

PRAVNI PROBLEMI REGIONALIZMA U NEKIM ZAPADNIM ZEMLJAMA

U V O D

1. U zakonodavstvu pojedinih zemalja postoji veliko šarenilo u pogledu određivanja pojma regionalizma i regiona.

Uglavnom termin »regionalizam« razlikuje se od termina »federalizam«.

Federacija predstavlja saveznu državu koja objedinjuje veći ili manji broj republika, odnosno državnica-članica federacije, koje imaju široku zakonodavnu i izvršnu samostalnost u okviru Ustava savezne države.

Region pak predstavlja takav pravni institut koji se može pojaviti kako u unitarnim, tako i u federativnim državama. Regioni mogu predstavljati s jedne strane, teritorijalne jedinice koje imaju svoje organe sa većim ili manjim pravima i obavezama u okviru jedne unitarne države, odnosno u okviru pojedine članice federacije ili na nivou federacije, odnosno s druge strane oni mogu imati samo administrativni karakter, tj. mogu postojati samo kao administrativni regioni.

I termin »regionalizam« predstavlja kompleksan pojam, koji obuhvata više pojava, i to:

a) pre svega pojam regionalizma može označiti stvaranje posebnih administrativno-teritorijalnih ili samo teritorijalnih jedinica ili pak stvaranje posebnih oblika decentralizovanih administrativnih jedinica;

b) pojam regionalizma dalje obuhvata i ekonomski aspekt, a naročito u vezi sa pojavom regionalnog razvoja industrije i privrede uopšte;

c) najзад, pojam regionalizma može se posmatrati sa sociološkog aspekta, a u vezi sa sociološkim promenama koje nastaju ili mogu nastati uvođenjem regionalnih teritorijalnih ili administrativnih jedinica i regionalnog industrijskog i privrednog razvoja.

2. Zapaža se da je proces regionalnog razvoja zahvatio veliki broj kapitalističkih država, ali da je i prisutan i u socijalističkim državama.

Doduše, proces regionalnog razvoja nije identičan ni u svim kapitalističkim državama. Postoje velike razlike između pojedinih kapitalističkih država u pogledu forme regionalnog razvoja, intenziteta sprovođenja ovoga procesa i sa aspekta drugih kriterijuma, kao što postoje razlike i između socijalističkih država.

Mi ćemo se pri izučavanju ovog problema uglavnom zadržati na nekim problemima regionalizma u evropskim zemljama, odnosno u Sjedinjenim Američkim Državama. Zapaža se da postoje razlike između problema regionalizma u Sjedinjenim Američkim Državama i u pojedinim evropskim zemljama, zbog čega ćemo ovaj problem posebno ukratko izložiti u SAD, a posebno u pojedinim evropskim zemljama. Ovo naročito zbog toga, što su motivi za sprovođenje procesa regionalnog razvoja u SAD bili pretežno, ako ne i isključivo, ekonomskog karaktera, dok su u pojedinim evropskim kapitalističkim zemljama motivi mešovitog karaktera, kako ekonomskog, a isto tako i političkog i administrativno-teritorijalnog karaktera.

Isto tako, mogu se povući razlike u pogledu tretiranja problema regionalizma između federativnih i unitarnih država. Čini se da rešavanje problema regionalizma ima složeniji karakter u federativnim državama, dok u unitarnim državama taj problem ima jednostavnija rešenja.

Svakako da sve ove specifičnosti treba uzimati u obzir pri tretiranju problema regionalizma.

U vezi sa problemima regionalizma u kapitalističkim i socijalističkim zemljama treba uočiti činjenicu da različiti motivi iniciraju uvođenje procesa regionalnog razvoja u ovim zemljama.

U kapitalističkim zemljama osnovni motiv za uvođenje procesa regionalnog razvoja je ostvarivanje ravnomernijeg razvoja kapitalističke privrede u zemlji, pri čemu vladajuća klasa nastoji da izvuče veće profite pri lociranju industrije u pojedinim nerazvijenim područjima. Po pravilu centralna vlada ili drugi odgovarajući organi subvencioniraju kapitaliste koji žele da razvijaju industriju u regionima, čiji ekonomski razvoj zaostaje. Razume se da se tu pojavljuju i politički razlozi: da se otupi oštrica nezadovoljstva stanovništva u nerazvijenim područjima, da se spreči migracija iz nerazvijenih u razvijena područja, itd. Ali nesumnjivo ostaje predominantni motiv vladajuće klase, da posredstvom subvencija izvuče veće profite pri sprovođenju procesa ekonomskog regionalnog razvoja.

Svakako da su u socijalističkim zemljama motivi za sprovođenje procesa regionalnog razvoja drukčiji. Kao osnovni motiv je težnja da se ostvari ravnomerniji ekonomski razvoj na celoj teritoriji države, da se ona područja, oblasti, odnosno teritorije, čiji razvoj zaostaje za prosečnim razvojem čitave države mogu brže razvijati kako bi mogli dostići stepen razvoja drugih razvijenijih delova zemlje. Jedan od ciljeva je i da se spreči migracija stanovništva iz nerazvijenih u razvijena područja, kao i da se višak poljoprivrednog stanovništva zaposli u industriji, koja će se intenzivnije razvijati u manje razvijenim područjima, itd.

Kao što je već rečeno, problemi regionalizma nisu specifični samo za unitarne države. Oni se isto tako pojavljuju i u federativnim državama, i to na dva načina:

a) problem regionalizma se može pojaviti u pojedinim republikama, odnosno državama članica federativne države; tj. da se regioni stvaraju unutar pojedinih država članica federacije;

b) problem regionalizma se može pojaviti i u drukčijem obliku, tj. na nivou federacije. Ima pojava (na primer u SAD) da se od nerazvijenih delova većeg broja država članica federacije stvara region, sa posebnim pravima i ekonomskim karakteristikama (primer Apalachia ili Doline Tennesi u SAD).

Međutim, i kada se radi o unitarnim državama, neke od njih smatraju da regioni moraju da dobiju šira zakonodavna i izvršna ovlašćenja (na primer, u Belgiji, u Italiji, prema novom Ustavu i u Španiji), dok druge unitarne države ideju regionalizma ostvaruju u okviru procesa decentralizacije (na primer, Francuska).

U daljem izlaganju pokušaćemo da ukažemo na karakterne crte problema regionalizma u pojedinim evropskim zemljama i u Sjedinjenim Američkim Državama.

I — FRANCUSKI SISTEM REGIONALIZMA¹⁾

U Francuskoj postoji 37.000 opština, od kojih 23.000 imaju oko 500 stanovnika, 11.400 opština ima manje od 200 stanovnika i 3.900 opština ima manje od 100 stanovnika. Zbog velikog broja opština sa malim brojem stanovnika postoji potreba da ovi kolektiviteti obezbeđuju zajedničke i više zajedničkih službi, jer inače ne bi bili u stanju da pojedinačno obezbeđuju vršenje tih službi. Zbog toga se i razlikuju:

a) oblici udruživanja opština, kao što je sindikat opština radi vršenja jedne službe (na primer: služba za borbu protiv požara) ili interkomunalni sindikat za vršenje više službi, (na primer: za vodovod, javne pumpe, medicinsku pomoć, za školstvo i dr.);

b) oblici integracije opština, koji predstavljaju više nego prostu kooperaciju i omogućavaju kreiranje javnih ustanova, kao što su: distrikti-gradski i seoski, koji poseduju imovinu i budžet (koji obuhvata više od 300, pa sve do 3.000 opština) i gradske opštine za velike gradske aglomeracije, koje obuhvataju aglomeracije i susedne opštine (u Francuskoj sada postoje devet aglomeracija).

Treba istaći da u Francuskoj sada ne postoje neke više komunalne grupacije koje pokrivaju, na primer, ukupnost opština jednog arondismana i koje bi imale opštu nadležnost, da bi se na taj način mogle posmatrati kao više grupacije, koje bi se nalazile na stepenu između nivoa departmana i nivoa opštine.

¹⁾ *Colliard Claude Albert*: Quelques experiences régionalistes actuelles en Europe occidentale (referat podnet na Simpozijumu u Beogradu 24. do 27. maja 1979. godine); *P. Ferrari i Ch. L. Vier*: La réforme régionale u knjizi: Etudes sur le régionalisme; Bruxelles; 1973. godine; *Claude Goyard*: Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung — Bericht für Frankreich (referat podnet na Save-tovanju u Regensburgu od 23. do 25. oktobra 1975. godine); *Merle Marcel*: Le cas français (referat podnet na Simpozijumu u Beogradu, održanom od 24. do 27. maja 1979. godine); *Francis-Paul Benoit* u knjizi: Le droit administratif français; Paris; 1968. godine, str. 201—209; *Lesage Michel*: Le régionalisation en France (referat podnet na Simpozijumu u Beogradu održanom od 24. do 27. maja 1979. godine).

Region u pravnom smislu reči je javna ustanova posebnog karaktera, čija se funkcija efektivno sastoji i u izradi, projektovanju i izvršavanju planova ekonomskog razvoja. Pod regionalizacijom se podrazumeva proces delegiranja administrativnih, finansijskih, ekonomskih i kulturnih institucija, koje imaju za cilj da grupišu departmane u regione, a u svrhu da se konstituišu teritorije za administrativnu i ekonomsku akciju šireg karaktera, bolje prilagođene uslovima savremenog života, primeni tehnologije i međunarodne i ekonomske razmene, nego što su do sada predstavljali departmani.

Region je danas postao, kao i pri svom nastanku 1956. godine, područje za planiranje i za ekonomsku akciju, u okviru koje se izrađuje i izvršava plan.

Regionalizacija prema tome, ne predstavlja jednu vrstu geografskog krojenja teritorije, već proces sa ciljem da se omogući funkcionisanje administrativnih institucija. Regionalizam predstavlja sistem doktrina i ponašanja u odnosu na regionalnu činjenicu, koja implicira i osvajanje pozicija političkog karaktera.

1. Organi regiona

Postoje tri organa regiona.

(1) *Regionalni savet*, kao savetodavni organ. On je sastavljen od izabраниh članova, ali izbor članova ne vrši se putem opšteg regionalnog glasanja. Regionalni savet je sastavljen od tri grupe članova i to:

- a) poslanika ili senatora izabраниh u regionu;
- b) predsednika lokalnih kolektiviteta izabраниh od strane opštih saveta departmana regiona;
- c) predstavnika aglomeracija imenovanih od strane opštinskih saveta ili saveta urbanih zajednica.

Broj članova regionalnih saveta varira između minimuma od 29 (za region Limuzin) i maksimuma od 128 (za region Rona-Alpi).

(2) Pored regionalnog saveta postoji i *ekonomsko-socijalni komitet* sa zadatkom da daje mišljenje, a sastavljen je od predstavnika organizacija i aktivnosti ekonomskog, socijalnog, profesionalnog, porodičnog, obrazovnog, naučnog, kulturnog i sportskog karaktera regiona, imenovanih na način i pod uslovima utvrđenim Dekretom od 5. decembra 1973. godine.

(3) Izvršni organ regiona je *prefekt regiona*, u stvari prefekt departmana na čijoj teritoriji se nalazi sedište regiona.

Iz izloženog sastava organa može se primetiti, da organi regiona ne nastaju putem direktnih izbora, već na indirektnan način i da postoji samo delimično opšte pravo glasa, dok se predstavnik države — prefekt regiona — u stvari pojavljuje kao pojam dekoncentracije, a ne kao pojam decentralizacije.

2. Nadležnost regiona

Analiza regionalnih nadležnosti ukazuje na činjenicu, da se ovde radi o ograničenoj decentralizaciji, a s obzirom na neke odnose može se reći, da šta više regionalna nadležnost i ne postoji.

Pre svega jedan od organa, *ekonomski i socijalni komitet* ima samo konsultativnu ulogu i ograničava se na davanje mišljenja.

Regionalni savet je jedan od savetodavnih organa i član 6. Zakona precizira, da on daje mišljenja o poslovima iz nadležnosti regiona kao javne ustanove. Pošto region ne predstavlja teritorijalni kolektivitet već jednu ustanovu, umesto da regionu bude dodeljena opšta funkcionalna nadležnost u okviru teritorije na kojoj regionalni organi vrše svoja ovlašćenja, ta nadležnost pod uticajem principa koji reguliše javne ustanove francuskog upravnog prava, a to je *princip specijalnosti*.

Zadaci regiona su definisani na način prilično širok, ali isto tako dosta neodređen, prema odredbi člana 4. Zakona. Ti zadaci se sastoje:

- a) u proučavanjima koja su od interesa za regionalni razvoj;
- b) u predlozima koji teže da koordiniraju i racionalizuju izbor investiranja u realizaciji od strane javnih kolektiviteta;
- c) u dobrovoljnom učešću finansiranja kolektivne opreme (tj. odgovarajućih investicija) koja predstavlja direktan regionalni interes;
- d) u realizaciji investicionih projekata (tj. kolektivne opreme).

Jedan od autora koji je razmatrao problem regiona u Francuskoj (prof. Colliard) smatra da analiza uslova funkcionisanja regionalnog saveta, koji ima samo savetodavnu ulogu, ukazuje na zaključak da se ovde radi o vrlo slabom stepenu decentralizacije. Regionalni savet se pre svega sastaje vrlo retko, dva puta godišnje, za vreme perioda koji ne mogu da duže traju od ukupno 30 dana (Dekret od 5. septembra 1963. godine). Dnevni red je utvrđen od strane prefekta. Predsednik regionalnog saveta nema skoro nikakvih ovlašćenja. Izvršenje datih mišljenja od strane regionalnog saveta ne spada u nadležnost predsednika, već u nadležnost prefekta regiona.

Mišljenja koja daje regionalni savet su izvršna, ali i prefekt regiona može tražiti u roku od 15 dana, preispitivanje datih mišljenja. Mišljenja koja su protivna zakonu ili uredbi ili koja se odnose na predmet izvan nadležnosti definisanih zakonom su ništava, i njihovu ništavost oglašava putem Dekreta Državni savet.

II — PROBLEMI REGIONALIZMA U ITALIJI²⁾

Italijanski regionalizam smatra se jednim od najznačajnijih stranih iskustava. Regionalizam u Italiji znači više nego administrativnu decentralizaciju. Organizovan na principima političke autonomije regio-

²⁾ *Fàbio Lorenzoni et Francesco Merloni*: Les régions en Italie — u knjizi *Etudes sur le régionalisme*; Bruxelles; 1973 godine; *Pierre Ferrari*: Les régions italiennes; Presse Univ. de France; 1972. godine Paris.

Cuocolo Fausto: Les régions en Italie, referat podnet na Simpozijumu u Beogradu, 24. — 27. maja 1979. godine; *Colliard*, referat na Simpozijumu u Beogradu od 24. — 27. maja 1979. godine.

na, on predstavlja orinalan kompromis zmeđu federalnih i unitarnih tendencija koje su se sukobljavale posle pada fašizma. Pošto je uspostavljanje regionalizma bilo zakasnilo zbog političkih razloga, efektivno organizovanje regiona običnim statutom, koji su najbrojniji, bilo je moguće tek 1970. godine. Pretežno političkog karaktera, italijanski regionalizam se prilagođavao imperativima ekonomskog razvoja i planiranja.

Prema italijanskom Ustavu (član 114) Republika je podeljena na regione, provincije i opštine.

U Ustavu (član 115) je predviđeno da su »regioni konstituisani kao autonomna tela, sa ovlašćenjima i sopstvenim funkcijama prema principima utvrđenim Ustavom«. Ustav predviđa postojanje 19 regiona. Pri svem tom čl. 116. Ustava određuje da su oblici i posebni uslovi autonomije, prema specijalnim statutima usvojenim od strane ustavnih zakona, priznati samo za 5 od 19 regiona, i to: a) Sicilija; b) Sardinija; c) Trentin — Visoki Adidži; d) Friul — Julijska Venecija; i e) Dolina Aoste.

Na taj način između italijanskih regiona pojavljuje se bitna razlika, i to između regiona sa *specijalnim statutom* konstituisanim putem ustavnih zakona i regiona sa *normalnim (opštim) statutom*.

Svaki region ima svoj statut, donet od strane regionalnog saveta, a odobren zakonom Republike.

Pri svem tom specijalni statuti imaju formu *ustavnih zakona*. Ustavni zakoni za pet posebnih regiona (Sicilija, Sardinija, Dolina Aoste, Trentin — Visoki Adidži), doneti su 1948. godine, dok je specijalni statut za Friul — Julijsku Veneciju donet docnije — Ustavnim zakonom od 31. januara 1963. godine.

Kreiranje regiona sa običnim statutom je znatno docnije nastalo.

Organi regiona. — Organi regiona su: regionalni savet, izvršni odbor i predsednik.

Regionalni savet vrši zakonodavna i uredbodavna ovlašćenja, dok regionalni izvršni odbor je izvršni organ, a predsednik izvršnog odbora predstavlja region, proglašava zakone, upravlja upravnim funkcijama delegiran od strane države regionu, a prema instrukcijama centralne vlasti.

Predsednika i članove izvršnog odbora bira regionalni savet. Istovremeno regionalni savet bira i članove administracije regiona.

Komesar vlade, čije je sedište u glavnom gradu regiona, rukovodi upravnim funkcijama vršenim od strane države u regionu i koordinira te funkcije sa funkcijama koje vrši region.

Regioni poseduju *finansijsku autonomiju* u oblasti i u granicama ustanovljenim zakonima Republike, koji koordiniraju finansijsku autonomiju regiona sa državnim finansijama i sa finansijama provincija i opština. Država dodeljuje specijalne subvencije određenim regionima, a u cilju unapređivanja Juga i ostrva. Regionu mogu raspolagati sopstvenim izvorima prihoda koji su ili porezi i takse, posebno ustanovljeni, ili se predviđaju u određenom procentu na fiskalne državne prihode. Posebni statuti sadrže vrlo precizne odredbe koje se odnose na regionalne finansije.

Nadležnost regiona. — Regioni sa specijalnim statutom imaju pravo da sprovode zakonodavnu politiku u većoj meri autonomnu (zakonodavna nadležnost nazvana je »primarna« ili »ekskluzivna«). Logična posledica takve autonomije se sastoji u tome, što su regionalni zakoni, doneti u vršenju takve vlasti, istoga ranga kao i državni zakoni u istim materijama, i regioni mogu dakle da ukinu i državne zakone u granicama svoje teritorije.

Pored ove primarne zakonodavne nadležnosti, zakonodavna nadležnost može biti i »konkurentna«. Ova vrsta zakonodavne nadležnosti takođe je priznata regionima sa specijalnim statutom, kao i nadležnost nazvana »integracijom« državnih zakona donetih u materijama koje ne spadaju u nadležnost regiona.

Uprkos izvesnim razlikama koje postoje između pojedinih vrsta regiona ipak može se reći, da svi regioni sa specijalnim statutom imaju zakonodavnu nadležnost u izvesnom broju značajnih materija, s tim što takva zakonodavna nadležnost nije priznata regionima sa običnim statutom. Ove materije se naročito odnose na:

a) privredni sektor (industrija, trgovina, kredit);

b) javna nastava i obrazovanje (zaključno sa višim i srednjim obrazovanjem);

c) organizacija lokalnih vlasti;

d) finansije (mogućnost propisivanja neposrednih poreza).

Ustav je, prema tome, priznao regionima mogućnost da svojim propisima slede autonomni i politički pravac mada je Ustav i predvideo niz mera opreznosti i garancija da bi osigurao jedinstvenost i nedeljivost pravnog poretka.

Usvajanje široke normativne decentralizacije predstavlja se kao rešenje, koje s jedne strane dozvoljava više gipkosti u pravnom poretku a u vezi sa ostvarivanjem novih utvrđenih ciljeva od strane socijalne države, a s druge strane restitucija prirodne funkcije parlamenta, kao najvišeg organa za određivanje političkog pravca i za predstavljanje različitih tendencija svojstvenih modernom, demokratskom i pluralističkom društvu. Međutim, ostvarivanje ove decentralizacije bilo je podređeno nizu opreznosti i ograničenjima koja se manifestuju u brojnim rezervama zakonodavca, ustanovljenim u odnosu na regionalne organe.

Prvo ograničenje sastoji se u tome, što se normativna funkcija može da izražava samo u posebnim materijalima predviđenim kao materija od lokalnog značaja. Materije označene u članu 117. Ustava su, pored organizacije službi i administrativnih tela regiona, još i: 1) određivanje opštinskih područja; 2) gradska i seoska lokalna policija; 3) sajmovi i tržišta; 4) dobrotvorni zavodi i domovi, bolnička i sanitarna pomoć; 5) profesionalno i zanatsko obrazovanje; 6) školstvo; 7) muzeji i biblioteke; 8) urbanizam; 9) turizam i hotelska industrija; 10) tramvaj-ske i automobilske linije; 11) putevi, vodovodi i javni radovi; 12) plovidba i jezerska pristaništa; 13) mineralne i termalne vode; 14) rudnici i tresetišta; 15) lov; 16) ribolov u unutrašnjim vodama; 17) poljoprivreda i šume; 18) zanatstvo.

Štrogo ograničavanje nadležnosti na nekoliko materija i odsustvo materija od fundamentalnog značaja za vršenje i ostvarivanje regionalnog i političkog pravca, predstavlja jasno karakter relativne marginalnosti regionalnih nadležnosti u odnosu na nadležnosti države, za razliku od drugih iskustava normativne decentralizacije — posebno u federativnim državama u kojima je fenomen obrnut: U stvari centralna vlada ima specijalne nadležnosti, koje su rezervisane za nju i koje se najčešće odnose na opšte interese (odbrana, monetarna politika, politika prema inostranstvu itd).

Regionalne upravne nadležnosti. — Kriterijumi koji su sadržani u vezi sa određivanjem upravnih regionalnih nadležnosti, navedeni su u članu 118. Ustava Italije, koji utvrđuje tri osnovna principa. Pre svega on ustanovljava paralelizam između upravne i zakonodavne nadležnosti, koji se sastoji u tome, što su regioni nadležni u onim upravnim materijama, u kojima oni isto tako imaju normativna ovlašćenja (to su *sopstvene upravne funkcije*).

Na drugom mestu, država može delegirati regionima vršenje drugih upravnih materija, kao one koje su prenete dejstvom ustavnih odredaba (*delegirane funkcije*). Osnovna karakteristika ovih drugih upravnih funkcija sastoji se u tome, što u navedenim materijama država kao organ koji vrši delegaciju zadržava za sebe ovlašćenja da usmerava i da vrši kontrolu nad vršenjem onih poslova, koje je država delegirala regionima.

Najzad, odredba Ustava predviđa i to, da regioni u materijama svoje sopstvene nadležnosti, a isto to važi i za materije koje su im delegirane, ne vrše neposredno svoje upravne aktivnosti posredstvom svojih sopstvenih upravnih službi, organa ili biroa, već regioni poveravaju aktivnost materijalnog izvršavanja njihovih ovlašćenja uzetih izolovano, na *subregionalne lokalne organe* (provincije, opštine i druga javna tela). Uloga koju u ovim poslovima ima region se sastoji u tome, da region predstavlja subjekt ovlašćen da vrši delegiranje prava, što znači da vrši posebnu upravnu funkciju, s tim što region vrši funkciju usmeravanja, podsticaja i kontrole nad javnim telima koja su mu podređena.

Treba dodati da je država rezervisala za sebe i funkciju usmeravanja i koordinacije aktivnosti regiona.

Sistem kontrole. — Kontrola koju vrše državni organi nad regionima nema klasičnu formu hijerarhijske kontrole.

Pre svega predsednik Republike može raspustiti regionalni savet dekretom, koji mora biti obrazložen, a postoji statutarno mišljenje parlamentarne komisije za regionalna pitanja u slučajevima predviđenim Ustavom. Kada je regionalni savet raspušten, funkciju regionalnog saveta ne vrši privremeno državni organ, već komisija sastavljena od tri građanina, koji su ovlašćeni da vrše kontrolu u pogledu izvršavanja redovnih upravnih poslova i da sprovedu izbore i uvedu u dužnost novi regionalni savet, u maksimalnom roku od tri meseca.

Kontrola državnih organa sastoji se u odobravanju statuta regiona od strane parlamenta, a sem toga kontrola zakonodavne aktivnosti regiona vrši se u dvostrukoj formi, tj. u obliku preventivne i posteriorne kontrole zakonitosti.

Smatra se da država ne može da ispituje oportunitost (celishodnost) zakonodavnog akta regiona.

U vezi sa kontrolom nad upravnom aktivnosti regiona najpre treba pomenuti kontrolu u obliku *rešavanja sukoba nadležnosti*. Sporove u vezi sa rešavanjem sukoba nadležnosti rešava Ustavni sud.

Druga vrsta kontrole je opšta kontrola zakonitosti nad aktima regiona. Kada su u pitanju akti *običnih regiona*, sporovi se iznose pred decentralizovani državni organ, kontrolnu komisiju ustanovljavaju u sedištu svakog regiona. Što se tiče regiona sa *specijalnim statutom*, ovu kontrolu u regionu Dolina Aosta vrši Komisija za koordinaciju, koja ima mešoviti sastav (državni i regionalni), a u drugim regionima — sekcije Računskog suda (Sicilija) ili deleigrani organ Računskog suda. Predmet spora pred ovim organima jeste pitanje zakonitosti akta uprave.

III — PRAVNI POLOŽAJ REGIONA U BELGIJI³⁾

Belgijske institucije, koje se karakterišu velikom stabilnošću za vreme više od 100 godina, u toku poslednjih desetak godina su pretrpele duboke promene, i to upravo posle ustavne revizije u godinama 1967. do 1971. godine.

Ova revizija potvrdila je podelu zemlje na *četiri jezička regiona*, a u vezi s tim i postojanje različitih pravnih državnih celina, zatim na *tri kulturne zajednice, na tri ekonomsko-društvena regiona* i na *pet aglomeracija i federacija opština*.

Ove promene se objašnjavaju uglavnom političkim i ekonomskim faktorima.

Među političkim faktorima potrebno je zadržati se na činjenici postojanja zajednice holandskog izražaja u okviru unitarne države, koja je dugo vremena bila posmatrana kao zajednica francuskog izražaja i na reakciji pri ovakvom stavu od strane frankofona.

Među ekonomskim faktorima potrebno je navesti staranje o ostvarivanju planiranja, koje će biti bolje usklađeno sa različitim regionalnim interesima, kao i želja da se približe centri odlučivanja centrima njihovog izvršavanja.

Belgija je podeljena na četiri jezička regiona: a) region francuskog jezika; b) region holandskog jezika; c) region nemačkog jezika; i d) region dvojezičkog karaktera u Brislu kao glavnom gradu. Granice jezičkog regiona su utvrđene zakonom i mogu se menjati samo putem zakona, pod uslovom da se ostvari posebna većina u parlamentu.

³⁾ Dr Jacques Stassen, referat podnet na Simpozijumu u Regensburgu, održanom od 23. do 25. oktobra 1975. godine; Jean Beaufays: La politique économique régionale de la Belgique, u knjizi: Etudes sur le régionalisme; Bruxelles; 1973. godine; Guy Soumeryn: L' article 107 quater ou le régionalisme en Belgique, u knjizi: Etudes sur le régionalisme; Bruxelles; 1973.

Postoje tri kulturne zajednice, i to: Kulturna zajednica francuskog jezika; b) Kulturna zajednica holandskog jezika; c) Kulturna zajednica nemačkog jezika. Kulturne zajednice su istovremeno i pravne celine, različite od države i one primaju sopstvene organe, kulturne save- te kao reprezentativne skupštine zajednice.

Kulturni savet francuske i holandske zajednice su sastavljeni na identičan način. Kulturni savet francuske zajednice obuhvata poslanike i senatore Nacionalnog parlamenta, koji pripadaju frankofonskoj je- zičkoj grupi. Kulturni savet holandske zajednice obuhvata poslanike i senatore koji pripadaju holandskoj jezičkoj grupi. Navedena dva kul- turna saveta imaju i normativna ovlašćenja zakonodavnog karaktera u granicama njihove nadležnosti, koja im je zakonom dodeljena (da iz- daju dekrete).

Za Kulturni savet zajednice nemačkog jezika donet je specijalni statut, koji se odnosi na stanovništvo koje ne broji više od 60.000 lica.

Kulturni saveti nemaju pravo da propisuju poreze. Nacionalni parlament je ovlašćen da odlučuje o globalnom iznosu koji treba da bude dodeljen svakome savetu.

Društveno-ekonomski regioni. — Ustav Belgije se ograničava samo na činjenicu da u Belgiji postoje tri regiona: *Valonski region*, *Flamanski region* i *Briselski region*. Ustav je poverio zakonodavcu ovlašćenie da kreira organe regiona i da im odredi nadležnost, pri čemu zakonodavac treba da reguliše i pitanie izbora članova odgovarajućih organa regiona, ali se pri tome izuzima jezička materija, kao i materija koja se odnosi na nadležnost kulturnih saveta.

Zakonom o regionalizaciji privremenog i pripremnog karaktera od 1974. godine izvršena je podela Belgije na tri regiona, a istovremeno je ovaj zakon ustanovio za svaki od regiona *regionalni ekonomski savet* i u vladi *ministarski komitet* za regionalne poslove. Ekonomski savet za Valonski region i za Holandski region sastavljen je od senatora, koji imaju prebivalište u odgovarajućem regionu. Ekonomski savet za Bri- selski region obuhvata pored senatora koji imaju domicil u ovom re- gionu, i izvestan broj članova Saveta aglomeracija Brisela.

Tri ministarska komiteta su sastavljena od članova centralne vla- de, imenovani kraljevskom odlukom, a na predlog Ministarskog saveta. Regionalni ekonomski saveti su konsultativni organi, čija mišljenja mo- gu, prema odgovarajućem slučaju, biti formulisana po sopstvenoj ini- cijativi ili da predstavljaju obavezu u pogledu davanja mišljenja.

Društveno-ekonomska regionalizacija u stvari predstavlja ekonom- sku decentralizaciju, koja je realizovana na osnovu Zakona 15. jula 1970. godine.

Regionalna privredna politika u Belgiji objašnjava se činjenicom, da postojanje dispariteta između regiona u unutrašnjosti jedne zemlje povlači potrebu da se pristupi politici regionalnog razvoja, zasnovanoj na strogim ekonomskim analizama, obezbeđujući na taj način ne samo unutrašnju koherentnost u preduzetim merama, već isto tako i njihovu saglasnost sa nacionalnom politikom, pa šta više i sa politikom supra- nacionalnog razvoja.

IV — PROBLEMI REGIONALIZMA U ŠPANIJI⁴⁾

Zahtevi regionalista i autonomista koji su nekada kvalifikovani i kao separatistički zahtevi, predstavljaju konstantu u političkoj španjskoj istoriji. Ti zahtevi su se tradicionalno manifestovali u izvesnim perifernim regionima, kao što je to Katalonija, zemlja Baska, region Gali (na severozapadu Španije, uz obalu Atlantika) koji su predstavljali zajednice vezane za svoje jezike, za svoju kulturu i za etnologiju i, označavajući svoje razlike sa centrom poluostrva. Ovde se može uvrstiti isto tako i provincija Leone i stara Kastilja.

Španski ustav od 28. oktobra 1978. godine, posvećuje VIII glavu teritorijalnoj organizaciji države u odredbama čl. 137 — 158. Ova glava VIII je podeljena na tri odeljka: prvi dosta kratak (čl. 137 — 139) je posvećen opštim principima, drugi koji isto tako sadrži tri člana (čl. 140 — 142) odnosi se na lokalnu upravu i postavlja principe koji se odnose na opštine i provincije. Treći odeljak koji sadrži 16 članova (čl. 143 — 148) nosi naslov »*autonomne zajednice*«. Ovaj odeljak sadrži bitne odredbe koje predstavljaju okvir u koji se integriraju posebni statuti ovih zajednica. Autonomna zajednica predstavlja posebnu formu političke upravne organizacije za izvesne teritorijalne kolektivitete. Prema odredbama čl. 143. Ustava mogu se konstituisati kao autonomne zajednice tri vrste kolektiviteta, i to:

a) pogranične pokrajine (provincije) koje imaju istorijske, kulturne i ekonomske zajedničke karakteristike;

b) ostrvske teritorije;

c) pokrajine (provincije) koje imaju istorijski regionalni entitet (biće), tj. koje predstavljaju istorijsku regionalnu jedinicu.

Pri svem tom član 144. Ustava predviđa, da izuzetno zbog motiva nacionalnih interesa, Generalni kortet (Kongres i Senat) može dozvoliti konstituisanje autonomne zajednice kada njeno područje ne prelazi obim jedne pokrajine i kada ona ne ispunjava uslove iz odredaba člana 143. Ustava.

1. Pravo na autonomiju

Član 2. Ustava — pošto je proklamovao nerazrešivo jedinstvo španjolske nacije, zajedničku i nedeljivu otadžbinu svih Španjolaca priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnostima i regionima koji sačinjavaju Španiju. Pravo inicijative za postavljanje zahteva za priznavanje autonomije pripada zainteresovanim opštim savetima, tj. save-todavnom organu pokrajine (provincije) i dvotrećinskoj većini opština čije stanovništvo predstavlja najmanje većinu biračkog tela svake pokrajine ili svakog ostrva. Inicijativa ako ne uspe, može biti ponovljena u roku od pet godina.

⁴⁾ Lopez Rodó Laureano: Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung in Spanien; Bonn, 1976; Colliard, referat podnet na Simpozijumu održanom 24. do 27. maja 1979. god.; Ustav Španije od 1978. god. (objavljen u »Arhivu za pravne i društvene nauke«, br. 4/79).

2. *Režim autonomije*

Autonomija sadrži ograničenja i sastoji se u raspodeli nadležnosti između država i autonomne zajednice, čija su pravila utvrđena odredbama čl. 148 i 149. Ustava. Opšta ograničenja autonomije proističu iz opšteg principa, prema kome autonomne zajednice ulaze u okvir španske države. Na taj način različiti statuti autonomnih zajednica ne mogu implicirati, ni u kakvom slučaju, neke ekonomske ili društvene privilegije. Slobodna cirkulacija lica i dobara predstavlja osnovni princip koji nikakva vlast ne može ograničavati ili stavljati neke prepreke. Svi Španjolci uživaju ista prava i imaju iste dužnosti u bilo kom delu državne teritorije. Autonomija priznata pojedinim kolektivitetima ne sadrži pravo autonomnih zajednica da se udruže među sobom. Pri svem tom neki ugovori mogu biti zaključeni između autonomnih zajednica, a u cilju da zajednički upravljaju nekim službama, pri čemu takvi ugovori moraju biti notificirani u Kortesu.

3. *Statuti ili pravila autonomije*

Autonomija jedne autonomne zajednice je određena njenim statutom. Nacrt statuta se podnosi Kortesu (Parlamentu) u cilju da ga usvoji i da ga donese po postupku kao što se donosi zakon. Na taj način statut autonomne zajednice predstavlja zakon španske države. Statuti autonomnih zajednica određuju ime zajednice, vodeći posebno računa o istorijskom identitetu, ograničenju teritorija, nazivima, organizaciji i sedištu autonomnih institucija autonomne zajednice.

4. *Raspored nadležnosti*

Raspodela nadležnosti između države i svake autonomne zajednice se ostvaruje vrlo precizno u okviru utvrđenih principa sadržanih u Ustavu Španije. Raspodela nadležnosti vrši se na taj način, što se u članu 148. Ustava nabrajaju nadležnosti autonomnih zajednica, a u članu 149. nadležnosti države. Poslednja alineja člana 149. Ustava raspravlja problem »konkurentskih nadležnosti«. Najpre s jedne strane se naglašava da materije koje nisu isključivo dodeljene državi. Ustavom, mogu da budu vršene od strane autonomnih zajednica prema njihovim odgovarajućim statutima. U navedenoj odredbi Ustava isto tako se navodi, da nadležnost u materijama koje nisu označene u statutima autonomnih zajednica, pripadaju državi. Prema tome, u slučaju konkurentne nadležnosti između države i autonomne zajednice, državna norma prevagnuće u svim domenima, koji nisu isključivo rezervisani za autonomne zajednice. Prema tome, konstatuje se dakle superiornost državnog prava u svim domenima, koji nisu izrično rezervisani za autonomne zajednice prema odredbama njihovih statuta, a u okviru nadležnosti nabrojanih članom 148. Ustava.

5. Organi autonomnih zajednica

Institucionalna organizacija autonomnih zajednica se zasniva na zakonodavnoj skupštini, izabranoj putem opšteg prava glasa, prema jednom sistemu proporcionalne reprezentacije, kombinovanog sa reprezentacijom različitih teritorijalnih zona.

Izvršne i administrativne funkcije su poverene *upravnom savetu*. Na čelu ovog saveta se nalazi *predsednik*, izabran od strane skupštine između članova saveta i imenovanog od strane kralja.

Predsednik i članovi saveta su politički odgovorni pred skupštinom autonomne zajednice.

6. Finansijski režim

Finansijski režim autonomnih zajednica je regulisan odredbama čl. 156, 157. i 158. Ustava.

Autonomne zajednice mogu postupiti kao delegati ili saradnici države u pogledu ubiranja, upravljanja i likvidacije izvora sredstava ovih zajednica.

Ustavom se isto tako predviđa mogućnost da i budžet može biti izvor sredstava autonomnih zajednica.

Autonomne zajednice uživaju finansijsku autonomiju, a u cilju da bi mogle da vrše i da razvijaju svoje kompetencije. Član 157. Ustava precizira izvore finansijskih sredstava autonomne zajednice. Neki izvori sredstava su ustupljeni od strane države ili proizilaze iz državnih izvora sredstava a na taj način, što autonomne zajednice imaju pravo da zavode dopunske poreze. Mogu postojati takođe i porezi i takse koje isključivo pripadaju autonomnim zajednicama i koje su ustanovljene od strane tih zajednica. Autonomne zajednice mogu imati prihoda od svoje imovine, a mogu uzimati i kredite.

7. Stepen autonomija i režim kontrole

Autonomija autonomnih zajednica je vrlo značajna, pošto se radi ne samo o administrativnoj autonomiji, već isto tako i o zakonodavnoj autonomiji, a u okviru principa o raspodeli nadležnosti.

Da bi se mogao oceniti stepen autonomije, potrebno je da se ispita da li postoji sistem kontrole, i ukoliko postoji, kakav je njegov mehanizam. Zaista postoji sistem kontrole i on ukazuje upravo na to, da se pojavljuje vrlo visoki stepen autonomije.

U materiji *lokalnog zakonodavstva* najpre postoji samo *kontrola ustavnosti*, koju vrši Ustavni sud kada se radi o normativnim aktima koji imaju snagu zakona, a koji su usvojeni u okviru raspodele ustavne nadležnosti.

Kada se radi o *zakonodavnim funkcijaam delegiranim od strane Kortesa*, u domenima koji prevazilaze raspodelu nadležnosti izvršenu od strane Ustava, kontrolu vrši *Vlada*, a posle pribavljenog mišljenja Državnog saveta.



Kada se radi o aktivnosti *upravnog karaktera*, a u pogledu onoga što se odnosi na autonomnu upravu i pravila uredbodavnog karaktera, kontrola se vrši od strane *upravnog sudstva*.

U ekonomskoj i finansijskoj materiji kontrolu vrši *Računski sud* Španske države.

Može se konstatovati visok stepen autonomije u meri, gde se kontrola vrši jedino od strane *sudskih organa*, sa izuzetkom fakultativne delegacije nadležnosti od strane Kortesa, kada se pojavljuje kontrola Vlade, ali posle pribavljanja odgovarajućeg mišljenja od strane *Državnog saveća*.

Na osnovu izloženog može se zaključiti, da je s obzirom na obim, mehanizam i druge činjenice, autonomija koja je priznata španskim Ustavom u korist autonomnih zajednica, vrlo značajna.

V — PROBLEMI REGIONALIZMA U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA⁵⁾

Dok države članice u SAD predstavljaju političku podelu, regioni predstavljaju teritorijalne jedinice, koje mogu biti manje ili veće od država članica.

I — Regionalne celine u koje su grupisane države

Regionalna politika predstavlja ukupnost mera koje preduzimaju javne vlasti u cilju da unaprede ravnomerniju podelu i rast stanovništva, ekonomske aktivnosti i razvoj, a unutar svakog odgovarajućeg prostora. Regionalna politika Sjedinjenih Američkih Država je novijeg datuma.

1) *Regionalne ekonomske podele*. — Departman za trgovinu SAD od 1956. godine izvršio je regrupaciju država u osam homogenih (tj. jednorodnih) ekonomskih regiona. Homogenost ovih regiona se oslanja na tri grupe kriterijuma: dohodak, zaposlenost i stanovništvo.

Osam regiona, na ovaj način definisanih, su sledeći: Nova Engleska, Srednji Istok (ili Srednji Atlantik), Velika Jezera, Doline, Jugoistok, Jugozapad, Stenovite Planine i Daleki Istok. Svaki region obuhvata određen broj država-članica u celini. Ova regrupacija je izvršena posle mnogobrojnih američkih analiza regionalne ekonomije.

2) *Regionalne službe za ekonomski razvoj*. — Na nivou Federacije postoji *Ekonomska služba (administracija)* za razvoj, i to je glavni or-

⁵⁾ *Johnson Claudius*: State and Local Government; New York; Thomas Y. Crowell Company; 1950; *Paul Romus*: La politique régionale des Etates Unis d'Amerique. Edition de l'Université de Bruxelles; 1974; *Monreo Newman*: The political Economy of Appalachia; Lexington Books; Massachusetts; Toronto—London; 1972; *Williams Kbrussat*: The administrative aspect of regionalism within the United States of America; Mexico City; 1974; *Wlaker David*: American Multi-state regionalism: presistent but problematic; referat podnet na Simpozijumu u Beogradu održanom od 24. do 27. maja 1979. godine.

gan odgovoran za regionalnu politiku. Ovaj organ je podelio teritoriju SAD na šest regiona, s tim što se na čelu svakog regiona nalazi *Biro za regionalni ekonomski razvoj*, koji je ovlašćen za koordinaciju između različitih ministarskih departmana.

II. — Regionalna celina u koje se grupišu države-članice i delovi države

Prva po datumu nastajanja američka regionalna podela na ovom nivou je nastala u okviru upravljanja celokupnim rečnim basenom, kreirana 1963. godine u vidu *Direkcije (Uprave) Tenesi Doline*.

U cilju rešavanja regionalnih problema kreirane su 1965. godine *regionalne komisije*, koje imaju određena ovlašćenja na celokupnoj teritoriji koja obuhvata državu-članicu u celini ili delove država-članica pod uslovom da su ovi regioni ekonomskog razvoja tako ograničeni, da se nalaze u državama-članica koje se graniče jedne s drugima. Ovi ekonomski razvojni regioni su sada svedeni na broj 7, i to su: Aljaska, Apalači, Obalne Doline, Četiri Uгла, Nova Engleska, Ozarks i Gornja Jezera. Ovi ekonomski regioni su nastanjeni sa blizu 40 miliona stanovnika i 21,40% stanovništva SAD.

Ciljevi regionalne politike

Regionalni Zakon iz 1965. godine donet je u cilju »da obezbedi pomoć za javne radove i olakšice razvoja, kao i svaku drugu finansijsku pomoć, kao i programiranje i koordinaciju neophodnu za ukidanje nezaposlenosti i delimične zaposlenosti, značajne i hronične, koje vladaju zonama i ekonomskim regionima koji su u bedi«.

Sledeće odredbe jasnije objašnjavaju ciljeve koje zakonodavac želi da ostvari: »Kongres izjavljuje da je održavanje na visokom nivou nacionalne ekonomije pitanje od vitalnog značaja za bitne interese SAD, ali da izvesni naši regioni, kaunti (političko-teritorijalne jedinice) i zajednice trpe od nezaposlenosti, od privremene i nedovoljne uposlenosti koje su značajne i hroničnog karaktera. Da bi se rešili ovi problemi federalna Vlada u zajednici sa vladama država-članica mora pomagati zone i regione nezaposlenosti, odnosno nedovoljne uposlenosti preduzimanjem efikasnih mera, a u cilju izrade novih programa i finansiranja javnih radova i njihovog ekonomskog razvoja«.

Iz navedenih zakonskih tekstova uglavnom može se, prema nekim autorima, zaključiti da regionalna politika SAD ima za ciljeve da:

a) smanji, pa šta više da ukine nezaposlenost, odnosno nedovoljnu uposlenost koja postoji u nedovoljno razvijenim regionima; pitanje zaposlenosti je pokretač ove politike;

b) regioni u kojima postoji značajna nezaposlenost moraju biti pomagani javnim investiranjima od strane federalne Vlade i od strane vlada država-članica;

c) investiranja i pomoći koje ta investiranja podrazumevaju, moraju biti plasirana u okviru regionalnog programa;

d) politika u regionima mora omogućiti autonomni razvoj regiona koji će biti pomagani.

Ovi ciljevi su, prema jednom autoru, malo u kontradikciji sa izvesnim principima koji su vladali do nedavno američkim ekonomskim životom: verovanje u vrline konkurencije između regiona, da bi se omogućio njihov maksimalni rast; verovanje u privatnu inicijativu, što znači u odsustvo intervencije od strane države; neosporno pravo osvajanja prirode u cilju zadovoljavanja sopstvenih potreba; ljubav za promenama, što treba da bude sinonim progressa.

Regionalna politika SAD implicira izvestan broj mera, koje zvuče čudnovato u američkom kontekstu:

a) radije treba pružati pomoć regionima koji se nalaze u teškoći, nego čekati uspostavljanje spontane ravnoteže u raspodeli ekonomske aktivnosti;

b) pružanje pomoći preduzećima u regionu uzetom u njegovoj celini;

c) bolje je kreirati nova radna mesta u regionima koji trpe od nezaposlenosti, nego vršiti značajnu migraciju nezaposlenih;

d) radije ostvarivati regionalno programiranje, nego sprovesti politiku *laissez faire* na nacionalnom nivou.

Instrumenti regionalne politike

Instrumenti kojima se regionalna politika služi u SAD mogu biti razvrstani u četiri osnovne kategorije: a) pomoći za infrastrukturu; b) pomoći za privredni razvoj; c) tehnička pomoć i d) pomoć za zanatstvo.

1. *Pomoći za infrastrukturu.* — Regionalni zakon iz 1965. godine, nosi ustvari naziv »Zakon o javnim i ekonomskom razvoju«, zbog čega nije ni čudo da pomoći za infrastrukturu zauzimaju vrlo značajno mesto u ovoj politici. Sekretarijat za trgovinu može, u formi novčane pomoći ili zajmova, finansijski doprinosti realizaciji regionalne infrastrukture, kao što su: osvajanje ili upravljanje terenima, javne službe (vodovod, kanalizacione mreže), industrijske baze, kontrola zagađivanja (otpadnih voda), lučke pogodnosti, regionalni aerodromi.

2. *Pomoći privredi (preduzećima).* — Sekretarijat za trgovinu može odobriti zajmove ili svoju garanciju na zajmove preduzeću u meri kada ovi zajmovi doprinose finansiranju kupovine terena, materijala i opreme za konstrukciju i preobraćanje nepokretnosti.

3) *Tehnička pomoć.* — Sekretarijat za trgovinu SAD može obezbediti tehničku pomoć, i to kako regionalnoj i lokalnoj upravi, tako i preduzećima u formi studijskih projekata, operativne pomoći, procene potrebe i potencijala regiona, tehničkih informacija, istraživanja tržišta. Pomoći, koje mogu da iznose do 75% od cene administrativnih troškova, mogu biti dodeljena bilo subjektivima ove tehničke pomoći, bilo organizacijama koje obezbeđuju ovu pomoć preduzećima.

4) *Pomoći radnoj snazi.* — Osnovne mere koje se odnose na radnu snagu bile su sadržane u Zakonu o formiranju i razvoju radne snage u 1969. godini. Te mere se odnose na profesionalnu organizaciju i readaptiranja i na transfer radnika.

U daljem izlaganju zadržaćemo se na prikazu regiona Apalači.

REGION APALAČI

Apalači predstavljaju širok prirodni region koji se karakteriše planinskim lancem, koji se prostire gotovo paralelno sa atlantskom obalom SAD, na jednoj distanci koja varira između 200 i 300 kilometara ove obale. Region Apalačija obuhvata područje od države Njujork i jezera Iri na severu do države Džordžije i Alabame na jugu, na jednoj dužini otprilike 1500 kilometara i srednjoj širini od 300 kilometara, obuhvatajući teritoriju od oko 500.000 kvadratnih kilometara.

Program regiona Apalači obuhvata 13 američkih država, koje su 1970. godine imale ukupno stanovništvo od 18,2 miliona stanovnika. Region Apalači obuhvata Zapadnu Virdžiniju u celini i pojedine teritorijalne jedinice 12 drugih država (ukupno obuhvata 397 kauntija — osnovnih teritorijalnih jedinica u SAD), koje, inače, s obzirom na geografsku strukturu, pripadaju prirodnom regionu Apalači.

Ivice Apalačija sadrže najznačajnije ugljene bazene SAD i nekoliko od njenih glavnih centara crne metalurgije. Na ovom području šuma je bila eksploatisana u velikim razmerama, tako da je to dovelo zemljište u stanje erozije, a eksploatacija uglja sa površinskim kopom činila je pejzaž haotičnim. Potoci i reke na ovom području bile su zagađene kiselinama nastalim iz rudnika, koje su ubijale svaki biljni i životinjski svet.

Međutim, destrukcija životne sredine sačinjavala je samo jedan od aspekata eksploatacije Apalačija. Stanovnici su isto tako bili eksploatisani kao i prirodni izvori. Bogatstvo i moć ugljenokopnih korporacija omogućavala je da vladaju lokalnom politikom, da izbegavaju poreze i odredbe respektivnog zakonodavstva. Prema tome, javna investiranja (u škole, javne službe, puteve) bila su zanemarena, lišavajući na taj način stanovnike obrazovanja i brige za zdravlje, na šta su oni normalno imali pravo i sve je to vodilo ka kumulativnom zastojanju regiona.

Treba zapaziti i činjenicu da se stanovništvo Apalačija u toku proteklih decenija smanjilo za 2.000.000 stanovnika usled iseljavanja. Region je doživeo naročito značajno zaostajanje u njegovim ugljenokopnim aktivnostima. Poljoprivreda, naročito u zaostalim planinskim zonama, je u velikoj meri predstavljala jedinu aktivnost opstanka koju su činile vrlo usitnjene farme, eksploatišući krajnje siromašnu zemlju. Nezaposlenost sa 8,8 aktivnog stanovništva bila je dvostruko veća u odnosu na prosečan procenat nacionalne nezaposlenosti. Nepismenost i loše zdravlje stanovništva davali su Apalačima fizionomiju jednog nerazvijenog regiona. Nivo nacionalnog dohotka po stanovniku predstavljao je indeks 76 (SAD = 100), ali zone rudnika u Kentakiju imale su indeks 45. Region Apalači prema tome predstavljao je paradoks, bu-

dući da je bilo ostrvo siromaštva, a u središtu izobilja, tj. regiona severoistočno i na srednjem zapadu sa kojima se graničio na istoku i na zapadu, a koji su regioni predstavljali jedne od najrazvijenijih regiona u SAD.

Pravni položaj regiona Apalači regulisan je *Zakonom o regionalnom razvoju Apalačija od 9. marta 1965. godine*. Cilj donošenja ovog zakona sastojao se u organizovanju pomoći regionu kako bi se mogao suprotstaviti svim posebnim problemima, u unapređivanju njegovog ekonomskog razvoja i u omogućavanju zajedničke akcije federalne Vlade i vlada država-članica, akcije koja bi trebalo da stvori pogodnosti potrebne za dalji razvoj regiona i za rešavanje problema i zajedničkih potreba na koordiniranoj regionalnoj bazi. Javne investicije koje je trebalo da budu realizovane u regionu, prema navedenom zakonu, morale su da budu koncentrisane u zonama gde postoje dovoljne mogućnosti za dalji ekonomski i društveni rast u budućnosti i gde će eskontna stopa investiranih kapitala biti najveća. Države-članice biće odgovorne za sprovođenje projekata u granicama njihovih teritorija, a one će dobiti pomoći predviđene navedenim zakonom.

Zakon predviđa ustanovljenje *regionalne Komisije za Apalači*, u kojoj učestvuju istovremeno i predstavnici federalne Vlade i predstavnici 13 država članica regiona Apalači. Funkcije ove komisije su utvrđene zakonom.

Zakonom su predviđena i određena ulaganja u infrastrukturu i za razvoj privrede. U vremenu od 1965. do 1973. godine, Komisija je potrošila u cilju razvoja regiona Apalači oko 2 milijarde dolara. Ova sredstva su utrošena za potrebe infrastrukture, dok je celokupni program za razvoj regiona Apalači koštao u vremenu od 1965. do 1973. godine ukupno 4.029 miliona dolara.

U vremenu od 1960. do 1970. godine stanovništvo u regionu Apalači se povećalo za 2,7% 1970. godine. Nezaposlenost je iznosila 4,9% u odnosu za srednju nacionalnu stopu od 4,8%.

Nivo prihoda po stanovniku je porastao od indeksa 76 u 1962. godini na indeks od 81 u 1970. godini, što predstavlja veće povećanje u odnosu na prosečan američki dohodak.

Posle više od jedne decenije opadanja, industrija uglja je zabeležila njenu obnovu u godini 1969/70.

U celini, naročito južni deo regiona Apalači je doživeo najznačajniji razvoj. Naprotiv, izvesne zone centra, kao što je Kentaki, imali su dohodak čiji je indeks iznosio 50.

Dr Slavoljub Popović
professeur

LES PROBLÈMES JURIDIQUES DU RÉGIONALISME DANS CERTAINS PAYS OCCIDENTAUX

— Résumé —

Dans son article l'auteur a d'abord mis en relief que dans la législation de certains pays existent des variétés en ce qui concerne la détermination de la notion du régionalisme et de la région. Dans son exposé ultérieur il a essayé de déterminer avec plus de précision ces faits. L'auteur a souligné que les problèmes du régionalisme sont plus complexes dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaristes. Il a exposé l'opinion que dans les pays occidentaux le motif fondamental pour l'introduction du processus du développement régional est la réalisation du développement plus uniforme de l'économie capitaliste dans le pays auquel cas la classe dirigeante s'efforce de tirer de plus grands profits à l'occasion de l'établissement de l'industrie dans certaines régions sous-développées, en premier lieu des subventions qui sont accordées aux régions sous-développées.

Dans la suite de son exposé l'auteur attire l'attention sur les caractéristiques fondamentales du *système français du régionalisme* en signalant les organes de la région et leur devoirs, ainsi que la compétence de la région.

Le régionalisme italien est considéré comme l'une des plus importantes expériences. Il représente le compromis original entre les tendances fédérales et unitaires. En Italie existent deux sortes de régions, à savoir: avec le statut spécial, constitué au moyen des lois constitutionnelles et les régions avec le statut normal (général).

En Belgique après la réforme constitutionnelle effectuée dans les années allant de 1967 à 1971, l'institution du régionalisme a obtenu plusieurs formes. Quatre régions ont été formées conformément aux langues de pratique courante, ensuite trois communautés culturelles, trois régions socio-économiques et cinq agglomérations et fédérations des communes.

En Espagne la nouvelle Constitution du 28 octobre 1978 a consacré des dispositions importantes à l'institution des »communautés autonomes«. Par la Constitution est réglementée le droit à l'autonomie, le régime de l'autonomie, l'adoption des statuts pour les communautés autonomes, le répartition des compétences, les organes le régime financier et le contrôle d'Etat sur les communautés autonomes.

Aux Etats-Unis d'Amérique existent plusieurs formes de l'institution des régions. En premier lieu il y a des ensembles régionaux dans lesquels sont groupés les Etats, ainsi que les ensembles régionaux dans lesquels sont groupés les Etats-membres et certaines parties des Etats (par exemple la Direction de la Tennessee Vallée et autres). L'auteur a indiqué les buts et les instruments de la politique régionale. Il a particulièrement consacré l'attention à la situation juridique de la région des Appalaches.

