

# Nužnost reafirmacije regionalne politike u Srbiji

## Necessity of Reaffirmation of Regional Policy in Serbia

Gojko Rikalović\*

Dejan Molnar\*\*

**Apstrakt:** Predmet rada je kritičko sagledavanje aktuelne regionalizacije i institucionalnog okvira regionalnog razvoja u Srbiji u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji, a u funkciji reafirmisanja naše regionalne politike. Nakon isteka Strategije regionalnog razvoja Srbije 2007-2012, kao da je nastupilo zatišje na planu regionalnog aspekta razvoja kod nas. Kasni se sa donošenjem Nacionalnog plana regionalnog razvoja, a posebno akcionog plana u domenu regionalne politike. Sa gašenjem Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, regionalna problematika se zanemaruje u našim javnim politikama (spušta se na nivo odeljenja u odgovarajućim ministarstvima, odnosno danas na nivo nadležnosti ministra bez portfelja). Pored toga, primetno je odsustvo regionalnog i/ili teritorijalnog aspekta razvoja u studijskim programima ekonomskih visokoškolskih institucija, kao i nedovoljna zastupljenost ove tematike u domaćoj literaturi i u akademskoj zajednici uopšte. Pri tome, regionalni dispariteti u Srbiji su među najvećima u Evropi. U tom smislu, zabrinjava činjenica da kreatori javne politike ne pridaju odgovarajući značaj pripremama za otvaranje Poglavlja 22, koje se odnosi na regionalni razvoj. Stoga, Republika Srbija u nedovoljnoj meri koristi evropske fondove kako bi obezbedila ravnomerni regionalni razvoj, što je i njena ustavna obaveza. Povremene i neusklađene aktivnosti usmerene na podršku razvoju nerazvijenih područja daju samo sporadične i nedovoljno održive rezultate. Sve to u znatnoj meri kao da predstavlja bitnu kočnicu uspešnijeg rasta i razvoja zemlje u celini. Stoga se, kao neodložan zadatak, nameće pitanje modernizacije institucija i donošenja funkcionalne regionalne politike sa kvalitetnim akcionim planom. Pri tome, u fokusu moraju biti intencije Kohezione politike EU, posebno sa stanovišta njenih mehanizama i mera kojima se deluje na smanjivanje regionalnih nejednakosti.

**Ključne reči:** regionalizacija, regionalna politika, kohezionna politika EU, Srbija.

**Abstract:** The subject of the paper is a critical review of the current regionalization and institutional framework of regional development in Serbia in the context of joining the European Union, in the function of reaffirming our regional policy. After the expiration of the Strategy of Regional Development of Serbia 2007-2012, as if there was a slowdown in the regional aspect of development in our country. It is late with the adoption of the National Plan of Regional Development, and especially with the action plan in the area of regional policy. With the closure of the Ministry of Economy and Regional Development, regional issues are ignored in our public policies (it goes down to the level of departments in the relevant line ministries, or today, to the level of competence of the minister without portfolio). In addition, the absence of a regional and/or territorial aspect of development in the study programs of economic higher education institutions is noticeable, as well as insufficient representation of this topic in domestic literature and in the academic community in general. In the same time, regional disparities in Serbia are among the largest in Europe. In this regard, it is worrying that public policy makers do not attach adequate importance to the preparations for the opening of Chapter 22, which relates to regional development. Therefore, the Republic of Serbia insufficiently uses European funds to ensure a balanced regional development, which is its constitutional obligation. Occasional and non-harmonized activities aimed at supporting the development of underdeveloped areas provide only sporadic and insufficiently sustainable results. All this is, to a considerable extent, as if presenting an important brake of more successful growth and development of the country as a whole. Therefore, as an urgent task, the issue of modernization of institutions and the adoption of a functional regional policy with a quality action plan is posed. In addition, the focus must be on the intentions of the EU Cohesion Policy, in particular from the point of view of its mechanisms and measures aimed at reducing regional inequalities.

**Keywords:** regionalization, regional policy, cohesion policy of the EU, Serbia.

**JEL klasifikacija:** R58, O18, P25

\* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, E-mail: rikgoj@ekof. bg.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, E-mail: dejanmolnar@ekof. bg.ac.rs

## 1. Uvodna razmatranja

Uslovi ekonomske integracije Srbije u EU, kao i korišćenje sredstava iz strukturnih i njenih pretpristupnih fondova, podrazumevaju usklađenost institucionalnog okvira sa evropskim standardima i propisima. U cilju uspešnijeg integrisanja u EU, prioritete aktivnosti Srbije odnose se na uspostavljanje efikasnog institucionalnog okvira sastavljenog od instrumenata različitih politika, koji treba da obezbede stabilnost i kontinuitet u oblasti regionalnog razvoja. Međutim, još uvek su otvorena brojna aktuelna pitanja (uvažavanje teritorijalnog aspekta u postavljanju razvojnih ciljeva, tipologija regiona prema razvojnim kriterijumima, međuregionalne i unutarregionalne relacije, problem prevazilaženja regionalnih neravnomernosti u razvoju). Regionalizacija, u smislu decentralizacije upravljanja, je neizbežan uslov bez kojeg se ne može očekivati veća teritorijalna kohezija Republike Srbije, ali ni priključenje Evropskoj uniji. Dobijanjem statusa kandidata za ulazak u EU Srbija preuzima obavezu usvajanja *acquis communautaire* (zajedničkog zakonodavstva) koje se, između ostalog, odnosi i na strukturne instrumente Kohezivne politike EU, kao i na izgradnju decentralizovanog sistema implementacije fondova EU.

Kohezivna politika EU je jedna od ključnih zajedničkih politika Unije, odnosno njena najbitnija investiciona politika. Gotovo jedna trećina ukupnog budžeta EU se danas izdvaja za ove namene<sup>1</sup>. U prethodnom budžetskom razdoblju (2007-13) uloženo je 346,5 milijardi evra iz javnih fondova EU u cilju smanjivanja regionalnih dispariteta i promovisanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

Ekonometrijska istraživanja su pokazala da će na agregatnom nivou svaki evro investiran kroz Kohezivnu politiku generisati dodatnih 2,74 evra u periodu do 2023. godine<sup>2</sup>. Naime, svaki region i država će imati koristi od Kohezivne politike, čak i oni koji su neto platiše. Ukupan efekat Kohezivne politike se sagledava kroz direktne (učinke investicija) i indirektno (povećani obim razmene) uticaje. U tom kontekstu, procenjuje se da će do 2023. godine BDP u zemljama neto davaocima sredstava porasti za 0,4%, odnosno u državama neto primaocima za 4,2%. Drugim rečima, očekivano povećanje BDP-a na agregatnom nivou je blizu 1.000 milijardi evra, što je značajan prinos na uložena sredstva. Prethodno iskustvo regionalne politike EU (budžetski periodi 1994-99 i 2000-06 svedoče o tome da je ostvarena konvergencija u EU, dok je istovremeno za druge razvijene zemlje karakteristično nepostojanje konvergencije/čak i prisustvo divergentnih kretanja) upućuje na zaključak da će se procenjena kretanja u vezi sa rastom BDP-a i smanjivanja regionalnih razlika u narednom periodu i ostvariti. Ovakvo očekivanje je realno uprkos tome što rezultati u budžetskom periodu 2006-13 na planu regionalne konvergencije u EU nisu bili na nivou ranijih razdoblja, zbog nepovoljnih uslova za investiranje i negativnih efekata globalne krize. Uz to, postoje ekonometrijska istraživanja koja su potvrdila pretpostavke da bi bez sredstava Kohezivne politike u pomenutim okolnostima došlo do regionalne divergencije<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Brunazzo, M. (2016), str. 17.

<sup>2</sup> Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/) (pristup: 26.01.2018.).

Više o ekonometrijskim istraživanjima o evaluaciji Kohezivne politike EU videti: Mohl P. (2016).

<sup>3</sup> Isto.

Istorijat regionalne politike EU svedoči o tome da je Kohezionna politika evoluirala i da se stalno prilagođava zahtevima stvarnosti, ali je u skladu i sa napretkom u oblasti teorijskih stremljenja (sve se više smatra da je regionalni rast uslovljen prevashodno endogenim faktorima, poput obrazovanja, inovacija, aglomeracija i dr.). Kohezionna politika je vremenom od „top down“ pristupa baziranog na direktnim podsticajima za smanjenje dispariteta, postala politika jačanja prostorne (lokalne/regionalne) konkurentnosti, što govori o tome da je ona oslonjena na „bottom up“ koncept.

## 2. Stanje regionalizacije i regionalne politike Srbije

Danas Republika Srbija ima tri nivoa javne administracije: (a) centralni (republički), (b) pokrajinski i (c) lokalni (gradski/opštinski). Sadašnja teritorijalna organizacija Srbije definisana je Ustavom Republike Srbije (Ustav Republike Srbije broj 83/06.), Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, br. 129/07.) i Uredbom o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta (Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, br. 3/92, 36/92, 52/92 - odluka USRS, 60/93 i 5/95). Teritorijalnu strukturu Republike Srbije čine dve autonomne pokrajine - AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija. Zatim, u Srbiji postoji ukupno 29 upravnih okruga i grad Beograd kao posebna jedinica i 193 opštine. Pored Beograda, status grada imaju još 23 lokalne samouprave. To znači da Srbija ima model tzv. asimetrične teritorijalne organizacije, gde zajedno sa dva standardna nivoa (centralni i lokalni) koegzistira, ali samo na određenom području države, srednji nivo uprave (autonomne pokrajine). Pri tome, ni na nivou pokrajina ne postoji ni približna jednakost u pogledu njihove institucionalne uređenosti, položaja, pa ni ingerencija. AP Vojvodina poseduje sopstveni Statut, što doprinosi dodatnoj asimetričnosti, kako u odnosu na druga područja, tako i u odnosu na AP Kosovo i Metohiju. Pri tome, treba imati u vidu da Kosovo i Metohija nisu pod jurisdikcijom države Srbije.

Zasnivanje nove politike regionalnog razvoja Srbije najpre je bilo opredeljeno Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007-2012. godina i Zakona o regionalnom razvoju (2009). Maja 2010. godine pomenuti Zakon je promenjen. Najvažnija izmena, svakako, jeste smanjenje broja statističkih planskih regiona (NUTS 2 nivoa) sa 7 na 5 (Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju, br. 30/2010.), što se odrazilo i na broj i delokrug rada regionalnih razvojnih agencija (Pravilnik o sadržini i izgledu Jedinственог регистра akreditovanih regionalnih razvojnih agencija, br. 89/2010, Uredba o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata, br. 74/2010 i 04/2012). Državna distribucija podsticajnih sredstava, bez adekvatnog sistema evaluacije (Pravilnik o sadržini, načinu i postupku vođenja Registra mera i podsticaja za regionalni razvoj, br. 93/2010.) u cilju sagledavanja i vrednovanja razvojnih efekata, nije bila u funkciji smanjivanja regionalnih neravnomernosti i prevazilaženja brojnih razvojnih problema nerazvijenih opština.

Zakon o regionalnom razvoju utemeljen je u Ustavu Republike Srbije, Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i Nacionalnoj strategiji za pristupanje EU. Nekoliko pitanja naznačenih u Zakonu detaljnije je regulisano odgovarajućim podzakonskim aktima koji

polaze od načela regionalnog razvoja EU. Pomenuti propisi čine novi institucionalni okvir za politiku regionalnog razvoja i njenu implementaciju u Srbiji.

Na osnovu evropskih kriterijuma i u našoj zemlji su utvrđeni statistički regioni (NUTS regioni). Za NUTS 2 nivo u Srbiji nije postojala odgovarajuća administrativna podela, tako da su regioni NUTS 2 nivoa utvrđeni grupisanjem oblasti/okruga (NUTS 3). Analiza izvornih i ustupljenih nadležnosti ukazuje da okruzi (NUTS 3 nivo) nemaju ni dodatne atribute regiona karakterističnih za EU. Iako u svom sastavu imaju opštine, okruzi ne predstavljaju oblik teritorijalne decentralizacije sa političkim i administrativnim nadležnostima. Zakonsko rešenje odgovara i uobičajenim određenjima regiona u ekonomskoj teoriji i praksi.

Regioni u Srbiji (NUTS 2 nivo) odlikuju se potrebnim obeležjima i ispunjavaju uslove da se tretiraju kao prostorne celine sposobne da realizuju velike regionalne projekte, ne samo zbog privredne i geografske zaokruženosti unutar zemlje, već i zbog toga što raspoložu dovoljno velikim prirodnim i ljudskim potencijalom. To im omogućava stvaranje „jačih“ razvojnih centara i diversifikaciju ekonomskih aktivnosti kao osnove za odgovarajuću društvenu infrastrukturu, odnosno, ukupan multidimenzionalni razvoj.

Aktuelno stanje regionalizacije Srbije prikazano je u narednoj tabeli (Tabela 1.):

**Tabela 1.**

**Aktuelna regionalizacija Republike Srbije prema NUTS metodologiji**

NUTS 1	NUTS 2 (regioni)	NUTS 3 (subregioni)	LAU (lokalni nivo/lokalne samouprave)
Srbija - sever	Region Vojvodine	<u>7 oblasti (administrativnih okruga):</u> Severnobackaoblast, Zapadnobacka oblast, Severnobanatska oblast, Srednjobanatska oblast, Južnobanatska oblast, Južnobacka oblast i Sremska oblast	6 gradova i 39 opština (ukupno 45 lokalnih samouprava)
	Region Beograda	Beogradska oblast	Grad Beograd sa svojih 17 gradskih opština
Srbija - jug	Region Šumadije i Zapadne Srbije	<u>8 oblasti (administrativnih okruga):</u> Zlatiborska oblast, Kolubarska oblast, Mačvanska oblast, Moravička oblast, Pomoravska oblast, Rasinska oblast, Raška oblast, Šumadijska oblast	10 gradova i 42 opštine
	Region Južne i Istočne Srbije	<u>9 oblasti (administrativnih okruga):</u> Borska oblast, Braničevska oblast, Zaječarska oblast, Jablanička oblast, Nišavska oblast, Pirotska oblast, Podunavska oblast, Pčinjska oblast, Toplička oblast	6 gradova i 41 opština
	Region Kosova i Metohije	<u>5 oblasti (administrativnih okruga):</u> Kosovska oblast, Pečka oblast, Prizrenska oblast, Kosovskomitrovačka oblast, Kosovskopomoravska oblast	1 grad i 28 opština

Prema: Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br 30/2010), Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (2007.) i Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica („Službeni glasnik RS“, br. 109/2009 i 46/2010).

Podela države na regione i oblasti mora da bude važan instrument za uravnotežen regionalni razvoj Srbije. Regionalizacija bi trebalo da obezbedi sistem interesnog organizo-

vanja teritorije na nivou regiona i okruga (po principu odozdo na gore), što bi sa svoje strane trebalo da vodi ka pravilnijem i pravičnijem raspolaganju resursima i sredstvima. Regioni i oblasti mogu da, bolje od centralnog nivoa vlasti, definišu i ostvaruju svoje razvojne ciljeve, da prepoznaju potrebe građana i brže i efikasnije rešavaju probleme. Istovremeno, na taj način stižu se uslovi za jasnije i efikasnije definisanje projekata kojima regioni, uz ravnopravnu saradnju sa oblastima i opštinama, mogu da konkurišu za sredstva kod nacionalnih i međunarodnih fondova.

U tom smislu, primetno je da u naši razvijeni regioni (NUTS 1 –Srbija sever) nisu homogena područja. Unutar regiona Beograda jasno se izdvajaju nerazvijena područja, pretežno ruralnog karaktera i visoko razvijeno urbano jezgro. Ova činjenica podrazumeva da treba usvojiti specifičan razvojni tretman za svako od ovih područja. ruralnog i urbanog (videti Tabelu 2.).

**Tabela 2.**

**Tipologija opština unutar regiona Beograda**



1. Barajevo	ruralna
2. Voždovac	gradska
3. Vračar	gradska
4. Grocka	ruralna
5. Zemun	gradska
6. Zvezdara	gradska
7. Lazarevac	ruralna
8. Mladenovac	ruralna
9. Novi Beograd	gradska
10. Obrenovac	ruralna
11. Palilula	gradska
12. Rakovica	gradska
13. Savski Venac	gradska
14. Sopot	ruralna
15. Stari Grad	gradska
16. Surčin	ruralna
17. Čukarica	gradska

Izvor: predlog autora, slika preuzeta sa <http://www.rarei.rs/index.php/o-nama/region-beograda> (pristup: decembar, 2017.)

Istovremeno, unutar Vojvodine snažno se manifestuje produblivanje teritorijalnih razvojnih dispariteta.<sup>4</sup> I prvo i drugo vodi ka koncentrisanju ekonomske aktivnosti i stanovništva u i oko Beograda i Novog Sada, te jačanja polarizacije na liniji „jezgro - periferija“.

Postoji niz opasnosti koje proizilaze od činjenice da nove i „mlade“ institucije na regionalnom nivou zahtevaju određeni vremenski period koji im je potreban za učenje, uhdavanje i stabilizaciju. Pomenimo da regionalizacija, kao oblik decentralizacije, može imati i svojih slabosti: niža efikasnost novonastalih javnih tela i organizacija na regio-

<sup>4</sup> Molnar (2016), str. 401-402.

nalnom nivou, nemogućnosti za ostvarivanje efekata ekonomije obima u procesu obezbeđivanja javnih dobara i usluga unutar manjih teritorijalnih celina, negativni eksterni efekti koji se javljaju u slučaju kada se efekti javne politike „prelivaju“ iz jedne u drugu lokalnu zajednicu, povećanje troškova javne administracije usled dodatne birokratizacije (upravni, skupštinski i izvršni organi na regionalnom nivou), kao i širenje korupcije i nepotizma i dr. Kao specifičnu slabost/nedostatak u tranzicionim zemljama i u zemljama u razvoju, pa i u Srbiji, treba istaći niske administrativne kapacitete koji postaju još skromniji kada se dele na više nivoa državne uprave.

### 3. Zajednička koheziona politika: tekući budžetski period

Koheziona politika EU u budžetskom periodu 2014-2020. godina u velikoj meri je određena brzinom izlaska iz aktuelne ekonomske krize. Upravo je uticaj krize bio odlučujući razlog za razmatranje određenih promena u domenu formulisanja i sprovođenja Kohezivne politike, a sa osnovnim ciljem da se čvršće povežu Kohezivna politika i ciljevi definisani strategijom „Evropa 2020“.

Institucionalni mehanizam za ostvarivanje ciljeva Kohezivne politike je „pretrpeo“ određene izmene. Doduše, nisu ukinute stare institucije, već je predviđeno da se njihov rad dodatno koordinira i da se za sve organizacije nadležne za sprovođenje regionalne politike primenjuju unificirana pravila.

Celokupna ideja u vezi sa razvojnim politikama EU je fokusirana na „približavanju“ programa predviđenih za realizaciju ciljeva iz strategije „Evropa 2020“ i ciljeva Kohezivne politike.

Radi efikasnije i efektivnije upotrebe evropskih fondova, u budžetskom periodu 2014-2020. predviđena je sinhronizacija i, bolja nego do sada, koordinacija rada i nadležnosti sledećih pet fondova: Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda, Kohezivnog fonda, Evropskog fonda za poljoprivredu i ruralni razvoj i Evropskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

Za vođenje Kohezivne politike značajno je to što se njena implementacija zasniva na sistemu upravljanja na više nivoa (*multi-level governance system*): nadnacionalni nivo (Evropska komisija i druge institucije Evropske unije odgovorne za kreiranje politike definišu „pravila igre“), nacionalni nivo (na kojem se obezbeđuju odgovarajući kontrolni mehanizmi za obračunavanje i izveštavanje u vezi sa izdacima, kao i efikasna implementacija operativnih programa), regionalni nivo (koji ima ulogu menadžera u postupku implementacije operativnih programa). Ovome se mogu dodati još dva niža nivoa upravljanja, subregionalni nivo (okrug; provincija) i lokalni nivo (lokalne samouprave). Baš Kohezivna politika je bila institut koji je po prvi put u praksi dodelio regionima/regionalnim vlastima (i drugim subnacionalnim institucionalnim akterima) ulogu aktivnog učesnika u postupku implementacije regionalne politike.

Sa stanovišta mogućnosti da se regionalni razvoj Srbije u narednom periodu finansira delom iz sredstava EU, važno je imati u vidu koje kategorije (evropskih) regiona će, po kojim osnovama i za koje namene, moći da računaju na finansijska sredstva iz evropskih fondova, odnosno na koji način će moći da koriste pomenuta sredstva.

Svaki evropski region će imati priliku da koristi podršku evropskih fondova, ali ne na isti način, u istoj meri i za iste svrhe. Planirane su tri grupe regiona u tekućem budžetskom periodu, definisane na bazi nivoa BDP-a po stanovniku i to<sup>5</sup>:

1. Manje razvijeni regioni – oni čiji je BDP po stanovniku ispod nivoa od 75% proseka EU. Oni će i u narednom periodu biti osnovni prioritet Kohezione politike.
2. Tranzicioni regioni – oni čiji je BDP po stanovniku na nivou između 75% i 90% proseka EU. Ova grupa regiona je nova i zamenjuje dve grupe regiona („postepeno u“ i „postepeno iz“) koje su postojale u prethodnom budžetskom periodu (2006-2013).
3. Razvijeniji regioni – oni čiji je BDP po stanovniku iznad nivoa od 90% proseka za EU. Ovi regioni postaju sve više predmet pažnje kreatora ekonomske i regionalne politike, jer u eri ekonomije znanja, mogu da konkurišu najrazvijenijim regionima iz drugih delova sveta i tako doprinesu povećanju konkurentnosti evropske ekonomije.

Druga grupa obuhvata 51 region sa oko 72 miliona stanovnika. Njena svrha jeste da se adekvatnim programima pomogne onim regionima koji se nalaze na prelazu iz grupe manje razvijenih u grupu razvijenih<sup>6</sup>.

Za svaki projekat koji se finansira evropskim sredstvima mora da se obezbedi određeni iznos sopstvenih sredstava, kao oblik participacije. Stopa participacije korisnika zavisi od toga kojoj od tri grupe regiona pripada. Za grupu manje razvijenih regiona, nacionalna participacija iznosi minimum 15%, dok ostatak pokriva EU. Za grupu razvijenih regiona EU učestvuje u finansiranju konkretnih programa sa maksimalno 50% sredstava od vrednosti projekata. Za novu grupu tranzicionih regiona, EU participira sa najviše 60% neophodnih sredstava<sup>7</sup>. U Tabeli 3. prikazano je koliko će sredstava biti dostupno regionima tokom budžetskog perioda 2014-20. godina.

**Tabela 3.**

**Budžet za Kohezionu politiku Evropske unije za period 2014-2020. godina**

Predloženi budžet za period 2014-2020. godina	Iznos (u milijardama EUR, po stalnim cenama iz 2011. godine)
Manje razvijeni regioni	162,2
Tranzicioni regioni	38,9
Razvijeniji regioni	53,1
Teritorijalna saradnja	11,7
Kohezioni fond	68,7
Dodatna alokacija za najudaljenije i najnenaseljenije regione	0,926
Povezivanje evropskih postrojenja za transport, energiju i informaciono - komunikacione tehnologije	40 milijardi evra + dodatnih 10 milijardi evra izdvojenih iz Kohezionog fonda
Evropski socijalni fond	Najmanje 84 milijarde evra

Izvor: European Commission, 2011b, str. 8-9.

<sup>5</sup> Videti: European Commission, 2011a, str. 15

<sup>6</sup> European Commission, 2011b, str. 2.

<sup>7</sup> ibid, str. 3.

Očekuje se da će u narednom periodu regioni samostalno razvijati projekte i programe koji će se finansirati iz sredstava EU, što znači da će morati da obezbede sopstvenu administrativnu infrastrukturu, a to može biti uvod u formiranje određenog regionalnog identiteta. Ekonomski interes unutar regiona, „otvoriće“ prostor i za druge vidove saradnje. Međutim, za naša očekivanja od EU fondova treba imati u vidu i sledeće činjenice. U Poljskoj, u kojoj su se posebno izdvajale nerazvijene istočne oblasti uopšte nije došlo do smanjenja regionalnih razlika nakon pristizanja pomoći iz evropskih fondova, već su se te razlike dodatno produbile. Slično je i sa regionalnim disparitetima u Mađarskoj, koje su još izraženije nego u Poljskoj, a situacija se ne razlikuje mnogo ni u Bugarskoj. Interesantno je i to da Belgija, kao razvijena i „stara“ članica EU ima izražene regionalne razlike. Strah da se nešto slično može dogoditi i u Srbiji sasvim je opravdan, posebno ako se imaju na umu ogromne regionalne razlike sa kojima se Srbija suočava i nedostatak kvalitetnih kadrovskih potencijala, te nepostojanje tradicije saradnje među opštinama u sadašnjim lokalnim jedinicama vlasti. U takvoj situaciji, lako se može dogoditi da razvijeniji regioni, Beograd i Vojvodina, još više „odskoče“ od ostatka teritorije. Ipak, moramo pogledati i statistiku koja ukazuje da su zahvaljujući instrumentima aktuelne regionalne politike EU i primenom njenih principa (programiranje, koncentracija, partnerstvo) smanjeni regionalni dispariteti u okviru EU (prosečan BDP regiona povećan sa 68,5% na 72% proseka EU).

U Tabeli 4. nalaze se podaci koji svedoče o poziciji naših regiona u odnosu na prosek EU, koji ukazuju da bi svi naši regioni pripadali prvoj grupi EU regiona (manje razvijeni).

**Tabela 4.**

**Pozicija regiona NUTS 2 nivoa u Srbiji u odnosu na prosek EU-28**

TERITORIJA	BDP po stanovniku, indeks nivoa (EU-28=100)	
	2014.	2013.
EU - 28	100,0	100,0
REPUBLIKA SRBIJA	37,2	37,8
REGION BEOGRADA	61,4	64,7
REGION VOJVODINA	38,2	38,5
REGION ŠUMADIJA I ZAPADNA SRBIJA	26,3	25,5
REGION ISTOČNA I JUŽNA SRBIJA	23,9	23,9
REGION KOSOVO I METOHIJA	...	...

Izvor: prema RZS (2016), str. 15.

#### **4. Institucionalni okvir i neophodnost unapređenja regionalne politike u Srbiji**

U domenu regionalnog razvoja, u našoj zemlji su tokom 2015. godine izvršene određene institucionalne promene donošenjem Zakona o ulaganjima (Zakon o ulaganjima, br. 89/2015). Odredbe ovog zakona predviđaju osnivanje nove institucije – Razvojne agencije Srbije (RAS), koja je postala pravni naslednik Nacionalne agencije za regionalni

razvoj (NARR) i Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA), što znači i da je preuzela poslove iz njihove bivše nadležnosti. Razvojna agencija Srbije (RAS) osnovana je radi obavljanja razvojnih, stručnih i operativnih poslova podsticanja i realizacije direktnih ulaganja, promocije i povećanja izvoza, razvoja i unapređenja konkurentnosti privrednih subjekata, ugleda i razvoja Republike Srbije u oblasti privrede i regionalnog razvoja (član 27. Zakona o ulaganjima). Zakon je definisao članom 36. poslove i aktivnosti RAS-a, među kojima su, iz oblasti regionalnog razvoja, najvažniji sledeći: učestvuje u pripremi programa i projekata privrednog i regionalnog razvoja; vrši akreditaciju i koordinaciju regionalnih razvojnih agencija; vodi Centralni informacioni sistem koji objedinjuje relevantne podatke organa vlasti, od značaja za izradu analiza i studija u oblasti privrednog i regionalnog razvoja; vodi evidenciju ulagača od posebnog značaja i ulagača od lokalnog značaja; izvršava i koordinira sprovođenje programa i projekata privrednog i regionalnog razvoja za podsticanje direktnih investicija.

Novi institucionalni okvir politike regionalnog razvoja, koji treba da bude uspostavljen donošenjem novog Zakona o regionalnom razvoju odnosiće se i na donošenje nove Strategije i Akcionog plana iz ove oblasti. Naime, s obzirom da Srbija od 2012. godine nema strateški dokument iz oblasti regionalnog razvoja, činjenica je koja ukazuje da nisu definisani novi strateški pravci razvoja sa aspekta regionalne dimenzije, a u kontekstu aktuelnih privrednih i socijalnih kretanja. Istina, u jednom periodu postojalo je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, što je bila dobra osnova za jačanje napora za ostvarivanje ravnomernijeg regionalnog razvoja. U to vreme aktivno se radilo i na izradi Nacionalnog plana regionalnog razvoja za period 2013-2022 (NPRR) po metodologiji EU. Međutim, danas takav resor više nije zastupljen, već je ova problematika poverena ministru bez portfelja zaduženom za regionalni razvoj i rad javnih preduzeća. Pomenute okolnosti nisu pogodovale finaliziranju rada na pomenutom dokumentu, njegovom usvajanju, kao ni unapređivanju tretmana regionalne problematike u nas. Marginalizacija ove oblasti u javnim politikama u Srbiji svakako ne doprinosi značajnijem korišćenju sredstava iz EU fondova. S tim u vezi je indikativno da se ni u Eurostat Regional Yearbook-u, koji prati statističke podatke za evropske regione, ne prepoznaju naši regioni jer se konstatuje da sa Srbijom nije postignut dogovor oko statističkih regiona, te se navode samo nacionalni agregatni podaci<sup>8</sup>.

Regionalna politika Srbije u kontekstu evropskih integracija uređuje se u okviru Poglavlja 22 – *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata* – koje obuhvata uglavnom okvirne propise vezane za planiranje i sprovođenje kohezione politike EU. Ovi propisi ne zahtevaju „preslikavanje“ evropskih propisa u nacionalno zakonodavstvo. U pitanju su propisi kojima se definišu konkretni ciljevi kohezione politike EU, fondovi za njenu realizaciju (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond), pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa, aktivnosti koje mogu biti finansirane, principi i pravila za pružanje podrške i iznos raspoloživih sredstava. Ono što je posebno važno jeste da se ovim propisima utvrđuje strateški i institucionalni okvir za upravljanje programima, tako da zemlje kandidati moraju da imaju odgovarajući pravni okvir za realizaciju konkretnih odredaba u ovoj oblasti. Posebno je važno napomenuti da prilikom izbora i sprovođenja projekata koji se finansiraju iz strukturnih fondova države članice moraju poštovati zakonodavstvo EU, odnosno pravne norme vezane za oblast npr. javnih nabavki, konkurencije i životne sredine. Kvalitet

<sup>8</sup> Eurostat regional yearbook (2017), str. 8.

uspostavljenog institucionalnog okvira i izgrađeni administrativni kapaciteti dugoročno utiču na mogućnost apsorpcije sredstava iz fondova tokom pretpripravnog perioda.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2014. godini generalno zaključuje da je uočen napredak u oblasti kohezione politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Međutim, zakonodavni okvir i pravni propisi u oblasti politike koje su od značaja za sprovođenje regionalne politike još uvek nisu u potpunosti usklađeni sa pravnim tekovinama EU. U oblasti programiranja ističe se da je Srbija spremna za sektorski pristup u okviru IPA II, ali je Evropska komisija identifikovala problem koji se odnosi na nedovoljan broj spremnih projekata u nekim sektorima, nespremnost korisnika da izrade kvalitetnu projektnu dokumentaciju u skladu sa zahtevima IPA. Ipak, ističe se da je Srbija pripremila metodologiju za izbor infrastrukturnih projekata i izradila projektni plan za investicije u oblasti energetike, transporta, životne sredine i poslovne infrastrukture. U oblasti praćenja i evaluacije se napominje da su uspostavljeni sektorski odbori, dok su u oblasti finansijskog upravljanja, kontrole i revizije učinjeni dalji koraci u skladu sa zahtevima decentralizovanog upravljanja. U prethodnom periodu za Poglavlje 22 izrađen je Master plan koji predstavlja osnovu za izradu Akcionog plana. Prilikom pregovaračkih procesa između predstavnika Srbije i Evropske komisije, a u vezi izrade ovog dokumenta i skrininga za Poglavlje 22, navedeno je da će glavni izazovi za uspešno korišćenje EU fondova (nakon pristupanja EU) biti neadekvatan i kompleksan strateški (preko 105 strategija) i institucionalni okvir, nedostatak kvalitetne projektno dokumentacije, nepostojanje politike zadržavanja kadrova koji se bave poslovima upravljanja projektima i IPA, neadekvatan sistem praćenja i vrednovanja programa i projekata koji se finansiraju iz budžeta i nerazvijen sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru. U 2015. godini formirana je Radna grupa za Poglavlje 22 koja je započela aktivnosti na izradi Akcionog plana Poglavlja 22 koji je trebalo da se tokom 2016. godine, a nakon što ga Vlada usvoji, dostavi Evropskoj komisiji, što do dan danas nije učinjeno.

Imajući sve navedeno u vidu, može se konstatovati da Srbija kasni sa pripremanjima u oblasti regionalne politike i koordinacije upravljanja strukturnim instrumentima. Delimičan napredak je učinjen preko komponente IPA I, čime Srbija stiče odgovarajuće iskustvo u upravljanju EU fondovima tzv. indirektnim upravljanjem. U narednim godinama, u našoj zemlji treba obezbediti adekvatan kapacitet za implementaciju indirektnog upravljanja programima. Zakonodavni okvir još uvek nije u potpunosti usaglašen sa *acquis*, dok sposobnost budžetskog sistema treba da se testira. Administrativni kapaciteti u oblasti upravljanja sredstvima IPA podrazumevaju i odgovarajući broj zaposlenih koji su kvalifikovani za te poslove.

U oblasti monitoringa i evaluacije sektorske komisije za monitoring svih sektora IPA komponente I i II su uspostavljene i redovno se sastaju. U oblasti finansijskog upravljanja, kontrole i revizije, Srbija je sistem finansijskog upravljanja i kontrole nastavila da razvija u cilju usklađivanja sa zahtevima indirektnog upravljanja IPA komponentama I i II (*Cross-border cooperation*). Kapacitet za upravljanje revizijom ostaje poseban zadatak koji treba adekvatno razmotriti<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Izveštaj o regionalnom razvoju Srbije (2014).

## 5. Preporuke za novu regionalnu politiku u nas

Savremena politika ravnomernog regionalnog razvoja zahteva koordinaciju svih institucija koje su uključene u različite aspekte prostornog razvoja (urbani, ruralni, lokalni, socijalni, razvoj infrastrukture, zaštita životne sredine i sl.). Dobra koordinacija je ponajviše nužna u oblasti planiranja i korišćenja finansijskih sredstava, naročito kada su u pitanju sredstva iz pretpristupnih fondova EU. U Srbiji je neophodno institucionalizovati regionalni razvoj kao koncept zajedničkog delovanja različitih nivoa upravljanja (nacionalnog, regionalnog i lokalnog), što suštinski znači usvajanje integrativnog pristupa celokupnom, pa i regionalnom razvoju.

Potrebno je formirati institucionalna rešenja koja će da obezbede administrativnu sposobnost na regionalnom nivou, a sa ciljem da se sredstvima iz strukturnih fondova EU ubuduće upravlja na nivou regiona. U navedenom kontekstu, u Srbiji tokom narednog perioda treba: (a) završiti izgradnju usklađenog i celovitog institucionalnog okvira za upravljanje regionalnim razvojem, (b) uspostaviti podsticajne mehanizme za vođenje efikasne regionalne politike, posebno u domenu podsticanja bržeg razvoja područja sa posebnim razvojnim problemima, (c) efikasno upotrebljavati fondove EU i (d) izvršiti postepenu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju, u cilju jačanja kapaciteta lokalne samouprave za obavljanje aktivnosti koja su usmerene na lokalni ekonomski razvoj.

Budući da u republičkom budžetu u narednom periodu neće biti ni približno dovoljno sredstava za podsticanje ravnomernijeg regionalnog razvoja, ciljevi regionalne politike će velikim delom morati da se ostvaruju putem koordinacije rada sektorskih ministarstava (kojima, u izvornom smislu, regionalni razvoj nije prioritet). Usklađivanje rada sektorskih institucija na nacionalnom nivou sa potrebama regionalnog razvoja zemlje najveći je izazov, ali i obaveza u budućem periodu kada je u pitanju vođenje regionalne politike u Srbiji. Ono što u Srbiji do sada nije bio slučaj, a potrebno je usvojiti kao način rada jeste „regionalna perspektiva“ sektorskih institucija (ministarstava).

Dalje, pristup regionalnom razvoju treba u daleko većoj meri zasnovati na endogenom regionalnom rastu. Neophodno je kreirati takve mere i politike regionalnog razvoja koje će podržavati rast u svim regionima (a ne samo u onim manje razvijenim). Sa svoje strane, regioni treba samostalno da tragaju za novim izvorima rasta tako što će na kreativniji način mobilisati lokalne resurse i fondove, sa ciljem da iskoriste svoje specifične komparativne prednosti bez prevelikog oslanjanja na transfere sa nacionalnog nivoa i dodelu bespovratnih sredstava. Cilj regionalne politike treba da bude da stimuliše sve lokalitete da razviju sopstveni potencijal za rast, pre svega na osnovu svog unutrašnjeg, endogenog potencijala (teritorijalnog kapitala).

Kada su u pitanju mere regionalne politike, u narednom periodu u Srbiji treba primenjivati tzv. *place-based* koncept čije su glavne karakteristike zasnovane na prilagođavanju intervencija specifičnim teritorijalnim okolnostima i njihovim prostornim vezama, te na mobilisanju i sakupljanju znanja i prednosti lokalnih aktera. Pristup sugerise novu ulogu lokalnih i regionalnih kreatora razvojne politike u smislu da oni treba da olakšavaju i podstiču povezivanje, umrežavanje i kooperaciju između aktera, kako mikroekonomskih subjekata, tako i teritorija. Sredstva ne bi trebalo usmeravati direktno ka jednom korisniku, već treba osmišljavati i finansirati projekte koji će željeni efekat ostvariti na

širu društvenu zajednicu, a putem saradnje što većeg broja aktera. Pri tome treba davati prednost projektima koji su generisani od strane onih koji za sredstva konkurišu, jer oni najbolje znaju svoje potrebe i željene koristi.

Međupštinska saradnja može puno doprineti ne samo razvoju predloženih regionalnih projekata, već i procesima planiranja i programiranja na regionalnom nivou. Naime, za skladan regionalni razvoj neophodno je da lokalne samouprave postepeno u svom radu usvajaju standarde regionalne politike EU i to putem pomenutog aktivnog učestvovanja u nacionalnom sistemu regionalne politike.

Uzimajući u obzir aktuelnu regionalizaciju, kao i pomenuti savremeni (integrativni) razvojni koncept, u narednom periodu potrebno je više pažnje posvetiti unapređenju uloge koju u procesu ravnomernijeg teritorijalnog razvoja mogu imati administrativne oblasti. Činjenica je da one još uvek nisu usvojene je otežavajuća okolnost u procesu regionalnog i ukupnog razvoja Srbije i umanjuje mogućnosti za efikasnije ublažavanje unutar i među regionalnih razlika u razvijenosti.

Za uspešno vođenje regionalne politike u budućnosti, važno je da se obezbedi adekvatna i daleko obuhvatnija statistička osnova. Nužno je unapređenje regionalne statistike kako za analizu regionalnih dispariteta u različitim segmentima društveno-ekonomskog razvoja, tako i za praćenje i ekonomsku evaluaciju efekata preduzetih mera regionalne politike.

Polazeći od prethodnih detaljnih razmatranja i analiza regionalne stvarnosti i politike EU i Srbije, neophodno je uvažiti sledeće osnovne preporuke:

- Doneti našu Kohezionu politiku;
- Slediti pravac od „konkurentskog“, ka generičkom konceptu regionalnog razvoja;
- Podsticanje endogenog regionalnog rasta;
- Uvesti instituciju Regionalnog menadžera (za sve regiona NUTS 2 nivoa, kao što je to već učinjeno za region Beograda);
- Institucionalizovati Komitet regiona Srbije (po ugledu na EU)
- Ubrzati otvaranje Poglavlja 22;
- Ne ići nespeman u EU – „leaking by linking“ (opasnost za još veću depopulaciju);
- Koordinisana saradnja svih povezanih institucija – integrativni pristup;
- Jačati „regionalnu perspektivu“ sektorskih institucija/ministarstava;
- Postepena funkcionalna i fiskalna decentralizacija u cilju jačanja kapaciteta lokalnih samouprava;
- Usklađivanje interventnih mera sa specifičnim potrebama lokaliteta, uz usmerenost na krajnje korisnike;
- Međupštinska saradnja (posebno kroz mreže i druge oblike udruživanja);
- Preciziranje subregionalnog nivoa (NUTS 3) i njihove uloge u regionalnoj politici;
- Unapređivati lokalni ekonomski razvoj;
- Kontinuirano prilagođavanje domaće statistike Evrostat-u u pogledu formiranja kvalitetnih baza podataka za potrebe vođenja regionalne politike i naučnih i stručnih istraživanja u oblasti regionalne tematike;

## Literatura

- Brunazzo, M. (2016), „The history and evolution of Cohesion policy“, in: Piattoni, S. and L. Polverari (eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing.
- European Commission (2011b), „Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020“, Brussels.
- European Commission (2011a), *Cohesion Policy 2014-2020 – Investing in growth and jobs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Eurostat regional yearbook (2017), dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-17-001> (pristup 26.01.2018.)
- Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-2013, dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/) (pristup: 26.01.2018.)
- <http://www.rarei.rs/index.php/o-nama/region-beograda> (pristup: decembar, 2017.)
- Izveštaj o regionalnom razvoju Srbije 2014.
- Mohl P. (2016), „Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey“. In: *Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy*. Springer Gabler, Wiesbaden.
- Molnar, D. (2016), *Regionalne nejednakosti i privredni rast: teorijska i empirijska analiza*, CID & Asocijacija „Banat-info“, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd.
- Pravilnik o sadržini i izgledu Jedinstvenog registra akreditovanih regionalnih razvojnih agencija, br. 89/2010.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku vođenja Registra mera i podsticaja za regionalni razvoj, br. 93/2010.
- Republički zavod za statistiku (2016), Radni dokument „Regionalni bruto domaći proizvod“, Regioni i oblasti Republike Srbije, 2014 (preliminarni rezultati), dostupno na: <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G201610093.pdf> (pristup 20.01.2018.)
- Strategija regionalnog razvoja Srbije 2007-2012.
- Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, br. 3/92, 36/92, 52/92 - odluka USRS, 60/93 i 5/95.
- Uredba o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata, br. 74/2010 i 04/2012.
- Ustav Republike Srbije broj 83/06.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju, br. 30/2010.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, br. 129/07.
- Zakon o ulaganjima, br. 89/2015.