
ЕВРОРЕГИОНИ – БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

УДК 332.1(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.1>

Прегледни рад

Рајко Петровић*

Сажетак

Предмет анализе овог рада су еврорегиони као специфични облици транснационалне сарадње на простору Европске уније. Током протеклих деценија, Европска унија је интензивно радила на спровођењу принципа децентрализације, односно на приближавању власти схваћене као сервисера услуга грађанима. Јачање њених регионалних капацитета један је од корака које Европска унија предузима. У том контексту треба посматрати и еврорегионе као облике сарадње између различитих европских народа. Циљ овог рада је, поред описа неких од постојећих еврорегиона и њихових предности, разумевање значаја еврорегиона за опстанак идеје о уједињеној Европи, као и посматрање истих као могуће алтернативе између два модела организације власти који се данас намећу – глобалистичког и националног. У том контексту, размотрићемо даље могућности развоја концепта еврорегиона и препреке са којима се може суочавати у будућности. У теоријском смислу, користићемо се теоријом о регионализацији и регионализму, а у погледу метода користићемо историјску методу, методу студије случаја, статистичку и компаративну методу.

Кључне речи: еврорегиони, Европска унија, регионализација, евроинтеграције, Комитет региона.

* rajko.petrovic@ies.rs

УВОД

Последњих деценија, а посебно година, Европска унија све више пажње посвећује регионалној (кохезионој) политици. Она је осмишљена са циљем да уклони социјалне и економске диспропорције између држава чланица Уније, али се, исто тако, може разумети и као један од начина да се јачају европске вредности и да се европске институције приближе грађанима. Дакле, регионална политика Европске уније је одувек имала политички и економски карактер (Petrović 2018, 130–131). Регионална сарадња је данас општеприхваћени концепт који је сложен и мултидимензионалан, с обзиром да подразумева сарадњу у сфери политике, економије, заштите животне средине, културе и сл. Она укључује низ актера – од државних и локалних институција, преко привредних субјеката и мултинационалних компанија, па све до представника цивилног друштва (Петровић 2009, 73). Важно је направити јасну појмовну разлику између региона, регионализма, регионализације и регионалне државе. Када је реч о региону, „Регион по дефиницији појма (појам је изведен из латинске речи *regio*) означава област, рејон, зону, крај, суседство, површину, округ, подручје, поље, простор, место, предео. У контексту једне конкретне државе, независно од њене величине, регион представља њен територијално заокружени део. Он има, са једне стране, скуп карактеристика који га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним“ (Mirić 2009, 15). Док се регионализам посматра као скуп политичких идеја, односно као идеологија, регионализација подразумева стварање новог нивоа у територијалној организацији једне државе који је изнад постојећих институција локалне самоуправе. Регионализацијом се могу створити региони са различитим политичким, економским и другим институцијама и капацитетима (Mirić 2009, 15).

ЕВРОРЕГИОНИ – НАСТАНАК И РАЗВОЈ

Државе Западне Европе, које су представљале иницијаторе настанка и развоја Европске уније какву данас познајемо, још од средњег века су биле, заправо, својеврсне државе региона. Регионални идентитети у деловима Немачке, Италије, Француске, Шпаније или Белгије одувек су били веома изражени. Поред свих различитости, ти региони су међусобно саобраћали у политичком, економском и сваком другом смислу, што је и резултирало најпре настанком модерних националних држава у XIX веку, а касније и

самим уједињењем већег дела европског континента. У том погледу, можемо говорити о интегративној снази коју су, поред неспорних разлика, европски региони имали током историје.

Премда нема јединствене дефиниције, еврорегионе је најприкладније описати као „прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе преко границе, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе“ (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 41). Можемо слободно рећи да је идеја еврорегионализма присутна још од оснивања Европске заједнице. Већ 1951. године је у Женеви формирана прва асоцијација локалних власти под називом Савет европских општина, а која 1984. мења назив у Савет општина и региона Европе. Данас овај савет чини око 100.000 регионалних и локалних власти у целој Европи (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 48). Од 70-их година прошлог века долази до постепене конкретизације идеје еврорегионализма. Након дугогодишње иницијативе, 1971. године оснива се Стални комитет европских пограничних региона. Он је формиран од стране неколико пограничних региона Европске заједнице, као што су “СIМАВ“, “ЕUРЕГИО“, “Regio Rhein-Wall“ итд. (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 48). Те године у Бону је основана и Асоцијација европских пограничних региона (АЕБР), као једна од изузетно важних институција за развој еврорегионализма. Њени основни циљеви су фокусирани на „деловање у име европских пограничних и прекограничних региона с намером да заштите њихове интересе, да решавају њихове практичне проблеме, те да користе заједничке могућности. Такође, АЕБР представља интересе пограничних региона у националним и међународним телима, организацијама и асоцијацијама. Посебан акценат у деловању АЕБР-а стављен је на иницирање, подршку и координацију заједничке сарадње у целој Европи, као и на размену знања, искустава и информација с циљем проналажења најбољих решења за заједничке проблеме“ (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 49). Некадашња Европска конференција локалних власти 1975. године прераста у Сталну конференцију локалних и регионалних власти у Европи, а 1994. године се оснива и Конгрес локалних и регионалних власти Европе, који окупља више од 200.000 регионалних и локалних јединица власти. Током 80-их година, вредно помена је оснивање Скупштине европских региона. Реч је о независној мрежи европских региона која данас окупља око 300 региона из 33 земље. Круну идеје еврорегионализма представљало је оснивање Комитета региона кроз Уговор из Мастрихта 1993. године. Његовим оснивањем долази до институционализације учество-

вања локалних и регионалних актера у процесима одлучивања у ЕУ (Lazarević, Knežević i Božić 2011, 48).

Првим еврорегионом сматра се Еврорегио (*Euroregio*) који је формиран давне 1958. године. Створен је захваљујући успостављању тесне сарадње између немачких и холандских међуопштинских удружења на пограничном простору између те две земље. Убрзо су настале различите институције и механизми функционисања овог региона (Perkmann 2014, 158–159). Данас Еврорегио обухвата делове холандских провинција Гелдерланд, Оверијсел и Дренте, те делове немачких федералних држава Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија. Овај регион се простире на око 13.000 km², те броји око 3,37 милиона становника (EUREGIO 2019).

Данас на простору целог европског континента постоји преко 200 еврорегиона. Поменућемо неке од најзанимљивијих: Јадрански еврорегион (Албанија, БиХ, Хрватска, Италија, Црна Гора и Словенија), Карпатски еврорегион (Мађарска, Пољска, Румунија, Словачка и Украјина), Црноморски еврорегион (Јерменија, Азербејџан, Бугарска, Грузија, Грчка, Молдавија, Румунија, Русија, Турска и Украјина), Балтички еврорегион (Данска, Литванија, Пољска, Русија и Шведска), Мас-Рајна еврорегион (Белгија, Немачка и Холандија), СарЛорЛукс плус еврорегион (Немачка, Француска и Луксембург), Мон Блан Еспас (Швајцарска, Француска и Италија), ДКМТ еврорегион (Мађарска, Румунија и Србија), Беласица еврорегион (Бугарска, Грчка и Македонија) итд. (АЕВР 2019). Ови примери нам показују сав потенцијал идеје еврорегионализма, с обзиром да је реч о регионима који повезују различите државе (притом се неке од њих чак ни не граниче међусобно) које су кроз историју имале међусобне сукобе. Тиме се показује да је становништво у тим регионима природом ствари оријентисано на међусобну сарадњу, уз уважавање различитости које треба да буду у функцији обогаћивања њихових односа, а не стварања препрека.

ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

Еврорегиони су током протеклих деценија формиран на свим деловима европског континента. У оперативном смислу, еврорегионе можемо поделити у шест група – оне који припадају Југозападној Европи, Западној Европи, Северној Европи, Источној Европи, Централној Европи и Средоземљу (Dugà et al. 2018, 93). У овом делу рада поменућемо неке од примера добре праксе у

овој области који ће нам помоћи да боље разумемо све потенцијале идеје еврорегионализма.¹

Еврорегион Галиција–Северни Португал (*Galicia-Norte de Portugal*) настао је 2008. године и обухвата простор две чланице Европске уније – Шпаније и Португала од око 50.000 km². У њему тренутно живи око 6,5 милиона становника, а његово седиште је шпански град Виго. Овај еврорегион је настао као део програма Европске групе за територијалну сарадњу (*European Grouping for Territorial Cooperation–EGTC*) који му даје институционалну основу за многе развојне пројекте. Иако се овај еврорегион налази на северозападу Иберијског полуострва и значајно је удаљен од политичког и привредног језгра ЕУ, реч је о прилично урбанизованом простору. Своја рурална пространства овај регион не види као проблем, већ као своју компаративну предност. Регион је оријентисан ка развоју приватно–јавног партнерства, те јачању међуграничне сарадње у различитим секторима – попут локалног економског развоја, кохезионе и социјалне интеграције, транспорта, развоја и инвестиција итд. (Durà et al. 2018, 102). Неки од најзначајнијих резултата активности овог еврорегиона су: развој заједничког инвестиционог плана Шпаније и Португала за период 2014–2020, учешће у програмима Атлантско подручје (*Atlantic Area*), Интеррег Европа (*Interreg Europe*), Европа за грађане (*Europe for Citizens*) и Еразмус плус (*Erasmus+*), акције заштите животне средине (*ex Reserva da Biosfera Gerês–Xúres*), стратешке иновације засноване на истраживањима, развој стратегије запошљавања, јачање капацитета институција као сервисера услуга грађанима итд. (EGTC 2019).

Еврорегион Нова Аквитанија–Баскија–Навара (*Nouvelle Aquitaine–Euskadi–Navarre*) настао је 1982. године на пограничном простору између Шпаније и Француске. Обухвата површину од 101.661 km² на коме живи 8,6 милиона становника. Седиште овог еврорегиона је у француском граду Ендаје у Новој Аквитанији. Створен је на иницијативу баскијске регионалне владе и бившег француског региона Аквитаније, а придружио му се и шпански регион Навара 2017. године. Овај еврорегион је, према постојећој стратегији 2014–2020, усмерен на заједничке активности у неколико области: истраживања и развој, територијална одрживост, одрживи развој који је у функцији заштите животне средине, унапређење еврорегионалног система управљања итд. (Durà et

¹ Ужа специјалност аутора овог рада су, поред регионализма, политичке и економске прилике у Шпанији. Сходно томе, аутор се, када је реч о примерима добре праксе, махом фокусирао на еврорегионе који обухватају делове територије ове земље.

al. 2018, 108). Посебно можемо истаћи пројекте везане за развој саобраћајне инфраструктуре кроз које је овај регион остварио велике резултате. Тако је на овом простору реализован пројекат под називом „Трансфермуга“ којим су интегрисани различити облици транспорта – аутопутеви, железнице, аеродроми, луке и бициклическе стазе. Најпре се започело са тзв. пилот-пројектом 2015. на приобалном појасу Бајон–Сан Себастијан, да би се пројекат убрзо развио и проширио на целу територију овог еврорегиона. Вредност пројекта је износила 390.775 евра, од чега је чак 254.004 евра издвојено из фондова ЕУ (Durà et al. 2018, 109).

Еврорегион Пиринеји–Медитеран (*Euroregió Pirineus–Mediterrània*) се простире на 109.830 km² где живи 14,2 милиона становника. Седиште региона је од 2017. у француском граду Перпињону (до тада је седиште било у Барселони). Настао је 2004. године удруживањем шпанских региона Каталоније и Балеарских Острва и бивших француских региона Лангедок–Русијон и Средњи Пиринеји. Реч је о простору смештеном између пиринејског ланца и медитеранског басена који има огроман развојни потенцијал. Један од разлога стварања овог еврорегиона била је потреба за социјалним и економским регионалним интеграцијама заснованим на иновацијама и јачању веза између научних, технолошких и културних центара на том простору. Дугорочно, овај еврорегион је оријентисан ка одрживом развоју заснованом на иновацијама (Durà et al. 2018, 116). Да овај еврорегион има огромне развојне потенцијале говори и пројекат под називом „Мрежа бизнис инкубатора у еврорегиону Пиринеји–Медитеран“ који је у њему реализован у периоду 2010–2013. Овај пројекат је снажно стимулисао тамошњи локални економски развој. То је учињено кроз структурни развој фирми, побољшање пословног окружења, развој инфраструктуре, као и кроз атрактивно рекламирање локалног предузетништва и повећање његове видљивости на тржишту. Само на простору Перпињона подржан је развој око 100 предузетника, док је отворено преко 1.400 младих фирми. Укупна вредност пројекта износила је 1.477.249 евра, од чега је из фондова Европске уније издвојено 1.107.937 евра (Durà et al. 2018, 117).

Еврорегион Бајон–Сан Себастијан (*Bayonn–San Sebastián*) спада у ред мањих еврорегиона. Иако се простире на свега 591 km², у њему живи 600.000 становника. Настао је 1993. године на иницијативу француског дистрикта Бајон–Англе–Биариц и шпанске провинције Гипуское са седиштем у граду Сан Себастијану. Премда мали, овај еврорегион је економски изузетно развијен, са БДП-ом који је изнад европског просека. Регион је врло брзо раз-

вио хармоничну административну структуру, инструменте јавних политика и јавне услуге. Неки од основних развојних поља овог еврорегиона су саобраћај, инфраструктура, урбани развој, заштита природе, мобилност и одрживи развој (Durà et al. 2018, 110). Од реализованих пројеката у овом еврорегиону посебно је занимљиво истаћи онај под називом „Пројекат зелене и плаве мреже“. Реализован је у периоду 2011–2015. и имао је за циљ стварање тзв. „еколошких коридора“ који би били у функцији заштите животне средине и биодиверзитета на том простору. Пројекат је показао да један регион може бити високо економски развијен, а да притом води рачуна о својој животној средини, чиме је овај еврорегион постао важан пример за друге. Вредност тог пројекта је износила 304.280 евра, а 197.782 евра је издвојено из фондова ЕУ (Durà et al. 2018, 111).

ДА ЛИ СУ ЕВРОРЕГИОНИ БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Европска унија се данас налази пред бројним изазовима. Са једне стране, национализам и десни популизам се буде у великом броју земаља чланица са захтевима да те земље поврате суверенитет у пуном смислу у своје руке. На другој страни, бриселска администрација је све више на становишту да нам је потребна још снажнија и јединственија Европска унија, те да је то могуће остварити кроз идеју тзв. Сједињених Европских Држава (Evain 2013, 2). Идеја еврорегионализације се очигледно налази негде између та два концепта, што може бити њена слабост, али и предност, с обзиром на то да је тешко очекивати да ће се Европска унија у догледно време померити ка једном од та два екстрема. Не можемо рећи да је идеја еврорегионализма заузела оно место које јој сасвим сигурно припада у Европској унији, али је она свакако све важнија. Она показује значај сарадње између региона са различитим културним и социјалним наслеђем, као и то да је могуће међу њима развити дугорочну и стабилну институционалну сарадњу. Кроз еврорегионализам се развија и негује осећај међусобног поверења и уважавања, као и све веће разумевање потребе да се креирање и спровођење јавних политика одвија у међурегионалном контексту (Haselsberger and Benneworth 2010, 80).

Искуства у пракси иду у прилог еврорегионализацији. На пограничним просторима, показало се да често локалне и регионалне власти (па чак и њихове централне власти) нису у стању да реше одређене проблеме. Реч је о проблемима који захтевају ко-

ординисану сарадњу са суседним земљама на које ти проблеми такође утичу. Међурегионална погранична сарадња доприноси и општој стабилности. Распадом Совјетског Савеза, Југославије и Чехословачке настале су нове државе, са новим границама и новим изазовима. Настали су и нови погранични региони, а еврорегионализам је показао да је способан да их интегрише и повеже са њима суседним регионима (Tschudi 2003, 1). Упркос томе што еврорегиони постају све јединственији, треба напоменути да они не стварају нову, прекограничну власт, те немају законодавну власт, па су као такви и даље ограниченог маневарског простора. Постоје и друге препреке са којима се идеја еврорегионализма у пракси сучава. Географске, односно природне препреке могу бити велики изазов за прекограничну регионалну сарадњу, посебно уколико на датом простору није изграђена адекватна инфраструктура. Културно-историјске препреке понекад могу бити теже за превазилажење од природних, нарочито на постконфликтним подручјима (попут граничног појаса између Немачке и Француске), или тамо где су питања положаја националних мањина још увек отворена. Језичке баријере су често потцењене, те и оне неретко представљају препреку за међурегионално прекогранично повезивање. На крају, правне, политичке и административне препреке су увек присутне и захтевају посебне напоре (Tschudi 2003, 2–3).

Са друге стране, многе ствари иду у прилог јачању еврорегионализације. Прво, фактор животне средине је изузетно битан, с обзиром да многи европски погранични региони деле исте планине, реке или језера. Сходно томе, свима је у интересу да се заштите вода или ваздух као важни ресурси и то намеће потребу за заједничком сарадњом како би се омогућио одрживи развој. Друго, економски и социјални фактори су такође значајни и могу бити моћни покретачи еврорегионализације. Треће, политички фактори су једни од пресудних. Чини се да су европске националне државе дефинитивно раскрстиле са периодом међусобног неповерења и да су спремне да јачају сваки вид прекограничне сарадње. Четврто, регионални политички представници уживају одређени легитимитет и важно је радити на томе да се и њихов глас чује на нивоу Уније (Tschudi 2003, 2–3). Пето, еврорегионализација може дати снажан допринос у превазилажењу постојећих тензија на локалном нивоу. Довољно је само видети случајеве еврорегиона које смо овде навели као примере добре праксе. Реч је о творевинама које повезују, на пример, баскијску заједницу у Француској и Шпанији, каталонску заједницу у Француској и Шпанији или Галицијце у Португалу и Шпанији. Сходно томе, еврорегиони могу бити моћно

оружје у борби против сепаратизама на тлу европских држава.

Европа региона свакако има будућност и може представљати прихватљив модел за неке друге крајеве света где постоји потреба за регионалном сарадњом. Еврорегионализам се током последњих 20 година интензивно развијао и усавршавао како у теоријском, тако и у практичном смислу. Постоји неколико ствари које указују на то да можемо рачунати на развој ове идеје и у будућности. Прво, регионална политика Европске уније представља део њене дугорочне развојне стратегије. Друго, Европска унија се на пољу регионалне политике користи објективним, а не политичким методама расподеле ресурса међу регионима. Треће, читав концепт је осмишљен да подстиче удруживање локалних заједница и кофинансирање разних пројеката. Четврто, регионална политика ЕУ је у функцији подстицања како интегрисаних тако и појединачних пројеката. Пето, учињено је много на побољшању одговарајућих формалних и неформалних институционалних капацитета када је реч о процесу доношења одлука у овој области. Последње, ЕУ у својој регионалној политици инсистира на транспарентности, што представља предуслов добре управе XXI века (Goulet 2009, 13–14).

ЗАКЉУЧАК

Савремена Европска унија се суочава са мноштвом политичких и економских изазова. Циљ Европске уније и даље је не само држање на окупу свих европских народа, већ и побољшање живота њених грађана у свим њеним деловима. У том контексту треба посматрати и идеју еврорегионализма која се спроводи већ неколико деценија, а која је у последњих 20 година добила посебан замах. Пројекат еврорегионализације није у потпуности завршен и постоји много простора за унапређење политичке, економске и културне сарадње између пограничних региона на простору ЕУ. Важно је напоменути да су искуства у пракси и више него позитивна. Показало се, наиме, да еврорегиони могу изводити различите пројекте за које региони који их чине појединачно не би имали довољно капацитета. Исто тако, еврорегионализам даје један нови и квалитетни садржај уједињеној Европи, показујући на микро нивоу да је могуће превазићи не само природне, већ и друге баријере, што је појединим европским регионима тешко полазило за руком у прошлости.

Свакако да треба очекивати бројне изазове који ће еврорегионима тек предстојити. Са једне стране, свет се све више глобализује и то усложњава политичко и економско функционисање на

локалном нивоу. Насупрот томе, у ЕУ су све присутније тенденције јачања национализама, који могу бити објективна претња за опстанак Европске уније какву данас познајемо. У том контексту, можемо очекивати продубљивање регионалне сарадње на Старом континенту као реакцију на ове две крајње могућности.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Петровић, Срђан. 2009. „Еврорегиони у функцији трансграничне сарадње земаља западног Балкана.“ Глобус 34 (34): 73–88.
- AEBR, 2019. “Members list of regions.” https://www.aebr.eu/en/members/list_of_regions.php. 8.9.2019.
- Goulet, Raphaël. 2009. *La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE: Aplicar los principios, compartir las lecciones aprendidas e intercambiar experiencias*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
- Durà, Antoni, Camonita, Francesco, Berzi, Matteo and Noferini, Andrea. 2018. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: UAB–Department of Geography
- EGTC, 2019. “Galicia-Norte de Portugal.” <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/Galicia-Norte-de-Portugal.aspx>. 9.9.2019.
- EUREGIO, 2019. “De EUREGIO, dat zijn wij samen!” <https://www.euregio.eu/en/about-euregio>. 7.9.2019.
- Evain, Ellinor. 2013. “United States of Europe: Desired State for the European Union or Federalistic Utopia?”. Master of European Studies with a Humanistic Profile. Lund University
- Lazarević, Gordana, Knežević, Ivan i Božić, Relja. 2011. *Prekogranična saradnja*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji
- Mirić, Ognjen. 2009. *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji
- Perkmann, Markus. 2014. “The emergence and governance of Euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border.” In *Euroregions: experiences and lessons*, eds. Iva Miranda Pires and Luis Dominguez, 157–181. Bern: PIE Peter Lang
- Petrović, Rajko. 2018. „Nastanak i razvoj pravnog okvira regionalne politike Evropske unije u XX veku.“ *Revija za evropsko pravo* 2-3 (20): 129–140. doi: 341.217.02(4-672EU)
- Tschudi, Hans Martin. 2003. “Euroregions: Problems and Prospects for the Creation of Euroregions on the Basis of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation and its Additional

Protocols.“ St. Petersburg: 20th Conference Europe of Regions: 1–6.

Haselsberger, Beatrix and Benneworth, Paul. 2010. “Do Euroregions Have a Future?.” *disP – The Planning Review* 183 (4): 80–94. doi: 10.1080/02513625.2010.10557114

Rajko Petrovic

EUROREGIONS – THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION?

Resume

The subject of the analysis of this work are Euroregions as specific forms of transnational cooperation in the European Union. Over the past decades, the European Union has been working intensively to implement the principles of decentralization, that is, to bring the authorities understood as service providers to citizens. Strengthening its regional capacities is one of the steps taken by the European Union. In this context, Euroregions should also be seen as forms of cooperation between different European nations. In addition to the description of some of the existing Euroregions and their advantages, the aim of this paper is to understand the significance of the Euroregion for the survival of the idea of a unified Europe, as well as to observe the same as possible alternatives between the two models of the organization of government that are imposed today – globalist and national. In this context, we will consider further the possibilities of developing the concept of the Euroregion and the obstacles that can be faced in the future. In theory, we will use the theory of regionalization and regionalism, and in terms of methods, we will use the historical method, the case study method, the statistical and comparative method.

Keywords: Euroregions, European Union, regionalization, Eurointegration, Committee of Regions.
