

SUPSIDIJARNOST KAO NAČELO DEMOKRATSKOG  
KONSTITUISANJA SAVREMENE DRŽAVE

**Doc.dr. Elmir Sadiković**  
sadikovice@fpn.unsa.ba

***Sažetak***

Kriza države blagostanja je u vremenu ekonomske globalizacije od 70-tih godina XX stoljeća, nasuprot centralizovanom upravljanju ekonomskim i društvenim procesima, uslovila potrebu decentralizacije vlasti na niže političke jedinice. Sve države zapadne Evrope su 80-tih godina XX stoljeća 74ustavnim reformama znatno povećale političku i ekonomsku autonomiju lokalnih i regionalnih zajednica. Svako demokratsko društveno i državno uređenje podrazumijeva decentralizaciju političke vlasti. U razvijenim evropskim zemljama decentralizacija se izvodi prenosom nadležnosti u vršenju javnih poslova na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Kao temeljni princip podjele nadležnosti između različitih razina vlasti u zemljama razvijene demokratije primjenjuje se princip supsidijarnosti. U radu je teorijski elaborirana njegova evolucija od antičkog, preko srednjevjekovnog do savremenog doba, te njegova praktična manifestacija u organizaciji Evropske unije i savremenih demokratskih država zapadne Evrope.

***Ključne riječi:*** *supsidijarnost, demokratija, država, decentralizacija.*

**O načelu supsidijarnosti**

Prema etimološkom značenju supsidijarnost dolazi od od latinske riječi „supsidium“ („pomoć“ ili „rezerva“), kojom je u vojnom jeziku označavan treći red pomoćnih rimskih jedinica koje su uključivane u borbu samo ako snage prva dva reda nisu bile dovoljne. U savremenom poimanju

supsidijarnost predstavlja politički i društveni postulat koji polazi od toga da u vršenju javnih poslova prednost imaju niže razine vlasti, odnosno one vlasti koje su bliže građanima. (Otfried, 1997:13). U političkom kontekstu supsidijarnost predstavlja regulativni standard u raspodjeli nadležnosti po kome se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepuštaju samo oni poslovi koje može efikasnije da ostvari. Princip supsidijarnosti podrazumijeva istovremeno i obavezu više razine vlasti da pruži pomoć (lat. „*subsidium ferre*“ - pružiti pomoć) nižoj razini vlasti ukoliko ona nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao. (Andersen, Woyke, 2003) Na toj osnovi prema definiciji Vijeća Evrope „supsidijarnost podrazumijeva oblik pomoći koji poziva i odobrava autonomija.“ (Council of Europe, 1994:14) Prema definiciji Vijeća Evrope „načelo supsidijarnosti predstavlja poziv na ponovno promišljanje društvenih odnosa u kontekstu veće autonomije i zahtijeva za stalnom ravnotežom između individualne slobode pojedinaca u različitim postojećim oblastima (lokalne i regionalne oblasti i nacionalna država, države i međunarodna zajednica).“ (Vlaj, 2004:90)

Ideju supsidijarnosti prvi je razvio Aristotel koji je u svojoj političkoj filozofiji politiku odredio kao umijeće vladanja slobodnih ljudi. (Vlaj, 2004: 25) Prvu širu filozofsko-političku refleksiju principa supsidijarnosti, oslanjajući se na Aristotelovu socijalnu hijerarhiju, dao je Johannes Althusius 1604. godine. (Blickle, Hügelin, Wyduckel, 2002) U svom teološkom pristupu Althusius je društvo posmatrao kao povezanu zajednicu različitih grupa koje imaju svoje ciljeve i svoje zadatke. Althusius je dao prvu teorijsku ideju društvenog organizovanja zasnovanu na načelu supsidijarnog povezivanja užih u šire oblike teritorijalnog upravljanja. (Althusius, 1961) Prema njegovoj ideji povezivanjem manjih u veće teritorijalne zajednice nastaje poseban sistem supsidijarno povezanih zajednica, u kome svaka lokalna zajednica zadržava pravo na vođenje vlastitih poslova, ali i pravo da zahtjeva intervenciju i pomoć šire zajednice ukoliko određene zadatke sama ne može da ostvari. (Althusius, 1961:27)

Princip supsidijarnosti se posebno afirmisao u srednjem vijeku, neposredno nakon perioda reformacije, u katoličkoj crkvi i njenom učenju o društvenoj zajednici, a odnosio se na težnje za decentralizacijom tadašnjeg uređenja katoličke crkve. U svom razvoju do kraja XIX vijeka princip supsidijarnosti

je predstavljao ključni zaokret u katoličkom socijalnom i državnom učenju, te u hijerarhijskoj organizaciji katoličke crkve. Prva klasična definicija supsidijarnosti nalazi se u enciklici Pape Pija XI. „Quadragesimo anno“ iz 1931. godine. Ona glasi: „Ostaje ipak u socijalnoj filozofiji čvrsto i nepobitno ono načelo koje se ne može ni ukloniti ni promijeniti: kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koje oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno i vrlo škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višem društvu one poslove koje mogu izvršavati manje i niže zajednice. Svaka naime društvena ustanova mora po svom pojmu i značenju pomagati udovima društvenog tijela, a ne smije ih nikada ni uništiti ni sasvim prisvojiti.“ (Valković, 1991:54)

U vremenu dominacije apsolutnih država u XVII i XVIII stoljeću princip supsidijarnosti je u političkoj teoriji i praksi bio zapostavljen, ali je u XIX stoljeću ponovo aktualiziran u djelima liberalnih političkih mislilaca koji su u kritici despotskih režima zagovarali disperziju vlasti. Princip supsidijarnosti je posebno blizak liberalnoj političkoj ideologiji i asocijativnoj koncepciji društva koja porijeklo vlasti i države vidi u horizontalnom povezivanju manjih u veće funkcionalne i teritorijalne zajednice. Načelo supsidijarnosti postavlja pojedinca u središte društvene organizacije. Liberalizam kao politička ideologija polazi od toga da razvoj ljudske ličnosti i egzistencije treba prepustiti inividui (pojedincu) i njegovoj slobodnoj volji i inicijativi. Država treba djelovati samo onda kada pojedinac ili pojedinci nisu u stanju vlastitom snagom i sredstvima riješiti određen problem. Intervencija države je opravdana samo ako služi zaštiti individualnih interesa. (Otfried, 1997:12) U tom smislu u rješavanju socijalnih problema i potreba prednost, prema liberalnom učenju, imaju privatne organizacije u odnosu na državne. Princip supsidijarnosti se ne može posmatrati odvojeno od drugih principa na kojima se temelji liberalna i demokratska organizacija društva i države. Tako je supsidijarnost blisko povezana i sa političkom participacijom koja podrazumijeva prava pojedinaca, grupa i organizacija da budu uključeni u politički i socijalni život svojih zajednica.

Dugo vremena je supsidijarnost bila poznata samo kao pojam kršćanske a posebno katoličke socijalne etike. U vremenu reformacije, renesanse i

industrijske revolucije nastala su moderna pluralna društva sa različitim interesnim grupama. Ta promjena je zahtijevala novi koncept supsidijarnosti koji uvažava realnost pluralizama. Primjena načela supsidijarnosti, koje je teorijski razvijeno i zasnovano na predmodernoj socijalnoj antropologiji, nije bila jednostavna u teoriji i praksi moderne države. Ipak, mnogi aspekti srednjovjekovnog koncepta supsidijarnosti se podudaraju sa modernim demokratskim shvatanjem države i društva. Temeljni aksiom savremene legitimacije državne vlasti polazi od pojedinca kao izvornog nosioca suvereniteta. Međutim, u egzistenciji savremene državne zajednice bilo je nužno ograničenje slobode pojedinaca. Takav pristup zasniva se na stajalištu J.J Rousseau-a koji u svom djelu: "Društveni ugovor" opravdava vlast i pravo većine na prilično jednostavan način: „.....prije nego što je nastala prva zajednica ljudi su bili samostalni i svako je imao neograničeno, prirodno pravo. Ljudi su shvatili da će im život biti puno jednostavniji ako se udruže i uđu u zajednicu, ali su ulaskom u zajednicu morali reducirati svoje prirodno pravo a zauzvrat su dobili prava i slobode da sudjeluju u upravljanju zajednicom.“ (Rousseau, 1978: 96)

U drugoj polovini XX stoljeća princip supsidijarnosti je doživio svoju potpunu afirmaciju u političkoj teoriji i praksi kao temeljno načelo društvene i političke organizacije. Razloge njegove rehabilitacije nalazimo u različitim društvenim i političkim krizama koje su zahtijevale drugačije oblike društvene i političke organizacije. Tako se supsidijarnost javlja i kao poseban model „kriznog menadžmenta“. (Otfried, 1997:2) Prvi razlog afirmaciji principa supsidijarnosti je bila kriza „države blagostanja“ koja je zahtijevala drugačiji pristup u organizaciji političkog sistema u upravljanju javnim poslovima. U vremenu globalizacije centralizirana država se pokazala neefikasnom u prilagođavanju novim trendovima u ekonomiji i politici. Stoga je decentralizacija i deregulacija javnih poslova na načelu supsidijarnosti predstavljala najefikasniji mehanizam artikulacije ekonomskih i društvenih procesa u globaliziranom svijetu, u kome regionalne i lokalne zajednice nužno preuzimaju poslove koji su se tradicionalno smatrali isključivim domenom centralne vlasti. Ekonomski procesi podižu moć, snagu, a time i autonomiju regija i lokalnih vlasti. Država je i dalje značajan politički faktor ali je izgubila mnoge od funkcija koje je monopolski posjedovala. Lokalne i regionalne vlasti danas nose veliki teret rješavanja raznovrsnih i

teških ekonomskih i socijalnih problema. Proces demokratizacije u drugoj polovini 20. stoljeća su u velikoj mjeri povezani sa fenomenom renesanse lokalnih i regionalnih vlasti, koje su važan pokazatelj, pa i mjera ostvarene demokratije. (Buchanan, 1991) Umjesto na državi i državnom monopolu savremena demokratska društva se zaničaju na obuhvatnom procesu političkog, ekonomskog i kulturnog povezivanja i koordinacije društvenih djelovanja na različitim užim i širim, nižim i višim nivoima funkcionalno i teritorijalno organizovane koordinacije u jednom složenom i kompleksnom sistemu socijalne komunikacije. (Vujačić, 2008:95 i 96)

Supsidijarnost je temeljni princip uređenja odnosa između različitih nivoa vlasti svake demokratske države i primjenjuje se u širokom spektru društvenih i političkih odnosa. Na primjer, primjenjuje se u odnosima između institucija Evropske unije i država članica (Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji), između saveznih vlasti i federalnih jedinica u federalno uređenoj državi, između države i njenih samoupravnih jedinica u decentralizovanoj državi; između društvenih zajednica (porodica, udruženja, vjerske zajednice) i konačno između pojedinca i bilo koje zajednice. (Vujačić, 2008:86)

### **Supsidijarnost kao načelo decentralizacije vlasti**

U osnovi principa supsidijarnosti su pojedinci i manje zajednice. Odluke se trebaju donositi tamo gdje se njihovi efekti najneposrednije osjete, tj. što bliže građanima. Stoga načelo supsidijarnosti, nasuprot konceptu koncentracije političke moći i autokratskim oblicima vladanja, podrazumijeva disperziju i decentralizaciju vlasti na niže administrativno – teritorijalne jedinice. Iako se u političkoj i pravnoj teoriji i praksi pojmovi centralizacije i decentralizacije upotrebljavaju u različitim značenjima u užem smislu pod njima se podrazumijeva određeno stanje odnosa između centralnih i nižih organa vlasti u političkom sistemu jedne države. Decentralizacija podrazumijeva prijenos poslova i nadležnosti sa centralnih državnih na niže nivoe vlasti. U širem smislu pod decentralizacijom se podrazumijeva svako slabljenje uticaja određenog centra političke moći. U decentralizovanom političkom sistemu niže teritorijalno-administrativne jedinice (regije, okruzi, provincije, departmani, kantoni, opštine, gradovi)

u odnosu prema centralnim organima državne vlasti imaju određen stepen političke i ekonomske samostalnosti. Stvarna decentralizacija podrazumjeva zagarantovano pravo i osposobljenost nižih nivoa vlasti da samostalno donose političke odluke i obavljaju poslove iz svog djelokruga, te da su politički predstavnici nižih nivoa vlasti neposredno izabrani od strane građana. Centralni organi vlasti kontrolišu poštivanje zakonitosti i ustavnosti akata nižih nivoa vlasti bez prava da mijenjaju ili poništavaju te akte ukoliko nisu suprotni zakonu. (Član. 8 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, 1985)) Ukoliko to nije slučaj možemo govoriti samo o tehničkoj dekoncentraciji upravnih poslova, ali ne i o demokratskoj decentralizaciji političke vlasti. F. Muhić navodi da decentralizacija označava činjenicu da necentralni organi imaju određen stepen samostalnosti unutar koje centralni organi mogu da ocjenjuju zakonitost njihovog postupanja (formalno pravnu stranu djelovanja) ali ne i cjelishodnost, odnosno sadržajnu stranu odluka. (Muhić, 1998:108)

U savremenim demokratskim državama niže teritorijalno-političke jedinice, sljedeći logiku efikasnosti i racionalne organizacije, na funkcionalnom principu obavljaju sve javne i društvene poslove ukoliko je to opravdano prirodom poslova i neposrednim interesom samih građana.

**Tabela:** Organizacijska paradigma centralizacije i decentralizacije (Benz, 1985:116)

Usporedba	Centralizacija	Decentralizacija
Upravljanje konfliktima/ princip odlučivanja	moć	konsensus
Institucionalni odnosi	hijerarhijski	kooperativni
Norme ponašanja	standardizovane	problemski orijentisane
Metodika planiranja	deduktivna	induktivna
Interakcija sa društvenim subsistemima	tehnokratska/ prisilna	participativna
Percepcija društvene stvarnosti	hijerarhijska	kompleksna

U organizaciji savremene države elementi centralizacije se pojavljuju istovremeno s elementima decentralizacije kao suprotne tendencije. Izvori centralističkih tendencija u organizaciji savremene države uglavnom su dvojaki. Naime priroda mnogih poslova traži određen stepen centralizacije. Jedinstvo ekonomskog područja, fiskalnog sistema, odbrana, saobraćaj, borba protiv kriminala, zaraznih bolesti itd. uslovljeno je često i određenim stepenom centralizacije u vršenju tih poslova. Kako ističe profesor Jovan Komšić: "Uz sve pohvale decentralizaciji, uvijek je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije refeudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja društvenim procesima. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi na uspostavljanje prave ravnoteže između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane." (Komšić, 2008: 7,8) U određenim javnim poslovima neophodno je zajedničko djelovanje različitih nivoa vlasti, i tu se javljaju podijeljene nadležnosti. Prednost decentralizovanog političkog sistema je u tome što građani imaju veći uticaj na vođenje javnih poslova i imaju više mogućnosti da iskažu svoju političku volju. Time decentralizacija stvara pozitivne refleksije na stvaranje socijalne kohezije a posebno u višetničkim državama. Stvarna decentralizacija poseban kvalitet ispoljava u lokalnoj samoupravi jer se decentralizacija najčešće zasniva na teritorijalnom principu. Organi lokalne zajednice osamostaljuju se ili uklapaju u sistem lokalne samouprave. Isti organi mogu biti potpuno decentralizovani u pogledu jednog dijela svojih nadležnosti dok u pogledu drugih nadležnosti mogu biti podređeni centralnim organima. Teritorijalna decentralizacija može biti oslabljena i time što pored decentralizovanih organa na istom području mogu postojati za posebne poslove i posebni organi koji su hijerarhijski podređeni centralnim organima. (Mala politička enciklopedija, 1966)

Proces decentralizacije u evropskim državama je doveo do različitih modela institucionalne organizacije. Stoga se i decentralizacija na različite

načine manifestuje među evropskim državama. U tom smislu i regionalna i lokalna tijela imaju različite pozicije u političkim sistemima evropskih država.

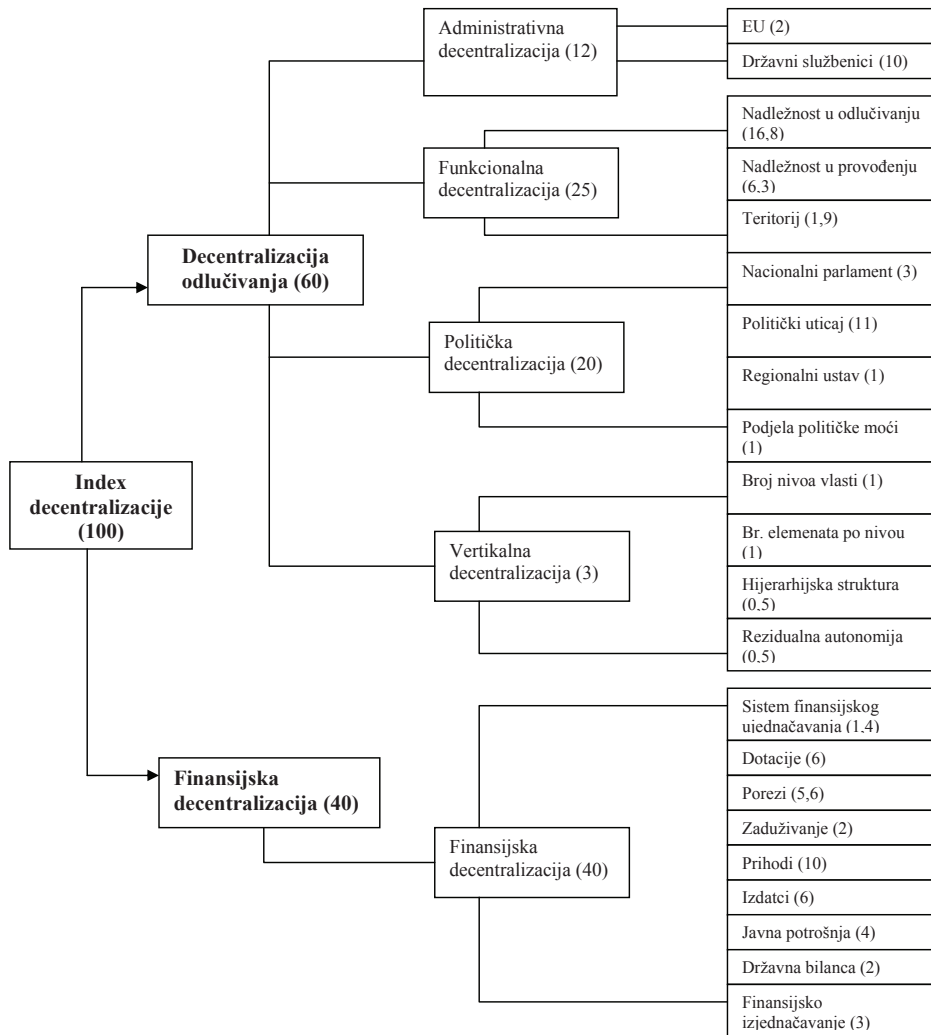
**Tabela:** Odnosi lokalnih i regionalnih vlasti u evropskim državama (Assembly of European Regions, 2006)

Odnos regija i lokalnih vlasti	Država
Regionalne vlasti imaju pravo supervizije nad lokalnim vlastima	Belgija, Finska, Njemačka, Grčka, Portugal (Azores and Madeira), Holandija, Rumunija
Ne postoji subordiniran odnos između lokalnih i regionalnih vlasti	Francuska, Danska, Portugal, Velika Britanija, Albanija, Bugarska, Mađarska, Italija, Litvanija, Makedonija, Holandija, Norveška, Poljska, Slovačka, Estonija
Regije u kojima su odnosi između lokalnih i regionalnih vlasti nejasno definisani	Azerbejdžan, Gruzija, Rusija, Turska
Dobri odnosi saradnje između regionalnih i lokalnih vlasti	Finska, Njemačka, Grčka, Austrija, Portugal, Holandija, Rumunija, Francuska, Danska, Velika Britanija, Albanija, Bugarska, Mađarska, Italija, Holandija, Norveška, Poljska, Srbija (Vojvodina), Slovačka, Slovenija, Estonija, Švicarska

U nekim državama je provedena dekoncentracija upravnih poslova koja nije dovela do formalnog prenosa nadležnosti na niže administrativne jedinice. Odgovornost za donošenje političkih odluka je ostala u nadležnosti centralnih vlasti. Iako je decentralizaciju zbog njene multidimenzijalnosti teško mjeriti, stepen decentralizacije se u pravilu određuje prema indeksu decentralizacije, koji obuhvata kvantitativne i kvalitativne elemente.



**Tabela:** Indeks decentralizacije i njegovi elementi (BAK Basel Economics, 2009:2)



Finansijska decentralizacija je vrednovana sa 40% i sastoji se od kvantitativnih podataka u prihodima i izdacima regija u odnosu na centralnu državnu vlast. Ovaj dio tabele sadrži i kvalitativne podatke o finansijskoj autonomiji regija, na primjer, u oblasti poreske politike ili prava na zaduživanje. Decentralizacija odlučivanja je vrednovana sa 60% ukupnog indeksa. Pored broja državnih službenika ovaj aspekt

decentralizacije sadrži mnogobrojne druge kvalitativne informacije o strukturi i raspodjeli odlučivanja o javnim poslovima unutar jedne države. Pri tome su najvažnija dva aspekta. Prvi je politička decentralizacija (20%) koja analizira međusobni uticaj centralnih državnih i regionalnih vlasti. Na primjer, kroz uticaj regija na nacionalne zakonodavne procese. Funkcionalna decentralizacija (25%) obuhvata 42 politička područja (od ekonomskog razvoja do imigracija), a zasniva se na pitanju: u čijoj je nadležnosti donošenje odluka, a u čijoj obaveza njihove realizacije?

U većini evropskih država je poslednjih decenija XX stoljeća izvršena decentralizacija vlasti koja se ogleda u prenosu administrativnih, izvršnih i zakonodavnih funkcija na niže političke jedinice (posebno u skandinavskim državama). U odnosu na obim i vrste nadležnosti koje su prenesene na regionalne teritorijalne jedinice možemo razlikovati tri modela decentralizacije: 1.) egzekutivnu decentralizaciju; 2.) legislativnu decentralizaciju i 3.) federalizam. Egzekutivna decentralizacija je oblik decentralizacije u kome centralne državne vlasti utvrđuju opšti okvir javnih politika i jedinstvene nacionalne standarde, ali dozvoljavaju regionalnim teritorijalnim jedinicama da njihovu implementaciju prilagode regionalnim potrebama i interesima. Legislativna decentralizacija predstavlja potpuni prenos zakonodavnih nadležnosti iz oblasti određenih javnih politika (obično: obrazovanje, zdravstvo, planiranje, transport i stambena gradnja) na regionalne jedinice. Centralne vlasti mogu mijenjati obim prenesenih nadležnosti i po potrebi intervenirati na postupke regionalnih vlasti. Najснаžniji oblik decentralizacije je federalizam. Tako je, na primjer, Belgija kroz decentralizaciju postala federalno uređena država. (Soos, 2001:140) U nekim slučajevima su regije kroz proces decentralizacije u toj mjeri razvile svoju autonomiju i institucionalne kapacitete da mogu djelovati kao samostalni politički subjekti na nivou međunarodnih organizacija, od Evropske unije do Svjetske zdravstvene organizacije (WHO). (Greer, 2006:2)

### **Supsidijarnost kao načelo izgradnje Evropske zajednice**

Od 80-tih godina XX stoljeća supsidijarnost je postepeno prihvaćana kao važno načelo Evropske zajednice. Supsidijarnost se prvi put u Evropskoj zajednici pominje 1987. godine, u Jedinstvenom evropskom aktu, a bila

je vezana za politiku zaštite okoline. Kao dio političke i pravne tradicije mnogih evropskih država pojam supsidijarnosti je posebno aktualiziran u raspravama koje su predhodile potpisivanju ugovora o osnivanju Evropske unije. Na međunarodnoj konferenciji pod nazivom „Evropa regija“ koja je održana u Minhenu 1989. godine naglašeno je da „supsidijarnost i federalizam moraju biti osnovni principi izgradnje zajednice.“ (Otfried, 1997:3) To su bila dva ključna momenta koja su opredjelila evropske lidere da supsidijarnost prihvate kao važno načelo izgradnje Evropske zajednice. Mاستrihtski Ugovor o Evropskoj uniji (1992) je predstavljao radikalnan zaokret u procesu evropskih integracija. Usvajanjem Ugovora o Evropskoj uniji (1992) postavljeno je pitanje podjele nadležnosti između Evropske unije i država članica, te pitanje participacije u procesu donošenja odluka na evropskom nivou. Pored toga, Ugovorom o Evropskoj uniji i uvođenjem „evropskog građanstva“ je uspostavljena direktna povezanost između evropskih institucija i građana Evropske unije. Evropska unija je ovim ugovorom u svoju nadležnost preuzela neke tipične prerogative države, posebno iz oblasti odbrane, vanjskih poslova, sigurnosti i pravosuđa. U ovom kontekstu supsidijarnost je primjenjena kao mahanizam kojim se spriječava prevelika koncentracija političke moći u institucijama Evropske unije. Evropska unija je Ugovorom iz Mاستrihta pitanje podjela nadležnosti između Unije i država članica odredila načelom supsidijarnosti, kao osnovnim načelom u vertikalnoj podjeli nadležnosti. Na zasjedanju Evropskog vijeća u Edinburgu u decembru 1992. godine usvojen je zajednički koncept načela supsidijarnosti i posebnim protokolom definisan način njegove primjene. Usvojeni protokol o supsidijarnosti i proporcionalnosti je postao dio Ugovora o Evropskoj uniji a potom i Amsterdamskog ugovora (1997). Prema usvojenom protokolu zakonodavni postupak Evropske unije predhodno mora obuhvatiti aspekt systemske analize principa supsidijarnosti. Time se djelovanje organa Evropske unije ograničava samo na postizanje ciljeva koji su definisani ugovorima o osnivanju. Ugovorom iz Mاستrihta određeno je da: „Zajednica djeluje unutar granica ovlasti i ciljeva koji su joj dodijeljeni Ugovorom. Na područjima koja ne potpadaju pod njenu isključivu nadležnost, Zajednica djeluje u skladu s načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države - članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može

bolje ostvariti. Niti jedna aktivnost Zajednice ne smije ići dalje od onog što je potrebno za postizanje ciljeva ovog Ugovora.”(Član 3b. Ugovora o Evropskoj uniji) U Preambuli i u članu 2. Ugovora o Evropskoj uniji u se navodi da se odluke trebaju donositi što bliže građanima. U oblastima koje nisu u isključivoj nadležnosti Evropske unije, Evropska unija će djelovati samo ako su njene mjere djelotvornije od mjera nacionalnih, regionalnih ili lokalnih vlasti.

Iako pitanje primjene načela supsidijarnosti i podjele nadležnosti između država i njihovih subnacionalnih entiteta nije u nadležnosti Evropske unije mnogi zakoni Evropske unije obavezuju države članice da poštuju i garantuju prava subnacionalnih entiteta u kojem god obliku oni postoje. (Antonio, 2010) Pored toga lokalni i regionalni entiteti imaju svoju zastupljenost u Evropskoj uniji. Najbolji primjer je Komitet regija kao organ koji zastupa interese lokalnih i regionalnih vlasti na nivou Evropske unije. Važnost principa supsidijarnosti u Evropskoj uniji se ogleda i u njegovoj bliskosti sa načelom solidarnosti. Socijalna i ekonomska solidarnost među državama članicama Evropske unije je ključna za identifikaciju građana sa Evropskom unijom ali i za ukupan proces evropskih integracija. Supsidijarnost je u tom smislu instrument solidarnosti na svim razinama individualne i socijalne koegzistencije. (Böttcher, 1999:24) Važno je naglasiti da je princip supsidijarnosti ugrađen u ustave većine država zapadne Evrope.

## Zaključak

Geneza principa supsidijarnosti pokazuje da je njegov razvoj vezan za dva osnovna aspekta. Prvi je ostvarenje ljudske slobode. Drugi je distribucija političke moći. Ovaj princip zasnovan u crkvenom učenju je kroz historijski razvoj postao osnova konstituisanja modernih demokratskih društava. Iako se sociologija kao nauka o društvu izravno ne bavi pojmom supsidijarnosti, supsidijarnost po sebi nudi sadržaje koji su sociologiji od primarnog interesa, kao što su pitanja uređenja društva u doba globalizacije i povezivanja Evrope, odnosa unutar civilnog društva; političke zajednice i vlasti; solidarnosti i socijalne pravde; birokratizacije i decentralizacije u evropskim državama, Evropskoj uniji, te globaliziranom svijetu kao cjelini. (Črpić, Mravunac, Tanjić, 2009:79 i 96) Stoga će u budućnosti afirmacija principa supsidijarnosti imati veliki značaj, kako u procesu evropskih integracija tako i u izgradnji demokratskog društvenog poretka. Suverenost, supsidijarnost, regionalizacija i lokalna samouprava su ključna pitanja u razvoju buduće Evrope. Preko 250 godina je nacionalna država, kao oblik političke organizacije, određivala saradnju ili konflikte među narodima Evrope. U globaliziranom svijetu odnose među državama ne obilježava samo suverenost već sve više međuovisnost od nadnacionalnih saveza i subnacionalnih elemenata. Pitanje suverenosti u budućnosti neće se odnositi samo na suverenost nacija već i na pitanje odnosa između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti unutar države. Prema stajalištu Henrija Burgmana Evropa ne može preživjeti velike izazove budućnosti bez supranacionalne federacije. U isto vrijeme, lokalna i regionalna demokratija, ljudska sloboda, samoispunjenje i participacija mogu biti ostvareni samo primjenom načela supsidijarnosti. Jedinствена Evropa jedino ima šansu ako ljudima u pitanjima obrazovanja, kulture, slobode, socijalne sigurnosti, zapošljavanja i razvoja stvori osjećaj da će im biti teže bez Evropske zajednice. Evropske politike će od građana biti bolje prihvaćene ako su decentralizovane na lokalni i regionalni nivo. U takvom modelu Evrope regije i lokalne zajednice nisu samo administrativno – teritorijalne političke jedinice već temeljni elementi demokratskog i supsidijarnog političkog uređenja. (Winfried, 1999:26)

## Literatura i izvori

1. Althusius, Johannes (1961), *Politica*, Herbron: Nachdrueck: Ahlen: Scientia Verlag
2. Andersen, Uwe/Wichard Woyke (2003), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen/Bonn: Leske und Budrich/ Bundeszentrale für politische Bildung.
3. Assembly of European Regions, *Regionalism across Europe – Report*: Strassbourg, septembar 2006.
4. Atena, Antonio, *Suprsidiarity and the Division of Competencies between European Union, its member States and their Regions*, <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/datena/pdf>. Preuzeto: 09.08.2010
5. Axford, Brovning, Huggins, Rosamond, Tuner (2002); *Uvod u politologiju*, Zagreb: Politička kultura.
6. BAK Basel Economics, in: *Durch Suprsidiarität zum Erfolg – Der Einfluss von Dezentralisierung auf wirtschaftliches Wachstum*, *Versammlung der Regionen Europas*, maj 2009.
7. Benz, Arthur (1985), *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*: Opladen.
8. Böttcher, Winfried (1999), *Four Theses on: Suprsidiarity through Regionalism*, in *Regional Contact*, XIII, No. 14.
9. Buchanan, James (1991), *The Economics and the Ethics of the Contitutional Order*, University of Michigen Press.
10. *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, Centar za regionalizam, Novi Sad: 2008.
11. Đorđević, Snežana (2002), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
12. Črpić G., D. Mravunac, Ž. Tanjić (2009) *Suprsidijarnost – širenje prostora slobode u društvu*, Zagreb: Bogoslovska smotra 79.
13. Höffe, Otfried (1997), *Suprsidiarität als Gessellschafts und Staatsprinzip*, *Swiss Political Science Review* 3(3).

14. Jean Jaques Rousseau (1978), Drušveni ugovor, Zagreb: Školska knjiga.
15. John Stewart Mill (1989), Razmatranja o predstavničkoj vladi“, Zagreb: Informator.
16. Mala politička enciklopedija, Savremena administracija, Beograd 1966.
17. Muhić, Fuad (1998), Teorija države i prava, Sarajevo: Magistrat.
18. P.Blickle, T. Hügelin, D. Wyduckel, „Supsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gessellschaft“, Berlin 2002, Beiheft 20.
19. Pateman, Carole (1970), Partipation and democratic Theory, Cambridge: University Press.
20. PIO XI., Quadragesimo anno. Enciklika u povodu četrdesete obljetnice enciklike »Rerum novarum « (15. V. 1931.), br. 80, u: Marijan VALKOVIĆ (ur.), Socijalni dokumenti Crkve. Sto godina katoličkoga socijalnog nauka, Zagreb, 1991.
21. Scott, L. Greer (2006), Teritory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies, New York: PALGRAVE MACMILLAN.
22. Soos, Edit (2001), Regionalism and Multiethnicity, in: Essays on Regionalisation, Subotica: Agencija lokalne demokratije.
23. Vlaj, Stane (2004), Lokalna samouprava – teorija in praksa, Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
24. Vujačić, Ilija (2008) „Država, demokratija i supsidijarnost“, u knjizi „Savremena država“, ur. Vukašin Pavlović, Beograd: Fakultet političkih nauka/Konrad Adenauer Stftung.