

Forum socijalna demokratija
Vizije i opcije za JIE

8

Evropa regiona



Šta predstavlja socijaldemokratija u svetu globalizacije danas?
Šta predstavlja socijalna demokratija?

Da li je zainteresovanost građana za politiku još uvek prisutna u dovoljnoj meri? Da li je moguće ponovo je probuditi?

Koje konkretne politike su se pokazale kao moguće za realizaciju?
Koliko su one bile uspešne?

Ova i ostala pitanja su značajna u svim delovima sveta. Serijom publikacija „**Forum Socijalna demokratija – vizije i opcije za jugoistočnu Evropu**“ Fondacija Fridrih Ebert želi da pruži svoj doprinos raspravi o tim temama u jugoistočnoj Evropi. Publikacije prati internet forum (www.forum-socijal-democracy.org). Pozivamo sve čitaoce da se aktivno uključe u ove rasprave.

Friedrich Ebert Stiftung

Predstavništvo Beograd
Simina 1
11 000 Beograd
Srbija

Friedrich Ebert Stiftung

Predstavništvo Sarajevo
Sumbula Avde 7
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina

Friedrich Ebert Stiftung

Predstavništvo Zagreb
Praska 8
10 000 Zagreb
Hrvatska

- Tekst je objavljen i na makedonskom, albanskom i bugarskom jeziku
- Sve tekstove možete pronaći na internetu www.fes.org.yu

Tekstovi su preuzeti iz časopisa „Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte“ EUROPA DER REGIONEN (Novo društvo – frankfurtske sveske – EVROPA REGIONA) iz meseca Oktobra 2007

Valter L. Berneker (Walter L. Bernecker)

Od centralističke države do države „autonomnih zajednica“

Regionalizacija Španije posle 1975. godine

Nakon Frankove diktature u Španiji se probudila regionalističko-nacionalistička svest. Pored „istorijskih“ regiona Baskije, Katalonije i Galicije još osam regiona dobilo je predautonomni status. Naš autor nam govori o periodu teškog procesa paktova za autonomiju koji je usledio i aktuelnim debatama o reviziji. Pri tom on ukazuje na izrazito različite ideološke orijentacije ovih regionalizama. One se protežu od stavova koji su usmereni ka kopromisu, sve do maksimalističkih zahteva za nezavisnošću.

Nakon Frankove smrti mnogim posmatračima je postalo jasno da decenijama nerešivan problem regionalizama spada u najteže hipoteke koje je diktator ostavio svojoj zemlji u nasleđe. Rekonstrukcija demokratskih institucija morala je istovremeno da

ima za cilj i emancipaciju demokratske kulture u pojedinačnim regionima.

Ubrzo se vlada našla u situaciji da odluči da li bi možda bilo pogodnije da umesto individualnih rešenja za pojedine regione pronađe konstitutivnu formulu sa opštim važenjem, jer su se posle 1975. godine rapidno umnožile autonomaške težnje i u onim delovima zemlje, u kojima njima do tada nije pridavan veliki politički značaj. Osim tri „istorijska“ regiona, a to su Baskija, Katalonija i Galicija, i regionu Aragon, Ekstremadura, Valensija, Mursija, Asturija, Nova Kastilja/La Manča, Kanarska ostrva i Baleari tražili su i do 1978. dobili „predautonomni status“, tako da je ubrzo ustanovljen novi regionalno-politički poredak celokupne Španije.



Ponovno dostizanje „istorijskih autonomija“

Već od decembra 1975. godine, par nedelja nakon Frankove smrti, u Baskiji i Kataloniji su se javnosti predstavile „demokratske skupštine“. Njihovi najvažniji zahtevi su se odnosili na trenutnu amnestiju političkih zatvorenika, kao i na ponovno uspostavljanje ranijeg statusa autonomije. Demonstrativna manifestacija njihove regionalističko-nacionalističke svesti odvijala se najpre na jezičko-kulturnom planu: jezici koji su godinama bili potiskivani, ne samo da su javno korišćeni, već su predavani i u školama; masovno su izdavane novine i knjige na nekastiljskim jezicima: na katalonskom, baskijskom, galicijskom.

Osim isticanja sopstvenog jezika i kulture autonomaški pokret se pre svega zalagao za ponovno osvajanje prava regiona na političko i ekonomsko samoupravljanje. Predsednik vlade Adolfo Suarez (1976.-1981.) odugovlačio je, međutim, gde god je mogao sa uspostavljanjem procesa autonomije, što je pre svega u Baskiji, a potom i u Kataloniji dovelo do nemira. Na kraju se premijer još pre donošenja novog ustava odlučio za prelazno rešenje koje je do leta 1978. skoro svim regionima donelo statute privremene autonomije. Ti statuti koji su pokrajinskim organima u većini slučajeva davali neznatna ovlašćenja, žestoko su bili osporavani, a često su doprinosili stvaranju neugodnog osećaja.

Istovremeno kada je katalonska vlada (Generalitat) 1977. godine na čelu sa predsednikom Josepom Taradelasom ponovo stupila na scenu, otpočeli su i pregovori između vlade i predstavnika Baskije i Galicije. U leto 1977. već je bio osnovan privremeni

„baskijski parlament“, koji je stupio u vezu sa baskijskim predsednikom koji je živio u egzilu, Jesusom Mariom de Leizaolaom. Tako su u decembru 1977. tri baskijske pokrajine Alava, Guipuzkoa i Vizkaja dobile „predautonomni status“, a na osnovu njegovih odredbi su u februaru 1978. pod socijalistom Ramonom Rubialom, koji je 19 godina proveo u Frankovim zatvorima, osnovali „generalni savet“, na koji je centralna vlast prenela brojna ovlašćenja.

Svi pregovori u vezi autonomija mirovali su tako do usvajanja novog ustava, koji je predviđao regionalističko, a ne federalističko rešenje pitanja autonomija: svaka „nacionalnost i region“ ima pravo na samoupravljanje. Pri tom je pojam „nacionalnost“ trebalo da bude rezervisan za Baskijce, Katalonce i Galičane, koji su se od ostalih Španaca razlikovali ne samo u istorijskom, nego i jezičkom u kulturnom pogledu. Kompetencije regiona (urbanizam, javni radovi, zaštita čovekove okoline, korišćenje vodenih tokova, unapređenje privrede itd.) mogle su biti proširene prenošenjem dodatnih ovlašćenja. Upravo je tok naknadnih pregovora, sa kojim regioni često nisu bili zadovoljni, doveo do mnogih rasprava, pretnji, okrivljavanja i pre svega međusobnog nepoverenja.

25. oktobra 1979. su stanovnici Baskije i Katalonije prihvatili statute velikom većinom glasova, pri čemu je bio primetan visok procenat onih koji su se uzdržali od glasanja – u oba slučaja on je iznosio oko 40%. Ubrzo nakon toga ustavni odbor u Madridu doneo je i statut o autonomiji Galicije.

¹ Karl Aiginger, „Towards a new European model of a reformed welfare state“, United Nations Economic Survey of Europe, 2005, br. 1.

Sopstvena dinamika regionalizacije

Predistorija i tok davanja autonomije Andaluziji bili su skandalozni. Pored „istorijskih“ regiona, Baskije, Katalonije i Galicije, za ostale regionie bile su predviđene dve mogućnosti za dobijanje autonomije: bilo u skladu sa članom 151 Ustava, koji nakon referenduma predviđa ubrzanu izradu statuta o autonomiji, formiranje regionalnog parlamenta i drugih organa samoupravljanja; bilo preko člana 143, koji treba da omogući postepeno uvođenje u autonomiju, što, međutim, ne mora nužno da predviđa osnivanje regionalnih parlamenata i organa za samoupravljanje, a centralnoj vladi zahvaljujući propisima koji predviđaju da se nešto „može“, ostavlja veći manevarski prostor. Dok su mnogi regioni izabrali „sporiji“ put (član 143) za Andaluziju je bio predviđen brži put (član 151).

U Baskiji, Kataloniji, na Kanarskim ostrvima i u drugim regionima, na parlamentarnim izborima 1979. godine „nacionalističke“, tj. regionalistički orijentisane partije prošle su iznenađujuće dobro. Madridska vlada se tako pribojavala da će i Andaluzija dobiti levo ili autonomaški orijentisanu vladu i pokušavala je pomoću raznik trikova da utiče na to da se ishod glasanja kreće u pravcu koji je bio povoljan za nju. Tako je bilo predviđeno da autonomija bude omogućena samo ukoliko se postigne apsolutna većina građana koji imaju pravo glasa, i to u svih osam andaluzijskih pokrajina. Želja građana na kraju nije uspela da se probije – iako je ukupno gledano mnogo više od polovine Andaluzana glasalo sa „da“ – jer u pokrajinama Almerija i Žaen nije postignuta apsolutna većina.

Povlačenjem Suareza postalo je jasno da je proces dobijanja autonomije u pojedinim regionima počeo da razvija sopstvenu dinamiku i da se vladajućoj partiji UCD činilo da više ne može da ga kontroliše. Vlada je propustila da razvije model za one regionie čija su kulturna obeležja različita od onih koje imaju

Baskija, Katalonija i Galicija. U jesen 1980. godine Suarez je ponovo promenio pravac: kako bi u parlamentu dobio potrebnu podršku andalužanskih socijalista (PSA), ostavio je otvorenom mogućnost da Andaluziji ipak odobri brzu i potpunu autonomiju. Nakon pritiska socijalista rezultat referenduma iz februara je „ponovo interpretiran“, na osnovu čega je Andaluzija dospela u kategorije autonomnih oblasti „prve kategorije“.

Prilikom referenduma u decembru 1980. godine Galicija je sa 70% glasova „za“ postala treći autonomni region u državi, uz razočaravajuće slab odziv od samo 28%. Tome su doprineli niska politička svest stanovništva, loša predizborna kampanja i mnoge tehničke i organizacione greške.

Od samog početka pregovori oko autonomija praćeni su različitim reakcijama: počev od preovlađujućeg odbijanja i upozoravanja na dalju buduću decentralizaciju – takav stav je poticao npr. od dela oružanih snaga – preko zahteva za sveobuhvatnom autonomijom ili ustanovljavanjem savezne države – jedno vreme su to zagovarali socijalisti – pa sve do otvorenih separatističkih težnji – njih je npr. zagovarala ETA. Kada bi se čovek 1983. godine, kada su konstituisane sve „autonomne zajednice“, osvrnuo u prošlost, mogao bi centralnoj vladi da zameri nedovoljno konsekventan, a često i protivrečan stav. Uočljiv je kontinuitet samo u jednoj stvari: partija UCD, koja je do 1983. bila partija na vlasti, doživela je slom na svim regionalnim izborima. Kao pobjedničke profilisale su se „građansko-nacionalističke“ partije (Baskija, Katalonija), ali često i „svešpanska“ desnica (Galicija) i leвица (Andaluzija). Političko-ideološka orijentacija regionalizama bila je (i još uvek je) različita, a osnovne karakteristike njihovih političkih orijentacija kretale su se (i kreću se) od razmišljanja koja su usmerena ka kompromisu sve do maksimalističkih zahteva za nezavisnošću.



Pravna priroda i ovlašćenja autonomnih zajednica

Član 2 španskog Ustava iz 1978. godine sadrži kako princip „neraskidivog“ jedinstva nacije, tako i pravo na autonomiju. Ova norma prevazilazi sam pojam decentralizacije, pri čemu Ustav ne definiše pojmove „nacionalnost“ i „region“. Španija i prema Ustavu, uprkos prihvatanju regionalizma, ostaje jedinstvena država. I onda kada je nezavisnost ustavno pravno zagarantovana autonomnim zajednicama, one ne raspolažu državnim kvalitativima, nego poseduju izvedenu državnu vlast.

U skladu sa članom 147 Ustava statuti autonomija predstavljaju osnovni poredak autonomnih zajednica. Ne postoji opšti kriterijum homogenosti za statute autonomija. Pošto autonomne zajednice ne poseduju ustavni suverenitet, svaka izmena statuta zahteva sadejstvo centralne države. Osim toga, u regionima koji su na „brzi način“ dobili autonomiju, birački sposobno stanovništvo mora referendumom da da svoj glas za svaku izmenu. To, međutim, znači sledeće: statut autonomije može da se promeni samo zajedničkim delovanjem španskog parlamenta i odgovarajućeg regionalnog parlamenta (i eventualno birački sposobnog stanovništva).

Raspodela državnih zadataka između centralne države i autonomnih zajednica je izuzetno složen postupak. Od početka su autonomne zajednice imale različite nivoe nadležnosti („dispozitivni princip“), što je vodilo do izuzetno velikog broja konflikata u kompetencijama pred ustavnim sudom. S obzirom na nejednakost među autonomnim zajednicama u slučaju Španije se govori i o „asimetričnoj državi“. Činjanica je da ne postoji sistematizacija nadležnosti, već pre može da se govori o fleksibilnom i otvorenom modelu, pri čemu su zadnjih godina uočljivi procesi usaglašavanja.

Članovi 148 i 149 regulišu nadležnosti koje autonomne zajednice smeju da preuzmu, odnosno one koje nisu u isključivoj nadležnosti države, a koje su preuzete u statutima autonomija. U godinama posle 1978. godine autonomne zajednice su uvek iznova pokušavale da prošire svoje ovlašćenja i prerogative.

Dvosmislenosti i spor oko nadležnosti rezultat su nedovoljno jasnog španskog Ustava, koji doduše nagoveštava da je Španija „nacija koju čine nacije“, ali nedovoljno jasno priznaje višenacionalni karakter države.

Između autonomnih zajednica razvilo se takmičenje u ubrzanom dostizanju potpune autonomije i maksimalnom proširenju postojećih ovlašćenja. Vlada Leopolda Kalva Sotela pokušala je stoga 1981./82. godine da uspori previše brz i neuređen proces decentralizacije. Pred Ustavnim sudom je doduše „Zakon o harmonizaciji procesa autonomije“ (Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico) koji je donet u saradnji sa socijalistima, proglašen delimično protivustavnim, te je stoga i ukinut.

Između decembra 1979. i februara 1983. izglašani su statuti 17 autonomnih zajednica. Nisu sve imale isti stepen autonomije. Najveći mogući obim ovlašćenja ostvarilo je sedam zajednica: Baskija, Katalonija, Galicija, Andaluzija, Navara, Valensija i Kanarska ostrva. Ostalih deset zajednice raspolagalo je manjim ovlašćenjima. Nakon što je isteklo propisanih pet godina neke autonomne zajednice koje su imale manja ovlašćenja, tražile su njihovo proširivanje.

1992. godine vlada PSOE i opoziciona PARTIDO POPULAR potpisali su „paktove autonomije“ (Pactos Autonómicos) o reformi statuta i proširivanju ovlašćenja. Dalekosežna homogenizacija autonomnih zajednica, kao osnovna težnja, nije mogla da bude ostvarena u potpunosti.

Nove interpretacije

Nekoliko godina posle paktova autonomije periferni istorijski nacionalistički pokreti počeli su 1998. da dovode u pitanje ceo sistem teritorijalne državne organizacije. Oni su zastupali novi način interpretacije samostalne vlade, pri čemu su je tumačili kao suverenu ili bar kao vladu koja suverenitet deli sa centralnom državom. Predvodnici ove nove interpretacije bili su ponovo Baskija i Katalonija. Baskijska vlada išla je pri tom najdalje: predložila je da se Baskija transformiše u „slobodnu državu koja je pridružena Španiji“. I katalonci su težili novom statutu autonomije, koji je posle mnogih političkih sukoba najzad izglasan 2006. godine.

Od početka 21. veka su se u raznim autonomnim zajednicama umnožavali zahtevi za reformom statuta autonomija. Njihov cilj bili su između ostalog: veća poreska ovlašćenja, samostalno zastupanje autonomnih zajednica pred evropskim telima i jačanje mehanizama saradnje i harmonizacije među autonomnim zajednicama.

Hoze Luis Rodriges Zapatero pretvorio je od 2004. godine pitanje reforme statuta autonomija u centralno pitanje svoje aktivnosti u vladi. Između

ostalog doprineo je intenziviranju saradnje između „konferencije predsednika“ (Conferencia de Presidentes) koju sačinjavaju regionalni predsednici vlada i španskog premijera. U međuvremenu se ne nalaze sva pitanja blizu rešenja, ali je postignut priličan napredak u prerađivanju statuta autonomija. Tako je npr. Andaluzija u svom novom statutu dobila oznaku „nacionalnost“; takođe i Balearskim ostrvima treba da bude priznata „istorijska nacionalnost“. Kanarska ostrva zbog svog „ultraperifernog položaja“ traže dodatna vanredna prava. Prerada baskijskog statuta miruje, pošto je parlament u Madridu na osnovu Ustava odbacio inicijativu baskijske vlada za „slobodnim pridruživanjem“.

Debata o reviziji pojedinačnih statuta autonomije vodi se i dalje nemanjenom žestinom. Da bi bio donet novi statut potrebno je da ga najpre izglasa regionalni parlament, zatim kompletan španski parlament (sa apsolutnom većinom) i konačno treba da prođe referendum u dotičnoj autonomnoj zajednici. Proći će još neko vreme dok se ne prerade svi statuti autonomije, a potom i stupe na snagu u skladu sa Ustavom.

Valter Berneker

Profesor za kulture sa romanskog govornog područja
na Univerzitetu Erlangen-Nirnberg
bernecker@wiso.uni-erlangen.de



Od mnoštva regiona ka regionalnoj nejednakosti u Evropi?

U protekle dve decenije Evropa je sve jače srasla. Naš autor će ipak objasniti da se lokalne osobenosti, uprkos uvreženom mišljenju, u procesu evropeizacije i transnacionalizacije nisu izgubile. Nedavna prošlost pre predstavlja primer svojevrstne renesanse regionalnog i lokalnog u evropskim okvirima.

Pored jačeg naglašavanja kulturnih razlika između regiona u Evropi je najkasnije od polovine 1990tih godina evidentan porast regionalnih nejednakosti. To posebno važi za nove zemlje članice Evropske Unije i druge zemlje u tranziciji na području srednje i istočne Evrope. Usled državnih i ekonomskih preokreta na površinu su izbile velike razlike između gradova i sela, odnosno između urbanih regiona koji su beležili ekonomske uzlete i pretežno seoskih

oblasti, a koje su u ranijem sistemu ostale skrivene. Ali i u bastionima zapadnoevropskog kapitalizma blagostanja znatno su se umnožile neujednačenosti i problematične situacije, za koje se mislilo da su odavno prevaziđene, a takođe su primetne i rastuće razlike između nekih prosperitetnih ekonomskih centara i strukturno slabijih regiona. Trenutno uočljiv neravnomerni razvoj regiona u Evropi može se većim delom objasniti ekonomskim napretkom evropskih metropola i pojedinih uspešnih regionalnih ekonomskih centara. Svuda u Evropi novi trgovački i uslužni centri, kao i gusto naseljene oblasti koje su uspešno obavile prelazak u postindustrijsku eru, ubrajaju se trenutno bez sumnje u pobednike u procesu globalizacije. Oni su postali magneti za kapital, preduzeća i radnu snagu.

Nove regionalne linije razdvajanja u Evropi?

Nije nikakva novost da u gradovima i urbanim regionima ima više preduzeća, a po pravilu je u njima i veći ekonomski učinak nego u retko naseljenim područjima, tako da to samo po sebi ne predstavlja razlog za zabrinutost. Stvari postaju problematične kada se u regionima koji se nalaze nasuprot gradskim sredinama, čija privreda beleži procvat, povećava ekonomska stagnacija ruku pod ruku sa rastućim brojem nezaposlenih i gubitkom perspektive, i kada kao posledica svega toga obrazovana i angažovana radna snaga sve više mirigrira u gusto naseljene sredine. Takve razvojne tendencije su danas primetne u Evropi. U nekim područjima, pogotovo na istoku Nemačke i u nekim drugim regionima u Istočnoj Evropi je ta pojava daleko uznapredovala.

Sa privrednog i političko-ekonomskog stanovišta moglo bi da bude poželjno da se radna snaga u Evropi jače mobiliše i odlazi tamo gde je moguće pronaći preduzeća i radna mesta. S tim u vezi često se ukazuje na primer SAD, gde se regionalne nejednakosti tradicionalno potiru većom mobilnošću radne snage i ekonomskom inovativnošću.

Sa sociološkog stanovišta se, međutim, može prigovoriti da su socijalne tenzije sa odgovarajućim socijalnim posledničnim troškovima i opterećenjima neminovne ukoliko se jaz između pobedničkih i poraženih regiona ne bude držao u granicama. Treba pritom reći da nejednak regionalni razvoj u okviru Evrope uprkos pojedinim alarmantnim tendencijama razvoja nije ni blizu tako dramatičan kao u mnogim drugim državama

i delovima planete. Poznato je i da su na malom prostoru evropskog kontinenta, koji je bremenit kontrastima, uvek postojale velike nejednakosti i razlike između regiona; setimo se samo starog jaza u Italiji između bogatog severa i siromašnog, pretežno seoski obojenog juga. Šta je dakle ono novo i posebno u savremenim diskusijama o povratku regiona i rastućem naboju regionalnih neravnoteža u Evropi?

Novo je sigurno to da se uravnotežavanje regionalnih neravnomernih razvoja sve manje garantuje u okvirima nacionalnih država, odnosno ono se sve manje može garantovati. To ne treba da znači da su nacionalne države već odbacile svoju ulogu posrednika između regiona i kolektivne instance

nadležne za preraspodelu. Upravo suprotno: razlike između pojedinih delova države, kao i među regionalne borbe oko raznih podela i dalje predstavljaju centralni deo politike nacionalnih država. Iz savremenih diskusija u Nemačkoj o budućnosti uravnotežavanja pokrajina u finansijskom pogledu ili o rekonstrukciji istoka može se, međutim, razaznati da unutardržavna regionalna transferna plaćanja sve više zahtevaju opravdanja. Razloge za ovu promenu treba verovatno u prvom redu potražiti u izmenjenim pravilima igre u globalnoj ekonomiji, ali i u promeni u okviru državnog delovanja u svetlu transnacionalizacije, što je upravo u Evropi posebno dobilo na dinamici usled procesa evropskih integracija.

Paradigma globalnog takmičenja među lokalitetima

I u Evropi su prelaskom sa nacionalno-državnog uokvirenog industrijskog kapitalizma na globalno umreženu ekonomiju znanja iznova promešane karte svih učesnika u tržišnim dešavanjima. Kapital predviđen za investicije danas je postao fleksibilniji i mobilniji nego što je to ikad ranije bio slučaj. Investitori koji moraju da se dokažu u globalnoj utakmici mogu danas mnogo brže da izmeste proizvodne lokacije tamo gde im se uslovi koje im pruža određena lokacije čine povoljnijim. Regioni, gradovi i opštine se stoga sve više nalaze u jednom međusobnom takmičenju za pridobijanje investitora i obrazovane radne snage. To je promenilo i principe dosadašnje regionalne politike: dalje od centralno upravljano načina finansiranja, koji je najčešće usmeravan ka sektorima, a sve više ka decentralnim strukturama i povećanju regionalne lične odgovornosti. Prema merilima nove politike lokaliteta od regiona se danas sve više zahteva da aktiviraju endogeni razvojni potencijal i pribave

„komparativnu konkurentnu prednost“ u poređenju sa drugim ekonomskim lokalitetima. Stvaranje profita, diferencijacija i „fleksibilna specijalizacija“ su danas postale ključne reči savremenog razvoja lokaliteta.

Osim ove nove logike diferencijacije u okviru globalnog takmičenja između raznih lokaliteta u protekle dve decenije su se posebno u Evropi odigrale dalekosežne izmene, koje se takođe reflektuju na teritoriju Evrope: s jedne strane etabliranje zajedničkog evropskog tržišta i monetarne unije, a s druge strane povećana evropeizacija strukturne i regionalne politike. Uvođenje zajedničkog tržišta i monetarna unije su bez sumnje doprineli povećanju konkurencije među državama i regionima Evrope. Osim toga makroekonomske obaveze koje su povezane sa monetarnom unijom, čuveni „konvergetni kriterijumi“, u znatnoj meri su oraničile trgovinski manevarski prostor zemalja članica u socijalnom i političkom smislu.



Regionalni razvoj u okviru evropeizirane regionalne politike

Ekonomska integracija Evrope donela je sa sobom i relativiziranje granica nacionalnih država, a time i preokret u međuregionalnoj saradnji. Neki pogranični regioni, koji su ranije bili delom zaštićeni, a delom zanemarivani i nalazili su se na marginama pažnje nacionalnih država, pronašli su se odjednom ponovo nakon ukidanja granica u okviru Evropske Unije i nakon proširivanja okvira Evropske Unije. To je doduše povećalo pritisak konkurencije spolja, ali je istovremeno otvorilo nove mogućnosti umrežavanja koje su se pružale izvan granica nacionalnih država. Mnogi regioni danas radije tragaju za saradnjom i takmiče se sa drugim regionima u transnacionalnom prostoru, nego sa starim članicama solidarne zajednica nacionalnih država.

Evropska strukturalna i regionalna politika, koja od njenog zvaničnog uvođenja 1989. godine sve više dobija na značaju i sve više zamenjuje tradicionalno podsticanje saradnje među regionima u okviru nacionalnih država, zalaže se upravo za ove nove mogućnosti koje pruža regionalna mobilizacija i razvoj. Regionalni fondovi za smanjivanje razlika u razvoju na evropskom nivou postojali su još od sredine 1970tih godina, ali samostalna regionalna politika kao činilac liberalizacije tržišta etabliran je tek tokom uvođenja zajedničkog ekonomskog tržišta. U novom, u međuvremenu već četvrtom planu razvoja od 2007. do 2013. godine, za „politiku kohezije“, kako se uobičajeno nazivaju naporu za unapređenje struktura i regiona na nivou Evropske Unije, predviđeno je oko 350 milijardi evra. To je više od trećine ukupnog budžeta Evropske Unije. Politika kohezije, pored izdataka za agrarnu politiku, koja takođe ima poseban efekat na regionalni nivo, predstavlja drugu po veličini stavku izdataka Evropske Unije.

Deklarisani cilj politike kohezije Evropske Unije je trajno smanjivanje regionalnih dispariteta u okviru Evropske Unije kao i razlika u razvoju najna-

zadnijih regiona, kao i dugoročno jačanje ekonomskog i socijalnog jedinstva u okviru Evropske Unije. Teško je proceniti u kojoj će meri politika kohezije uspeti da ostvari te ambiciozne ciljeve. Pogled na statistiku daje prilično protivrečnu sliku: dok su se regionalne neravnomernosti između država članica umnožile, istovremeno je primetna tendencija opšteg usaglašavanja nivoa razvoja među pojedinačnim zemljama Evrope. Posebno su države kao što su Irska ili Španija pokazale da je definitivno moguće smisljeno investirati sredstva Evropske Unije. Više od jedne trećine najsiromašnijih regiona Evropske Unije je od početka primene programa unapređivanja regiona Evropske Unije zaista zabeležilo značajno poboljšanje ekonomskog razvoja. Ali to takođe znači i to da u dve trećine do sada nije zabeležena neka značajnija promena.

U dolazećim godinama moraće da bude moguće uspeh evropske politike kohezije izmeriti prema razvoju u novim zemljama članicama Evropske Unije u srednjoj i istočnoj Evropi, jer će se tamo ulivati znatna sredstva za unapređenje struktura i regiona u periodu od 2007. do 2013. Biće stoga vrlo interesantno posmatrati kako će se u bliskoj budućnosti razvijati zemlje i regioni na istoku i jugoistoku Evropske Unije. Treba, međutim, imati u vidu i činjenicu da neće sva područja u istoj meri profitirati od obimne finansijske podrške.

Pošto će politika kohezije u novom periodu podrške biti u znaku obnovljene lisabonske strategije i u prvom redu usmerena na veći rast i veću zaposlenost u privredi koja se zasniva na znanju, regioni će unapređenje procesa koncentracije i tzv. „projekata-svetionika“ morati da podrede cilju uravnoteženog prostornog razvoja. To će u svakom slučaju i u najsiromašnijim regionima Evropske Unije doprijeti razvoju privredne dinamike. Postojeće regionalne neravnomernosti i razlike u razvoju između gradova i sela verovatno ni na ovaj način neće moći da budu otklonjene u budućnosti.

Zebastijan Bitner

Sociolog i trenutno stipendista na doktorskim studijama na Graduate School of Social Sciences (GSSS) u Bremenu
buettner@gsss.uni-bremen.de

Novi mostovi preko Odra i Nise

Prekogranična saradnja među nemačko-poljskim evroregijama

Jednu i po deceniju nakon što je Nemačka priznala granicu duž linije Odra-Nisa situacija u pograničnoj oblasti i dalje nije sjajna. Ipak saradnja u četiri nemačko-poljske evroregije ubira plodove i predstavlja značajan doprinos zbližavanju Nemaca i Poljaka.

Kada je 1991. godine nemačko-poljskim ugovorom među susedima dogovoreno unapređenje regionalne i lokalne saradnje „posebno u pogra-

ničnoj oblasti“, to je bez sumnje bilo smatrano velikim projektom. Tek pola godine pre toga, Nemačka je konačnim priznavanjem granice duž linije Odra-Nisa stvorila pretpostavke za ovakvu saradnju. Pri tom je to bio tek početak dugog procesa pomirenja. Zbog istorijskog tereta rata i progona izgradnja dobrih susedskih odnosa preko dve reke predstavljala je ogroman zadatak.

Teška granica

Izazov se pre svega nalazi u istorijski i strukturalno specijalnoj poziciji linije Odra-Nisa. Ona se jasno razlikuje od drugih nemačkih granica. Povlačenje granice na kraju rata vršeno je samovoljno čime su presečani vekovni regioni i gradovi. Osim toga istočno od nove granice došlo je do skoro kompletne razmene stanovništva. Nakon što su proterani Nemci onamo su naseljena proterana lica iz nekadašnjih poljskih istočnih područja, kao i pripadnici raznih manjina. Radilo se dakle o potpuno novoj situaciji u kojoj su Nemci i Poljaci bili suočeni sa novim susedima, odnosno prvi put su se uopšte suočavali sa susedima. Tradicija zajedničkog života na granici, kao što je to slučaj u drugim regionima, ovde nije postojala. To razlikuje liniju Odra-Nisa ne samo od istorijski stabilnih granica (kao što je to npr. nemačko-švajcarska granica), nego i od onih koje su doduše višestruko pomerane, ali je sastav stanovništva ostajao nedirnut (npr. nemačko-francuska granica). Do početka 1990tih godina teško da može da se govori o stvarnom približavanju novih suseda.

Osim toga dugo vremena je sprečavano regionalno ukorenjavanje novopridošlih lica. Prva generacija je praktično stalno živela sa spakovanim

koferima, jer je decenijama morala da računa sa revizijom granice. Druga generacija je odrastala uz socijalističko-nacionalističku propagandu, koja nije poznavala posebne etničke, kulturne i regionalne identitete. Kao posledica toga tek je nakon preokreta i konačnog priznavanja granice mogao da bude započet proces identifikacije sa „novom“ domovinom. I prognani na nemačkoj strani dugo nisu mogli da se otrgnu od svoje stare domovine, baš zbog tog dugo nerešenog stanja.

Ekonomska situacija predstavlja još jednu zajedničku osobinu obeju strana. Kao i mnoge pogranične oblasti u nacionalnim državama, i nemačko-poljska pogranična oblast je usled svog perifernog položaja strukturalno posmatrano slaba i nedovoljno razvijena, što je još više pospešila decenijama pogrešno vođena socijalistička privreda. Ovo važi čak i za zapadne poljske oblasti, čija je pozicija dobra, ukoliko se vrši poređenje unutar države. Ne samo zbližavanje Nemaca i Poljaka, već pre svega i transformacija nacionalnog marginalnog položaja u položaj koji se nalazi u središtu Evrope predstavljali su od samog početka proklamovani cilj onih, koji su se zalagali za prekograničnu regionalnu saradnju.



Evroregije kao razvojni instrumenti u pograničnim oblastima

Iz navedenih razloga se u dolazećim godinama stvorene četiri evroregije duž granice na liniji Odra-Nisa. Od severa ka jugu, celom dužinom granice protežu se evroregije Pomeranija (prema Švedskoj), Pro Evropa Viadrina, Špreja-Nisa-Bober i Nisa (prema Češkoj).

Njih sačinjavaju gradovi, opštine i okruzi koji se nalaze blizu granica, a koji su se okupili u okviru nacionalnih udruženja; oni opet međusobno saraduju u okviru struktura evroregija. Odstranjivanje negativnih posledica razdvajajućih državnih granica, sve do njihove redukcije na proste administrativne granice je deklarisan osnovni cilj ovih kooperacija, pri čemu je pažnja u prvom redu usmerena ka ekonomskom razvoju i smanjivanju razlike u standardu koja je primetna kada se poredi zapad i istok.

Evroregije upravo u neposrednim graničnim oblastima ostvaruju najvažniji oblik prekogranične saradnje. Njihov centralni zadatak je pružanje saveta nosiocima projekata prilikom planiranja i sprovođenja regionalnih i prekograničnih projekata, kao i prilikom podnošenja aplikacija za finansijska sredstva iz odgovarajućih programa evropskih fondova (nekada INTERREG, a sada CILJ 3). Za period od

2007. do 2013. planirano je skoro 500 miliona evra za nemačko-poljske projekte u pograničnoj oblasti.

O pomoći malim projektima, koja se kreće do iznosa od 15.000 evra, odlučuje jedno telo evroregije. U takve projekte mogu da se ubrajaju npr. i razne zabavne manifestacije, kulturni bazari ili zajedničke muzičke i sportske manifestacije. O pomoći koja je predviđena za veće projekte odlučuju pokrajine i vojvodstva, ali evroregije i ovde mogu da vrše svoj uticaj pružajući savete i glasajući.

Prekogranični sajmovi i obrazovne inicijative se takođe ubrajaju u takve projekte, kao i saradnja u oblasti zaštite čovekove okoline i zaštite od katastrofa, zatim nemačko-poljska obdaništa, kursevi jezika ili zajedničke mreže biciklističkih staza, pa sve do mostova i graničnih prelaza, što predstavlja deo zalaganja za prekogranične turističke regione sa zajedničkom tržišnom orijentacijom. Neki projekti se posebno izdvajaju, kao što je rekonstrukcija starog gradskog mosta u Gerlicu/Zgorzelecu ili Colegium Polonicum u Slubicama, zajednički istraživački centar Adam Mikiević univerziteta u Plzenu i evropskog univerziteta Viadrina u Frankfurtu na Odri.

Problemi prilikom realizacije

Koliko god ovo pozitivno zvučalo, upravo u Poljskoj evroregije na početku nisu predstavljale tačku spora. Suverenitet, teritorijalnost i državni integritet i tamo imaju izuzetan značaj, baš zato što za mnoge delove stanovništva ne predstavljaju nešto što se samo po sebi podrazumeva. Početkom 1990tih

postojale su snage koje su se nalazile u usponu, a koje su se suprotstavljale stvaraju evroregija, jer su smatrale da su granice dovedene u pitanje. Neki koji su se ubrajali u konzervativne govorili su čak o gubitku suvereniteta i demontaži poljske države.

To se odnosilo na sve evroregije u kojima je Poljska učestvovala, a posebno na nemačko-poljske.

Tadašnji predsednik vlade Jaroslav Kačinski je 1993. nemačke stavove po ovom pitanju označio kao „nešto što se ne može u potpunosti usaglasiti sa onim što se može definisati našim nacionalnim interesom, a što u ovom slučaju počiva na održanju državnog integriteta“. Ova fiksacija na nacionalnu državnost i teritorijalnost, kao i skepsa prema regionalizmima počivaju na strahu od nemačkog revizionizma i iskustva ponovljenog gubitka sopstvene državnosti. Ona, međutim, svoje korene ima u predistoriji podela, kada je nedostatak jake političke centralne vlasti u sadejstvu sa snagom suseda stvorio plodno tle za uništenje plemićke republike.

Uprkos tome razvila se dobra saradnja u evroregijama. Ipak i dalje postoje značajne razlike u životnom standardu. Razlike u standardu su se 1990ih godina čak i produbile. Razlog je bio taj što je nemačka strana pograničnog regiona svojim članstvom u EEZ/EU imala znatno bolje finansijsko ishodište, nego što je to imala poljska strana.

Priključivanjem Poljske Evropskoj Uniji i sve većom dinamikom privrednog razvoja u međuvremenu se može očekivati približavanje životnih uslova. Studija hamburškog Svetskog privrednog arhiva iz 2006. godine zaključila je da će 2020. godine pre postojati značajnije razlike između aglomeracionih područja i seoskih regiona nego što će to biti slučaj između nemačke i poljske strane. Pri tom su izgledi opisani trezveno: privredna struktura koja nije dovoljno orijentisana prema budućnosti, nepostojanje opremljenosti kapitalom, kao i nepostojanje sile koja bi privlačila investicije čine da razvoj u direktnoj pograničnoj oblasti postane dugoročni izazov.

Ni smanjivanje broja stanovnika usled starenja i migracija ne olakšavaju situaciju. Pri tom razmena nije otežana samo usled mentalnih i jezičkih barijera, nego i usled nepostojanja prekogranične infrastrukture, pre svega mostova za drumski i železnički saobraćaj. Dodatni kamen spoticanja predstavljaju različite administrativne strukture.

Dok nemačka oblasna tela sa one strane nacionalne spoljne politike prilično lako mogu da sarađuju sa inostranim partnerima, u vojvodstvima postoji dvostruka struktura sa regionalnim parlamentom i vojvodom, koji je odgovoran centralnoj vladi. Potrebno je stoga uvek uzimati u obzir i njihove interese, što može da predstavlja hendikep za poneku regionalnu inicijativu. To posebno važi za slučaj kada je vlada, kao što je to slučaj sa sadašnjom pod Jaroslavom Kačinskim, tendenciozno nacionalistički i prema Nemcima neprijateljski nastrojena.

Aktuelni problemi su nastali nakon što su opozicione partije u novembru 2006. godine pobedile u samoupravnim izborima. U zapadnim poljskim vojvodstvima koja se nalaze blizu granice parlamentima dominira iberalna građanska platforma (PO). Može se samo spekulirati o tome da li je povećanje moći partije PO, koja je prema viđenju premijera suviše zavisna od Nemačke, prouzorokovalo najnovije probleme. U svakom slučaju Varšava je na kraju iznenada najavila prigovor da želi da učestvuje u odlučivanju o nameni novca Evropske unije za period 2007. do 2013. Spor oko kompetencija koji je potom usledio, a koji se završio u korist regiona, doveo je dotle da su programi koji su sadržavali namenu sredstava tek sa zakašnjenjem stigli u Brisel. Sada se postavlja pitanja, da li će još ove godine moći da se oslobode neka sredstva.



Antagonizam pripada istoriji

Uprkos svim problemima saradnja u evroregijama duž Odre i Nise predstavlja važan doprinos srastanju dva naroda u središtu Evrope, koji su na početku jedan drugom bili izuzetno strani. Zahvaljujući dobrom ekonomskom položaju unutar sopstvene zemlje i neznatnoj svesti o tradiciji stanovništvo zapadne Poljske je otvoreno, evropski orijentisano i liberalno, što se pozitivno odražava na prekogranične odnose.

Zajednički regionalni identiteti u Pomeraniji, na srednjoj Odri i u Lauzicu/Donjem Šljonsku možda pripadaju budućnosti. Ali nisu samo mnogi mali kontakti i zajednički projekti, već i gestovi kao uključivanje nekadašnjih nemačkih stanovnika u proslavu 750. jubileja grada Gorzova Vilkopolska/Landsberg na Varti pokazuju da će u pograničnoj oblasti nemačko-poljski antagonizam (nadajmo se) uskoro postati deo prošlosti.

Tomas Vinter

Diplomirani kulturolog-ekonomista
upravo doktorira na Poljskoj akademiji nauka u Varšavi
na predmetu Međunarodna politika
thomas@winter-buchverlag.de

Dosadašnja izdanja „Vizije i opcije za jugoistočnu Evropu“

1. Uticaj Evropske Unije na evropski socijalni model i socijalnu koheziju Lothar Witte – Dr.Heinrich Sassenfeld	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2006/10.EvropskiSocijalniModel.pdf
2. Nova politička ekonomija evropskog(ih) socijalnog(ih) modela Patrick Diamond	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2006/25.Nova_politicka_ekonomija.pdf
3. Evropski privredni i socijalni model – geografska karta različitih interesa Marius Busemeyer, Christian Kellermann, Alexander Petring, Andrej Stuchlik	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2006/26.Evropski_privredni_i_socijalni_model.pdf
4. Socijaldemokratski program nakon proširenja Evropske unije Christoph Zöpel	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2006/27.Socijaldemokratski_program_nakon_prosirenja_Europske_unije.pdf
5. Madjarski nemiri Michael Ehrke	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2007/4.Madjarski_nemiri-Simptom_centralno-evropske_krize.pdf
6. Socijalna pravda za 21. stoleće grupa autora	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2007/7.Socijalna_pravda_za_21.stoljece.pdf
6. Prema revidiranome evropskom socijalnom modelu Anthony Giddens	http://www.fes.org.yu/thira_files/publikacije/2007/11.Prema_revidiranome_europskom_socijalnom_modelu.pdf



Dosadašnja izdanja „Materijali o socijalnoj demokratiji“

SPD i mediji Anja Kruke (Anja Kruke)	www.http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/19.gledati%20svet%20ozn_ova.pdf
O modernizaciji berlinskog programa – Bez lažnog pijeteta! Fric V. Šarpf (Fritz W. Scharpf)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/20.za%20modernizaciju%20berlinskog%20programa.pdf
Godinu dana kasnije: Istočna i srednja Evropa u krizi pristupanja Mihael Erke (Michael Ehrke)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/21.godinu%20dana%20posle.pdf
O fleksibilnoj primeni Pakta stabilnosti Angelika Šval-Diren (Angelica Schwall-Düren)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/22.fleksibilna%20primena%20umesto%20striktnog%20pridzavanja.pdf
Kapitalizam i socijalna tržišna privreda Iring Fečer (Iring Fetscher)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/23.kontroverze.pdf
Socijalistička internacionala i globalna demokratija Kristof Cepel (Kristoph Zöpel)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/12_socijalisticka_internacionala_i_%20globalna_demokratija.pdf
Liberalna iluzija nakon izbora: zajedničko tržište bez političke unije Mihael Dauderštet (Michael Dauderstädt)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/13_liberalna_iluzija_posle_odrzanih_referenduma.pdf
Novi akcenti u socijalnoj politici Volfgang Šreder (Wolfgang Schröder)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/26.novi%20akcenti%20u%20socijalnoj%20politici.pdf
O koristi velike koalicije u prelaznim periodima Klaus Šenhoven (Klaus Schönhoven)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2005/27.stabilnost%20umesto%20zatsija.pdf
Granice Evrope – Kulturni relativisti i kulturalisti Hajnc Tajzen (Heinz Theisen)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2006/21.Granice_Evrope.pdf
Sve zavisi od sistema za usmeni prenos informacija – Predrasude o izbornim kampanjama, istraživanjima javnog mnjenja, izvestavanju i odlukama Krista Hategan (Christa Hategan)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2006/22.Sve_zavisi_od_sistema_za_usmeni_prenos_informacija
Bolja socijalna drzava Matijas Placek (Matthias Platzaeck)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2006/23.Bolja_socijalna_drzava.pdf
Madjarski nemiri – simptom centralno-evropske krize pristupanju Evropskoj uniji? Mihael Erke (Michael Ehrke)	http://www.fes.org.yulthira_files/publikacije/2006/24.Madjarski_nemiri.pdf

