

Нова субрегионализација за нову регионалну политику Србије

New subregionalization for new regional policy of Serbia

Дејан Молнар*

Универзитет у Београду, Економски факултет

Емилија Манић**

Универзитет у Београду, Економски факултет

Сажетак: Наглашена регионална поларизација Србије, која у знатној мери превазилази друштвено прихватљиве оквире, посебно је изражена на релацији север–југ, односно на нивоу између Београда и Новог Сада (и подручја између и око ове две највеће и најразвијеније урбане агломерације код нас), с једне, те остатка националне територије, с друге стране. Диспаритети постоје и унутар региона, а између развијених и неразвијених подручја/општина. Наведено говори у прилог чињеници да у Србији егзистирају вишедимензионалне и слојевите регионалне неравномерности. Подаци добијени анализом одабраних економских, социјалних и демографских показатеља потврђују полазну хипотезу о присуству изражених унутаррегионалних разлика у нашој земљи (о тзв. слојевитости регионалних диспаритета). У том смислу, потврђена је и друга истраживачка претпоставка, да је у политици регионалног развоја наше земље неопходно редефинисање улоге субрегионалног нивоа (НСТЈ 3). У раду се аргументује предлог да се постојећи модел субрегионализације (ниво НСТЈ 3, са 25 округа/области без Косова и Метохије) замени новом субрегионализацијом од 12 НСТЈ 3 подручја, која би у наредном периоду требало да добију улогу активних субјеката регионалног развоја у Србији.

Кључне речи: регионализација, региони (НСТЈ 2) и субрегиони (НСТЈ 3), слојевитост регионалних диспаритета, регионална политика, Србија

Abstract: The emphasized regional polarization of Serbia, which significantly exceeds the socially acceptable frameworks, is especially expressed in the relation North-South (between Belgrade and Novi Sad as two largest and most developed urban agglomerations at one side and the rest of the national territory, at the other). Similarly, there are disparities within the region, and between developed and undeveloped areas/municipalities. So, this indicates that there are multidimensional and layered regional imbalances in Serbia. The initial hypothesis about the presence of intraregional differences in our country is strongly confirmed by the results obtained in the analysis of the certain economic, social and demographic indicators (layered regional disparities). In this sense, another research assumption has been confirmed – the need for the subregional level (NUTS 3 level) redefinition within the policy of the Serbian regional development. The paper suggests that the existing subregionalization model (NUTS 3 level) of Serbia with 25 districts/areas (without Kosovo and Metohija) should be replaced by a new subregionalization of 12 NUTS 3 level areas, which in the following period should be given the role of an active actor of regional development process in Serbia.

Keywords: regionalization, regions (NUTS 2) and subregions (NUTS 3), layered regional disparities, regional policy, Serbia

* ✉ dejanmolnar@ekof.bg.ac.rs

** ✉ geografija@ekof.bg.ac.rs

Увод

Питања која се односе на регионализацију, регионални развој и регионалну политику у Србији готово да никада нису имала одговарајућу позицију у хијерархији развојних циљева државе. Политика регионалног развоја земље по правилу је подразумевала само идентификацију неразвијених подручја (локалних самоуправа) и усмеравање подршке ка њима (често само у финансијском облику), затим наглашену економску оријентацију, без уважавања других значајних аспеката развоја (попут социјалног и еколошког), као и спорадичне и некоординиране активности. Осим тога, све ове неодговарајуће напоре пратила је и додатно кочила неадекватна институционална и организациона инфраструктура.

Готово да изненађује занемаривање овог питања у јавним политикама (пре свега, у домену економске политике), а једним делом и у научним круговима. Поменути два тренда као да су „подупирала“ један други. Тако се на почетку 21. века Србија суочила са израженим и растућим трендовима када су у питању регионални диспаритети у готово свим сегментима друштвеноекономског развоја. Разлози за такво стање налазе се у две чињенице: маргинализовању овог питања у развојној политици земље, односно доношењу и примени неадекватних и погрешних мера за ублажавање регионалних „напетости“ у претходном периоду. Спорадичне и несврсисходне мере често су биле резултат жеље да се у кратком року реше нагомилани проблеми у домену регионалног развоја земље. Као што је то у теорији регионалног развоја познато, поменути проблеми су дугорочног карактера и њихово решавање захтева континуиране и доследне програме, који се по правилу спроводе током више деценија. Заправо и не би требало да изненађује то што су предузете мере за смањење регионалних разлика остале без ефеката. Без адекватног упоришта у теорији и познавања дате проблематике, њене природе и потенцијалних решења, није ни било реално очекивати позитивније исходе.

Да би се напредак на овом подручју остварио, нужно је, најпре, институционализовати регионалну политику, и то у три њена основна сегмента: (а) одговарајућа регионализација (и субрегионализација) земље; (б) креирање институција за регионални развој; (в) обезбеђивање финансијских средстава из одговарајућих извора за финансирање регионалног развоја, као и адекватна нефинансијска подршка.

1. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ: претходна решења, предлози и актуелно стање

Још током социјалистичког периода развоја било је више покушаја регионализације Србије. Уставне промене половином седамдесетих година омогућиле су општинама да постану и самоуправне заједнице, што је уједно била

полазна претпоставка за могућност формирања региона као међуопштинских (регионалних) заједница. На простору централне Србије (територија Социјалистичке Републике Србије без територија социјалистичких аутономних покрајина) Одлуком о закључењу друштвеног договора о удруживању општина у међуопштинске регионалне заједнице (коју је усвојила Скупштина Социјалистичке Републике Србије половином 1975. године) формирано је девет међуопштинских регионалних заједница. Тада су, поред Београда, као градске заједнице општина и посебне самоуправне друштвенополитичке заједнице, формирано следећи „региони“, односно међуопштинске регионалне заједнице (МРЗ): Зајечар, Подрињско-колубарски, Јужноморавски, Подунавски, Краљево, Титово Ужице, Ниш, Шумадија и Поморавље (Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007–2012, стр. 172). Имајући у виду укупна системска решења у којима се примењивала поменута регионализација, опште је прихваћена оцена да она није дала очекиване резултате, како у свеукупном друштвеном развоју тако конципираних „региона“, тако и у привредном развоју.

Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи, усвојеним 1991. године, територија Републике Србије подељена је на 30 округа. На целокупној територији Републике Србије, поред Града Београда, формирано је још 29 округа. Првенствена сврха ове поделе одређена је Уредбом о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта, донетом почетком 1992. године, што је представљало дислоцирање државних функција ван седишта министарстава, односно Владе (Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта, „Службени гласник РС“, бр. 3/92, 36/92, 52/92 – одлука УСРС, 60/93 и 5/95). У формирању округа полазило се од тога да се за седиште изабере највећи и најразвијенији општински центар, према коме гравитира мањи или већи број суседних и међусобно повезаних општина (три до шеснаест). Иако првенствени циљ формирања округа није била регионална диференцијација у функцији развоја (одлука је била политички мотивисана), они су углавном представљали и економске целине, у највећем броју формиране око развојних центара.

Откако је формирана Савезна Република Југославија (СРЈ), односно од почетка деведесетих година, земља се суочавала с бројним и разноврсним тешкоћама, почев од санкција међународне заједнице, па до рата у окружењу и НАТО бомбардовања 1999. године. Све то узроковало је врло тешке последице, што је захтевало пуну пажњу економске политике ради евентуалног ублажавања постојећих тешкоћа (негативне социјалне, политичке и друге последице биле су бројне). Узимање целе Републике Србије за регион унутар СРЈ/СЦГ, или њено дезагрегирање на „само“ три територијалне целине (две покрајине, Војводину и Косово и Метохију, и централни део) било је неодговарајуће за било какво озбиљније уврштавање регионалног аспекта у концепцију и стратегију развоја земље.

Данас Република Србија има три нивоа јавне администрације / државне управе: (а) централни (републички); (б) покрајински; (в) локални (градски/општински). Садашња територијална организација Републике Србије дефинисана је Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“, број 83/06), Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/07) и Уредбом о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта („Службени гласник РС“, бр. 3/92, 36/92, 52/92 – одлука УСРС, 60/93 и 5/95). Република Србија има **модел тзв. асиметричне територијалне организације**, где заједно са два „стандардна“ нивоа управе (централна и локална), коегзистира, али само на одређеном подручју државе, средњи (мезо) ниво управе (у облику аутономних покрајина). На овом месту требало би указати на то да на нивоу покрајина не постоји ни приближна једнакост у погледу њихове институционалне уређености, положаја, нити ингеренција. АП Војводина има усвојен сопствени Статут, што доприноси додатној асиметричности, како у односу на остала подручја државе која нису конституисана у покрајине, тако и у односу на другу покрајину, АП Косово и Метохију. С друге стране, због проблема у вези са статусом Косова и Метохије, беспредметно је у овом тренутку упоређивати статус јужне покрајине са осталим деловима Републике Србије.

Услови економске интеграције Србије у ЕУ, као и коришћење средстава из структурних и претприступних фондова ЕУ, подразумевају усклађеност институционалног оквира с европским стандардима и прописима. Ради успешније (регионалне) интеграције у ЕУ, приоритетне активности Србије односе се на успостављање ефикасног институционалног оквира, састављеног од инструмената различитих политика, који треба да обезбеде стабилност и континуитет у области регионалног развоја.

Први стратешки кораци везани за спровођење нове политике регионалног развоја учињени су доношењем Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године и Закона о регионалном развоју (2009). Ипак, у мају 2010. године поменути закон је унеколико промењен. Број статистичких планских региона је смањен (пет уместо седам региона НСТЈ 2 нивоа), а по питању регионалних развојних агенција на субрегионалном нивоу уведен је поступак акредитације постојећих, уместо оснивања нових на регионалном нивоу, као што је иницијално планирано (Правилник о садржини и изгледу Јединственог регистра акредитованих регионалних развојних агенција, „Службени гласник РС“, број 89/10; Уредба о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата, „Службени гласник“ РС, бр. 74/10 и 4/12). Међутим, још увек је отворен низ актуелних питања: уважавање територијалног аспекта приликом дефинисања основних циљева развоја, типологија региона према условима и могућностима за развој, међурегионални и

унутаррегионални токови, процеси регионалне сарадње и превазилажење дугогодишњих регионалних неравномерности.

Законско решење одговара и уобичајеним одређењима региона у економској теорији и пракси. Региони у Републици Србији (ниво НСТЈ 2) одликују се потребним обележјима и испуњавају услове да се третирају као просторне целине способне да реализују велике регионалне пројекте, не само због привредне и најчешће географске заокружености унутар земље већ и зато што располажу довољно великим природним и људским потенцијалом. То им омогућава стварање „јачих“ развојних центара и диверзификацију економских активности као основе за одговарајућу друштвену инфраструктуру, односно, укупан мултидимензионални развој. Истовремено, у томе се види основа да се међу њима изврши територијална подела рада и производна специјализација. По правилу су формирано око једног или више развојних, регионалних центара (градава). За мање територијалне сегменте, области/субрегионе (ниво НСТЈ 3), узете су већ постојеће јединице (управни окрузи).

На основу примене критеријума поменуте уредбе, у Републици Србији се на нивоу НСТЈ 1 образују следеће функционалне целине: (а) Србија – Север је јединица у чији састав улазе Београдски регион и Регион Војводине и (б) Србија – Југ је јединица на нивоу НСТЈ 1 у чији састав улазе Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија (видети Табелу 1).

Основни циљ је успостављање ефикасне регионалне организације и координисање регионалне политике (која одговара препорукама ЕУ), чиме ће се омогућити равномернији регионални развој и већи степен територијалне кохезије (о евалуацији Кохезионе политике ЕУ видети више у: Mohl, 2016). Према позитивним искуствима која постоје у европским, али и другим државама, регионализацију треба схватити и прихватити као ефикасан инструмент државне управе за уравнотежење регионалног развоја појединих делова земље (Bouvet, 2008). Регионализација би требало да омогући структурно прилагођавање према интересима регионалне заједнице (становништва), ефикаснији регионални развој и већу конкурентност региона на основу територијалног капитала и реалних потенцијала које регион поседује, као и одрживи развој, те уређење територије у складу с њеним идентитетом, традицијом, историјом, културом и тако даље.

Преношењем надлежности на ниво нижи од државног улази се у процес постепене децентрализације, док локалне заједнице уступањем дела надлежности вишем (регионалном) нивоу, природним путем доприносе систему регионализације. У том смислу регион треба схватити као територијалну јединицу у којој је могуће решавати заједничке проблеме, заступати интересе и спроводити пројекте локалних заједница, будући да у њој постоје снажнији институционални, финансијски и стручни капацитети.

Табела 1. Актуелна регионализација Републике Србије према НУТС методологији

НУТС 1	НУТС 2 (региони)	НУТС 3 (субрегиони)
Србија - север	Војводина	7 области (административних округа): Севернобачка област, Западнобачка област, Севернобанатска област, Средњобанатска област, Јужнобанатска област, Јужнобачка област и Сремска област
	Београд	Београдска област
Србија - југ	Шумадија и Западна Србија	8 области (административних округа): Златиборска област, Колубарска област, Мачванска област, Моравичка област, Поморавска област, Расинска област, Рашка област, Шумадијска област
	Јужна и Источна Србија	9 области (административних округа): Борска област, Браничевска област, Зајечарска област, Јабланичка област, Нишавска област, Пиротска област, Подунавска област, Пчњиска област, Топличка област
	Косово и Метохија	5 области (административних округа): Косовска област, Пећка област, Призренска област, Косовскомитровачка област, Косовскопоморавска област

Извор: Закон о изменама и допунама закона о регионалном развоју („Службени гласник РС“, број 30/10), Закон о територијалној организацији Републике Србије (2007) и Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица („Службени гласник РС“, бр. 109/09 и 46/10)

Свакако, локална заједница (град/општина) мора да задржи право на иницијативу и учешће, док држава (централни ниво) има право и обавезу да обезбеђује законске, макроекономске и финансијске оквири и подршку за остварење ових пројеката. Региони и области могу боље од централног нивоа власти да дефинишу и остварују своје развојне циљеве, да препознају потребе грађана и брже и ефикасније решавају проблеме. Истовремено, на тај начин стичу се услови за јасније и ефикасније дефинисање пројеката којима региони, уз равноправну сарадњу с областима и општинама, могу да конкуришу за средства код националних и међународних фондова. Основни разлог за регионализацију по НСТЈ методологији у Републици Србији, као и у случају других земаља, није административно-територијалног, већ статистичко-економског карактера.

2. Неке чињенице о слојевитости регионалних диспаритета у Србији

Просторни аспект развоја је скоро у потпуности занемарен у нашим јавним политикама. У институционалном смислу, регионални развој је данас „спуштен“ (деградиран) на ниво надлежности министра без портфеља. При томе, регионални диспаритети у Србији су међу највећима у Европи (Манић, Поповић,

Молнар, 2012; Манић, Митровић, Поповић, 2017). У том погледу, забрињава чињеница да креатори јавне политике у нашој земљи не придају одговарајући значај припремама за отварање Поглавља 22 за приступање ЕУ, које се односи управо на регионални развој. Директна последица јесте недовољно коришћење средстава из европских фондова намењених за ове сврхе. Повремене и неусклађене активности усмерене на подршку развоју неразвијених подручја дају само спорадичне и недовољно одрживе резултате. Све то у знатној мери представља битну кочницу успешнијег раста и развоја земље у целини.

Бруто домаћи производ по становнику Србије (којим се мери достигнути ниво економске развијености), у 2016. години износио је свега 36,6% просека ЕУ-28. При томе, наш најразвијенији регион (Београд) на нивоу је развијености од 61%, док је наш најнеразвијенији регион (Јужна и источна Србија) на нивоу развијености од само 23,8% просека ЕУ-28 (РЗС, 2018, стр. 15).

Међутим, суштина неравномерног територијалног развоја Србије јесте у томе што унутар наших региона (који су, видели смо, и сами недовољно развијени) постоји изражена и растућа неједнакост. Интрарегионалне разлике су веће од оних које постоје међу регионима (интеррегионалне разлике). Наши региони су издељени на територијалне целине нижег нивоа – субрегионе, који представљају административне округе (формирано 1991. године). Разлике у развијености између округа унутар појединачних региона врло су изражене. Узмимо за пример Регион Војводине, који чини седам административних округа – по три у Бачкој и Банату и један у Срему. У 2015. и 2016. години, Војводина је била испод републичког просека према БДП-у по становнику (тачније, била је за 1,6% мање развијена од просека Србије) (РЗС, 2018, стр. 12). Међутим, територијалне неравномерности унутар Војводине додатно компликују њену развојну слику и перспективу. Присутна је изражена концентрација економске активности у Јужнобачкој области, са седиштем у Новом Саду. Јужнобачки округ једини је у Србији, поред Града Београда, који има индекс нивоа развијености изнад просека Србије. Тај округ имао је БДП по становнику за 28,8% већи од републичког просека у 2015. години. С друге стране, цело подручје Баната много заостаје у развоју за Јужнобачким округом. Јужна Бачка развијенија је од Севернобанатске области (седиште у Кикинди) 1,7 пута, од Јужнобанатске области (седиште у Панчеву) 1,6 пута, а од Средњобанатске области (седиште у Зрењанину) 1,5 пута! Дакле, далеко је Банат од Новог Сада (Молнар, 2018, стр. 132). Пошто ситуација није ништа боља ни у Сремском, Западнобачком и Севернобачком округу, поставља се питање да ли је на делу централизација унутар Војводине. Имајући у виду овакву регионалну и субрегионалну стварност, нужно је редефинисати и прецизирати улогу субрегионалних ентитета у домаћој регионалној политици. Основна идеја водила тог процеса било би спречавање додатне територијалне поларизације.

Иако постоји уврежено мишљење да је Војводина најразвијеније подручје у Србији, тј. „мотор“ и „локомотива“ Србије, реалност је, заправо, другачија (Молнар, 2018, стр. 134). Уколико посматрамо период од 2009. до 2016. године, уочићемо да је према бруто домаћем производу по становнику регион Војводине, у ствари, испод просека Србије, и то у чак пет од осам година током овог раздобља. Војводина је била мање развијена од просека Србије за 4,8% у 2009, за 3,2% у 2010, за 0,5% у 2011, за 1,6% у 2015. и у 2016. години, док је изнад просека била у 2012. за 2,6%, у 2013. за 2% и у 2014. за 2,7%. У целини посматрано, током овог интервала (2009–2016), Војводина је за 0,55% испод развијености просека Србије!

Једно од могућих објашњења за овакво стање јесте и то што развој на подручју Војводине није равномеран, већ је присутна изражена концентрација економске активности и становништва у Јужнобачком округу (са седиштем у Новом Саду). Развојни потенцијали на ширем подручју Војводине (посебно на подручју Баната) нису искоришћени на одговарајући начин, па је могуће да територијалне разлике унутар ње „коче“ њен економски развој. У прилог томе износимо и податак да су територијалне разлике унутар Војводине веће (и забрињавајућих су размера) него диспаритети унутар друга два региона (Шумадије и Западне Србије, те Јужне и Источне Србије). Посматрана су два основна економска показатеља – бруто додата вредност (БДВ) и запосленост. Мерено коефицијентом варијације, разлике између војвођанских округа у оствареној БДВ у 2016. години износе чак 89% (унутар других региона у Србији су мање и износе 26% и 60%), а према броју запослених на 1.000 становника (2016), износе 14% (у друга два региона разлике су мање и износе 9% и 10%).

Коефицијентом варијације су најпре представљене разлике које постоје између региона нивоа НСТЈ 2, а према одабраним економским показатељима (неједнакости између региона Београда, Војводине, Шумадије и Западне Србије и Јужне и Источне Србије). Потом су анализирани и разлике према постојећој субрегионализацији (где ниво НСТЈ 3 представљају окрузи, односно области), коришћењем истих индикатора (Табела 2). За регион Београда ове неједнакости нису рачунате, будући да Београд није подељен на округе/области. Подаци добијени емпиријском анализом потврђују нашу полазну хипотезу о присуству изражених унутаррегионалних разлика у Србији (о тзв. слојевитости регионалних диспаритета). Због тога се може говорити и о потреби да се редифинише улога субрегионалног нивоа у политици регионалног развоја земље, што је уједно и наша друга истраживачка претпоставка.

Табела 2. Коefицијент варијације за одабране економске показатеље – између и унутар региона НСТЈ 2 у Србији

	Стопа инвестиција	Инвестиције по запосленом, 2016. г.	Просечна зарада, по запосленом, 2016. г.	Бруто додата вредност, 2016. г.	БДВ по становнику, 2016. г.	Број запослених на 1.000 становника, 2016. г.	Број незапослених на 1.000 становника, 2016. г.
ИЗМЕЂУ РЕГИОНА НСТЈ 2 НИВОА							
	0.177	0.366	0.190	0.440	0.464	0.270	0.290
УНУТАР РЕГИОНА НСТЈ 2 НИВОА							
ВОЈВОДИНА - постојећи НСТЈ 3 (окрузи)	0.290	0.360	0.092	0.891	0.197	0.136	0.188
ШУМАДИЈА И ЗАПАДНА СРБИЈА - постојећи НСТЈ 3 (окрузи)	0.513	0.529	0.052	0.263	0.201	0.088	0.210
ЈУЖНА И ИСТОЧНА СРБИЈА - постојећи НСТЈ 3 (окрузи)	0.317	0.480	0.120	0.599	0.276	0.098	0.311

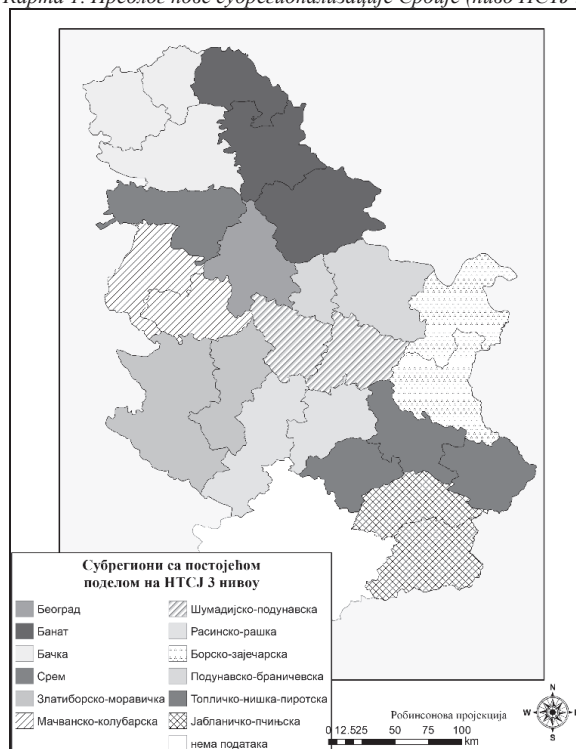
Извор: РЗС (2017) и РЗС (2018), самостална калкулација аутора

3. Нова субрегионализација као могући одговор

Србија се одликује веома израженим социо-економским диспаратима, који су знатно већи како се крећемо ка нижим просторним нивоима. Имајући на уму ту чињеницу, као и опште економско стање и друштвени развој, успостављање адекватне регионализације националног простора и стварање развојног регионалног нивоа управљања постали су императив за сваки будући развој Србије. Постојећа регионализација Србије производ је одређених историјских, економских и политичких процеса. Међутим, она до сада није дала очекиване резултате у смањивању регионалних диспаритета и интензивирању развоја пре свега мање развијених делова земље. Због тога је питање одговарајуће регионализације у Србији и даље отворено и, чини се, пресудно за њен будући економски и друштвени развој.

Узимајући у обзир историјско наслеђе српске државе и захтеве који стоје пред Србијом у процесу приступања Европској унији, разматрана је потенцијална варијанта субрегионализације наше земље (ниво НСТЈ 3). Њоме се не ремети основна поставка поделе Србије на: (а) макрорегионе нивоа НСТЈ 1 и (б) регионе нивоа НСТЈ 2. Међутим, извесно је да постојећи региони (НСТЈ 2) обухватају географски, историјски и социо-економски веома разнородне територије, поставши практично нехомогене целине. Због тога се у предложеној субрегионализацији пошло од претпоставке да би требало истражити ниво хомогености региона и потенцијалне територијалне кохезије. Нова субрегионализација унутар нивоа НСТЈ 2 заменила би постојећу поделу на 25 области (пет области на Косову и Метохији нису разматране због недостатка званичних статистичких података).

Карта 1. Предлог нове субрегионализације Србије (ниво НСТЈ 3)



Извор: РЗС (2018), сопствена обрада

Постојеће решење да субрегионални ниво (НСТЈ 3) чине административни окрузи (њих 24 + Град Београд) показало се као неодговарајуће. Због тога се у новом решењу за ниво НСТЈ 3 предлаже својеврсно укрупњавање нивоа НСТЈ 3. Постојећи административни окрузи били би „спојени“ тако да се добије „нових“ 12 субрегиона НСТЈ 3 нивоа: *Београдска област* (остаје иста као и до сада), *Банатска област* (спајање Севернобанатског, Средњобанатског и Јужнобанатског округа), *Бачка област* (спајање Севернобачког, Западнобачког и Јужнобачког округа), *Сремска област* (остаје иста као и до сада), *Златиборско-моравичка област* (спајање Златиборског и Моравичког округа), *Мачванско-колубарска област* (спајање Мачванског и Колубарског округа), *Шумадијско-поморавска област* (спајање Шумадијског и Поморавског округа), *Расинско-рашка област* (спајање Расинског и Рашког округа), *Борско-зајечарска област* (спајање Борског и Зајечарског округа), *Подунавско-браничевска област* (спајање Подунавског и Браничевског округа), *Топличко-нишавско-пиротска област* (спајање Топличког, Нишавског и Пиротског округа) и *Јабланичко-пчињска област* (спајање Јабланичког и Пчињског округа). На Карти 1 је представљено предложено решење.

Ако се посматра коефицијент варијације, полазна претпоставка да би с развојног аспекта било пожељно укрупњавање нивоа НСТЈ 3 тестирана је и анализом коефицијента варијације за одабране економске показатеље. Као што се може видети, унутар сва три региона нивоа НСТЈ 2 (Војводина, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија) био би постигнут већи степен хомогенизације простора, уз укрупњавање ресурсних потенцијала.

Табела 3. Коефицијенти варијације одабраних економских индикатора – постојећа и предложена субрегионализација

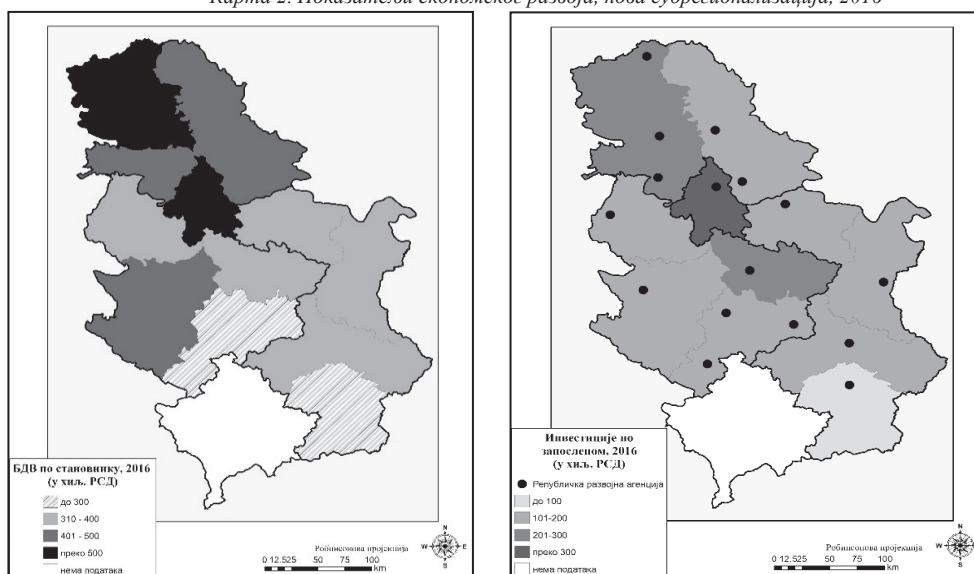
	Стопа инвестиција	Инвестиције по запосленом, 2016. г.	Просечна зарада, по запосленом, 2016. г.	Бруто додата вредност, 2016. г.	БДВ по становнику, 2016. г.	Број запослених на 1.000 становника, 2016. г.	Број незапослених на 1.000 становника, 2016. г.	Густина БДВ, 2016. г. (млн. по 1км2)	Густина запослености (бр. запослених на 1 км2), 2016. г.
ВОЈВОДИНА - НСТЈ 2									
постојећи НСТЈ 3	0.290	0.360	0.092	0.891	0.197	0.136	0.188	0.653	0.553
предложени НСТЈ 3	0.244	0.272	0.065	0.674	0.153	0.116	0.138	0.466	0.428
ШУМАДИЈА И ЗАПАДНА СРБИЈА - НСТЈ 2									
постојећи НСТЈ 3	0.513	0.529	0.052	0.263	0.201	0.088	0.210	0.384	0.292
предложени НСТЈ 3	0.432	0.513	0.032	0.163	0.190	0.070	0.143	0.289	0.235
ЈУЖНА И ИСТОЧНА СРБИЈА - НСТЈ 2									
постојећи НСТЈ 3	0.317	0.480	0.120	0.599	0.276	0.098	0.311	0.648	0.718
предложени НСТЈ 3	0.189	0.249	0.099	0.432	0.192	0.088	0.305	0.344	0.332

Извор: РЗС (2017), самостална калкулација аутора

За сва три региона коефицијент варијације којим се мери степен неједнакости унутар региона мањи је у случају новопредложене субрегионализације (12 области), него оне постојеће (25 округа/области) (Табела 3). Другим речима, уколико наш државни простор буде подељен на предложених 12 области нивоа НСТЈ 3, свако од ових 12 подручја имало би далеко већи људски, финансијски, природни, привредни, социјални и културни потенцијал за развој. Наиме, као што је већ више пута у домаћој литератури констатовано (Рикаловић, Молнар, 2018; Молнар, 2016), административни окрузи немају одговарајућу развојну улогу и не могу се сматрати субјектима, односно институцијама регионалног развоја у нашој земљи, а с друге стране, немају одговарајући ресурсни потенцијал, јер су сувише мали. Стога би требало избећи постојећу ситуацију да имамо мало великих региона и много малих субрегиона (који, при томе, немају никакву улогу у процесу регионалног развоја). Поредићи неке од одабраних показатеља економског развоја, БДВ по становнику и инвестиције по запосленом, јасно се уочава неколико трендова (Карта 2). Прво, Београдска област је најразвијенија, а за њом следи Бачка (центар Нови Сад) и евентуално Шумадијско-поморавска област. Друго, према оствареној бруто додатој вредности, Регион Војводине, са своја предложена три субрегиона (Срем, Банат и Бачка) знатно је хомогенији у односу на постојећу субрегионализацију (вредности БДВ-а су приближне). Треће, исто се може констатовати и за Регион Источне и Јужне Србије, где једино Јабланичко-пчињска област показује нешто слабије перформансе у односу на остатак региона. Ситуација је, међутим, нешто другачија у Региону Шумадије и Западне Србије, где Рашко-расинска област има знатно слабије перформансе у односу на Златиборско-моравичку област. Када је

реч о инвестицијама по становнику, ситуација је јаснија и хомогеност предложених области је изразитија. Очекивано, југ државе има најнижи прилив инвестиција у односу на север земље (Београд и Војводину), док у остатку земље најбоље резултате бележи Шумадијско-поморавска област (нпр., велике инвестиције у аутомобилску индустрију у Крагујевцу).

Карта 2. Показатељи економског развоја, нова субрегионализација, 2016

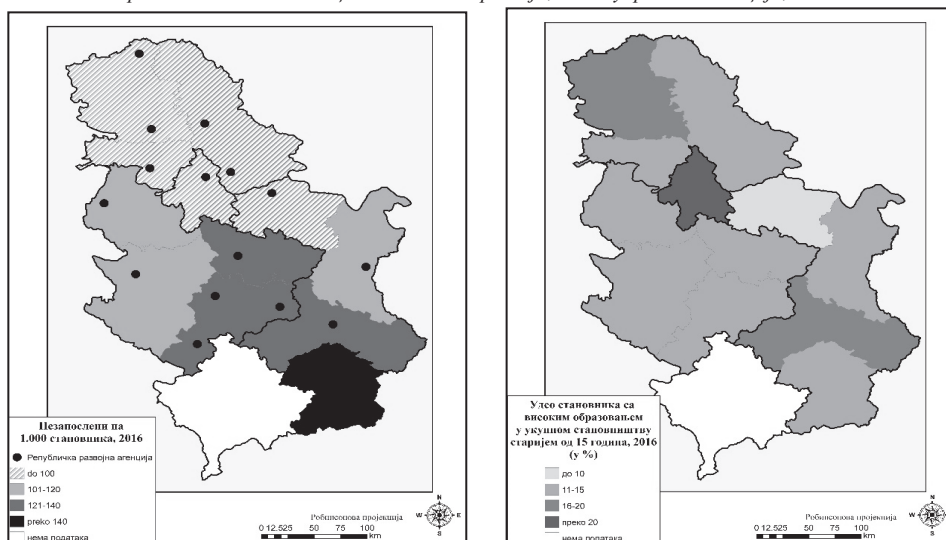


Извор: Општине и региони Републике Србије 2017, РЗС, Београд, 2017; сопствена обрада

Како би, пре свега, конкурисала и управљала евентуалним средствима из развојних и претприступних фондова ЕУ и других међународних извора финансирања, Србија је развила и одређене институционалне механизме на регионалном нивоу. Реч је о регионалним развојним агенцијама (РРА), којих има укупно 16 (<http://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije>). Ове агенције обухватају знатно шири простор од појединачних округа/области по садашњој НСТЈ 3 субрегионализацији. Реализација великог броја развојних пројеката, најчешће из међународних фондова и претприступних фондова ЕУ, потенцира јачање локалних, односно регионалних капацитета. Ако би се постојећа географска дистрибуција РРА преклопила с новом предложеном субрегионализацијом, само би се у два-три случаја појавило више агенција у једној новопредложеној области (на пример, три агенције у Рашко-расинској области, односно две у Банату и две у Бачкој). Сугестија креаторима регионалне политике јесте да се, ради повећавања ефикасности и смањивања трошкова, одабере по једна регионална развојна агенција за сваку новопредложену област нивоа НСТЈ 3, а на основу њених досадашњих учинака. Интересантно је

упоредити и просторни размештај РРА с регионалном дистрибуцијом одређених социо-економских показатеља (Карта 2). Ако се посредством нове субрегионализације упореде и поједини демографски и социјални аспекти, још је јасније да је неопходно укрупњавање НТСЈ 3 нивоа регионализације. Судећи по стопи незапослености (леви панел, Карта 2), најлошији резултати су, очекивано, на југу Србије. Крајњи северни делови Региона Источне и Јужне Србије (Подунавско-браничевска област) имају вредности које се у знатној мери разликују у односу на јужне делове (Јабланичко-пчињска област). С друге стране, јака хомогеност присутна је у Војводини, односно на западу земље. Такође, очекивано је да највећи удео високообразоване популације (десни панел, Карта 3) имају области у којима се налазе велики универзитетски центри (Нови Сад, Београд, Ниш).

Карта 3. Показатељи социо-економског развоја, нова субрегионализација, 2016



Извор: Општине и региони Републике Србије 2017, РЗС, Београд, 2017; сопствена обрада

Међутим, према одабраним социјалним индикаторима, веома је изражен степен неједнакости унутар три региона нивоа НТСЈ 2 (Војводина, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија). У прилог смањивању дате нехомогености и јачању регионалног нивоа управљања говоре и коефицијенти варијације демографских и социјалних показатеља на новопредложеном нивоу НТСЈ3 регионализације. Приметно је да би, у случају да се субрегионални ниво агрегира према предложеној регионализацији (на 12 области, уместо на 25 округа), степен хомогености унутар појединих региона био већи (Табела 4). То би, с једне стране, значило обједињавање потенцијала, а с друге, већу хомогеност подручја. Будуће развојне мере, инструменти и политике које би биле усмерене на подстицање територијалног развоја могли би у том случају бити фокусиранији

и прилагођенији предложеним субрегионима. Другим речима, далеко већи број локалних самоуправа имао би сличне интересе и могли би заједнички да формирају функционална подручја с далеко већим потенцијалима, али и сличним потребама, будући да се налазе на приближно подједнаком степену друштвено-економске развијености.

Табела 4. Коефицијенти варијације одабраних социјалних индикатора – постојећа и предложена субрегионализација

	Густина запослености (бр. запослених на 1 км ²), 2016. г.	Густина становника (бр. становника на 1 км ²), 2016. г.	Стопа прираштаја становника	Недовршено основно образовање	Број лекара
ВОЈВОДИНА - НСТЈ 2					
постојећи НСТЈ 3	0.553	0.402	-0.390	0.420	0.844
предложени НСТЈ 3	0.428	0.319	-0.286	0.454	0.683
ШУМАДИЈА И ЗАПАДНА СРБИЈА - НСТЈ 2					
постојећи НСТЈ 3	0.292	0.274	-0.476	0.164	0.292
предложени НСТЈ 3	0.235	0.245	-0.210	0.062	0.184
ЈУЖНА И ИСТОЧНА СРБИЈА - НСТЈ 2					
постојећи НСТЈ 3	0.718	0.696	-0.372	0.375	0.705
предложени НСТЈ 3	0.332	0.312	-0.369	0.220	0.455

Извор: РЗС (2017), самостална калкулација аутора

Закључак

Одговарајућа политика регионалног развоја захтева координацију свих институција које су укључене у различите аспекте просторног развоја. Адекватна координација је понајвише нужна у области планирања и коришћења финансијских средстава, нарочито када су у питању средства из претприступних фондова ЕУ. У Србији је неопходно институционализовати регионални развој као концепт заједничког деловања различитих нивоа управљања (националног, регионалног, субрегионалног и локалног), што суштински значи усвајање интегративног приступа целокупном, па и регионалном развоју. Регионални развој не треба сматрати секторском/гранском политиком, већ територијалним аспектом свеукупне макроекономске политике.

Да би се жељени резултати на развојном плану постигли, потребно је боље упошљавање постојећих ресурса. У том смислу, приступ регионалном развоју требало би у далеко већој мери заснивати на ендегеном регионалном расту. Неопходно је креирати такве мере и политике регионалног развоја које ће подржавати раст у свим регионима (а не само у оним мање развијеним). Са своје стране, региони би требало самостално да трагају за новим изворима раста тако што ће на креативнији начин мобилисати локалне ресурсе и фондове, а с циљем да искористе своје специфичне компаративне предности без превеликог ослањања на трансфере с националног нивоа и доделу бесповратних средстава. Циљ регионалне политике требало би да буде подстицање свих локалитета да

развију сопствене потенцијале за раст, пре свега на основу свог унутрашњег, ендемог потенцијала (територијалног капитала) (Camagni, 2009).

Када су у питању мере регионалне политике у наредном периоду у Србији, сматрамо да би најадекватнији модел био тзв. *Place-based* концепт (Barsa, 2009), чије су главне карактеристике засноване на прилагођавању интервенција специфичним територијалним околностима и њиховим просторним везама, те на мобилисању и сакупљању знања и предности локалних актера. Приступ сугерише нову улогу локалних и регионалних креатора развојне политике у смислу да су они ти од којих се очекује да олакшавају и подстичу повезивање, умрежавање и кооперацију између актера, како микроекономских субјеката, тако и територија. Средства не би требало усмеравати директно ка једном кориснику, већ би требало осмислити и финансирати пројекте који ће жељени ефекат остварити на ширу друштвену заједницу, сарадњом што већег броја актера.

Узимајући у обзир актуелну регионализацију, као и чињеницу да број НСТЈ 2 региона вероватно неће бити мењан (остаће мали број релативно великих региона за земљу попут Србије), као и поменути савремени (интегративни; холистички) развојни приступ, у наредном периоду потребно је више пажње посветити унапређењу улоге коју у процесу равномернијег територијалног развоја може имати субрегионални ниво. Изнет је предлог да се постојећи модел субрегионализације (25 округа/области) замени новом субрегионализацијом од 12 НСТЈ 3 подручја, која би у наредном периоду требало да добију улогу активних субјеката регионалног развоја у Србији. У том смислу, предлаже се нова субрегионализација Србије (НСТЈ 3), како би се постигли, с једне стране, хомогенизација субрегионалног нивоа, а с друге, јачање одговарајућих економски, социјалних, културних и других потенцијала. То су нужни процеси да би одређено подручје имало статус субјекта регионалног развоја. У том смислу, предлаже се и адекватнија институционална улога нових субрегиона, која би била подржана одговарајућим кадровским и финансијским ресурсима, пре свега радом (суб)регионалних развојних агенција.

Литература

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union Challenges and Expectations*. Report for European Commission, DG Regio.

Bouvet, F. (2008). *Dynamics of Regional Income Inequality in Europe and Impact of EU Regional Policy and EMU*. L. Jonung and J. Kontulainen (eds). Growth and Income Distribution in an Integrated Europe: Does EMU Make a Difference? European Commission.

Закон о изменама и допунама закона о регионалном развоју. „Службени гласник РС“, број 30/10.

Закон о територијалној организацији Републике Србије. „Службени гласник РС“, број 129/07.

Молнар, Д. (2018). *Транзициони буквар – водич за доношење релевантних економских одлука*. Зрењанин: Градска народна библиотека „Жарко Зрењанин“.

Mohl, P. (2016). *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey. Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Манић, Е., Поповић, С., Молнар, Д. (2012). *Regional Disparities and Regional Development: The Case of Serbia*, *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*, 154, 191–210.

Манић, Е., Митровић, Ђ., Поповић, С. (2017). *Regional Disparity Analysis of Business Conditions: The Case of Serbia*, *Journal of Business Economics and Management*, 65(3/4), 275–293.

Молнар, Д. (2016). *Регионалне неједнакости и привредни раст: теоријска и емпиријска анализа*. Београд: Економски факултет у Београду и Асоцијација „Банат-инфо“.

Правилник о садржини и изгледу Јединственог регистра акредитованих регионалних развојних агенција. „Службени гласник РС“, број 89/10.

Републички завод за статистику (2018). *Регионални бруто домаћи производ. Региони и области Републике Србије, 2016*. Београд.

Републички завод за статистику (2017). *Општине и региони у Републици Србији 2017*. Београд.

Развојна агенција Србије (10. јун 2018), преузето са сајта:
<http://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije>.

Рикаловић, Г., Молнар, Д. (2018). *Нужност реафирмације регионалне политике у Србији*. А. Прашчевић (ур.). *Економска политика Србије у 2018. години: Квалитет институција и привредни раст*. Београд: Научно друштво економиста Србије – Академија економских наука – Економски факултет у Београду.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007–2012. Београд: Влада Републике Србије.

Уредба о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта. „Службени гласник РС“, бр. 3/92, 36/92, 52/92 – одлука УСРС, 60/93 и 5/95.

Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица. „Службени гласник РС“, бр. 109/09 и 46/10.

Уредба о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата. „Службени гласник РС“, бр. 74/10 и 04/12.

Устав Републике Србије. „Службени гласник РС“, број 83/06.

Camagni, R. (2009). *Territorial Capital and Regional Development*. R. Capello and P. Nijkamp (eds). Handbook of Regional Growth and Development Theories. Cheltenham: Edward Elgar.

Summary

The current regionalization of Serbia is a product of certain historical, economic and political processes. However, it has not yet yielded the expected results in reducing regional disparities and intensifying the development of, first of all, less developed parts of the country. Therefore, the issue of proper regionalization in Serbia still remains opened and, it seems, crucial for its future economic and social development of the country. The spatial aspect of development is almost completely ignored in our public policies. At the same time, there is a growing inequality within existing regions. The socio-economic and demographic disparities in Serbia are very deep and are significantly larger as one move towards lower spatial levels. Bearing in mind this fact, as well as the overall economic situation and social development, an adequate regionalization of the national space and the creation of a developmental regional level of governance have become an imperative for every future development of Serbia.

The existing sub regionalization model (25 districts / areas) should be replaced with a new sub regionalization of 12 NUTS 3 areas, which in the coming period should be given the role of active subjects of regional development in Serbia. In this respect, a new sub regionalization of Serbia (NUTS 3) should allow more homogeny development at the sub regional level, which would strengthen the corresponding economic, social, cultural and other potentials within these sub regions. It is necessary to create such measures and policies that will support growth in all regions (and not only in those had less developed ones). Therefore, the *Place-based* concept is considered to be the most adequate model of regional development within suggested sub regionalization. It is based on territorial specificities and their spatial connections, as well as on local actors mobilizing and collecting knowledge and the benefits.