

O izazovima lokalnog regionalnog razvoja²

Kastelsova (Castells, 1989) misao o porastu značaja prostora tokova podstakla je akademsku diskusiju o (tradicionalnom) pojmu teritorijalnosti. U ovom smislu se može reći da je do 1980ih godina proces regionalizacije dominantno posmatran u okvirima nacionalne države, a nakon toga u širem kontekstu globalizacije (Keating 1997) i promenljivih identiteta, koji se zasnivaju na poverenju i simboličkoj razmeni između kolektiviteta i pojedinaca, a ne na neupitnom pripadanju tradicionalno definisanim (prostornim) entitetima (Paasi, 1999). Do 1980ih godina fokus politike regionalnog razvoja je bio na homogenizaciji nacionalne ekonomije kroz reprodukciju osnovnih socioekonomskih i infrastrukturnih uslova u manjim prostornim celinama. Regionalni razvoj je bio u nadležnosti centralne države (čija se kompetentnost u ovom pogledu podrazumevala), dok su manje prostorne celine (regioni) stavljanje u pasivan položaj spram mera državne politike, ostajući međusobno suštinski nepovezane. Malo ili nimalo pažnje posvećivano je mogućim socioekonomskim vezama između ovih prostornih celina i potencijalnim prelivajućim (*spillover*) razvojnim efektima (Monastiriotis & Petrakos 2009:2-3).

Koncept novog regionalizma ukazuje na promenu u prostornoj dimenziji socio-ekonomskog razvoja u doba globalne konkurencije i zahteva za sve većom ekonomskom fleksibilnošću i stalnim inovacijama.³ Nacionalne države nalaze se pred izmenjenim zadatkom (prostornog) razvoja, koji se zasniva na identifikovanju i eksploataciji unutarnjih lokalnih potencijala i sinergiji delanja lokalnih aktera na stvaranju specifičnog socio-ekonomskog profila određene prostorne celine (regiona). Uspešnost razvoja takvih prostornih celina (regiona) ne može se pratiti isključivo na osnovu ekonomskih pokazatelja, te se uvodi pojam teritorijalnog kapitala, koji sačinjavaju dve grupe elemenata. Prva se odnosi na fiksna dobra, poput komunalne i socijalne infrastrukture, prirodnih resursa, materijalne kulture i nasleđa i sl. Druga grupa se odnosi na relacione elemente: običaje, neformalna pravila, specifična razumevanja, kao i institucionalno okruženje (formalna pravila, prakse, strategije, politike) (Storper 1997). Kreiranje inovativnog lokalnog miljea se razvija upravo zahvaljujući ovim «mekim» elementima (u formi socijalnog kapitala i kooperativnih mreža kao osnove uspešne konkurentnosti), odnosno, zavisi od relacija među akterima, od njihove percepcije potencijala u određenom prostoru i njihove identifikacije sa datim prostorom (Giffinger 2009). Strateški pristup u postavljanju razvojnih ciljeva, kao kreativni i dinamički proces, nalaže akterima da stalno dovode u pitanje postojeće strukture i da se adaptiraju na buduće izazove (Storper 1997:265). Proces koji se često naziva «učenje kroz strateško delanje», dakle, treba da bude podržan «mekim» institucionalnim normama poverenja i reciprociteta. Učenje, međutim, u velikoj meri zavisi od istorijskog nasleđa, koje

¹ mipetrov@sbb.rs

² Tekst je nastao kao rezultat rada na projektu „Društveni akteri i društvene promene u Srbiji 1990-2010“, br. 149005, koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

³ Ovaj koncept je i okosnica regionalne politike EU (Cappelin, 1995).

može značajno usporiti ili čak onemogućiti proces učenja van okvira postojeće institucionalne rutine (Hendersen 2000: 348).

Dakle, sada je naglasak na diferenciranosti specifičnih razvojnih dinamikama subnacionalnih prostora, kao preduslova (globalne) konkurentnosti (ekonomskog) prostora nacionalne države. Pored toga, prekogranična regionalna saradnja često je prvi korak nacionalne integracije u šire globalne tokove (Perkman 2003). Pri tome se teži preokretanju unutarregionalne konkurencije (kao i anagonizma među regionima) u odnose saradnje zasnovane na razmeni znanja, u kojima se sagledava potencijal nove teritorijalne kohezije. Prioritetni cilj ujednačavanja uslova života i rada u nacionalnom prostoru se ne zapostavlja, ali se njegovo ostvarivanje u sve većoj meri očekuje kroz socioekonomsko i administrativno osamostaljivanje lokalnog, odnosno regionalnog nivoa. To suštinski povezuje procese regionalizacije i decentralizacije, odnosno pretpostavlja političko i ekonomsko osnaživanje nižih nivoa upravljanja. Koncept novog regionalizma, otuda, pretpostavlja i nov režim upravljanja, koji obeležava relativno smanjenje direktnog angažovanja države u realizaciji socioekonomskih projekata i sve veće angažovanje aktera privatnog i civilnog sektora (Jessop 1997).

Prema tome, novi regionalizam je u osnovi proces koji mora imati svoje uporište ododzdno (*bottom up*), jer su neophodni preduslovi njegove uspešne implementacije liderstvo i vizionarstvo lokalnih aktera i administracije, građanska participacija i porast socijalnog kapitala, te administrativna decentralizacija i devolucija moći (Monastiriotis & Petrakos 2009). U protivnom, projekti regionalizacije lako skliznu u neoliberalne prakse, koje «privileguju ekonomski rast u odnosu na socijalnu redistribuciju, konkurenciju naspram kooperativnosti, socijalni damping naspram regulacione zaštite, radnu disciplinu naspram klasnog kompromisa i efikasnost u odnosu na demokratski potencijal» (Brenner 2000: 321). Tada projekti reteritorijalizacije i reskaliranja političke moći vode stvaranju regiona kao «projektovanih prostora» bez konsolidovane institucionalne osnove novog režima upravljanja, koji postaju akteri igre sa nultom sumom ishoda (neminovnih dobitnika i gubitnika) svedene na konkurenciju za spoljne kapitalne investicije i poslove, čime se bazični društveni konflikti i distribicioni antagonizmi prenose na tehnička pitanja teritorijalne organizacije nacionalne države (ibid: 338-339).

Principi novog regionalizma, koncept teritorijalnog kapitala, kao i potencijali, odnosno prepreke njihovoj implementaciji u regionu Balkana bili su predmet dva skorašnja naučna skupa, u Beogradu i Zagrebu,⁴ koji su se u najvećoj meri bavili problemima u Srbiji, odnosno Hrvatskoj, pružajući istovremeno mogućnosti uporedne perspektive sa zemljama u okruženju i u EU. Konstatovano je da su nerazvijena tradicija razvoja regionalne politike i lokalne autonomije (političke decentralizacije) u (pre)socijalističkom periodu, kao i pritisak ubrzanog ekonomskog razvoja u postsocijalističkom periodu, značajna ograničenja ovih

⁴ Reč je o Međunarodnom naučnom skupu «Regionalni razvoj, prostorno planiranje i strateško upravljanje», održanom u Beogradu decembra 2009. godine u organizaciji Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije, i Međunarodnom naučnom skupu «Regional Policy and Decentralisation in South East Europe», održanom u Zagrebu 10-11. maja 2010. godine u organizaciji London School of Economics iz Londona i Instituta za međunarodne odnose iz Zagreba. Skup u Beogradu imao je preko 90 radova, koji su objavljeni u celini u dva tematska zbornika (sa konferencijskim naslovom) i u časopisima *Arhitektura i urbanizam* (27/2009) i *Spatium* (20/2009 i 21/2009). Konferencija u Zagrebu bila je manjeg obima, 25 radova, koji će biti objavljeni do kraja 2010. godine, a za sada su dostupni samo u izvodu (Book of abstracts: Regional Policy and Decentralisation in South East Europe).

zemalja u postizanju ciljeva održivog regionalnog razvoja. U principu, politička elita postsocijalističkih zemalja teži da istakne prihvatanje novih «evropskih» vrednosti, uključujući i one vezane za proces regionalizacije (Paasi 2001: 12, Vuletić i Vukelić 2009), ali se ova pitanja izrazito politizuju. Na primer, usklađivanje sa nomenklaturom jedinica teritorijalne statistike (NUTS)⁵ EU politizovano je ne samo po pitanju uloge novodefinisanih prostornih jedinica u teritorijalnoj organizaciji i upravljanju, već i zbog namere da se načinom njihovog definisanja maksimizuje priliv novca iz fondova EU, koji postaju ključna investicija u devastiranim regionima (Smith 2004: 13). Ogromna koncentracija fizičkog i humanog kapitala u glavnim urbanim centrima, kao i problemi de-industrijalizacije i re-industrijalizacije (privatizacija, restrukturiranje, privlačenje investicija) manjih i perifernih gradova, zajedno sa kolapsom monoindustrijskih gradova, osnovna su obeležja ugroženosti lokalnog razvoja i socioprostorne kohezije većine nekadašnjih socijalističkih zemalja, uz nizak nivo lokalnih sposobnosti (humani kapital) i preduzetničke orijentacije, koji su neophodni da podrže centripetalne sile i difuzne efekte razvoja centralnih aglomeracija (Nuissl 2005). Sve to umanjuje potencijale novog regionalizma kao (novog) režima upravljanja i uslovljava dalji porast regionalnih dispariteta i antagonizama (Monastiriotis & Petrakos 2009: 17). Odsustvo profilisanih političkih opcija u oblasti regionalne politike, kao i analitički temeljno zasnovanih strateških dokumenata, proističe ne samo iz kontradikcije da su lokalni potencijali nedovoljni za zahteve razvojnog modela koji se bazira na unutrašnjim (lokalnim) resursima, s jedne strane, i činjenice da su investicije u velike gradove neophodne za rast nacionalne ekonomije, s druge, već i zbog visokog vrednovanja centralizovane kontrole od strane političke elite, koja odugovlači s implementacijom zakonskih i institucionalnih pretpostavki jačanja lokalnih aktera (ibid 2009: 12). Limitirani naponi ka definisanju regionalne politike i dalje se suštinski oslanjaju na tradicionalne koncepte, a modeli regionalizacije koji se uvode pod pritiskom usaglašavanja sa EU standardima idu u prilog oceni o regionima kao prostorima projektovanim odozgo, koji u kontekstu demokratskog deficita pre vode inflaciji institucija nego konsolidovanju novog režima upravljanja. Drugačija, proaktivna strategija nacionalne države trebalo bi da se zasniva na subvencionisanju participativnih i kooperativnih inicijativa, koje imaju za cilj jačanje mekih elemenata teritorijalnog kapitala nerazvijenih regiona, pa čak i na implementaciji inicijativa sa strane u najnerazvijenijim područjima, koja nemaju snage da definišu vlastite inicijative jer imaju manjak relacionog/socijalnog kapitala (Giffinger 2009:78).

Radovi prezentovani na pomenutim konferencijama ukazali su i na početne korake društvenih nauka u primeni koncepta novog regionalizma. Dok se ekonomska istraživanja prevashodno bave merenjem ekonomskih aspekata regionalne konkurentnosti u skladu s metodologijom EU, efekatima javnih investicija neophodnih za postizanje uravnoteženog prostornog razvoja, posledicama koje ekonomska kriza ima po ograničavanje budžetskog potencijala proaktivnog pristupa na lokalnom nivou itd, politikolozi i pravnici ukazuju na

⁵ Ova nomenklatura nastala je radi prikupljanja, razvoja i harmonizacije statističkih podataka po teritorijalnim celinama u cilju njihove socioekonomske analize i oblikovanja regionalne politike EU, koja ima za cilj da podstakne razvoj nerazvijenih regiona (koji su ispod 75% prosečnog dohotka EU), odnosno da podrži ekonomsko i socijalno restrukturiranje oblasti koje se suočavaju sa strukturalnim problemima poput de/re-industrijalizacije, nezaposlenosti, depopulacije, modernizacije obrazovnog sistema, politike zapošljavanja i sl. Teritorijalne jedinice definisane su na nekoliko nivoa: NUTS 1 (3-7 miliona stanovnika); NUTS 2 (800 000 – 3 miliona stanovnika); NUTS 3 (150 000 – 800 000 stanovnika); NUTS 4 (ispod 150 000 stanovnika), a raspon u veličini svakog nivoa uslovljava krupne varijacije između zemalja (članica i kandidata) EU.

neusklađenosti i manjkavosti zakonskih okvira, naglašavajući neophodnost političke decentralizacije i zapostavljenost principa supsidijarnosti, koji podrazumeva angažovanje svih nivoa vlasti, jer je sve manje problema koji se mogu rešiti samo na jednom od njih. U oblasti prostornog planiranja ističe se potreba za novim strateškim pristupom, koji pretpostavlja krupne institucionalne (normativne i bihevioralne) i vrednosne promene, koje, između ostalog, treba da omoguće interesnu usaglašenost aktera javnog, privatnog i civilnog sektora, da doprinesu jačanju regionalnog identiteta, proceni socijalnih rizika, prepoznavanju autentičnih socijalnih vrednosti, razvoju socijalnog kapitala, poverenja, kooperativnosti, preduzetništva, građanske participativnosti itd. Malo je, međutim, radova koji se bave konkretnim istraživanjem ovih mekih dimenzija teritorijalnog kapitala i pokušajem njihovog merenja kroz interdisciplinarni pristup. Upravo to je područje na kome je saradnja pomenutih nauka sa sociologijom potrebna, i na kojem sociologija može i treba da se afirmiše. Iako se koncept novog regionalizma u značajnoj meri oslanja na sociološki relevantne pojmove, prisustvo sociologa na pomenutim konferencijama bilo je minorno. To je svakako posledica inercije tradicionalnog pristupa regionalnom i lokalnom razvoju, koji je uslovio nedovoljnu zastupljenost sociologa u timovima stručnjaka koji se bave ovim temama, ali i nedovoljnog angažovanja sociologa na afirmaciji teorijskog i metodološkog značaja koji sociološki pristup i saznanja imaju u analizi i oceni potrebnih preduslova nove (teritorijalne) integracije društva. Nesumnjivo je da upravo sociološka istraživanja mogu dati veliki doprinos kontekstualnoj specifikaciji koncepta teritorijalnog kapitala, što, međutim, zahteva formiranje baze empirijski reprezentativnih podataka za uže prostorne segmente društva, na čemu tek treba ozbiljno raditi.

Važno je istaći da regioni kao definisane prostorne celine nisu neutralni okviri društvenog života, jer se uslovi života i životne šanse stanovništva bitno razlikuju u zavisnosti od prostorno dostupnih resursa. To značajno utiče na socio-prostorne nejednakosti, diferenciranje socijalnih identiteta i ostvarivanje socijalne kohezije, kako u užim prostornim okvirima, tako i unutar nacionalnih granica. Pored toga, prostorne acocijacije (regioni) produkt su društvenog delanja i borbi (Massey 1995), kroz koje nastaju specifične regionalne armature (MacLeod 1999), poput hegemonog socijalnog bloka u Gramšijevom smislu, koje odlučujuće utiču na definisanje regionalno specifičnih socio-ekonomskih, političkih i/ili kulturnih pitanja. U periodu postepene regionalizacije pred kojim se nalazi srpsko društvo,⁶ dakle, otvara se niz procesa koji predstavljaju *par excellence* predmet socioloških istraživanja. To stvara ne samo nove mogućnosti razvoja same sociologije (većine posebnih socioloških disciplina) i saradnje sa drugim naučnim disciplinama, već i značajno polje praktične primene socioloških saznanja i metoda. Treba, dakle, spremno reagovati na nove izazove regionalnog i lokalnog razvoja, i doprineti profilisanju analitičkog i praktičnog angažovanja sociologa na ovim pitanjima u Srbiji.

⁶ Prema oceni nacrtu Evropske povelje o regionalnoj demokratiji (2008), u zemljama koje su relativno skoro uvele principe reprezentativne i participativne demokratije regionalizacija će se odvijati sporo, a njeni preduslovi ostvarivati u fazama.

Literatura

- Brenner, N. (2000) "Building Euro-Regions: Locational Politics and Political Geography of Neoliberalism in post-Unification Germany", *European Urban and Regional Studies*, 7(4): 319-345.
- Castells, M. (1989) *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- Draft European Chapter for Regional Democracy* (Recommendation 240), The Congress of Local and Regional Authorities, 2008.
- Giffinger, R. (2009) "Territorial Capital: Its Meaning for Urban and Regional Development", *International Conference on Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance*, Institute of Architecture and Planning & Spatial Planning of Serbia, Belgrade, December 2009, pp. 67-82.
- Henderson, D. (2000) "EU Regional Innovation Strategies: Regional Experimentalism in Practice", *European Urban and Regional Studies*, 7(4): 347-358.
- Jessop, B. (1997) "Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance", *Review of International Political Economy* 4 (3): 561-81.
- Keating, M. (1997) "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 383-98.
- MacLeod, G. (1999) "Place, Politics and Scale Dependence: Exploring the Structuration of Euro-Regionalism", *European Urban and Regional Studies*, 6(3): 231-53.
- Massey, D. (1995) "The Conceptualization of Place", in D. Massey and P. Jess (eds.), *A Place in the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Monastiriotis, V. G. Petrakos (2009) "Local Sustainable Development and Spatial Cohesion in the Post-Transition Balkans: Policy Issues and some Theory", *International Conference on Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance*, Institute of Architecture and Planning & Spatial Planning of Serbia, Belgrade, December 2009, pp. 1-20.
- Nuissl, H. (2005) "Trust in a 'Post-Socialist Region': A Study of East German ICT Entrepreneurs' Willingness to Trust Each Other", *European Urban and Regional Studies*, 12(1): 65-81.
- Paasi, A. (2001) "Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity", *European Urban and Regional Studies*, 8(1): 7-28.
- Perkman, M. (2003) "Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation", *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 153-171.
- Smith, A. (2004) "Regions, Spaces of Economic Practice and Diverse Economies in the New Europe", *European Urban and Regional Studies*, 11(1): 9-25.
- Storper, M. (1997) *The Regional World*. New York: Guilford.
- Vuletić, V. & J. Vukelić (2009) „Odnos političke elite Srbije prema regionalizaciji”, *Izazovi evropskih integracija*, 2009, br. 6, pp. 103-115.