлучиле да регионализују целу државу, а не само да статус региона дају територијама које имају одређене посебности. Регионални модел вертикалне организације власти је требало да буде гарант мира и стабилности на простору две области – Каталонији и Баскији (Петровић, 2018: 56).

Рад је подељен на шест главних целина:

- Уводна разматрања (Увод)
- Теорија о регионализацији
- Модели регионализације
- Модел регионалне државе у Шпанији
- Модел регионалне државе у Италији
- Закључак.

Главни циљ овог рада јесте да укаже на значај и начин функционисања и организације регионалне државе. Поред главног, циљеве рада можемо поделити на научни и друштвени циљ.

Научни циљ је дескрипција са елементима класификације појма, појавног облика, организације и начина функционисања модела регионалне државе користећи се примером Италије и Шпаније. Друштвени циљ рада јесте да буде од практичне користи свима који се баве питањима безбедности, политичких наука и сродних области.

Научна потреба овог истраживања се огледа у богаћењу постојећих теоријских сазнања из ове области, као и бољем разумевању природе модела регионалне државе. На практичном нивоу, резултати овог истраживања могу помоћи како стручној јавности, тако и свима који се баве организацијом и управљањем државом.

Значај истраживања произилази из његове научне и друштвене оправданости. Научна оправданост истраживања огледа се у могућности провере, проширивања и продубљивања постојећих и стварања нових научних знања о питањима повезаним са предметом истраживања, односно у научном опису модела регионалне државе. Друштвена оправданост истраживања огледа се у могућности примене резултата истраживања у едукацији, како руководиоца и запослених, тако и студената који у оквиру различитих студијских програма стичу знања из ове области.

Природа истраживања захтева мултиметодски приступ, који укључује примену разних поступака за систематско прикупљање и интерпретацију података из различитих извора. Извори података и обухват истраживања прилагођени су претежно квалитативном методолошком приступу.

Метод анализе садржаја биће употребљен за долажење до релевантних сазнања о моделу регионалне државе на примерима Италије и Шпаније. Као извори биће коришћени научна и стручна домаћа и страна литература, монографије, научни чланци, као и чланци у зборницима радова. Прикупљени подаци класификовани су у четири

главна дела овог рада, док су увод и закључак произашли из ауторовог разумевања прочитаног и извођења сопствених закључака. Попис литературе налази се на крају рада.

2. Теорија о регионализацији

На самом почетку ове целине рада неопходно је анализирати и приказати дефиницију регионализације и неке од главних теорија о регионализацији. За ту сврху коришћена је доступна релевантна литература.

Не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција региона, како у теорији тако и у пракси унутар различитих званичних законских, научних и других докумената. Реч регион је латинског порекла, где латинска реч *regio* означава неку област, подручје или територију веће површине (Станчетић, 2009: 9). Постоји шире и уже схватање региона. Шире схватање региона је неинституционалног карактера, по коме је регион простор који је од осталог простора омеђен неким својствима. Тако регион може бити простор који се разликује по својим географским, демографским, историјским, културним или језичким карактеристикама. Овакво одређење региона нема нужно везе са политичким уређењем дате државе или са њеним системом власти. Уже схватање региона подразумева да је регион простор који је омеђен на основу неких специфичности и који је, као такав, признат као политички елемент у оквиру дате државе и ужива јасно утврђен статус у закону или уставу (Станчетић, 2009: 9).

Уже схватање региона прави нову поделу региона и то на: административно-статистички и политички регион. Административно-статистички регион не представља ниво власти и створен је само ради лакшег вођења политике или због прикупљања статистичких података. Политички регион има демократски изабране органе власти, што значи да он поседује извесни степен аутономије, са сопственим системом власти и управе, па као такав представља средњи ниво управљања. О политичком региону у правом смислу речи можемо говорити онда када:

- је неки регион експлицитно дефинисан као територија која има правни субјективитет;
- када има прецизно дефинисане надлежности;
- када грађани на изборима могу да непосредно бирају органе регионалне власти;
- када те регионалне власти располажу сопственим, регионалним буџетом (Станчетић, 2012: 288).

Регион је, дакле, територијална област која поседује специфична својства која га одређују као таквог. Он може настати на основу административне или политичке поделе.

Регионализам треба посматрати као идеологију, односно као идеолошки или политички покрет и не треба га мешати са регионализацијом. Он се може схватити као покрет за политичко-правно признање одређеног степена аутономије неког региона (Петровић, 2021: 14). Три главна концептуална приступа регионализму су политички (идеолошки), административни и економски. Регионализам подразумева политичко деловање регионалистичких политичких партија или покрета у име одређеног региона према централној државној власти. Нужан производ регионализма као идеологије јесте постојање свести о засебном регионалном идентитету међу становништвом на датој територији која се сматра регионом (Петровић, 2021: 14).

Из наведене дефиниције недвосмислено се закључује да је регионализам идеологија, појам који је у најужој вези са политиком и политичким схватањима и тенденцијама. У том контексту, регионализам се може схватити са негативном конотацијом, обзиром да таква идеологија као производ има поделу међу становништвом неке области (регије).

Регионализација представља административно-политички процес којим региони постају релевантне јединице за политичку и економску активност и за пружање услуга са циљем обезбеђивања благостања грађана. Чехулић Вукадиновић и Аулић регионализацију виде као „стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; оснивање нових институција које могу широко варирати у погледу тела, одговорности и моћи, али су инсталиране изнад нивоа постојећих локалних институција“ (Чехулић Вукадиновић и Аулић, 2012: 71). У најширем смислу речи, регионализација је процес настанка самоуправних, самоорганизованих и самоодлучујућих територијалних целина на средњем нивоу власти, дакле, између локалне управе и државе (Петровић, 2021: 15).

Регионализација има три основне димензије: територијалну димензију (њом се гради нови територијални облик), институционалну димензију (њом се стварају нове институције и административни апарат) и симболичку димензију (стварање и репродуковање регионалног идентитета) (Петровић, 2021: 16).

Регионализација је у својој суштини процес којим одређене територије, односно области, добијају свој статус целина, којим постају релевантне јединице у политичкој и економској сфери друштвеног живота.

Циљеви регионализације су многобројни и могу варирати од државе до државе. Најважнији су политички, економски и модернизацијски циљеви регионализације. Политичке циљеве регионализације препознајемо у италијанској (предупређивање централизма и ауторитаризма) и шпанској регионализацији (изградња демократске државе). Економски циљеви регионализације могу бити повећање економске ефикасности, економски развој, урбанизација, финансирање јавних инвестиција, уклањање економских неједнакости кроз регионалну солидарност, јачање конкурентности и тако даље. Регионализација може имати за циљ и модернизацију и рационализацију управљачког процеса. Важан циљ регионализације јесте и локални економски развој који се огледа у повећању броја запослених на подручју локалне самоуправе, као и у свеукупном напору локалних власти за подстицањем привредног развоја. У том контексту, локални економски развој треба посматрати као чиниоца унапређења економског, социјалног и еколошког стандарда грађана у локалној средини (Рапаић, 2016: 17).

На основу наведене и анализиране теорије о регионима и регионализацији, а везано за тему завршног рада, може се закључити да је модел регионализације у Италији и Шпанији пре свега урађен због политичких циљева, односно ради предупредивања централизма и ауторитаризма у Италији, као и због изградње демократске државе у Шпанији.

3. Модел регионализације

Овај део рада биће посвећен анализи главних модела регионализације који постоје, на основу доступне релевантне литературе из ове области. Постоје различити облици регионализације и њихове класификације којима је, посвећена значајна пажња.

Неки од аутора сматрају да се на европском простору могу уочити три типа регионализације:

- прилагођавање постојећих институција циљевима регионализације (Велика Британија, Холандија, Немачка и Шведска);
- регионална децентрализација (Турска, Грчка, Португал и Француска);
- институционална регионализација (Шпанија и Италија) (Вацић и сар. 2003: 28).

Стеван Лилић разликује четири основна модела регионализације:

- економску,
- административну,
- политичко-територијалну и
- регионализацију карактеристичну за Сједињене Америчке Државе (Петровић, 2021: 18).

Модел економске регионализације посвећен је убрзаном развоју економски неразвијених делова неке земље, како би се елиминисала економска неуједначеност, односно хармонизовала привреда на нивоу целе земље. Акценат је на економској аутономији региона, али се у оквиру овог модела препознају и елементи политичке аутономије. Такви примери су дански и фински регионални модел (Петровић, 2021: 18).

Модел административне регионализације има за циљ деконцентрацију и децентрализацију централне државне власти. Пример је француски модел регионализације, где региони имају одређени степен аутономије у обављању административних, односно управних послова. Велика Британија такође је примењивала овај облик регионализације све до појаве такозване деволуције (Петровић, 2021: 18).

Модел политичко-територијалне регионализације подразумева постојање региона са политичком аутономијом која почива на традицији идеолошко-политичких односа још из прве половине 19. века. Такви региони немају само политичку самоуправу, него и посебан политички идентитет. Овај модел се примењује у Шпанији, Италији, Белгији и Португалу (Петровић, 2021: 18).

Модел регионализације карактеристичан за Сједињене Америчке Државе има две варијанте: микрорегионализам (регионализам унутар савезних држава) и макрорегионализам (регионализам на простору више савезних држава) (Петровић, 2021: 18).

Снежана Ђорђевић сматра да су регионализација и децентрализација нераздвојни процеси, па на основу тога разликује њихова четири модела: мање децентрализована унитарна држава, више децентрализована унитарна држава, слаба регионална држава и јака регионална држава. Мање децентрализована унитарна држава може се препознати у Македонији, Црној Гори, Летонији, Естонији, Малти, Кипру и Бугарској. Она је производ регионализације у којој постоје статистички региони, док је финансијска аутономија општина и градова оснажена. Више децентрализована унитарна држава је уочљива на примеру Хрватске, Данске, Шведске и Норвешке. У њој је акценат на стварању самоуправних округа који би имали одређени степен политичке власти и

фискалне аутономије. Слаба регионална држава резултат је регионализације у којој се статистички региони трансформишу у самоуправне. Њихова главна одлика јесте постојање регионалних избора и регионалних органа власти. Словачка и Чешка су на добром путу да усвоје овај модел регионализације и децентрализације. Јака регионална држава се гради у процесу регионализације којим настају региони са значајном политичком и фискалном аутономијом, као и са јасно дефинисаним надлежностима. Такав модел присутан је у Шпанији и Италији (Видети шире у: Ђорђевић, 2014: 309-312).

У последње време све више се говори о такозваном „европском моделу регионализације“. На простору Европе у последњих неколико деценија се афирмише значај изградње снажне локалне власти, а локална власт је данас незаобилазни развојни и интеграциони чинилац Европе. Региони су постали део мреже европске локалне власти и уживају одређени делокруг надлежности и финансијску аутономију (Шупут, 2011: 1-4).

У вези са темом овог рада, италијански модел регионализације представља компромис између федералних и унитарних тенденција који почива на принципима политичке аутономије укупно 20 региона. Реч је о моделу у коме је примењена широка нормативна децентрализација, али где је нормативна функција региона јасно утврђена уставом. Шпански модел настао је као резултат историјске борбе њених периферних региона (Галиције, Баскије и Каталоније) за добијање аутономије. Реч је о асиметричном моделу који даје широка овлашћења шпанским регионима, којих је укупно 17.

За потребе овог дипломског рада најважнији модел регионализације је свакако споменути „европски модел“, посебно ако се узме у обзир тврдња бројних аутора да су Италија и Шпанија у својој суштини једине „праве“ регионане државе на тлу Европе.

Регионална држава се најчешће дефинише као посебан облик државне власти (*tertium genus*) између класичне федерације и класичне унитарне државе. Према Милијану Поповићу „регионална држава је замишљена као облик државног уређења који треба да превлада слабости и унитарне државе и федерације, а да задржи њихове добре стране“ (Поповић, 2003: 9). Њу карактерише вишестепена подела надлежности између локалне, регионалне и централне власти. Реч је о моделу вертикалне поделе власти у коме су региони или установљени уставом (као што је случај са Италијом) или устав гарантује право на регионалну самоуправу (као у случају Шпаније). Ради се о оригиналном моделу државног уређења, где је претпоставка да ће он очувати предности

и федералног и унитарног система, а да ће истовремено уклонити њихове највеће слабости. У теорији највише аутора сматра да су Италија и Шпанија заправо једине две регионалне државе у Европи, а њихова регионализација представља резултат демократске транзиције (Васовић, 2006: 87).

4. Модел регионалне државе у Шпанији

Шпанија је у време Франсиса Франка била строго централизована унитарна држава. Демократизација државе и друштва, као и адекватно задовољавање потреба свих њених грађана, били су могући само кроз снажну децентрализацију земље. Историја 20. века показала је да Шпанија није спремна на федерализацију, али и да је централизација опција коју свакако треба одбацити. Шпанија је зато одабрала пут регионализације, сврставши се тако уз Италију као једину истински регионалну државу у Европи. Падом Франковог режима, Шпанија је спровела свеобухватну демократизацију политичког система, оснажила своје политичке институције, а затим извршила снажну децентрализацију формирајући, поред општина и провинција, и аутономне заједнице, односно регионе. Захваљујући томе, дошло је до развоја економије, општег социјалног препорода и великог прилива страних улагања. Паралелно са тим, одвијао се процес интеграције Шпаније у Европску унију који је додатно допринео њеном развоју као регионалне државе (Видети шире у: Петровић, 2021: 46).

Модел регионализације у Шпанији јесте политичка регионализација. Њу карактерише давање високог степена аутономије и конститутивности региону у укупној композицији карактера државне (централне) власти. Шпанија је након слома централизованог и ауторитарног франкистичког режима ушла у политичку кризу. Један од елемената те кризе били су и снажни захтеви одређених делова Шпаније (Баскије, Каталоније и Галиције) за високим степеном аутономије, па чак и независношћу. Регионализација Шпаније, која је спроведена у годинама након усвајања Устава из 1978. године, била је одговор на такве врсте политичких захтева. Кроз њу су шпански региони добили не само широку политичку аутономију, већ и признање њиховог политичког идентитета (Видети шире у: Петровић, 2021: 50).

Због свега наведеног се сматра да је потпуно оправдано и примерено охарактерисати шпански модел регионализације као политички. Главни узрок регионализације Шпаније лежи у потреби за демократизацијом државе и одбацивањем ауторитарног наслеђа.

Шпанија нема доминантан модел регионализације као Немачка, Италија, Француска и Норвешка (шпански модел био је најсличнији француском), али има дугу регионалну традицију. Током 18. века, шпанска елита тежила је да примени француски модел централизације. Почетком 19. века, Наполеонова окупација и шпански рат за независност имали су велики ефекат на стварање шпанске нације и модернизацију државе. Народни протест против Наполеона и рат за независност захватили су цело Иберијско полуострво потврдивши јединство Шпаније и створивши услове за модернизацију. Устанак против француске окупације био је праћен копирањем француске државне структуре. Тако је Шпанија као држава створена по узору на Наполеонову државну традицију. Историјски региони су укинута као административна тела и замењени са 49 провинције које подсећају на француске департмане. Уведен је јединствени правни систем, а централно изабрани функционери – цивилни гувернери (као префекти у Француској), постављени су у свакој провинцији (Вуковић и сар, 2012: 44).

Идеја регионализације у Шпанији више је била заступљена од стране сецесиониста и националиста, како би истакли потребу за независношћу неколико шпанских територија. Пре самог почетка Другог светског рата, на дан проглашења Друге Републике, Каталонски националисти су прогласили независну Каталонску републику и Иберијску конфедерацију, која никада није реализована, јер су након преговора, Каталонци добили статус аутономије. Баскији и Галицији овај статус је додељен неколико година касније. Питање регионалне аутономије довело је до бројних контроверзи које су допринеле политичкој поларизацији и избијању Грађанског рата који је означио крај Друге републике и започео пут успостављању Франковог режима (Вуковић и сар. 2012: 45).

Након 40 година, шпански Устав ствара аутономну заједницу - регионе у Шпанији. Према овом Уставу у Шпанији постоје три нивоа власти: централна, регионалне власти – аутономне заједнице и локалне власти. Шпанија има 17 региона: Андалузија, Арагон, Астуриас, Балеарска острва, Баскија, Канарска острва, Кантабрија,

Кастиља и Леон, Кастиља ла Манча, Каталонија, Екстремадура, Галиција, Ла Риоха, Мадридски регион, Мурсија, Навара и регион Валенсије.

Локалне власти обухватају 50 провинција и преко 8000 општина. Сваки регион у Шпанији има своју скупштину познатију као аутономни парламент. Парламент бира председника аутономне заједнице - региона, кога потврђује Краљ Шпаније, и који сам одређује регионалну владу. Региони одлучују о питањима која су битна за тај регион, као и о питањима – надлежностима, које им преноси централна власт: планирање и стамбена питања, јавни радови, саобраћајна инфраструктура, луке и аеродроми које се не сматрају од националног интереса, пољопривреда, шумарство, животна средина, рибарство, економски развој, културно наслеђе, туризам, спорт, социјална заштита и здравство (Вуковић и сар., 2012: 45-46).



Слика 1. Региони у Шпанији. Извор: Вуковић и сар., 2012, стр. 45

Резултат регионализације Шпаније су седамнаест аутономних заједница. Оне су политичке самоуправе чија је организација и чије су надлежности дефинисане њиховим статутима, док се њихова законодавна власт протеже на области које спадају у њихову надлежност. Суверенитет припада држави, а не аутономијама. Ипак, треба напоменути да регионална аутономија коју поседују шпански региони није управна аутономија, већ политичка. Управну аутономију уживају локалне (провинцијске и

општинске/градске) власти, док региони у Шпанији имају законодавну и извршну власт која им даје карактер политичких аутономија (Петровић, 2021: 52).

Историјско-политички модел регионализације Шпаније није хомоген. То у пракси значи да се шпански региони међусобно разликују по својим политичким и управним овлашћењима. Те разлике потичу од разлика које међу њима постоје у историјском, идентитетском, развојном и социјалном смислу. Шпански уставотворци желели су да кроз регионализацију изграде демократску државу која би била у стању да елиминише негативно централистичко и ауторитарно наслеђе из доба Франка. Сматрало се да ће се успостављањем регионалних институција власт приближити грађанима, те тако повећати њихово учешће у процесу политичког одлучивања. Шпански историјски региони су одбијали да буду део система који ће бити једнак за све регионе. Они су, напротив, инсистирали на томе да задрже своје специјалне статусе. За њих су посебно осетљиве биле њихове језичке и културне особености, док, са друге стране, економска питања нису била пресудна. То је сасвим разумљиво, с обзиром да су током франкизма њима ускраћивана, пре свега, политичка и културна права. Економија је тек касније постала битан чинилац, посебно у каталонском случају (Видети шире у: Петровић, 2021: 52).

Устав Шпаније у члану 2. проглашава „нераскидиво јединство шпанске нације“, али и признаје и гарантује право на аутономију националности и региона од којих је састављена. Тако је створена регионална држава, „држава аутономних заједница“ (шп. *Estado de las Autonomias*). Устав не набраја конкретно све аутономне заједнице, али предвиђа могућност и утврђује услове за њихово образовање. Члан 143. Устава прописује да се аутономне заједнице могу конституисати у три облика: најпре, пограничне покрајине (као јединице највишег степена у систему локалне самоуправе) са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама; затим острва; и најзад покрајине које представљају историјски регионални ентитет. За образовање конкретних аутономних заједница тражи се иницијатива одговарајућих покрајинских, односно општинских органа. Поред локалне иницијативе, постоји још неколико Уставом предвиђених начина за добијање аутономије. Приступ аутономији се може покренути уз помоћ централних органа државе. Национални парламент може, путем органског закона, вођен разлозима општег интереса, покренути иницијативу уместо локалних органа. Трећи, специјални процес, даје могућност регионима да непосредно приступе аутономији са вишим нивоом доделе надлежности, ограниченој једино искључивим

надлежностима државе. Изузетан процес стицања аутономије јесу тзв. историјске националности, тј. Каталонија, Баскија и Галиција. Све шпанске аутономне заједнице, након свог образовања, усвајају демократске, конститутивне статуте аутономије (шп. *Estatutos de Autonomia*), којима се уређује њихова унутрашња организација. Устав је извор легитимности из кога аутономне заједнице цпе право на своју самоуправу. Статути аутономија су „основне институционалне норме“ сваке аутономне заједнице и држава их признаје и штити као интегрални део свог правног поретка (Чупрић, 2016: 30)

Када је реч о територијалној организацији власти, Устав на територији Шпаније препознаје општине (*municipios*), провинције (*provincias*) и аутономне заједнице (*Comunidades Autónomas*), односно предвиђа могућност оснивања истих. Он гарантује примену принципа солидарности (*principio de solidaridad*) како би се постигла економска уравнотеженост на целој територији Шпаније. Такође, статути аутономних заједница не могу предвидети било какав облик економске или социјалне привилегованости за дату аутономну заједницу. У складу са тим, гарантована су једнака права и обавезе свим Шпанцима на целој територији Шпаније, забрањено је стварање препрека за кретање људи и добара по читавој територији државе. Општинама је гарантована аутономија. Општинска власт и администрација извиру из скупштине општине (*Ayuntamiento*), односно њених одборника (*los Consejales*) и градоначелника (*Alcalde*). Одборници се бирају на општим, директним, једнаким и тајним изборима, у складу са законом. Градоначелници се бирају од стране одборника или од стране грађана дате општине. Провинција је дефинисана као локални ентитет са правним својством. Она је скуп више удружених општина, а подела на провинције је настала, пре свега, због потребе да се кроз њу лакше обављају државни послови. Било каква промена граница провинција могућа је само уз потврду Кортеса, те у складу са законом. Међутим, дозвољене су одређене форме савеза између општина у оквиру провинције. Када је реч о острвима у архипелазима, њима је дозвољено формирање специфичног административног апарата (*Cabildos* или *Consejos*). Устав предвиђа да локалне економије морају располагати са довољно средстава како би обављале неопходне послове. Та средства би превасходно требали да чине локални приходи, уз одређене дотације од стране државе и аутономне заједнице. Устав даје право на остваривање аутономије (кроз формирање аутономне заједнице) провинцијама које имају заједничке историјске, културне и економске карактеристике, провинцијама које имају историјску регионалну самосвест и острвским територијама (Петровић, 2021: 47).

Када је реч о надлежностима, предвиђено је да их аутономне заједнице имају у следећим областима:

- административна питања (организација сопствених аутономних институција, промена назива и функција општина које су у складу са законом);
- економија и привреда (пољопривреда и сточарство под условом да су усаглашене са националним плановима у датим областима, рибарство, занатство, управљање иригационим системима, економски развој у складу са националним планом развоја, туризам);
- управљање и коришћење природних и материјалних ресурса на својој територији (железнице, путеви, луке, аеродроми, планине, шуме, наслеђе од јавног значаја за дату аутономну заједницу);
- еколошка и просторна питања (заштита животне средине на територији аутономне заједнице, урбанизам, стамбена политика);
- култура, просвета и јавне манифестације (развој истраживачке и културне делатности, одржавање наставе на језику који је у употреби у датој аутономној заједници, музеји, библиотеке, јавне прославе, спорт);
- здравствена и социјална заштита становништва (пружање јавних здравствених и социјалних услуга) (Петровић, 2021: 48).

Устав предвиђа ексклузивну надлежност државе у следећим областима:

- стицање шпанског држављанства (политика права на азил, емиграције и имиграције);
- старање о општим условима за остваривање права и обавеза грађана Шпаније;
- међународни односи (спољни послови и амбасаде у свету);
- одбрана земље (копнене, ваздушне и поморске оружане снаге);
- јавни ред и мир (национална полиција и цивилна гарда, уз могућност да аутономне заједнице формирају сопствене полицијске снаге);
- правосуђе;
- законодавство (трговинско, кривично, казнено, процесно, радно, грађанско, у области индустрије и интелектуалне својине, о тежинама и мерама, у одређивању службеног времена, основно законодавство о економском режиму и социјалној политици, законодавство о

фармацеутским производима, основне норме енергетског и рударског режима, основне норме телевизијског, радијског и новинског система, основне норме које се односе на професионалне и академске титуле, основе законског режима јавне управе и њених службеника, заштита културно-уметничког наслеђа без задирања у надлежности аутономних заједница у датој области, општа законска регулација оружја и експлозива и сазивање народних консултација путем референдума);

- општа економска и привредна питања (општи план економске активности земље, општа благајна, државни дуг, царински режим, тарифни режим, спољна трговина, монетарни систем, морско рибарство без утицаја на надлежности аутономних заједница у датој области, управљање лукама и аеродромима од националног значаја, управљање путевима и железницама који пролазе кроз више од једне аутономне заједнице, управљање водама које се протежу преко више аутономних заједница и извођење јавних радова који се тичу више од једне аутономне заједнице);
- координација одређених јавних политика (здравствене политике, научног развоја и развоја технолошких истраживања);
- вођење статистике у државне сврхе (Петровић, 2021: 48-49).

Контролу над радом органа аутономних заједница остварују: Уставни суд (*Tribunal Constitucional*), кроз своје одлуке које имају снагу закона; Влада Шпаније (*Gobierno de España*), уз претходно мишљење Државног већа (*Consejo de Estado*) о вршењу функција које је влада делегирала аутономној заједници; Спорно-административни органи аутономних заједница који су за то надлежни и Ревизорски суд (*Tribunal de Cuentas*) за економска и буџетска питања (Петровић, 2021: 49).

Устав Шпаније гарантује аутономним заједницама финансијску аутономију (*autonomía financiera*) за њихов развој и за извршавање њихових надлежности у складу са принципом усклађености (*principio de coordinación*) и принципом солидарности (*principio de solidaridad*). Када је реч о прикупљању пореза, аутономне заједнице могу деловати као делегати или сарадници државе зарад управљања, прикупљања и ликвидације њених пореских ресурса. Изворе прихода шпанских региона чине:

- порези које држава делимично или у потпуности преноси на њих, као и доплате државних пореза и остала учешћа у државним приходима;
- сопствени порези, таксе и посебни доприноси;

- трансфери из међутериторијалног компензационог фонда, као и друга издвајања која се терете за Општи државни буџет;
- приходи од имовине и приходи према приватном закону и
- производи кредитних операција (Петровић, 2021: 49-50).

Политичка и друштвена ситуација која је у Шпанији створена у вези са усвајањем Статута Каталоније илуструје приближавање ове државе федерализму. Крајем 2005. године одобрен је предлог новог статута за Каталонију у регионалном парламенту, а добио је и иницијалну подршку Генералног кортеса.

Статут је био израз захтева за већом контролом пореске политике и свих других аспеката економске политике. Регионална влада желела је већу контролу у правним и судским пословима, као и већа овлашћења за луке и аеродроме. Тако значајна политичка, економска и судска овлашћења значила би преседан, и имала би последице за државу у целини. Посебно спорно у Статуту било је експлицитно навођење Каталоније као „нације“. Проблем је био у чињеници да би позивање на „историјска права“ Каталоније могло у будућности представљати изазов супрематији Устава Шпаније над правом Каталоније, као аутономне заједнице. Уставни суд Шпаније донео је одлуку средином 2010. године којом је оспорио 73 од 114 чланова Статута, међу којима и неколико најважнијих, пре свега у вези са употребом појма „нација“. Пресудио је да је употреба појма „нација“, којим се Каталонија дефинише у преамбули Статута, легална као историјски факат, али да то није правно релевантно, с обзиром да Устав Шпаније познаје само једну нацију – шпанску (Чупрић, 2016: 31).

Члан 155. Устава Шпаније се односи на могућу интервенцију Владе Шпаније у унутрашња питања аутономне заједнице. Уколико нека аутономна заједница не испуњава своје обавезе у складу са Уставом и законима, или уколико поступа на начин који је угрожавајући за општи интерес државе Шпаније, Влада Шпаније може да, на захтев председника аутономне заједнице (или, уколико је он одсутан, уз подршку апсолутне већине у Сенату) усвоји неопходне мере које би ту аутономну заједницу натерале на присилно испуњавање наведених обавеза или на заштиту поменутог општег интереса. Зарад извршења ових мера, Влада Шпаније може изрицати упутства свим властима у оквиру аутономне заједнице. Овај члан (с обзиром на његову важност) није детаљно разрађен, па се чини да уставотворци у том тренутку нису веровали да ће Шпанија икада доћи у ситуацију да тај члан и примени, као што се десило 2017. године у Каталонији (Петровић, 2021: 49).

Асиметричност шпанског модела регионализације превазишла је потребе баскијског и каталонског национализма. Валенсија, Астурија и Балеарска Острва формирали су своје регионалне власти позивајући се на њихово посебно средњевековно наслеђе. Галиција је инсистирала на својој језичкој посебности и специфичном грађанском праву. На постојању сопственог грађанског права инсистирала је и Навара. Андалузија је била не само историјски често одвојена од Мадрида, већ је себе доживљавала и као пољопривредну и сиромашну регију којој је потребна аутономија. Канарска Острва су прилично географски удаљена од континенталне Шпаније и имају велики број афричких миграната. Кастиљанско средиште државе (Кастиља и Леон, Кастиља Ла Манча и Екстремадура) остаје прилично добро интегрисано у етнонационалном и лингвистичком смислу, са политичком моћи сконцентрисаном у Мадриду, али са далеко слабијом економском моћи од приморских периферија (Видети шире у: Петровић, 2021: 54).

Специфичност шпанског модела регионализације је и у различитој динамици стицања статуса аутономне заједнице. Постојали су бржи и спорији начин за њено стицање. Бржи начин могли су да искористе историјски региони који су имали потврђену аутономију у Уставу Друге Шпанске Републике 1931. и сопствене статуте у том периоду. То су биле Каталонија, Баскија, Галиција и Андалузија. Спорији начин подразумевао је најпре петогодишњи период ограничене аутономије, након чега би се преузела овлашћења која поседују и историјски региони. Њега су искористиле преосталих тринаест аутономних заједница (Петровић, 2021: 54).

Иако Устав ни у једној од својих одредби не садржи реч „федерално“, научници, попут Луиса Морена тврде да се Шпанија веома приближила федералном моделу државног уређења. Професор Морено, са мадридског Института за напредна друштвена истраживања, сматра да од почетка 1980-их година Шпанију захвата процес латентне федерализације, праћен децентрализацијом покренутом са центра. Реч је о деволюционом федерализму. Морено истиче двостепену организацију власти – централну и регионалну, где свака ужива Уставом гарантоване надлежности и представничка тела. Устав Шпаније предвиђа чак и постојање судске власти у оквиру аутономних заједница. Поред тога, владе неких аутономних заједница настоје да њихова веза са централном влашћу буде налик оној у федералним државама. И поред тога што Устав експлицитно забрањује формалне федералне структуре, пракса показује да се Шпанија у великој мери приближила федералном моделу, због чега је оправдано

констатовати да је у питању регионална држава са елементима федерализма, али још увек без федерације (Видети шире у: Чупрић, 2016: 31).

5. Модел регионалне државе у Италији

У Италији је веома значајно питање током последње деценије 20. века било везано за недовршен процес регионализације. Региони са обичним статусом, установљени тек раних седамдесетих, имали су недостатак политичке културе и искуства у управљању. Корак напред било је формирање Сталне конференције за сарадњу између државе, региона и аутономних провинција (итал. *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome*), кооперативног тела установљеног у циљу дискусије о питањима од регионалног значаја (Чупрић, 2016: 28).

Дужи период централизације у Италији под Мусолинијевом владом доживео је прекид након Другог светског рата, доношењем новог устава. Уставом из 1947. године препознају се жеља за административном децентрализацијом, подршком локалним самоуправама и делегирањем власти (Вуковић и сар, 2012: 39-40).

Према члановима овог Устава, Република је подељена на 14 региона, који су основани као аутономна тела са сопственим специфичним овлашћењима и функцијама у складу са принципима утврђеним Уставом. Осим жеље за регионалном децентрализацијом и већом подршком локалним самоуправама, Италија се тада суочила са опасношћу сепаратистичких покрета: *Alto Adige*, *Val d'Aosta* и *Istria*. Новим Уставом из 1947. године који је гарантовао децентрализацију и нове територијалне јединице - регионе, смањена је опасност од ових сепаратистичких покрета

Упркос почетном елану, имплементација регионалне политике и резултати били су јако скромни, највише због недостатка финансијске подршке, заједничким функцијама са централним нивоом, политичком отпору децентрализацији од стране опозиције, централистичком менталитету и сличних проблема унутар државе. Због тога је 1970. године почела друга фаза регионализације – регионална реформа. Овом реформом региони добијају много већа овлашћења у социјалним услугама, регионалном планирању и привредном развоју. Осим директних регионалних бенефита, регионална

реформа је оснажила Италију модернизацијом нових закона и администрације и јачањем демократије. Италија тада добија и 15. регион - *Friuli Venezia Giulia* (Вуковић и сар, 2012: 40).

Најзначајнија фаза у процесу децентрализације била је 1997. године када је примењена *Bassanini* реформа заснована на принципу супсидијарности. Ова реформа пренела је нове одговорности на регионе (рурално планирање, заштита животне средине, изградња локалне путне мреже и стручно оспособљавање) и повећала фискалну аутономију стварањем нових регионалних пореских прихода. Веће промене у институционалној организацији региона обављене су 2008. године када је Савет министара одобрио Закон о фискалном федерализму. Овај Закон дефинисао је критеријуме и рокове за атрибуцију финансијске аутономије региона (Вуковић и сар, 2012: 41).

Италија се данас састоји од општина, покрајина, региона и централне државе. Земља је подељена на 20 региона од којих 15 имају „обични статус“, а преосталих пет имају „специјални статус“ (*Friuli Venecia Giulia, Sardinia, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta*). Ту су и две аутономне покрајине: *Bolcano* и *Trento*.



Слика 2. Региони у Италији. Извор: Вуковић и сар, 2012, стр. 40.

Првом уставном реформом у Италији (Уставни закон бр.1/1999), уведени су директни избори за председника региона и промењене су процедуре за одобравање регионалних статута. Региони са обичним статусом добили су право да сопственим законом доносе свој статут, који сада усваја регионални савет, а не више национални парламент. Овим законом институционализоване су и консултације између региона и локалних, општинских власти. Две године касније, италијански парламент одобрио је и Уставни закон бр. 3/2001, којим је драстично промењена подела законодавних и административних надлежности између државе и јединица територијалне организације, пре свега региона (Чупрић, 2016: 28).

Народни референдум, одржан у јесен 2001. године и први такав у историји Републике Италије, подржао је реформе са убедљивом већином. Овом реформом уставни текст значајно је измењен, у корист регионалног нивоа власти, уз обезбеђивање услова за „фискални федерализам“. Успостављена је и парламентарна Комисија за регионална питања, отварајући на тај начин нови канал утицаја за регионе у раду Парламента (Чупрић, 2016: 28).

У вези са регионалним контекстом, уставна реформа из 1999-2001. године, донела је велике промене у систему организације власти у Италији, а међу најбитнијим су:

- експлицитно уставно препознавање федералног карактера Републике;
- експлицитно уставно препознавање једнаког статуса за све конститутивне чиниоце територијалне организације – општине, градови, провинције, региони и државе;
- расподела јавних функција на четири нивоа на бази принципа супсидијарности;
- директан избор регионалног председника;
- законодавна одговорност региона у свим областима политике изузев оних експлицитно набројаних у Уставу у којима је држава титулар;
- уклањање права превентивне контроле државе над регионалним законодавством (уклањање функције владиног комесара);
- ојачана регионална фискална аутономија, односно дата су већа права регионалним властима да убирају порезе;
- право регионалних власти да склапају уговоре, у оквирима националног законодавства, са другим регионима, државама или регионима других држава;
- задржавање права државе да заштити суштински „национални интерес“ (Видети шире у: Чупрић, 2016: 28-29).

Узрок за давање једнаког статуса различитим ентитетима територијалне организације може се наћи у политичкој потреби да се обезбеди већи утицај великих градова, попут Рима и Милана, да развијају независну политику од региона чији су део. Међутим, неки научници сматрају да је на тај начин потиснута супрематија државе. Сада држава није „најјаче“ државно тело већ само највеће. Тај нови систем у литератури назван је „једнаки институционални плурализам“ (итал. *pluralismo istituzionale paritario*). Овај израз означава да су држава, региони, провинције, општине и градови различити по својим функцијама, али једнаки по свом уставном статусу. С друге стране, међусобно повезивање региона требало би да доведе до „такмичења“ региона, пре свега у питањима економске политике. Такве појаве у стручним дебатама назване су „компететивни регионализам“ (Чупрић, 2016: 29).

Уставном реформом свакако је ојачана регионална аутономија, пре свега новом процедуром за директни избор председника региона, и увођењем неких нових изворних

надлежности за регионе. Право директно изабраног председника региона да именује и распушта чланове регионалне владе, даје политичку тежину регионима и њиховим лидерима. Поред значајног смањења законодавних и управних овлашћења центра, укидања контроле регионалних закона од стране центра, унета је у Устав претпоставка надлежности у корист региона. Од сада, законодавне надлежности државе, као и области заједничког законодавства таксативно су набројане у члану 117. Надлежност за доношење законодавних аката у свим другим областима припада регионима. Оваква клаузула типична је за федерално уређене државе. Реформом су повећане моћи регионима са редовним статусом, укидајући на тај начин границу која их одваја од региона са посебним статусом (Чупрић, 2016: 29-30).

Мишљења око тога да ли је Италија оваквом реформом постала или је ближа федералној држави дубоко су подељена. Неоспорно је да су регионалне реформе донеле значајне промене у структури италијанске државе, и то у корист региона, што потврђује почетну тезу да се регионализам у Италији налази у незадрживом процесу федерализације.

6. Закључак

Вертикална подела власти неке државе често пресудно утиче на политичке, економске, етничке и друге односе у њој. Као што смо видели кроз анализу доступне литературе, постоје два основна типа вертикалне поделе власти – унитарна и федерална држава, а регионални модел државе се намеће као могуће компромисно решење између ове две крајности.

Циљеви регионализације су многобројни и могу варирати од државе до државе. Најважнији су политички, економски и модернизацијски циљеви регионализације. Политичке циљеве регионализације препознајемо у италијанској и шпанској регионализацији, а главни мотиви регионализације су били изградња демократске државе (у Шпанији) и предупређивање централизма и ауторитаризма (у Италији).

У последње време све више аутора говори о такозваном „европском моделу регионализације“, а такође највише аутора сматра да су Италија и Шпанија заправо једине две регионалне државе у Европи, а њихова регионализација представља резултат демократске транзиције.

Италијански модел регионализације представља компромис између федералних и унитарних тенденција који почива на принципима политичке аутономије укупно 20 региона. Реч је о моделу у коме је примењена широка нормативна децентрализација, али где је нормативна функција региона јасно утврђена уставом. Шпански модел настао је као резултат историјске борбе њених периферних региона (Галиције, Баскије и Каталоније) за добијање аутономије.

Специфичност шпанског модела регионализације јесте асиметричност која регионима у Шпанији даје велики ниво аутономије, док је специфичност италијанског модела регионализације везана за уставну реформу из периода 1999-2001. године, која је такође регионима дала већу аутономију. Због наведеног, велики број аутора сматра да и једна и друга држава све више иду у правцу федерализације.

Литература

- Чехулић Вукадиновић, Л. и Аулић, Љ. (2012). „Регионална политика Европске уније“. *Сварог*, бр. 4, 2012.
- Чупрић, Д. (2016). Функционисање европског регионализма. У: *Зборник најбољих мастер радова о Европској унији*. Београд: Информациони центар ЕУ.
- Ђорђевић, С. (2014). *Вертикална димензија доброг управљања*. Београд: УНОПС.
- Lockwood, B. (2000): „The Assignment of Powers in Federal and Unitary States“, *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS)*, No 569, Department of Economics, University of Warwick, Coventry.
- Петровић, Р. (2018). Историјско-политички модел регионализације у Шпанији: изазови и перспекције. *Култура полиса*, 15 (37), стр. 55-67.
- Петровић, Р. (2021). *Улога историјско-политичког модела регионализације Шпаније у сузбијању сецесионизма у Каталонији и Баскији*. Докторска дисертација. Београд: Факултет политичких наука.
- Поповић, М. (2003): „Србија као регионална држава“, У: *Зборник радова Правног факултета*. Правни факултет, Нови Сад, вол. 37, бр. 3, стр. 9-42.
- Рапаић, С. (2016). *Улога страних директних инвестиција у локалном економском развоју у Републици Србији (2001-2013)*. Докторска дисертација. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- Станчетић, В. (2009). *Регион као развојна перспектива у Европској унији*. Београд: Службени гласник.
- Станчетић, В. (2012). „Врсте и типови регионализације“, У: Мијат Дамњановић (ур.): *Нове регионалне политике и европска искуства*. Београд: Мегатренд универзитет.
- Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А. и Радовић, З. (2003). *Регионализација Србије*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Васовић, В. (2006). *Савремене демократије. Том I*. Београд: ЈП Службени гласник.
- Vuković, D., Jovanović, A. i Grubišić, Z. (2012). Ekonomski aspekt regionalizacije evropskih država. *J. Geogr. Inst. Cvijic* 62(1), str. 31-48.
- Шупут, Д. (2011). „Регионализација у Европи – нема јединственог модела“, *Нова српска политичка мисао*, 26. фебруар 2011, стр. 1-4.

Списак прилога

1. Слика 1. Региони у Шпанији
2. Слика 2. Региони у Италији