

Miodrag Vujošević, Slavka Zeković, Tamara Maričić

„Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji.

Knjiga 1. Opšti aspekti regionalnog pitanja i novi evropski regionalizam“

Izdavač: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije

Posebna izdanja IAUS br. 69

Beograd, 2012.

(V, 309 str)

ISBN: 978-86-80329-71-0



SADRŽAJ

<i>Spisak slika i tabela</i>	v
I Predgovor i uvodne napomene	1
II Opšti upravljački aspekti regionalnog upravljanja	10
1. Regionalno pitanje (regionalno upravljanje)	10
2. Regionalizam, federalizam i drugi paralelni procesi	31
3. Regionalno planiranje, regionalna politika i regionalno upravljanje	36
III Regioni, upravljanje rastom i razvojem i problem konvergencije-divergencije regionalnog rasta i razvoja	58
1. „Objektivni“, „plansko-razvojni“ i drugi regioni	58
2. Detaljnija rasprava o problemu faktora regionalnog rasta i razvoja i konvergencije-divergencije regionalnog razvoja: osnovni teorijski aspekti i jedan kratak empirijski nalaz o tome u Evropskoj uniji	65
IV Tradicionalni i novi evropski regionalizam	70
1. Tradicionalni i novi evropski regionalizam	70
2. Detaljniji prikaz faza evropskog regionalizma posle Drugog svetskog rata	77
3. Značaj pograničnih područja i zona u novijem evropskom regionalizmu i evropskoj regionalnoj politici	82
V Upravljanje na metropolskom nivou i uloga gradova-regiona	86
1. Porast značaja gradova-regiona u uslovima krize „države blagostanja“ i jačanja globalne konkurencije	87
2. Porast značaja gradova-regiona, održivi razvoj i „urbani envajronmentalizam“	90
3. Novo i staro razumevanje koncepta „grad-region“	96
4. Odjeci koncepta novog urbanog menadžmenta i novog envajronmentalizma u Srbiji	103

VI Šta je ostalo od tzv. „post-modernističkog obrta“ u planiranju i da li je on još uvek relevantan?	109
1. Tzv. „post-modernistički obrt“ u planiranju	109
2. Važnost identiteta prostora, odnosno mesta u novom evropskom regionalnom, metropolskom i lokalnom planiranju	121
3. Relevantnost tradicionalnog razumevanja kategorije „razvoj“ nakon „odiseje sa održivim razvojem“	125
4. Liberalna i neoliberalna kritika planiranja i njena relevantnost za novo evropsko planiranje	130
5. Produbljivanje regionalne neravnoteže i prostornog nereda u Srbiji i novi model rasta i razvoja i strateškog upravljanja	149
VII Politika regionalnog razvoja u Evropskoj uniji: počeci, novije promene i implikacije za strateško planiranje i upravljanje na regionalnom nivou	164
1. Uvodne napomene	164
2. Regionalna politika do 2000. godine i potonje promene	167
3. Regionalna politika za period 2003-2006. godine i problemi usklađivanja sa globalnim razvojnim promenama	170
4. Regionalna politika Evropske unije za tekući period (2007-2013. godine) i „tvrdokornost“ razvojnih razlika među evropskim regionima	175
5. Detaljnija rasprava o vezi između politike regionalnog razvoja i politike teritorijalne, socijalne i ekonomske kohezije u najnovijim dokumentima Evropske unije	190
6. Glavne implikacije i konsekvence promena u regionalnoj politici Evropske unije	206
Beleške	224
VIII Literatura i drugi izvori	279
IX Indeks autora	304

SPISAK SLIKA I TABELA

Slika 1	Prema NUTS klasifikaciji koja važi od 1. januara 2012. do 31. decembra 2014. godine, postoji 97 regiona na nivou <i>NUTS 1</i> , 270 na <i>NUTS 2</i> i 1.294 na nivou <i>NUTS 3</i>	59
Slika 2	„Srbijanska prostorna banana“	154
Slika 3	Razlike između najbogatijih i najsiromašnijih regiona EU, prema nivou <i>NUTS 2</i> (BDP po stanovniku, 2008)	166
Slika 4	„Plava banana“ pokazuje (centralna) područja sa više od 200.000 stanovnika	170
Slika 5	Pogranična („cross-border“) saradnja odnosi se na regione nivoa <i>NUTS 3</i> duž svih međunarodnih kopnenih granica, kao i duž morskih granica ukoliko su udaljeni najviše 150 km	175
Slika 6	Regioni EU prema ciljevima politike konvergencije, evropske konkurentnosti i zapošljavanja (nivo <i>NUTS 2</i> , 2007-2013)	191
Tabela 1	Razlike između „nove pravovernosti“ i „stare pravovernosti“	115
Tabela 2	Argumenti i protivargumenti za novo prostorno planiranje	179

I PREDGOVOR I UVODNE NAPOMENE

U prvoj knjizi ovog rada u dva toma, koja je pred čitaocima sada (2012), istraživanja i rezultati obuhvataju nekoliko slojeva. Osim predgovora, uvodnih napomena i pregleda korišćene literature, obuhvaćena je rasprava o sledećim aspektima problematike regionalizma i strateškog upravljanja (a u okviru pojedinačnih glava i veći broj posebnih pitanja, prema priloženom sadržaju):

- Opšti upravljački aspekti regionalnog upravljanja.
- Regioni kao srednji nivo upravljanja rastom i razvojem i problem konvergencije/divergencije regionalnog rasta i razvoja.
- Tradicionalni i novi evropski regionalizam.
- Upravljanje na metropolskom nivou i uloga gradova-regiona.
- Pitanje tzv. „post-modernističkog obrta“ u planiranju i njegove relevantnosti.
- Prikaz i rasprava o politici regionalnog razvoja u Evropskoj uniji, uključujući i analizu novijih promena ove politike i njihove implikacije za strateško planiranje i upravljanje na regionalnom nivou u Srbiji u tzv. „pridruživanju Evropskoj uniji“.

Ovo je praćeno većim brojem opservacija iz ranijih istraživanja, ovde pogodno dopunjenih, modifikovanih, odnosno reformulisanih.

U drugoj knjizi, čije objavljivanje je predviđeno za 2013. godinu, biće obuhvaćen veći broj tema koje se odnose na regionalno pitanje u Srbiji (kratak istorijat i evaluacija postojećih rešenja), predlog za novi „institucionalni dizajn“ u oblasti regionalnog planiranja i upravljanja, preporuke u pogledu planiranja održivog biznisa i uloge participacije na regionalnom upravljačkom nivou i empirijska komparativna analiza konkurentnosti i prostorne koncentracije na izabranom skupu makro regiona Srbije. Biće prikazani glavni razvojni i institucionalno-organizacioni aspekti za tri velika regiona Srbije (dela Podunavlja, Zlatiborsko-moravičkog regiona i Nišavsko-topličko-pirotskog regiona), koji za sada nisu konstituisani kao statistički, upravni, politički itd., već kao svojevrsni „plansko-razvojni regioni u nastajanju“. Oni pripadaju grupi nekoliko makro regiona Srbije za koje su u izradi planovi regionalnog prostornog i drugog razvoja. U okviru izabrane grupe, primenom odgovarajućih kvalitativnih i matematičko-statističkih metoda i tehnika, izvršeno je njihovo poređenje za period dosadašnjeg razvoja i za sadašnje stanje. Na isti način, izvršeno je

predviđanje mogućeg razvoja ovih regiona u budućem periodu, nakon čega su definisane smernice za institucionalno-organizaciona prilagođavanja za potrebe obnavljanja strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja na regionalnom nivou. Sastavni deo ovih smernica čine i odredbe o izradi nove generacije regionalnih i lokalnih dokumenata tzv. „održivog biznisa“, kao i o participaciji u pripremanju, donošenju i ostvarivanju strateških odluka o tome.

Tri regionalna područja Srbije, za koja je dat komparativni prikaz, izabrana su prema kriterijumu koji je trebalo da zadovolji sledeća dva opšta zahteva: najpre, da budu obuhvaćeni oni regionu za koje je u toku izrada nove generacije razvojnih dokumenata i institucionalnog i organizacionog prilagođavanja za potrebe obnove strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja; i drugo, da to budu područja koja su tipična za sadašnje razvojne i institucionalne promene u Srbiji, te ujedno i specifična s obzirom na regionalne prilike (datosti i potencijale).

U pogledu Podunavlja, pošlo se od izuzetnog razvojnog značaja ovog područja, u kojem je izrazita prostorna koncentracija stanovništva i privredne, socijalne i tehničke infrastrukture. Uopštavanja na osnovu analize ovog područja, i poređenje sa druga dva izabrana područja, treba da pokažu svu složenost upravljanja teritorijalnim razvojem, donošenja odgovarajućih plansko-razvojnih rešenja i rešavanja institucionalno-organizacionih pitanja za jedno područje sa velikim brojem opština (24) i okruga (nivo *NUTS* 3), koje uz to pripada i širem beogradsko-novosadskom metropolskom području (nivo *NUTS* 2). Na strateško odlučivanje u ovom području velik uticaj ima i to što je ovde sedište centralnog nivoa vlasti (nacionalnog/državnog upravljačkog nivoa), uopšte i oko pojedinačnih pitanja, a najpre u pogledu međunarodne dunavske saradnje. Naspram toga, područje Nišavsko-topličko-pirotskog regiona spada u red nerazvijenih (potprosečno razvijenih) makro regiona, sa izrazito jakim procesom deindustrijalizacije i visokom funkcijskom marginalizacijom prostora, i to uprkos realno raspoloživom teritorijalnom kapitalu. Ovaj makro region je veoma aktivan u uspostavljanju strateškog planiranja i upravljanja projektima, ali bez jasno integrisane regionalne koordinacije ovih inicijativa. Najvećim delom, on se nalazi na ili blizu jedne od centralnih razvojnih osovina Srbije, tj. Koridora X. Slična razvojna obeležja svojstvena su i Zlatiborsko-moravičkom regionu, manje razvijenom i pretežno brdskom i planinskom, koji ima periferan položaj u odnosu na centralne osovine razvoja Srbije (Koridor VII i Koridor X), ali zauzima središnji deo potencijalno novog evropskog koridora, tj. Koridora XI. Po razvojnim ambicijama koje pokazuju, i jedan i drugi makro region su među onima koji

treba da čine okosnicu tzv. „debeogradizacije“ Srbije, što ih dodatno kvalifikuje kao predmet istraživanja na ovom mestu. Ono što je zajedničko svim trima regionima jeste što su započeli proces instucionalno-organizacionog prilagođavanja, kako na regionalnom tako i na makro regionalnom nivou, u skladu sa najnovijim zakonskim propisima u oblasti regionalnog i prostornog razvoja. Ovaj proces je, međutim, na samom početku, a zbog toga i otvoren prema raznim rešenjima, što čini jedan od osnovnih motiva našeg istraživanja, naime, da se ispituju alternativni oblici takvog prilagođavanja, i to s onu stranu postojećih zakonskih odredbi u ovoj oblasti.

Osnovni ton prikaza, u obe knjige, izveden je iz šireg konteksta, čiji su faktori odlučujuće uticali na razvoj događaja u ovoj užoj oblasti (regionalnog upravljanja u Srbiji), među kojima su najvažniji sledeći:

- Nakon perioda do kraja 1980-ih godina, kada je Srbija (kao deo SFRJ) pripadala grupi zemalja sa najviše decentralizovanim sistemom planskog i drugog odlučivanja (u uslovima ideološkog i partijskog monopola socijalističkog samoupravljanja), sa razvijenim i lokalnim i regionalnim upravljačkim nivoom, od početka 1990-ih godina izvršena je radikalna recentralizacija Srbije, koja je zadržana u toj deceniji, u uslovima raspada SFRJ, međunarodnih sankcija i izolacije zemlje, privrednog i drugog kolapsa, koji je okončan bombardovanjem od strane NATO-a u proleće 1999. godine¹ i potonjim „petooktobarskim“ promenama. Tokom tog perioda bilo je nekoliko manjih pokušaja da se regionalni i lokalni sistem pogodno modifikuje i prilagodi, najpre uslovima krize i započetim, selektivnim „tranzicijskim“ reformama, ali su svi ti pokušaji ostali u okvirima jednog naglašeno centralizovanog sistema vlasti. Ako je u akademskim krugovima i bilo ambicioznijih pokušaja reforme sistema i prakse regionalnog upravljanja, oni su skrajnuti i nisu stavljeni na „glavni politički dnevni red“.
- Od 2000. godine, „postsocijalistička tranzicija“ – i odgovarajuća „prilagođavanja“ – definisani su kao glavni cilj društvene transformacije, kroz veći broj reformi u oblasti privatizacije, deregulacije-liberalizacije, izgradnje tržišnih institucija i mehanizama (zbirno: „marketizacije“) i sl. U tim okvirima, formulisano je nekoliko projekata/predloga decentralizacije vlasti i upravljanja, a neki su i zakonski prihvaćeni (na lokalnom nivou, od 2003). Formalizovanih i ozvaničenih nastojanja da se decentralizacija izvrši i na regionalnom nivou (regionalnim nivoima), međutim, nije bilo – iako je porastao broj takvih inicijativa (opet, u prvom redu iz akademskih krugova) – mada je ustavnim promenama iz 2006. godine to bilo omogućeno u ustavno-pravnom pogledu, naročito

kada je reč o posebnom statusu AP Vojvodine. Regionalni pokret u Srbiji, ili više takvih, jačaju tek poslednjih godina, bilo u manjoj meri, kao izraz inicijativa lokalne i regionalne „baze“, ili u većoj meri, kao manipulacija i instrumentalizacija regionalnog pitanja iz centra. To se upravo dešava u najnovijem periodu, a dobilo je svoj izraz i u zakonskom regulisanju regionalnog pitanja, koje je usledilo svega dve godine nakon donošenja *Zakona o regionalizaciji* iz 2009. godine. I pored toga, Srbija je, u stvarnom pogledu, ostala znatno centralizovana država.

- U periodu 2000-2010. godine ostvaren je prosečan godišnji rast BDP-a po stanovniku od oko 4% (do pada BDP-a u poslednje dve-tri godine, od nastupanja globalne i domaće krize, prosečna godišnja stopa rasta bila je iznad 5%). Ovaj rast, međutim, osim što nije doveo do znatnijih kvalitativnih promena (od autoritativnih komentatora označen je kao „rast bez razvoja“), produbio je već inače velike regionalne razlike u razvoju, čemu su odlučujuće doprinele upravo i reforme, u čijem koncipiranju i ostvarivanju se o regionalnom (teritorijalnom) pitanju uopšte nije vodilo računa. Osnovni tok događaja pratio je „slom strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja“ (u nastavku, skraćeno: SIMU), koji se u Srbiji odvija u već podužem periodu, a, zapravo, još od druge polovine 1980-ih godina.
- Poseban problem čini demografska situacija u Srbiji (zbirno, „duboka demografska recesija“), i izrazita regionalna neravnoteža demografskih tokova. Srbija nema definisan, a tako ni primenjen, i to doslovno, nijedan instrument demografske i druge politike koji bi efektivno mogao uticati na promene u ovoj oblasti, ako ne na zaustavljanje negativnih trendova, ono barem na njihovo ublažavanje.²
- Gorenavedeni, kratko opisani trendovi, čine „glavnu scenu tranzicijskih prilagođavanja“ u Srbiji i u oblasti obnove regionalnog upravljanja, kao jedne od važnih strana obnavljanja SIMU. Nakon teturanja između „Scila“ centralizma i „Haribdi“ decentralizacije koja je predmet političke instrumentalizacije i manipulacije i odvija se pretežno kroz nagodbe među političkim partijama (ili među centrima i područnim, pokrajinskim i regionalnim ispostavama u okviru pojedinačnih partija), regionalno pitanje ostaje i dalje nerešeno. U tome, novi, važni momenti su svakako porast broja i jačanje nekih regionalnih pokreta, iako i u tome neretko ima znatnije političke, etničke i verske manipulacije. U porastu je i broj predloga za rešavanje regionalnog pitanja, ali među njima nema ni jednog predloga koji bi se sistematski, kroz *ex ante* evaluaciju predloženih opcija, bavio razvojnim pitanjima – i sastavnim

institucionalnim i organizacionim prilagođavanjima – kao glavnim ciljem i opštim kriterijumom za rešavanje tog pitanja. U najnovijoj poplavi raznih predloga od strane eksperata i „eksperata“, od kojih se većina zaklinje da su ti predlozi „u skladu sa najboljom evropskom praksom“ – pa se nude u raznim „know-how-and-ready-made“ verzijama „ključ u ruke“, „BOT“ i sl. – takoreći ne postavlja se pitanje: „Koje rešenje regionalnog pitanja najviše odgovara Srbiji sa stanovišta upravljanja razvojem i zašto baš ono?“, pa nedostaju odgovori na ključna pitanja iz opsega „know-why“. Naime, nadmoćna većina dosadašnjih predloga je jednostrana, i sva mimoilaze osnovno: kako se rešava pitanje sloma SIMU, imperativa deindustrijalizacije (regionalizacija može mimo toga) itd., a najviše alternativa institucionalno-organizacionog aranžmana za „novi srbijanski regionalizam“. Nasuprot novijoj evropskoj praksi, u kojoj su nova prilagođavanja na regionalnom i metropolskom nivou upravo bila motivisana i diktirana najpre zahtevima razvoja i prilagođavanja na uslove zaoštrene međunarodne političke, ekonomske, kulturne i druge utakmice, a mnogo manje tradicionalnim aranžmanima, kod nas većina predloga još uvek ima u osnovi razne „ideal-tipske ustavno-pravne sheme“. Doslovno nijedan od predloga i ne pominje neophodnost obnavljanja strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji, što autori ove knjige smatraju imperativom. Na drugoj strani, najnovije inicijative, kako u vrhovima nekih političkih stranaka, Vladi Srbije i sl., tako i od strane pojedinih aktera na sub-nacionalnim upravljačkim nivoima, koje se odnose na traženje „novog modela razvoja“, „reindustrijalizacije Srbije“, „obnavljanja realnog sektora privrede“, „modela održivog razvoja Srbije“, „razvoja privrede i društva zasnovanog na znanju“ i sl. – sve nakon evidentnog sloma neoliberalnog modela koji je, kao glavni faktor, i doveo do najnovijeg privrednog i institucionalnog sloma – svakako idu na ruku istraživanju institucionalno-organizacionih aranžmana koji bi mogli doprineti traženoj obnovi i jačanju modernizatorskih i emancipatorskih snaga. Naša knjiga jeste prilog takvim pokušajima, u čemu se jednako oslanjamo kako na mogućnosti i ograničenja u našoj zemlji, tako i na novije evropsko iskustvo i najnoviji „evropski planski diskurs“ o glavnim pitanjima upravljanja održivim i drugim razvojem, u nastojanju da se novo evropsko prostorno planiranje formira kao zajednički strateški okvir za definisanje i sprovođenje usklađenih opštih i sektorskih politika u drugim oblastima. Tu i prestaju sve razlike između većine zemalja Evropske unije³ (naročito onih najrazvijenijih) i Srbije: u prvima se najnovija prilagođavanja na globalnu krizu preduzimaju

nakon nekoliko decenija tokom kojih je, u nekoliko talasa, sprovedeno tzv. „eko-eko“ (ekonomsko-ekološko) restrukturiranje. Srbija je propustila sve te talase, u svemu tome znatno zaostaje, pa se sada nalazi na tzv. „unutrašnjoj evropskoj periferiji“, kao jedna od najmanje razvijenih evropskih zemalja, svojevrsna politička, dužnička, ekonomska, finansijska, ekološka i druga (polu)kolonija, pred vratima kolapsa, a uz to i na početku dugog perioda „evropeizacije izvan Evropske unije⁴ i uz njenu ograničenu pomoć“⁵, čak i da Unija opstane u izglednom periodu,⁶ a sve to u uslovima produžene nacionalne i globalne krize.⁷

- Sve što je gore navedeno neće biti lako pokrenuti, jer Srbija pati od svojevrsne „institucionalne skleroze“, najviše zbog sebičnih, nekompetentnih i društveno neodgovornih elita, koje rade i ponašaju se *pro domo sua*, a najmanje se bave kapitalnim pitanjima stvarne društvene transformacije, u uslovima prekinute modernizacije i emancipacije, i to nakon preko dvadeset godina koje su bile izgubljene za razvoj, tj. nakon stagnacije u 1980-im, „strašnih“ 1990-ih, neuspele privatizacije koja je imala veoma nepovoljne posledice u pogledu produbljivanja regionalnih razvojnih razlika. (Korelacije između reformi i posledica nikad nisu sistematski istražene, pa se ostalo manje ili više na nivou prostornorazumskih, ili još gore, „anegdotskih“ uvida, čak i nakon usvajanja državne prostorne *Strategije*, 2009. godine, i donošenja državnog prostornog *Plana*, 2010, kao što nisu ni efekti drugih tranzicijskih mantri, naporedo i sa neuspehom regionalne politike i njenih instrumenata u višedecenijskom periodu.)
- Iako ne možemo reći da smo „opsednuti“ postsocijalističkom tranzicijom (u značenju prelaza i transformacije iz nižeg kvalitativnog stanja u više stanje, u novu razvojnu etapu ili novu društveno-istorijsku formaciju i slično), kao toliko komentatora na srbijanskoj (a i međunarodnoj) sceni, naša razmatranja, šire uzevši, ipak pripadaju disciplini u usponu koja se zove „tranzitologija“, tj. istraživanje transformacije savremenih društava.

Čini se da pomenuta „institucionalna skleroza“ takođe veoma nepovoljno utiče na kašnjenje u uočavanju da se tzv. „teritorijalni kapital Srbije“, dakle, ključni razvojni resurs Srbije (osim, naravno, ljudskih resursa), ubrzano kruni i da to dobija skoro dramatične razmere.⁸ Naši su, međutim, „evrotifozni“ toliko zabavljeni onim što vide na „interfejsu“ Beograd-Brisel/Brisele-Beograd, da sa tih „olimpskih visina“, čini se, uopšte nemaju vremena da se bave tom stranom razvojne problematike u Srbiji.⁹ Stoga ćemo već na ovom mestu pokazati da korišćenje teritorijalnog kapitala treba da

predstavlja jedan od ugaonih kamenova svake razvojne strategije Srbije, bez obzira na to koja politička grupacija je na vlasti, jer se upravo kroz ovo pitanje na najbolji način pokazuje da li je ostvarena tzv. „sinteza nacionalnog-državnog i evropskog“, pa tako i neophodna institucionalna prilagođavanja. Pri tom, naglašavamo, za konkurentnost jedne zemlje i poboljšanje njenih komparativnih prednosti, pored tradicionalnih faktora (radna snaga i drugi ljudski resursi, prirodna bogatstva, energetske resursi, položaj, tehnički i tehnološki progres i drugo), sve važnije postaje upravo kompetentno strateško istraživanje i mišljenje i kvalitetno javno upravljanje i administriranje („funkcionalna osposobljenost državne, javne uprave i javnog upravljanja“, prema Damjanović, 2011: 73).¹⁰ Pod „javnim upravljanjem“ podrazumeva se ono što se u anglosaksonskoj literaturi zbirno označava kao „public governance“, što obuhvata „public administration“, „public management“ i „state management“, koji su inače svi međusobno konstitutivni (prema Damjanović, 2011: 365).

Polazeći od gornjih naznaka, postavili smo sebi pitanje: „Šta mi možemo reći o ovoj problematici a što nije već ranije rečeno?“ Ponudili smo nekoliko vrsta odgovora.

U Knjizi 1, na teorijskom i opštemetodološkom nivou, razmatrali smo nekoliko grupa pitanja: prvo, opšte upravljačke aspekte regionalnog planiranja (ulogu regionalnog pitanja, regionalizma, federalizma i drugih procesa, odnos regionalnog planiranja, politike i regionalnog upravljanja) i upravljanje rastom i razvojem (regionalna konvergencija i divergencija) u okviru različitih vrsta regiona; drugo, prikazali smo tradicionalni i novi evropski regionalizam i upravljanje na metropolskom nivou i ulogu gradova-regiona; treće, razmatrali smo tzv. „post-modernistički obrt u planiranju“ i njegovu relevantnost za održivi prostorni/regionalni razvoj, značaj identiteta prostora u novom evropskom regionalnom prostornom planiranju, relevantnost liberalne i neoliberalne kritike planiranja za novo evropsko planiranje; četvrto, prikazali smo politiku regionalnog razvoja u Evropskoj uniji: početke, novije promene i implikacije za strateško planiranje i upravljanje na regionalnom nivou, sa težištem na vezama između politike teritorijalne, socijalne i ekonomske kohezije, i politike regionalnog razvoja Evropske unije u najnovijim dokumentima; i peto, reinterpreterali smo i sumirali ključne nalaze o osnovnim implikacijama promena u regionalnoj politici Evropske unije, naročito one koje se tiču institucionalnog i organizacionog razvoja u oblasti regionalnog upravljanja, sabrali smo novija evropska iskustva, izvukli određene pouke i ocenili relevantnost tog iskustva za srbijanske prilike.

U Knjizi 2, najpre smo sumirali nalaze naših novijih empirijskih istraživanja do kojih se došlo u toku rada na nekoliko regionalnih planova u Srbiji (u delu razvoja i institucionalno-organizacionih prilagođavanja), i izvršili neka uopštavanja. Zatim, a što je, zapravo, potpuno novo, preduzeli smo jedno posebno empirijsko istraživanje i ocenjivanje razvojnih performansi za izabrana regionalna područja. Treće, što je takođe novo, definisali smo nekoliko mogućnosti budućeg institucionalno-organizacionog prilagođavanja za potrebe regionalnog upravljanja u Srbiji, kao dela poželjne obnove strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja, i izvršili preliminarnu evaluaciju tih mogućnosti sa stanovišta većeg broja primenjenih kriterijuma.

Knjiga je pisana tako da bude pouzdan vodič svima koji su zainteresovani za detaljnije uvide u inače razgranatu problematiku regionalizma i regionalnog upravljanja, pa je tako naveden veći broj različitih interpretacija osnovnih pitanja i izvora, upravo jer je reč o oblasti gde je još uvek toliko otvorenih pitanja, a najpre o tome koje se pouke mogu izvući i koja bi stara i novija iskustva iz „starih“ članica Evropske unije mogla biti relevantna i za bivše socijalističke („komunističke“) zemlje, a u ovom slučaju u prvom redu za Srbiju.

Sve opcije koje definišemo ostavljamo otvorenim, upravo da bi se detaljnije istražile sa stanovišta njihove celishodnosti, ali naporedo pokazujemo, na mnogo mesta u knjizi, kao „crvenu nit“ koja vodi kroz čitavu knjigu, „jedva prikrivenu naklonost prema nekim rešenjima“, ili „više nego blagu naklonost“ prema pojedinim opcijama, čime samo ovde ponavljamo privrženost pojedinim predlozima i rešenjima o kojima pišemo u već podužem periodu. Reč je o nečemu što i danas predstavlja naš profesionalni i politički izbor. Mi nalazimo da razvoj postsocijalističke poliarhije, aktivnog i građanskog društva¹¹ predstavlja najbolji pravac postboljševičke evolucije, za državu, društvo i najveći broj društvenih grupa i pojedinaca, i da ostvarivanju tog cilja najviše može doprineti model planiranja koji omogućava kompleksnu društvenu transformaciju. Iako pojedini komentatori nalaze da se poslednja decenija u Evropi može smatrati „zlatnom decenijom planiranja“, planiranje se još uvek nalazi u „neprijateljskom okruženju“, čitav blok strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja je još uvek u krizi, a u tome na poseban način i regionalno upravljanje. Poslednje još više važi za Srbiju, pa se iz postojeće situacije može krenuti u više pravaca, od kojih je malo povoljnih, na stranu što je za izbor najpovoljnijeg pravca neophodna odgovorna i prosvetljena politička volja, a tako i nezavisna i stvarna ekspertiza i kritičko-pragmatična profesionalna podrška.¹²

Zašto ovde toliko insistiramo na navedenom momentu? Upravo da bismo istakli postulat koji je bio prepoznatljiv u podtekstu od samog početka našeg izlaganja, dakle, i pre nego što smo ga ovde prikazali. Naime, dosad se o svoj složenosti regionalnog pitanja kod nas raspravljalo među malim brojem ljudi, mahom u akademskim krugovima. Odjeci tih rasprava su bili veoma slabi u široj javnosti, koja je o ovom pitanju mogla steći većinom iskrivljene i nepotpune predstave, tj. pretežno sudeći na osnovu povremeno nagoveštenih „dilova” između nekoliko političkih aktera, odnosno partijskih afilijanata (iz jednog omiljenog i tradicionalnog političkog igrokaza na srbijanskoj političkoj sceni, tj. između „centrumaša” i „separatista”).¹³ Kako će, međutim, biti pokazano u knjizi, ovakvo razumevanje regionalnog pitanja predstavlja njegovo redukovanje do besmisla, a rešenja koja se prave na takvim osnovama pouzdano su patvorena sa demokratskog stanovišta, nesolidna sa stanovišta njihove administrativne svrsishodnosti, funkcionalnosti i efikasnosti, i kratkotrajna sa stanovišta njihovog stvarnog političkog fizibiliteta.

Ova knjiga se upravo bavi otvorenim pitanjima koja su pokrenuta u ovom uvodu.

Autori
Beograd, juli 2012. godine