



**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ  
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ**

**МР БОРИВОЈЕ РОСИЋ**

**РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТ ПРИВРЕДНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ –  
ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ**

*Докторска дисертација*

**Крагујевац, 2014. година**

<b><i>I Аутор</i></b>
Име и презиме: БОРИВОЈЕ РОСИЋ
Датум и место рођења: 14.04.1958., Рашка
Садашње запослење: ЈП „Дирекција за урбанизам и изградњу у општини Рашка“, Рашка
<b><i>II Докторска дисертација</i></b>
Наслов: РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТ ПРИВРЕДНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ – ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ
Број страница: 248
Број слика: 8 табела, 15 слика и 30 графикана
Број библиографских података: 152
Установа и место где је рад израђен: Економски факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област: (УДК): 338.1(497.11)
Ментор: Проф. др Петар Веселиновић
<b><i>III Оцена и одбрана</i></b>
Датум пријаве теме: 02.09.2010. године
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације: 371/10-3, 24.02.2011. године
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: Проф. др Петар Веселиновић Проф. др Зоран Аранђеловић Проф. др Мирослав Ђорђевић
Комисија за оцену докторске дисертације:  1. _____ 2. _____ 3. _____
Комисија за одбрану докторске дисертације:  1. _____ 2. _____ 3. _____
Датум одбране дисертације:

## АПСТРАКТ

Регионални развој је у тесној вези са укупним економским развојем и самим тим фактори који утичу на укупан развој, утичу и на регионални развој. Развој различитих теорија регионалног развоја и на њима базираних стратегија, у различитим временским тренуцима базирао се на различитим ресурсима и облицима организовања привреде. У зависности од тога да ли постоји суштинска регионализација или само формална можемо говорити о успеху укупне регионалне политике. Транзиторне привреде су током свог периода промене укупног друштвеног система као један од основних задатака имале смањивање регионалних разлика. Уз подршку Европске уније, финансијску и искуствену, поједине привреде су у потпуности решиле проблем регионалних диспропорција. У оквиру овог дела анализираће се промене у политици Европске уније како са аспекта помоћи новим чланицама тако и земљама које имају статус кандидата, као и еволуција управљања регионалним развојем самих чланица Европске уније. Регионалне неравномерности у Србији вуку корене још с почетка друге половине двадесетог века. Наслеђени проблем у регионалном развоју су продубљени у процесу транзиције иако је држава у вие наврата доносила документа која су за циљ имала дефинисање политике за смањивање разлике међу регионима. Јасно је да је једно од основних питања и питање институционалног оквира за дефинисање региона и регионалне политике јер без одговарајућих системских закона не може се говорити о успеху у решавању регионалних диспропорција. Уколико је дефинисана укупна стратегија развоја која за крајњи циљ има придруживање Европској унији онда и појединачне политике морају бити у складу са тим. С тим у вези регионална политика мора бити дефинисана тако да буде у складу са регионалном политиком Европске уније. Имајући у виду да је национална економија ограничена са аспекта ресурса, нарочито финансијских, неопходно је анализирати поступке и процедуре који се морају испунити и испоштовати како би се конкурисало за средства која су намењена смањивању регионалних разлика.

**Кључне речи:** *Србија, привредни развој, регионализација, регионална политика, перспективе, институционална решења, улога државе*

## **ABSTRACT**

Regional development is closely related to the overall economic development and thus the factors that influence the overall development, impact on regional development. Different theories of regional development strategy based on them, at different points in time based on a variety of resources and forms of organizing the economy. Depending on whether there is a substantial regionalization or merely formal, we can talk about the success of the overall regional policy. Transitory economy during their period changes the overall social system as one of the main tasks and duties had reduction of regional disparities. With the support of the European Union, financial and experiential, individual countries have completely solved the problem of regional dis - proportioned. Within this section will analyze the changes in policy in the European Union both in terms of helping new members and countries which are candidates, as well as the evolution of regional development themselves members of the European Union. Regional disparities in Serbia have their roots from the early second half of the twentieth century. The inherited problem of regional development are deepened in the transition process, although the government has repeatedly brought the documents that are aimed to define policies to reduce the differences between the regions. It is clear that one of the main issues and the question of the institutional framework for defining the regions and regional policy because without proper system of law can not be said about the success in resolving regional disparities. If the defined overall development strategy that the ultimate goal is joining the European Union and then individual policies must be consistent with that. In this regard, regional policy must be defined so as to be in line with the regional policy of the European Union. Bearing in mind that the national economy is limited in terms of resources, especially financial, it is necessary to analyze the processes and procedures that must be met and complied with in order to have applied for funds that are intended for the reduction of regional disparities.

**Keywords:** *Serbia, economic development, regionalism, regional policy, perspective, the institutional arrangements, the role of the state*

## САДРЖАЈ

УВОД.....	1
-----------	---

### І ДЕО

<b>САВРЕМЕНИ ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУПИ У ИЗУЧАВАЊУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА .....</b>	<b>7</b>
---	----------

1. ДЕФИНИСАЊЕ И ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА .....	7
1.1. Традиционално схватање региона и регионализације .....	8
1.2. Регион у савременој економској теорији.....	10
2. РАЗВОЈ ТЕОРИЈСКЕ МИСЛИ О РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ .....	20
3. ТЕОРИЈА ПОЛОВА РАСТА И ПОЛОВА РАЗВОЈА .....	29
4. ДОКТРИНА ИЗВОЗНЕ ОРИЈЕНТАЦИЈЕ РЕГИОНА (EXPORT BASED ТЕОРИЈА).....	40
5. САВРЕМЕНИ ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА.....	42
5.1. Регионални развој базиран на технологији .....	42
5.2. Ефекти агломерације у регионалном развоју.....	44
5.3. Теорија централног места .....	47
5.4. Глобални аспект савремених теорија регионалног развоја .....	53
5.5. Теорија економске основе и одређивање индустријског циља.....	58

### ІІ ДЕО

<b>МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ТРАНЗИЦИОНИМ И ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....</b>	<b>59</b>
--	-----------

1. ТРАНЗИЦИЈА И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ .....	59
2. МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА.....	65
2.1. Регионална администрација у транзиционим земљама .....	65
2.2. Прекогранична сарадња и еурорегиони – инструменти сарадње и интеграције транзиционих земаља .....	66
3. МЕТОДОЛОШКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ВОЂЕЊЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ .....	73
4. ЕВОЛУЦИЈА И МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ....	79

5. ДЕФИНИСАЊЕ НОВЕ УЛОГЕ РЕГИОНА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	95
--	----

### III ДЕО

#### **КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ ..... 98**

1. РАЗМЕРЕ РЕГИОНАЛНИХ НЕРАВНОМЕРНОСТИ У СРБИЈИ .....	98
1.1. Узроци регионалних неравномерности у Србији у периоду пре транзиције.....	103
1.2. Узроци регионалних неравномерности у Србији у транзиционом периоду .....	108
1.3. Анализа регионалних неравномерности Србије (NUTS 2).....	113
1.4. Анализа регионалне неравномерности округа (NUTS 3) .....	124
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕШЕЊА И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ.....	149
2.1. Анализа институционалних решења и искуства Србије у вођењу регионалног развоја .....	149
2.2. Ефекти подстицајне политике у области регионалног развоја .....	156
3. ЦИЉЕВИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ 2007 – 2012. ГОДИНЕ .....	166
3.1. Циљеви равномерног регионалног развоја .....	171
3.2. Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја.....	173
4. ПРИНЦИПИ ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ .....	181
5. УЛОГА ДРЖАВЕ У РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ .....	183
5.1. Децентрализација функција – услов унапређења регионалног развоја.....	183
5.2. Улога локалне самоуправе у регионалном развоју .....	184

### IV ДЕО

#### **УЛОГА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У КОНЦИПИРАЊУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ ..... 191**

1. ЦИЉЕВИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ .....	191
2. ИНСТРУМЕНТИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ .....	194
2.1. Микроинструменти.....	194
2.2. Макроинструменти .....	197
3. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ОСНОВА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ.....	205

4. ПРОГРАМИРАЊЕ ПРЕТПРИСТУПНИХ ИНСТРУМЕНАТА (IPA) – РЕПУБЛИКА СРБИЈА....	209
4.1. Дефинисање стратешког и правног оквира.....	209
4.2. Децентрализација система управљања фондовима Европске уније.....	210
4.3. Предности и изазови у процесу програмирања IPA и могућности унапређења .....	213
5. НЕОПХОДНОСТ УКЉУЧИВАЊА СРБИЈЕ У СТРУКТУРНУ И КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	214
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>220</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>224</b>
<b>ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>232</b>

## УВОД

Теоријска мисао о регионалном развоју као компонента теорије општег привредног развоја, историјски гледано, добија на значају тек последњих неколико деценија. Анализе различитих концептуализација теоријске мисли о регионалном развоју показују да су теоријски ставови којима се покушавају изнети или објаснити дугорочни регионални и интеррегионални развојни трендови веома дивергентни. Најрелевантније вредновање различитих концепата регионалног развоја представљала би њихова провера са подацима прикупљеним о регионалним развојним трендовима на примеру неке земље или групе земаља са приближно сличном структуром привреде.

Поред квалитативног приступа у истраживањима, теорија регионалног развоја значајно место придаје квантитативним методама и моделима анализе. Наиме, у савременим условима веома интензивне повезаности различитих привредних субјеката, односи унутар регионалне привреде и њени односи са окружењем (другим регионима и иностранством) постали су толико сложени да је немогуће интуитивно пратити утицај релевантних фактора у процесу привређивања и без коришћења савремених квантитативних метода анализе на основу чега се могу доносити одговарајуће управљачке одлуке у процесу функционисања регионалне привреде.

Проблеми регионалних развоја су такве природе да се могу решавати само на дуги рок било да се ради о смањењу регионалних диспропорција или пак трансформацији структуре привреде у оквиру појединих подручја. У том смислу и политика регионалног развоја Србије мора бити конципирана као дугорочно орјентисан програм, тим пре сто се ради о потреби отклањања крупних диспропорција у степену развијености појединих региона и веома неповољне привредне структуре.

Добро конципирана стратегија регионалног развоја нужно мора, поред економских узети у обзир неекономске димензије привредног развоја, те њихове специфичности у оквиру сваког региона са циљем превођења постојећег стања развијености у жељено стање. Интегрални приступ стратегији и политици регионалног развоја омогућава да се, поред дијагнозе степена регионалне развијености и сагледавања развојних потенцијала уочи повезаност циљева и фактора развоја, те да резултат развоја увек буде



у функцији непосредног задовољења потреба човека и његовог општег благостања. За све ово неопходан је квалитетан спој теорије и праксе регионалног развоја.

Постојање великих разлика у степену регионалне развијености, чињеница је коју налазимо у многим земљама, како развијеним тако и неразвијеним. Оне су нарочито истражене у првим етапама економског развоја, када су тим процесом захваћени само поједини делови земље и када, само мањи део становништва, има могућности да ради са модерним средствима за производњу. Такав развој био је типичан и за Србију која је доста касно, у европским оквирима кренула у процес транзиције и која је следила знатне разлике у степену развијености појединих делова територије. Неповољне тенденције у регионалном развоју бивше Југославије, у великој мери су утицале и на развој макроекономских региона у Србији. Постојеће регионалне разлике само су „продубљене“ у садашњим оквирима. Дакле, регионални проблеми код нас су дугогодишњи, бројни и доста комплексни. Манифестују се првенствено у израженој територијалној неравномерности нивоа развоја, материјалним ограничењима, незаконитим институционалним решењима и неповољним демографским токовима. Регионална неравнотежа је изражена у концентracији капитала, производњи и становништву у већим градовима и зонама уз крупне инфраструктурне, посебно саобраћајне и водопривредне системе и долине речних токова. Томе се, на другој страни, супротставља изузето неразвијено остало подручје са неразвијеном привредом односно пољопривредом, неизграђеном инфраструктуром, културном и укупном заосталашћу и сиромаштвом.

Политика регионалног развоја која је вођена у дуже, временском периоду произвела је негативне развојне импликације дугорочног карактера. Регионалне неуједначености у развијености Србије данас су веће него сто је то било између република СФРЈ. Криза са почетка 90-их година двадесетог века довела је до знатног и смањења привредних активности у развијеним подручјима и до нежељеног и спонтаног нивелисања интеррегионалних економских разлика у правцу смањивања економске супериорности развијених над мање развијеним подручјима.

Генерално, и испред свих предности које су различите политике допринеле позитивним ефектима у појединим сегментима живота и рада на неразвијеним подручјима, Србија је као и друге транзиционе земље, доста касно започела процес реструктурирања привреде. Наиме, док су развијене и транзиционе земље Европе у последњој деценији двадесетог века пролазиле кроз крупне друштвене и економске промене, под утицајем процеса глобализације, развијале информационе технологије и комуникацио-

не системе, Србија је морала да се суочи са распадом државе, економском изолацијом, хуманитарним проблемима, руинираном и девастираном привредом.

У дефинисању регионалне развојне стратегије и политике Србије, као и за њихову успешну имплементацију потребно је испунити два услова: реално сагледати стање и могућности регионалних и локалних субјеката привредног и непривредног сектора и наставити спровођење процеса који воде интеграцији земље у Европску унију. У том контексту стратешке смернице представљају: подизање регионалне конкурентности, смањивање регионалних неравномерности и сиромаштва и изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

У савременој парадигми регионалног развоја истовремено се одвијају два међусобно супротна процеса: глобализација, као одраз међународне „испреплетености“ привредних и политичких токова, насупрот „ситним“ локалним и регионалним интересима, чији се циљеви заснивају на равномерном регионалном развоју, локалним економијама и повезаности националне мреже центара у јединствени систем.

У најширем смисли циљ ове докторске дисертације је сагледавање димензија регионалних неравномерности у Србији, узрока који су довели до тих неравномерности и утврђивање неопходних мера и активности као саставног дела економске политике, како би се смањило, а временом и отклонио поменути развојни проблем. Посебни циљеви односе се на анализу институционалних решења и искуства Републике Србије у вођењу политике регионалног развоја, затим улогу локалних самоуправа у профилисању регионалног развоја и нову улогу региона у процесу придруживања Европској унији.

Имајући у виду сву сложеност проблема регионалног развоја неопходно је, у наредном периоду, имати активан однос према дефинисању регионалне политике и успоставити координацију свих институција и субјеката у процесу спровођења стратегије регионалног развоја. С тим у вези потребно је успоставити адекватан институционални оквир за спровођење јасно дефинисане политике регионалног развоја. Остваривање циљева регионалног развоја није могуће постићи спонтаним деловањем разних економских и некономских фактора. Регионалним развојем се мора управљати, пре свега са нивоа државе, формулисањем јасних принципа регионалне политике на макроекономском нивоу.

Сходно предмету истраживања докторска дисертација ће се базирати на следећим релевантним хипотезама:

Хипотеза 1: Ако је основни циљ сваке економије да обезбеди подједнаке услове за економски развој на целој територији онда равномеран регионални развој има значајну улогу у укупном развоју националне економије;

Хипотеза 2: Ако равномеран регионални развој зависи од ефикасног коришћења расположивих ресурса онда је потребно дефинисати стратегије развоја појединачних региона тако да максимално користе сопствене изворе економског раста и развоја;

Хипотеза 3: Постоји позитивна корелација између одређених мера, инструмената и механизма регионалне политике и успостављања равномерног регионалног развоја;

Хипотеза 4: Уколико се у дефинисању стратегије регионалног развоја инкорпорирају конзистентна институционална решења, онда ће то имати позитиван ефекат на децентрализацију националне економије, односно њен полицентричан развој;

Хипотеза 5: Ако регионални развој значи ангажовање свих економских потенцијала онда локалне самоуправе имају велики значај у дефинисању регионалних развојних стратегија и политика.

Полазећи од савремених сазнања из области регионалног развоја, истраживање ће се базирати на различитим методама, техникама, научним процедурама и различитим етапама и алатима научно-истраживачког рада. Применом квалитативне методе истраживања, у циљу разумевања појединачних догађаја на основу општих претпоставки и општег тренда кретања на основу појединачних ситуација, користиће се аналитичко-синтетички и индуктивно-дедуктивни методи, уз комбинацију емпиријског и теоријског истраживачког приступа проблему.

У циљу долажења до уопштених закључака и последичног добијања појединачних и конкретних одговора детаљно ће бити анализирани одређене појаве и кретање изабраних индикатора и параметара. Ради идентификације специфичности и уочавања тренутног стања, биће примењен историјски метод у утврђивању генезе регионалног развоја, и емпиријска истраживања одређених ефеката и дејстава регионалних политика у појединим периодима на различитим нивоима економског развоја. Поред анализе и синтезе, индукције и дедукције у докторској дисертацији биће коришћен и компаративни метод. Његова примена, између осталог, огледаће се у идентификовању предности и недостатака различитих модела регионалног устројства, као и компарацији различитих мера регионалне политике у пракси. Наведеном методолошком поставком истраживања, применом метода синтезе створиће се услови да се сублимирају сви релевантни

закључци о ефектима различитих регионалних политика, чиме ће се омогућити пружање одговора на питање на који начин национална економија може да створи услове за смањивање регионалних разлика.

У првом делу који носи назив „Савремени теоријски приступи у изучавању регионалног развоја“ биће анализиран развој различитих теорија регионалног развоја у зависности од времена и околности у којима су настајале. Наиме, регионални развој је у тесној вези са укупним економским развојем и самим тим фактори који утичу на укупан развој, утичу и на регионални развој. Развој различитих теорија регионалног развоја и на њима базираних стратегија, у различитим временским тренуцима базирао се на различитим ресурсима и облицима организовања привреде. Први део ће се бавити развојем теорија регионалног развоја од Теорије полова раста и развоја, преко теорија базираних на извозу до савремених теорија базираних на развоју технологије. Циљ истраживања у оквиру овог дела јесте да се прикаже могућност комбиновања различитих теорија сходно степену развијености укупне привреде и расположивим ресурсима. У оквиру првог дела, посебна целина ће се бавити различитим начинима дефинисања региона, што претпоставља основ за формулисање регионалне политике. У зависности од тога да ли постоји суштинска регионализација или само формална можемо говорити о успеху укупне регионалне политике. Уколико се држава одлучи на формално дефинисање региона унутар националне економије, онда се не може очекивати да и најбоље дефинисана стратегија донесе резултате. Формално постојање региона, уз задржавање централистичког доношења одлука доводи до даљих продубљивања у економском и социјалном смислу.

У другом делу докторске дисертације под називом „Модели регионалног управљања у транзиторним и земљама Европске уније“ биће анализирана регионална политика транзиторних земаља на њиховом путу ка Европској унији. Наиме, транзиторне привреде су током свог периода промене укупног друштвеног система као један од основних задатака имале смањивање регионалних разлика. Уз подршку Европске уније, финансијску и искуствену, поједине привреде су у потпуности решиле проблем регионалних диспропорција. У оквиру овог дела анализираће се промене у политици Европске уније како са аспекта помоћи новим чланицама тако и земљама које имају статус кандидата, као и еволуција управљања регионалним развојем самих чланица Европске уније.

Трећи део дисертације под називом „Карактеристике регионалног развоја Србије“ анализираће тренутну ситуацију унутар националне економије са аспекта регионалног развоја. Регионалне неравномерности у Србији вуку корене још с почетка друге половине двадесетог века. Међутим, у периоду после 2000. године настали су нови облици регионалних неравномерности. Транзициони процеси су утицали да се, поред постојећих неразвијених региона (југ и југоисток Србије), појаве и нови (исток и запад Србије). Такви региони су добили нови назив – девастирана подручја или региони транзиционог сиромаштва.

Наслеђени проблем у регионалном развоју су продубљени у процесу транзиције иако је држава у вие наврата доносила документа која су за циљ имала дефинисање политике за смањивање разлике међу регионима. Овај део ће анализу базирати на основним недостацима региона, слабостима али и предностима и шансама како би не само указао на тренутно стање већ и на могуће перспективе региона. Јасно је да је једно од основних питања и питање институционалног оквира за дефинисање региона и регионалне политике јер без одговарајућих системских закона не може се говорити о успеху у решавању регионалних диспропорција. Овај део ће се бавити и питањима децентрализације у суштинском смислу, односно преношењу дела права и обавеза са централне на регионалне центре чиме ће се у великој мери допринети решавању регионалних проблема.

Последњи, четврти део докторске дисертације под називом „Улога регионалне политике у конципирању регионалног развоја Србије“, логичан је наставак истраживања које се односи на потребу дефинисања регионалне политике која мора бити у складу са укупно дефинисаном регионалном политиком. Наиме, уколико је дефинисана укупна стратегија развоја која за крајњи циљ има придруживање Европској унији онда и појединачне политике морају бити у складу са тим. С тим у вези регионална политика мора бити дефинисана тако да буде у складу са регионалном политиком Европске уније. Једно од питања од великог значаја јесте и питање коришћења предприступних и приступних фондова Европске уније за смањивање регионалних разлика унутар националне економије. Имајући у виду да је национална економија ограничена са аспекта ресурса, нарочито финансијских, неопходно је анализирати поступке и процедуре који се морају испунити и испоштовати како би се конкурисало за средства која су намењена смањивању регионалних разлика.

## **I ДЕО**

### **САВРЕМЕНИ ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУПИ У ИЗУЧАВАЊУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА**

#### **1. ДЕФИНИСАЊЕ И ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА**

Проблеми регионалне поделе неког простора су многоструки и сложени, присутне су различите дилеме и отворена бројна питања. Са појавом просторног планирања у савременом свету, и потребом за усмеравањем развоја, организацијом и уређењем простора, регионализација се намеће као најадекватнији пут политичко – територијалне, али и просторно – функционалне организације. Стога, регионализација као сложен и вишестран теоријско – методолошки поступак не представља само интересантну научно – истраживачку тему, већ и задатак од изузетног друштвено – практичног и развојног значаја.

Пређени пут дефинисања регионализма, од најранијих почетака када је ограничен на локализам и посебну идеологију (а са којом се и данас мање или више сусрећемо), до сагледавања његове интегративне функције и снаге, јасно показује како могућности или ограничења регионализма зависе од схватања, свеобухватности приступа и непристрасног истраживања његових бројних аспеката. Ипак, од појаве регионалног концепта па све до данашњих дана, са краћим или дужим одступањима, опстајала је идеја која регионализам посматра као двосмерни концепт: примарни циљ регионализма проналази се у крајњем продукту интеграције региона.

Пораст интересовања за питања регионализације иде упоредо са порастом индивидуалне и колективне свести о нужности глобалног, а самим тим и усклађеног регионалног развоја. Када се говори о практичним циљевима, онда регионализација има вишеструко значење. Већина аутора наглашава да би регионализација требало да послужи као основа за бољу спознају геопростора, што би био њен општи задатак својствен свакој научној активности. Њен специфични задатак, формирање регија у складу са садашњим друштвено – економским и културно – историјским развојем, требало би да послужи као оквир за политику регионалног развоја и као основа за савладавање

последица ранијег стихијног и неравномерног просторног и социо – економског развоја, односно, као предуслов за просторно усклађенији развој земље, и тиме као средство ефикасне економске политике.

Сматра се да регионализација омогућује утврђивање битних карактеристика и проблема издвојених регија и указује на правце конкретних друштвених акција.

Треба нагласити и да најновији процеси политичко – територијалних реорганизација земаља у транзицији, па тиме и Србије, нису само питање унутрашњих чинилаца, већ су у великој мери и спољнополитичко питање. О регионализацији (схваћеној у смислу децентрализације управљања, односно као начин административно – политичко – територијалног организовања путем којег се део функција државе преноси на регионални ниво) данас се говори као о услову без којег се не може очекивати прикључење Европској унији и улажење у токове европске интеграције.

Сматра се да је регион, као средњи ниво управљања између државног и локалног, једини успешан пут што веће децентрализације, демократских и економских реформи и међурегионалне сарадње. Наравно, Европска унија очекује да се регионализација спроводи према њеним критеријумима регионалне поделе, како би се осигурала међусобна компатибилност територијалних организација земаља чланица (остваривање идеје о „еврорегионима“). На тај начин регионализација постаје политичко питање прворазредног значаја.

### **1.1. Традиционално схватање региона и регионализације**

Регионализација је посебан вид класификације који подразумева да места или подручја чине јединице посматрања, елементе скупа; код тог вида класификације из примењеног поступка резултирају региони. Региони треба да се граниче, другим речима, јединице регионализације треба да имају општу и непрекинуту границу.

Регионализација, дакле, обележава издвајање, ограничавање и рашчлањавање простора на мање, али индивидуализоване, специфичне целине. Специфичности региона произлазе из њихове (различите) структуре. Регион је, условно речено, недељива целина, „органички ентитет“ – као „генетска јединица“ регион се не може делити на мање јединице. Ово би могло да послужи и као основно руководеће начело регионалне делимитације у датој тачки времена, односно за дату сврху њеног одређивања.

Регионализација намеће разматрање различитих питања и отвара многобројне проблеме – од теоријске основе до критеријума, хијерархије, структуре и међузависно-

сти многобројних елемената простора чија се природа, па сходно томе и методологија изучавања веома комплексне. Прво од питања са којима се регионализација суочава односи се на објашњење појма, односно концепта региона, њихове величине, граница садржаја, сврхе итд.

Отварање расправе о концепту региона условљено је идентификацијом, избором и анализом одговарајућих индикатора, односно критеријума, што не зависи само од постојања одговарајуће статистичке основе, него и од владајућих теорија и изабраних стратегија регионалног (а и општег националног) развоја.

Циљ регионализације је подела државног простора која за дати период омогућује оптималну организацију, коришћење и заштиту простора. Регионализација се сматра основом квалитетног просторног планирања и успешне регионалне политике.

Неки аутори регионализацију по сматрају шире, у функцији оптималног националног развоја: „Регионализација је сложен и деликатан поступак просторно интегралног, секторски координираног и временски синхронизованог процеса развоја утолико пре уколико се тежи остваривању стратешких развојних циљева економске ефикасности, социјалне равноправности, територијалне равномерности и заштите и очувања животне средине“.<sup>1</sup>

Илузорно је веровати да је могуће дефинисати универзалне (планске) регионе који би одговарали свим сврхама и имали идеалне особине употребљиве за све намене. Према доминантним обележјима, тј. према природи (односно структури) региона и/или према намени регионализације, простор се може издиференцирати на разне начине, односно могу се применити различити критеријуми делимитације:

- физичко – географски критеријуми делимитације дају информацију о потенцијалним функционалним регионима;
- историјски критеријуми делимитације служе да се установе постојани обрасци понашања и континуитет неких функција односно наслеђене организације простора;
- ту су (у зависности од намене) и управни (административни), статистички, политички, економски етнички, верски (црквени), одбрамбени (војне области),

---

<sup>1</sup> Ђорђевић, Ј., (1997) „Концепти региона и регионализације у планирању и неке претпоставке њихове примене у процесу регионализације“, у: *Географска структура и регионализација Србије*, Географски институт „Јован Цвијић“, САНУ, Београд, стр. 17.



разни технички, информатичко – технолошки, еколошки, информативни (медијски) и многи други критеријуми делимитације.

Према сваком од тих критеријума дефинише се одговарајућа регионализација. За дефинисање стратешког развојног оптимума није довољан пуки механички збир различити. Развојни критеријуми регионалне делимитације представљају квалитативно нову синтезу која води рачуна о односу доминантних обележја у динамичком контексту. У том смислу и сама регионализација се јавља као средство развоја; да би била развојно подстицајна, њена целисходност треба повремено да буде подвргавана преиспитивању. И она сама је, дакле, динамичка категорија.

Код издвајања формалних региона јавља се проблем синтезе различитих обележја тако да се он решава употребом метода пондерисаних индекса или коришћењем других сложенијих техника мултиваријационе анализе. У литератури се најчешће срећу резултати емпиријских истраживања у којима су коришћене факторска или кластер анализа.

## **1.2. Регион у савременој економској теорији**

Са теоријског становишта, приступи регионализацији могу бити различити и у зависности су од сврхе и будуће намене једне такве регионализације. Савремена научна теорија разумевање неподељене целовитости у сталном кретању види кроз чињеницу да је свеукупност постојања садржана, увијена, у оквиру сваког дела простора (и времена), тако да било који део, елемент, аспект, да се издвоји, он још увек обухвата целину и стога је истински (унутрашње) повезан са свеукупношћу из које је издвојен. Зато је задатак науке да изведе делове кроз апстракцију из целине, објашњавајући их као приближно одвојиве, стабилне и повратне, али спољашње доведене у везу, који граде релативно аутономне подцелине.

За разлику од претходних схватања да повезаност и јачина веза између делова слаби са њиховим међусобним удаљавањем, квантна теорија упућује на то да везе и утицаји не ишчезавају са даљином. Сваки систем је састављен од већег броја посебних система и истовремено део већег система, што ствара различите нивое сложености и хијерархије унутар система. То значи да дефиниција одређеног система зависи, исто толико од интереса појединог посматрача, колико и од било ког унутрашњег својства посматраног бића или ствари. Систем постоји у очима посматрача и ни један поглед није потпуно независан. Свакој појави можемо приступити дозвољавајући себи слободу

да дефинишемо систем у зависности од нашег посебног интереса, а да већи универзум, којег је наш систем део, третирамо као спољашње окружење.

Такође, то значи и да регион морамо посматрати као део у једном, као узорак у неодвојивом ткиву односа, који се не може грубим административно – управним одлукама, или идеолошко – политичким побудама цепати, издвајати из своје средине.

Регион мора бити заокружена природно – географска, привредна, историјска, етно – културна и цивилизацијска целина, која само тако, у комплетној својој индивидуалности може на најбољи начин манифестовати све своје предности, али и бити у складу са својим окружењем. Морају се остварити услови потребни да се најквалитетније особине неког региона испоље на најбољи могући начин, и потпомогну усклађен развој не само дотичног региона већ и ширег простора чији је он саставни део.

Чињеница је да регионална проблематика развоја и регионализација постају актуелније тек са постигнутим одређеним вишим степеном друштвено – економског развоја. Развијене земље света знатно већу пажњу посвећују равномернијем регионалном развоју, јер он постаје услов јачег и рационалнијег интегрисања простора. Принципи економске ефикасности узимају се заједно са принципима социјалне једнакости и заштите животне средине, а један од основних циљева такве политике огледа се кроз стратегију смањивања регионалних диспаритета.

Са практичног становишта, основу за целовито сагледавање овог фундаменталног питања налазимо у тумачењу регионализма М. Радовановића као принципа и једног од основних приступа познавања и функционалне и политичке организације простора у савременим условима растућих диспропорција и све дубљих поларизација човечанства. Полазећи од несумњиве сагласности „логичке и онтолошко – гносеолошке спреге регионализма и просторно – диференцијалног и регионално – структурног испољавања географске стварности у свим њеним појавним облицима“, регионализација се намеће као најадекватнији сложен систем метода (поступака) помоћу којих се „упознају, разоткривају, моделују и конструишу целовити територијални системи – региони, као типолошке категорије и појаве уникатног карактера“. Регионализацијом се разоткрива, наглашава аутор, „не само објективна природно – географска издиференцираност територије..., већ и особености просторно – функционалне интеграције, спајања и прожимања, изоловања и одвајања, транзитне везе, полови развоја, традиционалне везе и њихово прожи-

мање у измењеним друштвеним и технолошким условима..., историјске целине, културно – цивилизацијске и етно – географске разлике, итд<sup>2</sup>.

Разматрајући актуелна питања регионализације, поједини аутори истичу да при њеном конципирању и примени треба тежити да природни поредак и склоп ствари, као датост, тј. константа, представља окосницу регионализације, са којом се спајају функционални рејони настали као резултанта диференцијалног развоја и формирања полова и осовина развоја, које интегришу становништво, делатности, информације и управљачке функције.

Иако поједине мере политике регионалног развоја противрече економској ефикасности, постоји велики број аргумената који оправдавају мере регионалног развоја, али под условима који се могу наћи само у привредама високо развијених земаља. Ако, на пример, неки региони пате од оскудице радне снаге, а у другима постоји незапосленост (или нижа стопа активности становништва), тада активна регионална политика која би водила бољем коришћењу ресурса има оправдања. Уопште узев, активирање било ког развојног потенцијала – у виду некоришћеног или недовољно коришћеног ресурса – може да побољша функционисање народне привреде.

Антиинфлациони аргумент је сличан претходном: ако регионална политика може да сузи међурегионалне разлике у тражњи и у захтевима за повећањем личних примања, онда она има сврхе са становишта економске ефикасности.

У неким изузетним случајевима (врло развијених земаља) производња може бити готово једнако ефикасна у свим регионима, тако да се регионална политика може примењивати уз минималне трошкове. Одсуство иницијативе потенцијалних инвеститора за улагања у релативно депресивне регионе јавља се услед предрасудног понашања, инерције или незнања. У том случају биле би оправдане субвенције које би индуковале реалокацију у циљу постизања регионално – политичких циљева (на пример, једнакости).

Мере регионалне политике, укључујући и реалокацију капитала у критичне (депресивне или мање развијене) регионе, могу да буду компатибилне са ефикасношћу у случају када је рад тако имобилан да га никакви подстицаји не могу покренути. Трансфер средстава за развој, на пример, региона у заостајању са незапосленом непокрет-

---

<sup>2</sup> Радовановић, М., (1993/94) „Регионализам као приступ и принцип и регионализација као поступак у функционалној организацији географског простора са неким аспектима примене на Републику Србију“, *Зборник радова*, Географски институт „Јован Цвијић“, САНУ, Београд, стр. 44 – 45.

љивом радном снагом, теоријски се оправдава нултим опортунитетним трошком такве радне снаге. Још чешће су јавне инвестиције у образовну инфраструктуру која, у довољно дугом року, треба ту радну снагу да учини интеррегионално покретљивом.

Ако посматрамо привредни развој као део јединственог развоја, можемо закључити да је он условљен регионалним развојем, који се под утицајем многих чинилаца одвија као неравномеран развој. Проучавањем регионалног развоја, као непобитна се намеће чињеница да заправо, та неравномерност представља основни извор развоја.

Опште стање у привреди никад није у потпуној равнотежи, тако да је неравномерност привредног развоја стална. Она представља базу развојног процеса целе привреде, тако да се она са економске стране гледишта сматра као оправдана. Исто тако, она може постати и економски неоправдана. Наиме, та неравномерност може попримити велике размере и условити појаву бројних поремећаја у структури привреде, тј. може довести до настанка читавог низа економских неједнакости такозваног структурног типа, које врше негативан утицај на привредни развој и доводе до стагнације и назадовања у том развоју.<sup>3</sup>

Зато је потребно да свака земља утврди стратегију привредног развоја, тј. да одреди и успостави одређену међурегионалну структуру своје привреде. На тај начин се може обезбедити велика рационалност која представља основни услов за успешност привредног развоја.

Један од најчешћих облика привредног развоја у коме се јавља неравномерност представља степен привредне развијености појединих региона у оквиру једне државне територије. Регионалне разлике увек постоје, чак и у економски развијеним земљама и оне су углавном везане за развој индустрије. Уколико су регионалне разлике превише изражене то значи да је у територијалној структури привреде дошло до одређених поремећаја у структури. Тада се морају спровести одређене мере и створити оптимални услови за благовремено отклањање тих поремећаја, тј. мора се приступити ублажавању регионалних разлика, као и њихово свођење на минимум који је друштвено прихватљив.

Модел регионолног развоја могу бити:

---

<sup>3</sup> Росић, И., Глигоријевић, Ж., (2001) *Регионални развој Југославије*, Економски факултет у Нишу, Ниш, стр. 6.

МОДЕЛ ЕКСПОРТНЕ БАЗЕ. Тврдња да је регионални развој зависан од способности региона да производи добра и услуге за експорт у друге регионе, довела је до модела који наглашава улогу „експортне базе“. Према Хојту (*Hoyt H.*, 1939) основни *raison d’etre* једног града или региона је у услугама које он пружа изван својих граница. Експортно оријентисане индустрије, које остварују продајом нову вредност, доносе капитал, и тако подстичу развој свог региона или града, називају се базне (*complex-forming industries*), док се локално оријентисане индустрије, које раде само за унутрашње тржиште региона или града називају небазне или услужне (*complex-serving industries*). Базна (доходовна) компонента не зависи толико од локалних активности (пасивних веза) колико од екстерних услова, доступности и потражње интеррегионалног тржишта (активних веза). За одређивање базне компоненте углавном се користе две променљиве – доходак и радна снага. Модел експортне базе сугерише да већи експортни потенцијал узрокује виши степен економског раста региона, а тиме се продубљује јаз између њега и региона мање богатих експортним добрима и услугама.

МОДЕЛ ЕКСТЕРНИХ ЕКОНОМИЈА има више варијанти. Најзначајнији је Мирдалов модел кумулативно-кружне узрочности. Он приказује регионални развој као кумулативни процес, који се састоји из више циклуса у виду повратне спреге. Принцип је да локализација нове индустрије изазива мултипликативни ефекат – једно радно место у изворном сектору ствара друго у другом. Тако се повећава друштвено богатство. Оно омогућује опремање јавном инфраструктуром и услугама, и све то коначно, чини регион атрактивнијим за производњу у следећем периоду. То привлачи становништво, инфраструктуру, услуге итд., што делује као фактор агломерације. Агломерација са своје стране привлачи друге индустрије, и тако се круг понавља. Услед кумулативне узрочности долази до кретања богатства из сиромашнијих у богатије регионе. Мирдал ту појаву назива „поларизационим“ (*backwash*) ефектом, јер она повећава јаз између богатих и сиромашних региона.

Преливање капитала обрнуто, из богатих у сиромашне регионе, Мирдал назива „*trickle-down*“ или „*spread*“ ефекат. Овај ефекат се јавља када у региону са експанзивном производњом расте потражња за природним ресурсима и пољопривредним производима из слабије развијених региона. Преливање капитала стимулише ширење технологије и активира процес кумулативне узрочности у слабије развијеном региону. Тако се шири процес индустријализације и економског развоја. Мирдалов модел указује да просторне разлике у богатству обично настају у току економског развоја услед ендеге-

них чинилаца. Његов основни принцип добро објашњава поделу између развијених и земаља у развоју. Наиме, техничке промене унапређују продуктивност фактора, ниво дохотка и степен развоја у богатим земљама. Та неравнотежа се кумулативно повећава, због чега технолошки напредне државе привлаче све мобилне и ретке ресурсе из недовољно развијених држава. Тако се акумулација и квалификовани кадрови не селе из богатих у сиромашне, него из сиромашних у богате државе. Тако се међународна неједнакост продубљује, неразвијеност расте.

**МОДЕЛ ПОЛОВА РАЗВОЈА.** Франсоа Перу је (1955) дефинисао полове развоја као „пропулзивне“ индустрије које се карактеришу високим нивоом технолошког развоја, рентабилношћу и ефикасношћу инвестиционих улагања, натпросечном стопом раста производње, продуктивности и запослености високостручног кадра.

**МОДЕЛ ДИФУЗИЈЕ ИНОВАЦИЈА** дефинисао је Торстен Хегерstrand у вези са ширењем научно-техничких иновација и локализацијом центара или генератора тих иновација.

**МОДЕЛ „ЦЕНТАР-ПЕРИФЕРИЈА“.** Фридман (1961) тражи објашњење природе релативног размештаја богатих и сиромашних региона. По том моделу, свет се дели на развијени „центар“ и заосталу „периферију“, између којих је „полупериферија“ која може бити у успону или опадању. По правилу региони „центра“ су креативни, иновативни региони, „полупериферни“ региони су адаптивни – више примењују старе иновације него што генеришу нове, и „периферни“ региони су конзервативни у погледу прихватања иновација.

Са развојем теоријске мисли о регионалном развоју, крајем прошлог века, као и почетком XXI, дошло је до развоја и више врста економетријских модела на основу којих се може израчунати оптималан територијални размештај производње, тако да се на основу оптималног територијалног размештаја, може програмирати и регионални развој. На основу тога можемо рећи да постоје две основне групе модела помоћу којих се израчунава регионални привредни раст. Те две групе су: једнорегионални модели и међурегионални модели.

„Историјски посматрано, најпре су се развијали једнорегионални модели који су по својој форми идентични са националним моделима. Строго узевши, они су изоловани и односе се само на један део (представљају исечак) националне привреде. С обзиром да обухватају промене у само једном региону, ови модели имају динамички карактер само са становишта једног региона. Њихов значај се не може проценити, ако се изо-

ловано посматра регионална привреда. Нарочито су значајни они модели који су динамички пратили економску структуру појединих региона“.<sup>4</sup>

Једнорегионални модели, као што им и сам назив говори су индивидуални сами по себи, док, за разлику од њих, међурегионални модели представљају скуп једнорегионалних модела. Уколико цео процес посматрамо са практичне стране, можемо закључити да је повезивање једнорегионалних модела у један међурегионални модел веома тешко, и до сада је у свету било свега неколико покушаја који су засновани на међусекторској анализи. Међутим, што се развоја математичких модела који служе за програмирање регионалног развоја тиче, ту је дошло до знатног помака, тако да је последњих година настало неколико математичких модела који се међу собом разликују и у директној су зависности од постојања статистичких података који су расположиви за употребу и анализу.

Посебан значај примене међурегионалних модела огледа се у потреби програмирања регионалног развоја, поред компаративног тестирања које такође има велики значај. Досадашњи економетријски модели који се могу применити у регионалним анализама, могу се поделити у четири основне групе: међусекторски модели, матрице регионалног раста, линеарно програмирање, и теорија игара.<sup>5</sup>

На основу поделе регионалних модела на једнорегионалне и међурегионалне, дефинисане су и две основне поставке међусекторских модела на једнорегионалне и међурегионалне. У једнорегионалним међусекторским моделима, долази до формирања регионалних међусекторских таблица у којима се не придаје значај томе да ли је одређена роба произведена у датом региону или потиче из увоза.

Главну компоненту у једнорегионалним међусекторским моделима, представља технички коефицијент чије је основна улога да показује утрошак производа из сектора који служе за остварење јединице производње у одређеном сектору посматраног региона.

Уколико је са  $a_{ij}^r$  означимо регионални технички коефицијент, а са  $X_{ij}^r$  производњу сектора (и) утрошених у производњи сектора (j) у посматраном региону (p), а са  $X_j^r$  представимо производњу сектора (j) у посматраном региону (p), на основу тога

---

<sup>4</sup> Росић, И., Мацар, Љ., Ђорђевић, М., (1998) *Системски приступ привредном развоју*, Комино Граде – Краљево, Крагујевац, стр. 190.

<sup>5</sup> Оп. цит., стр. 191.

ће, уколико је увоз егзогено одређен, образац за израчунавање регионалних техничких коефицијената гласити:

$$a_{ij}^r = \frac{X_{ij}^r}{X_j^r}$$

Једна од основних карактеристика регионалне привреде је заснована на чињеници да је регионална привреда отворенија у односу на народну привреду, на основу тога је неопходно направити одређену међусекторску табелу која показује две врсте међусекторских токова. То су токови роба које су увезене у регион и токови роба које су произведене у региону који се посматра, тј. анализира. Тада је потребно да регионални технички коефицијент рашчланимо на два дела, тј. на две компоненте, и то:

$$a_{ij}^r = a_{ij}^{rr} + a_{ij}^{ur}$$

Први коефицијент представља утрошке производа сектора ( $i$ ) произведених у посматраном региону ( $r$ ) по јединци производње сектора ( $j$ ) у датом региону ( $r$ ). Други коефицијент представља утрошке увезених производа по јединици производње сектора у посматрани регион. Наведени коефицијенти се могу израчунати на основу следећих израза:

$$a_{ij}^{rr} = \frac{X_{ij}^{rr}}{X_j^r}; \quad a_{ij}^{ur} = \frac{X_{ij}^{ur}}{X_j^r}$$

Где  $X_{ij}^{rr}$  представља производе сектора ( $i$ ) који су произведени у региону ( $r$ ), а који су утрошени у том истом региону у сектору ( $j$ ).  $X_{ij}^{ur}$  представља производе сектора ( $i$ ) који су добијени из увоза у регион ( $r$ ), а који су утрошени у том региону у сектору ( $j$ ). Важно је напоменути да је  $i, j = (1, 2, 3, \dots, n)$ .

На овај начин добијени и рашчлањени коефицијенти омогућавају нам да анализирамо и пратимо промене у односима снабдевања. С друге стране, ако претпоставимо да су и технички коефицијенти снабдевања константне величине, односно ако претпоставимо не само непромењену структуру региона, него и непромењене односе снабдевања – значи претпостављамо да константан проценат производа сектора ( $i$ ) које тражи сектор ( $j$ ) долази изван региона ( $r$ ).

Овакви коефицијенти се уводе приликом израде новог регионалног модела служи за израчунавање увоза репродукционог материјала у регион по врстама производа.



Такав, проширени регионални модел, уједно даје слику структуре производње по регионима, у зависности од врсте и величине појединих инпута, односно аутпута региона.

Даље се регионални технички коефицијент може рашчлањавати и као параметри се могу узети примања региона која могу бити из неких других региона, као и из увоза. Основна претпоставка овог модела је заснована на претпоставци да су технички коефицијенти и коефицијенти снабдевања константне вредности, а већу стабилност показује технички коефицијент.

У пракси је велика могућност примене овог модела, зато што нам овај модел, поред израчунавања потребне регионалне производње, као и њене основне економске структуре, даје могућност израчунавања и потребног увоза репродукционих материјала који су неопходни за производњу, како из свих других региона, тако и из иностранства и то за све врсте производа.

Један од главних недостатака једнорегионалног међусекторског модела је свакако чињеница да помоћу њих не можемо пратити повратни утицај одређеног региона на остале регионе, као што не можемо израчунати међусобни утицај региона. Овај недостатак је изазвао појаву међурегионалних међусекторских модела, чији су утемељивачи Ајзард и Леонтијев који су израдили међурегионалне матрице помоћу којих се издвајају и квантитативно оцењују робни и новчани токови који циркулишу између појединих региона.<sup>6</sup>

Међусекторска матрица токова представља основу међурегионалног међусекторског модела, и њен основни циљ је израчунавање техничких коефицијената, узимајући у обзир утрошке који се односе на било који регион у оквиру националне привреде (R):

$$a_{ij}^R = \frac{X_{ij}^{(ru)R}}{X_J^R} = \frac{X_{ij}^{(ru)R}}{X_{ij}^R} \cdot \frac{X_{ij}^R}{X_J^R} = S_{ij}^{(ru)R} \cdot a_{ij}^R$$

Где коришћена компонента  $S_{ij}^{(ru)R}$  показује трговачке односе између посматраних региона, а компонента  $a_{ij}^R$  показује технолошке односе између посматраних региона.

---

<sup>6</sup> Оп. цит., стр. 193.

Основни принцип овог модела се заснива на праћењу у међурегионалним токовима и секторе који примају и секторе који дају своје производе у оквиру посматраног региона.

Наредни међурегионални модел који се заснива на бази инпут – аутпут табела је модел академика Немчинова, који се састоји из четири квадранта централног дела са „крилима“ која се додају основној конструкцији у облику матрице која представља капитална улагања, као и регионалне матрице извоза и увоза.

Када посматрамо ова четири квадранта, њихова основна конструкција се заснива на међупроизводу, коначном производу (у којем се налазе фондови потрошње, акумулације и извоза), чистој производњи (амортизациони отпис и увоз), као и основној прерасподели коначног производа и чисте производње. У овај модел улазе следећи матрични коефицијенти:

Матрица техничких, односно расходних коефицијената  $a_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_i}$

При чему је  $j = 1/j$  матрица коефицијента еластичности  $f_{ij} = \frac{F_{ij}}{M_i} \cdot \varphi$

Матрица коефицијената увоза  $i_{mj} = \frac{U_{mj}}{X_i}$

Матрица капиталних коефицијената  $B_{ij} = \frac{X_{ij}}{M_j} \cdot \frac{1}{\rho_j}$

Када се узму у обзир наведене претпоставке, поставља се планска шема модела економског региона која приказује узајамну везу матрица, чији збир заједно са појединим векторима (који су углавном спољни) образује економски међурегионални модел. У овом моделу се свака матрица, као и сваки квадрат формира у виду самосталних таблица. Међурегионални модели су теоријски обрађени и они се могу, што се тиче изградњености самог модела, применити у било којој земљи. Један од таквих модела, дао би најбоље показатеље и у тестирању претходног стања и у програмирању будућег регионалног развоја. За услове регионалног развоја у нашој земљи, он би био посебно интересант, имајући у виду различиту економску структуру по регионима и чињеница да је она изразито неповољна у неразвијеним регионима.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Оп. цит., стр. 204.

Регионални развој је по свом садржају веома комплексан појам. Питање облика и метода просторног развоја (концентрација, дисперзија), питање услуге центара развоја и усклађености функција урбаних центара и гравитационог подручја, проблем привредно недовољно развијених подручја и др. само су нека од питања територијалне димензије привредног развоја.

Овај аспект појмовно сажима низ економских, друштвених и других појава везаних за одређену територију подразумијевајући, при томе, питања економске структуре, привредног система и економске политике, размештаја производних снага, рационалне просторне организације привредних урбаних и других садржаја. Регионални развој је динамичан процес. Третира питања развојног карактера и резултира променама (и унапређењем) регионалне (и шире) територијалне структуре.

Основна сврха праћења и унапређења привредног развоја са регионалног аспекта је вишеструка. Она се, између осталог, огледа: у успостављању такве регионалне организације и територијалне поделе рада која ће омогућити што већу производну ефикасност, у стварању за што ефикасније коришћење расположивих ресурса и њихову све већу међурегионалну мобилност, у побољшању општих услова привређивања, у унапређењу привредне структуре, у оптимизацији интер – регионалне дисперзије производних и других делатности и инфраструктуре.

Крајњи циљ праћења и унапређења привредног развоја са регионалног аспекта је повећање благостања људи остварењем што повољнијих услова живота и рада становништва и постизањем што веће производности производних снага на ужим деловима националне територије и земље у целини. Пuteви и начини остварења наведених циљева су различити. У обзир, нарочито, долазе: оптимизација размештаја (и локације) производних снага, избор одговарајућих метода (модела) просторне организације (концентрисани, дисперзивни), промена регионалне структуре и других.

## **2. РАЗВОЈ ТЕОРИЈСКЕ МИСЛИ О РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ**

У поређењу са другим теоријским дисциплинама, теорија регионалног развоја се појавила са малим закашњењем. Разлози за то могу се наћи: у економском самотоку, флексибилности цена, потпуној мобилности и дељивости производних фактора, слободној конкуренцији, аутоматском нивелисању регионалних разлика, ставу да регионални размештај опредељују ванекономски фактори, ставу да регионални развој не садржи

елементе економске рационалности, ставу да се регионални развој налази у сфери друштвено-политичких односа и критерија и сл.<sup>8</sup>

Томе су, свакако, допринеле и владајуће теорије концепције класичне школе, које су биле носиоци развоја грађанске економске мисли током друге половине XIX века, па све до тридесетих година XX века. Теоретичари класичне школе занемаривали су регионални аспект, као да он не постоји, или су га прећутно уклапали у оквиру својих концепција.<sup>9</sup>

Концепт грађанске доктрине, перфектне конкуренције и стабилне равнотеже искључује било какве веће поремећаје у регионалном билансу који се не би могли кориговати слободним деловањем тржишта. У основи овог учења је теза да сви поремећаји на регионалном плану могу бити кориговани аутоматским деловањем слободног тржишта. Према томе, нема проблема који би тражио посебну пажњу, анализу и решења. Све диспропорције које се појаве, имају привремени карактер.

Према схватању Сеја (*Jean Baptiste Say* 1767-1832.), у капитализму је немогуће ући у кризу хиперпродукције. По њему, једних производа има више, зато што других има мање. Ако се то узме као полазна основа, закључак је врло једноставан и лак: нема хиперпродукције производње, већ је у питању недовољна производња. Свако нарушавање опште привредне равнотеже сигнализираће се на тржишту и дејством тржишних закона доћи ће до поновног успостављања стања равнотеже.<sup>10</sup> Уколико се и поред тога појаве одређене разлике, оне су израз објективних могућности одређених подручја.<sup>11</sup>

Интересовање за изучавање регионалног развоја побудиле су регионалне разлике, које су се манифестовале кроз широке територијалне деформације (депресивна подручија, суперконцентрација, конфликти центар-периферија, доминација и сл.), чије слободно пуно деловање економских законитости није само по себи решавано. Енглеска као прва либерално-капиталистичка привреда, доживљава оштру регионалну диференцијацију, и тиме је прва прибегла државној интервенцији.

---

<sup>8</sup> Османковић, Ј., (2001) *Регионална теорија и пракса*, Бета, Сарајево, стр. 11.

<sup>9</sup> Росић, И., (2003) *Национална макроекономија – раст, структура и функционисање*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 472.

<sup>10</sup> Оп. цит., стр. 472.

<sup>11</sup> Чобелић, Н., Росић, И., (1989) *Привредни развој и привредни системи Југославије*, Београд, стр. 584.

Значајну улогу у напуштању класичне економске школе имала је и Велика економска криза (1929-1933.) која је још више нагласила регионалне разлике и проузроковала ангажовање државе у друштвеним и економским процесима.<sup>12</sup> Прве мере предузимају се на смањивању регионалних разлика и размештању производних снага. То има своју рефлексију на теорију и праксу. Интерес за проучавање регионалног развоја мотивисан је, пре свега, потребом за обезбеђивањем ефикасног развоја, односно елиминацијом свега што угрожава ефикасан развој.

То је резултовало увођењем нових, реалистичнијих претпоставки у економску теорију (о недељивости и ограниченој мобилности производних фактора и производних односа, економији обима и спољној економији, о неједнородним тржишним структурама: немогућности вршења најрационалније алокације извора и немогућности уклањања регионалне неравнотеже путем тржишта).

У САД, Председник Френклин Рузвелт (*Franklin D. Roosevelt* 1882-1945.), у оквиру политике „*New deal*“, планира регулацију реке Тенеси, па је, у то време, критикован да уноси социјалистичке методе у америчку привреду.<sup>13</sup>

У Великој Британији је 1934. године изгласан посебан закон који је одређене регионе прогласио запостављеним, односно неразвијеним. У исто време, Влада је именовала комесаре који су били задужени да воде рачуна о бржем привредном развоју заосталих подручја и који су имали задатак да планирају и обезбеде постепено оживљавање привреде ових подручја.<sup>14</sup>

Од третирања неразвијених подручја постепено се прешло на шири комплекс питања регионалног развоја, те на питање регионалне усклађености привреде у целини. Временом, регионални развој постаје једно од најатрактивнијих подручја, јер у себи спаја економске, просторне, еколошке, националне и друге моменте.

Све теорије можемо поделити у три групе:

- Теорија полова раста,
- Теорија специјализације и производних комплекса, и

---

<sup>12</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 12.

<sup>13</sup> Росић, И., *Оп. цит.*, стр. 473.

<sup>14</sup> Оп. цит., стр. 474.

- Остале теорије (Теорија локације, Неокласична грађанска економска доктрина, Теорија кружне кумулативне узрочности и Доктрина извозне оријентације региона).

Бројни радови пружају могућност да се сагледају елементи и контуре теоријске концепције у чијој основи је рационална територијална подела рада и производна специјализација региона. Специфичност овог теоријског концепта је у томе што је развијан и примењиван у систему где је државна својина апсолутно доминантна. Систем друштвених и социјалистичких вредности, детерминисала је солидарност и једнакост, те велика осетљивост на све изразе социјалне и економске неједнакости. Привреда се посматра као јединствена целина и постоје механизми и инструменти њеног планирања на дуг рок. Код доношења инвестиционих одлука примат имају друштвени критеријуми и дугорочни ефекти. Специфичност је већа гранска и регионална мобилност производних ефеката по основу друштвене својине над средствима за производњу и могућности да се донесе одлука о инвестирању у једном центру. Схватање је да је у основи националне равноправности економска равноправност резултирала је уважавање сложене интеракције економских, политичких, социјалних, али и националних фактора у времену и простору. Ови моменти битно детерминишу позиционирање регионалне компоненте као активног фактора у оптимизацији укупног друштвеног и економског развоја.

Из саме суштине система произилазио је став да тржиште *a priori* оптимално не дистрибуира развој. Уколико је то тако, ствара се могућност да држава, односно одговарајуће институције интервенишу коришћењем читавог низа мера и инструмената моделирања регионалног развоја.<sup>15</sup> Проблем заосталих региона је наметнут као основни садржај регионалног развоја. У раздобљу интензивне индустријализације теорија и политика регионалног развоја профилисала се као теорија и политика неразвијених региона. Временом се проблем сагледавао и шире. Уочено је да је развој неразвијених подручја тек једна од компоненти укупног регионалног развоја. Запажено је да се проблем може решавати само сегментирано: неразвијени – полови или полови – неразвијени, преко билансних мера и инструмената регионалног развоја. У томе су три елемента имала одлучујућу улогу: обећања – очекивања, време и средства (капитал). С обзиром да су дата обећања, да капитала и времена није било, префериран је развој неразвијених

---

<sup>15</sup> Оп. цит., стр. 24.

и преко њега подизање укупног нивоа развијености и стварање „илузије“ да се дата обећања испуњавају.<sup>16</sup>

Прве теоријске основе о регионалном развоју у марксистичкој литератури дао је Лењин (*Владимир Иљич Уљанов Лењин* 1870-1924.) у делу „*Развитак капитализма у Русији*“. У делу се презентује начин формирања економских регија и индустријских центара, затим процес концентрације и дисперзије, као и уважавање историјских, економских, културолошких, националних и других услова у регионалном развоју.<sup>17</sup> Регија се дефинише као територијални подсистем диференциране структуре и специфичних економских и социјалних функција. Теоријски, инсистира се на томе да није важно само шта, него и где се производи, у каквим регионалним и међурегионалним пропорцијама, да би се максимално интензивирале производне и друге везе између економских региона.

Полазна премиса концепције специјализације и производних комплекса је да бит регионалног развоја представља рационална територијална подела рада, а њену најважнију страну производна специјализација. Под специјализацијом региона се подразумева учешће у међурегионалној подели рада, на основу искоришћавања његових привредних и економских предности.<sup>18</sup> Специјализација налаже: диференцираност природних услова, економско-географски положај, број и густина становништва и друге особености социо-економске структуре. Специјализација и комплексан развој чине производни комплекс. Чине га: гране специјализације и гране са унутрашњим потребама. Кључну улогу имају гране специјализације.

Приликом оцењивања нивоа специјализације региона са становишта државе или ширих комплекса примењиван је ниво учешћа региона у држави. Анализа подразумева компарацију обима производње намењеном потребама других региона са обимом истих производа који су намењени потребама унутар региона. Специјализација се утврђује преко коефицијента специјализације, коефицијента локализације, коефицијента међурегионалне размене и сл. Развијен је низ метода мерења комплексности привреде (коефицијент комплексности), економске ефикасности (коефицијент специјализације, степена специјализације, коефицијент локализације, коефицијент гранске еластичности,

---

<sup>16</sup> Оп. цит., стр. 25.

<sup>17</sup> Михајловић, К., (1972) *Регионални развој социјалистичких земаља*, Економист, Београд, стр. 62.

<sup>18</sup> Росић, И., *Оп. цит.*, стр. 475.

уштеде у укупним јединичним трошковима и сл.) на нивоу производног комплекса.<sup>19</sup> Циљ економске регионализације је утврђивање динамичких компаративних предности којима поједини региони располажу у функцији њихове валоризације. Други битан моменат регионалног развоја је нужност комплексног развоја привреде региона. То искључује претерано уску специјализацију и претпоставља да се специјализоване гране појаве као костур за друге производне активности комплементарног карактера. Специјализација и производни комплекс су у узрочно-последичној вези. Обе стране регионалног развоја чине појам регионални производни комплекс. Производни комплекс чине: гране специјализације које имају водећу улогу, индустријске гране акцелаторског карактера и гране за производњу робе широке потрошње. Недостаци теорије специјализације и производних комплекса огледају се у следећем:

- Проблеми регионалног развоја се не исцрпљују испитивањем ефикасности специјализованих грана и производних комплекса;
- Ниво специјализације и степен комплексности не може се утврдити из призме региона, без респектовања међурегионалне поделе рада;
- Сазнање да оптимална стопа економског раста није збир максималног развоја изоловано посматраних региона или производних комплекса; и
- Имплементација модела оптималног територијалног размештања суочава се са проблемом теоријске и методолошке природе.

Питања на која теорија специјализације и производних комплекса није дала одговор су: како изразити комплексност међузависности развоја на нивоу нације и на нивоу региона, које критеријуме користити, како помирити глобални и регионални оптимум, како решавати конфликте, како повезати у један систем циљеве и опште принципе економских критеријума и научним методама квантитативне анализе регионалног размештаја и сл.<sup>20</sup>

У циљу представљања сложености проблема регионалног развоја и спектра теорија које се њиме баве, назначавају се основне карактеристике теорије локације, неокласичног модела и доктрина извозне оријентације региона.

Као земља која је у свом привредном развоју закаснила са индустријализацијом, Немачка је била колевка протекционизма и погодна тло да се појаве прве теорије о

---

<sup>19</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 28.

<sup>20</sup> Оп. цит., стр. 28.



локацији појединих предузећа, привредних грана и групација. Наиме, ове теорије се јављају почетком XIX века, а зачетником теорије сматра се Јохан Хајнрих фон Тинен (*Johann Heinrich von Thünen* 1783-1850).<sup>21</sup>

Тинен у већини својих радова покушава да истакне низ практичних мера у размештању индустријских предузећа. Тинен је поставио теорију о топографском размештају култура у пољопривредној производњи. Ова теорија се базира на читавом низу апстрактних претпоставки:

- претпоставља се да постоји један изоловани пољопривредни регион који производи за један град и продаје само једном граду;
- овај град се снабдева са других страна;
- пољопривредни регион је повезан са градом само једним путем; и
- трошкови транспорта су директно пропорционални растојању од места производње до града.<sup>22</sup>

На основу ових претпоставки, разне пољопривредне гране ће се лоцирати око града у облику концентричних кругова. У зони 1, најближој граду, лоцираће се произвођачи млека и поврћа, односно лако кварљиве робе. У зони 2, производиће се дрва за огрев. У зонама 3, 4 и 5 лоцираће се газдинства која производе житарице. И најзад, у зони 6 лоцираће се произвођачи стоке.<sup>23</sup> Сигурно је овакво схватање, на данашњем степену развоја производних снага, доста наивно. Међутим, уколико се у обзир узме временски период настанка теорије, као и прилике, Тинен је први скренуо пажњу на проблем просторног планирања пољопривредних култура, те представља пионирски подухват у економској мисли о проблему локације пољопривредних грана.

За разлику од Тинена, Алфред Вебер (*Alfred Weber* 1868–1958) је први поставио теорију локације прерађивачке индустрије. Вебер је радио на изградњи целовите теоријске концепције оптималног размештања индустријске производње са профитом као основном мотивацијом. У елаборирању мотива и фактора који опредељују географски размештај предузећа полазио је од минимизирања трошкова, односно максимизирања индивидуалног профита.<sup>24</sup> Вебер полази од изналажења и дефинисања тзв. фактора

---

<sup>21</sup> Росић, И., (2003) *Национална макроекономија – раст, структура и функционисање*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 476.

<sup>22</sup> Оп. цит., стр. 475.

<sup>23</sup> Оп. цит., стр. 475.

<sup>24</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 29.

локације. С обзиром на бројност фактора, он их је суштински систематизовао у две групе:

- општи фактори, који су карактеристика сваке индустрије (транспортни трошкови, трошкови радне снаге и трошкови земљишта); и
- посебни трошкови, који су карактеристични само за поједине врсте индустрија.<sup>25</sup>

Као одлучујуће факторе, који утичу на локацију индустрије узимају се: транспортни трошкови, трошкови рада и агломерациони трошкови. Због смањења транспортних трошкова, суштински проблем оптималне локације своди се на минимизирање трошкова, док друга два типа трошкова нису посебно истраживана.

Водећи рачуна о квалитету сировина, њихове удаљености и удаљености тржишта продаје, Вебер је конструисао познати „локациони троугао“. Помоћу „локационог троугла“ он покушава да да одговор где извршити локацију и да ли се она више исплати према тржишту, сировинама или према некој средишњој тачки. При томе, Вебер придаје највећи значај трошковима транспорта финалних производа, сировина и материјала, који су, по њему, директно пропорционални са даљином превоза.

Веберови следбеници своја истраживања, за разлику од њега који је своја истраживања везао за појединачно предузеће, везују за ниво грана и производних удружења. Торд Паландер (*Tord Palander* 1902–1972) полази од претпоставке да су сви елементи, осим локације предузећа, фиксирани и инсистира на коришћењу могућности супституције као једног од производних фактора. Други стављају тежиште на производне трошкове. На овој линији је и Бертил Охлин (*Bertil Ohlin* 1899–1979.), који укључује међурегионални и међунационални промет.

Август Леш (*August Losch* 1906-1945) познат је као први теоретичар, који је дао потпуни систем опште равнотеже у коме су приказани међуодноси свих локација. То је основа на којој је развио своју теорију економских региона. Он регион дефинише на бази односа производних и потрошачких јединица, локације тржишта, локације производње, система саобраћајница, дистрибуције становништва и дистрибуције градова. При томе има у виду да су сви фактори у међусобно узрочно-последичном односу.<sup>26</sup>

Валтер Исард (*Walter Isard* 1919-1985.) је настојао да дође до општих принципа локације, да их искаже као јединствену доктрину и потом их повеже са општом теори-

---

<sup>25</sup> Росић, И., *Оп. цит.*, стр. 476.

<sup>26</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 30.

јом привредног развоја.<sup>27</sup> Допринос у повезивању теорије локације и регионалне проблематике дао је Едгар Хувер (*Edgar J. Hoover* 1895-1972), који даље развија теорију локације, уводи моменат промена, неизвесности, непознатог, динамизма и практичности. Последице свега овога разматраног су: поновно јачање инерције у индустријским структурама, јачање концентрације у градовима и раст великих предузећа.<sup>28</sup>

Неокласична грађанска доктрина полази од претпоставке да постоји пуна мобилност производних фактора, да постоји перфектна конкуренција и да регионалне разлике имају тенденцију нестајања у привредама заснованим на слободној игри економских снага. С обзиром да су ове претпоставке неспојиве са реалним тржиштем, неокласична грађанска економска доктрина није могла допринети разумевању проблема регионалног развоја.

Основни теоријски закључци неокласичне доктрине су: кретање капитала из развијених према неразвијеним регионима, условљавају регионалне разлике у профитним стопама. Разлике у висини профита детерминишу брзину кретања капитала од развијених према неразвијеним. Од неразвијених према развијеним регионима креће се радна снага. Брзина кретања радне снаге одређена је висином надница у појединим регионима. Бржи економски раст неразвијених и по том основу смањивање разлика у нивоу развијености омогућава слободно кретање капитала и ране снаге.

Неокласичне моделе раста разрадили су Роберт Солоу (*Robert Merton Solow* 1920), Николас Калдор (*Nicholass Kaldor* 1908-1986.) и Џејмс Мејд (*Jeams Meade* 1907-1995.).

Принцип кружне кумулативне узрочности, као темељни принцип регионалних економских неједнакости формулисао је Мурдал (*Gunnar Myrdal* 1914-1968.). Привредне активности спонтано теже да се концентришу у регионима или деловима региона где је виши ниво економске развијености. Спонтано деловање тржишта подржава континуиран раст једних на рачун других региона, односно повећање регионалних разлика. Другачије речено, долази до кумулирања развојних ефеката у развијеним, а ефеката заостајања у неразвијеним регионима.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Isard, W., (1972) *Industrial Location, Agglomeration and Feedback Analysis*, Papers of the Regional Science Association No. 28, стр. 7-36.

<sup>28</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 31.

<sup>29</sup> Myrdal, G., (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, стр. 26-29.

На основу анализе земаља у развоју и развоја недовољно развијених привреда Мурдал долази до закључака:

- Миграција радне снаге из неразвијених у развијене регионе врши се селективно у корист развијених региона;
- Повољни екстерни услови обезбеђују капиталу више и стабилне профите у економски развијеним регионима; и
- Нееквивалентном разменом врши се додатно извлачење оскудних производних фактора из неразвијених региона.

На основу дејства сва три приказана закључка, долази до повећања регионалних разлика.

### **3. ТЕОРИЈА ПОЛОВА РАСТА И ПОЛОВА РАЗВОЈА**

Основна научна поставка концепта полова раста је да се економски развојни ефекти испољавају формирањем и функционисањем мреже више међусобно зависних жаришних тачака различитих величина, снага и интензитета деловања системом децентрализоване концентрације. Концепт полова раста није занемаривао конкретне социо – економске системе земаља у оквиру којих се одвијају процеси поларизације. Изворно, овај концепт имао је за циљ да опише и објасни анатомију економског раста али у апстрактном економском простору. То је наравно изазвало критичке опаске које су допринеле да се концепт накнадно доради, односно прошири па и преоријентише ка усвајању и проблема везаних за системе управљачких механизма и регионалног планирања.

Теоретске поставке су, на тај начин, проширене доприносећи непосреднијем повезивању секторских, временских и просторних димензија у оквирима теорије развоја. Оваква поставка, међутим, захтева да се дубље размотри и разради, будући да је оптерећена низом нејасноћа које су временом отклоњене али не и потпуно разрешене.

Покушаји да се теорија поларизације генерализује, и поред тога што је привукла велику пажњу, па и неоспорну популарност посебно у пракси и политичким расправама о начину решавања регионалних диспаритета временом је постајала теже примењива у пракси, без обзира на научну аргументованост.

Чињеница је, међутим, да се теорија полова раста заснива на разматрањима укупног процеса структурних промена: економских, социјалних и институционалних, па се може сматрати концептом глобалног развоја за разлику од теорије економског раста

која се концентрисала на утврђивању услова повећања, односно експанзије производње, односно националног дохотка.

Средином шездесетих година у оквиру теоријских разматрања неравномерног регионалног развоја појавио се у Француској посебан приступ, познат под појмом теорија полова раста. Родоначелник теорије је француски економиста Франсоа Перу (*Francois Peroux*) који је научним разматрањима и анализом узрока и последица економског раста објаснио његово секторско неуравнотежно понашање и испољавање у пракси пратећи динамизам структурних промена привреда развијених земља.

Разрађени концепт неуравнотеженог економског раста препознатљив је по појму пола развоја. Заснован је на становишту да се процес економског раста не појављује свугде, истовремено и равномерно, него у појединим тачкама, односно половима развоја различитим интензитетом, ширећи се различитим каналима и као такав изазива крајње ефекте на целокупну привреду. Перу сматра да се економски раст одвија и испољава поларизационо и да делујуће снаге развоја обликују тенденцију нагомилавања привредних активности стварајући мреже жаришних тачака раста различитог интензитета и времена трајања.

Перу при формулисању теоријских ставова и поставки није се бавио нити уважавао просторне аспекте развоја у географском смислу. Његова теоријска размишљања била су усмерена на објашњење узрока и последица поларизованог економског раста. Ова објашњења привукла су пажњу регионалних планера и односних професија и струка. Разлози су бројни. Пре свега, појам пола раста се најочигледније испољава у географском простору са способношћу да повеже све релевантне аспекте развоја, економске, социјалне, просторне и временске.

То је од посебног значаја за регионални ниво разматрања развоја будући да успешност или неуспешност да регион оствари развој не може се свести на један фактор, него у склопу интерактивног деловања разних фактора који стоје у узрочно – последичном односу и релацији. Отуда се и појавила могућност да се теорија поларизације сматра условном теоријом укупног развоја у којој су интегрисани одговарајући аспекти развоја.

Појам пола раста Перу је изворно увео у теорију општег развоја у чланку „*Note sur la notion de pole de croissance*“ (*Perroux, 1955*) који се сматра класичним. Концепт пола раста се непосредно односи на економски простор, дакле не априори на географски, као подручје снага које сачињавају центри, полови или тачке из којих се центрифугу-

галне снаге ослобађају или које привлаче центрипеталне снаге. Сваки центар ствара подручје привлачења и одбијања али у интерактивном односу са осталим центрима.

За јасније разумевање ових поставки нужно је констатовати да је Перу пратио и истраживао економски раст кроз интерактивно деловање фирми и индустрија занемарујући њихове географске утицаје и последице. Прихватајући и афирмишући полове раста, Перу сматра да делују снагама привлачења и одбијања у различитим економским просторима. Економски раст се преко ових преноси на целокупну привреду.

Овакав концепт полова раста је апстрактан, али омогућава да пратимо и истражимо процесе настајања и нестајања економских активности, односно појаву, раст, стагнацију као и нестајање појединих фирми и индустрија. Следи и закључак да је економски развој секторски, а тиме и просторно неуравнотежен. Полови раста су, зависно од доминантних привредних активности и њихових динамичко – цикличних кретања раста, стагнирања и опадања, подложни непредвидивим променама током времена.

Суштина теорије полова раста своди се на објашњење да су токови економског раста неравномерни и да се раст не може подвести под правила стационарне равнотеже. Полазиште таквог става налази се у теоријама о иновацијама и великим фирмама, при чему је од посебног значаја активност и деловање предузетника као носиоца и креатора иновација.

Осим тога, полазиште је да су велике фирме носиоци иновативних активности, да доминирају већим просторима и окружењем испољавајући неповратне или делимично повратне утицаје на друге економске јединице величином, преговарачком снагом и природом функционисања. Истичући значај величине, доминације и склоности ка иновацијама велике фирме су динамичне и водеће. На основу таквих запажања Перу долази до концепта динамичких фирми и водећих индустрија.

Суштина концепта више теоријски прихватљивог него практично употребљивог је да су динамичке пропульзивне фирме релативно снажне и стварају значајне развојне импулсе у оквиру окружења, односно економског простора деловања. Оне су иновативно активне и припадају брзо растућим секторима привреде. На сличан начин се понашају и водеће пропульзивне индустријске гране које су нове, технолошки су високо интензивне и карактерише их значајан степен тржишту прилагодљивих производа са већим приходима захваљујући повећаној тражњи и релативно нижим трошковима производње по јединици.

Водеће индустријске гране карактерише и значајан степен утицаја на економски простор кроз међуиндустријске везе и односе што води ка концепту индустријске међузависности који подразумева неколико узајамно повезаних појмова: доминације, веза унатраг и унапред, водеће и кључне индустрије, те полове раста и развоја. Појам индустријске доминације односи се на праћење међуиндустријских испорука која омогућава да се системом међусекторских табела (*input – output*) изврши хијерархијско рангирање индустрија. Хијерархијско рангирање своди се на утврђивање да ли и у којој мери једна индустријска грана доминантна над другим, односно њом доминирају друге. Да би појам доминације био јаснији неопходно је разлучити ефекте повезивања унапред и уназад.<sup>30</sup>

Праћењем индустријске међузависности и успостављања хијерархијских односа на бази ефеката повезивања уназад и унапред могуће је стварати полове раста и развоја под условом да је кључна индустрија динамично – експанзивна и поседује способност ка иновативним активностима. На тај начин, издвајају се пропульзивне или генеричке индустријске гране које повратно утичу на концентрисање других индустријских грана. Карактерише их висока способност преношења и подстицања развојних импулса преко ефеката повезивања уназад и унапред.

Скуп тако концентрисаних индустрија стварају широк спектар развојних процеса системом мултипликатора и инвестиционих акцелератора јачајући тенденције поларизације и на тај начин формирања и функционисања полова развоја. У вези са тим, полови развоја заједно са генеричким индустријским гранама морају да поседују и кључне индустријске гране које су релативно нове, високо су технолошки интензивне и поседују способности да стварају, прихватају и преносе иновације на своје широко подручје утицаја.

Индустрија испољава снажне ефекте повезивања уназад уколико повећава својом укупном производњом испоруке других индустрија који је снабдевају разноврсним производима, односно полупроизводима и услугама. Као таква она има доминантан утицај, будући да може утицати на експанзију, стагнацију, али и слабљење индустријских грана испоручилаца, што је условљено њеним развојним токовима и циклусима

---

<sup>30</sup> Стојановић, Д., (1973) *Динамичко програмирање регионалног развоја путем матрице раста*, „Продуктивност“, бр. 7., стр. 1126 – 1130.

кроз које пролази. Такве индустрије су кључног развојног карактера будући да утичу на експанзију и раст зависних индустријских грана и сектора.

За разлику од ефеката повезивања уназад постоје индустрије у којима су јаче изражени ефекти повезивања унапред. Њихова експанзија и раст условљени су другим индустријским гранама којима испоручују своје продукте и услуге. Другим речима, њихова експанзија зависи од кретања у финалној тражњи уз напомену да својим иновативним активностима могу деловати на експанзију доминантних индустријских грана подстичући иновативне процесе унапред.

Теоријске поставке о међузависности привредних активности, а посебно индустријских представља основно средство концептуализације и дефинисања појмова доминације у међупривредним, односно индустријских гранама, ефеката међупривредним повезивањима, водећим и кључним гранама, али и индустријским (привредним) комплексима и самом полу развоја.

Односи меду привредним гранама заснивају се на функционалним и хијерархијским токовима и везама. Међу привредним, индустријским гранама успостављају се односи надређености и подређености, тако да свака од индустрија је у функцији да је надређена другим индустријама према доле, али и подређена индустријама према горе, чиме се ствара хијерархијска скала односа.

Надређеност или подређеност привредних грана и степен доминације опредељена је односом ефеката повезивања унапред и уназад. Нека привредна, односно индустријска грана има јаке ефекте повезивања уназад уколико у њеној укупној производњи постоји велико учешће продуката из других грана. Таквим везама она непосредно утиче на експанзију или стагнацију њихове производње што је чини доминантном али и зависном у смислу њеног развоја. Индустрије са снажним ефектима повезивања уназад се могу сматрати кључним, будући да зависно од своје експанзије, односно просперитета, у већој мери утиче и на експанзију од ње зависних индустријских грана.

За разлику од ефеката повезивања уназад постоје и индустрије са ефектима повезивања унапред, а то су оне које се сматрају доминираним обзиром да врше испоручивање својих продуката доминантним индустријама. Према томе, експанзија индустрија са ефектима повезивања унапред условљена је понашањем надређених индустрија које одређују темпо њеног развоја. Њен положај, међутим, не мора бити пасиван, него активан, будући да се у пракси често дешава да оне својим иновацијама подстичу повратно доминантне индустрије преношењем иновација или подстичући нове иновације.



Анализом ефеката повезивања уназад и унапред могуће је релативно лако успоставити хијерархијску скалу међугранских односа и утврдити оне гране које поседују доминантне ефекте повезивања уназад са релативно slabим повратним ефектима. Ради се обично о кључној индустријског грани која је динамична и покретачка захваљујући јакој иновативној способности и конкурентности на тржишту због повећане тражње за њеним производима или услугама.

Пракса познаје тенденције окупљања и алоцирања више индустријских грана око језгра састављеног од производњи са високим пропулзивним импулсима раста и развоја кроз системе успостављених повратних и управних веза. Такво окупљање и међусобно повезивање у суштини комплементарних и суплементарних индустријских и привредних грана стварају индустријске или привредне комплексе. Кључна карактеристика ових комплекса је да системом мултипликатора подстичу узајамно повећање обима укупне производње али и диверсификацију унутрашње структуре комплекса привлачењем нових индустријских грана и капацитета, што се још више интензивира инвестиционим улагањима која делује на убрзање темпа раста посредством тзв., инвестиционог акцелератора.

Суштина оваквих процеса је у њиховој поларизованости, односно формирању и функционисању полова развоја. У оквиру њега као језгро мора постојати скуп пропулзивних индустријских грана које спадају у категорију водећих, односно доминантних индустрија или привредних грана. Како је констатовано, водеће индустрије су оне које су нове, примењују високу технологију и изложене су порасту тражње за њиховим производима или услугама. Као такве поседују јаку способност да стварају, прихватају али и преносе иновације на широко подручје њиховог директног, али индиректног утицаја.

Развојни пол мора бити толико снажан и велики да је у стању да испољава доминантни утицај на околно привредно и индустријско окружење. Са таквог становишта произилази и поставка да је укупан развој друштвене, или националне економије препознатљив по процесу диференцијације полова раста и индустријских комплекса али тако да се значај полова временом мења при чему старији полови заједно са застарелим индустријским гранама стагнирају и развојно опадају уз стварање нових полова који постају носеће покретачке снаге укупног друштвеног економског развоја.

Есенцијална поставка да је процес развоја поларизационог карактера и да се одвија у одређеним жаришним тачкама указује на динамичност структурних промена, под утицајем техничког прогреса. Међутим, не може се говорити о целовитој теорији

развоја. Концепт поларизације, или прецизније полова развоја, у теоријском смислу не задовољава основне захтеве. Спорна је његова дескриптивна основа, будући да нису идентификовани кључни елементи, односно категорије и могућност њиховог мерења што је неопходно да би се објаснило како се процес поларизације стварно испољава.

Без јасно утврђених елемената и њиховог праћења није могуће дати одговор са становишта позитивизма и поставити хипотезе о томе како су елементи међусобно повезани и условљени што је претпоставка објашњења зашто се развој одвија поларизационо како у односу на пратеће подпроцесе, тако и у односу на процес у целини.

С тим у вези није могуће утврдити ни одговарајући број критеријума као нормативних предуслова за контролисање процеса поларизације, односно утврдити управљачке механизме инструменте и средства за остваривање развојних циљева произашлих и дефинисаних на основу нормативне анализе. Све то указује на немогућност прихватања опште теорије поларизованог развоја, будући да је сувише генералисана да би била применљива у пракси. Истовремено, чињеница је да без опште теорије развоја немогуће је остварити обухватни систем планирања развоја на конзистентан и разумљив начин.

Глобална теорија поред тога, мора да се заснива на низу теоријских поставки о развојним пратећим процесима што је неопходно да би се могле вршити идентификације, објашњења и постављање одговарајућих смерница.

Критични аспект теорије полова раста је објашњење како настају и како се врши преношење развојних импулса меду половима. Једини начин да се то објасни је увођење временских и просторних, односно географских димензија развоја да би се схватио интерактивни однос меду развојним процесима. Поставља се питање да ли је интеракција тај кључни момент објашњења теорије полова раста имајући у виду да се одвија у времену и простору.

Посредством интеракције могуће је објаснити неравномерност развоја у простору у одређеном временском тренутку као историјског процеса који ће утицати на будући процес и промене у просторној дистрибуцији развоја. Са тог становишта теорија полова раста мора да опише природу процеса поларизације, објасни зашто се развој одвија поларизационо у датом географском оквиру. То подразумева објашњење зашто се полови раста стварају и шире у простору, како настаје и структурно се формира мрежа полова развоја и како та просторно структура и размештај интерактивно делује на развојне процесе, односно како се преносе развојни импулси меду половима.

Одговором на такво позитивистички опредељено питање треба да следи и нормативно питање како утврдити критеријуме оптималне дистрибуције социо – економских, културних и административно политичких активности међу половима, односно како вршити током времена међусобно усклађивање функционисања мреже полова развоја. Тиме са научно – теоријске тачке посматрања није створена општа концепција, будући да је нужно извести и пронаћи контролне механизме којима ће се усмеравати промене у мрежи полова раста.

Не постоји општа теорија развоја која задовољава све претходне дескриптивне, позитивне, нормативне и контролне услове. То се односи и на теорију поларизације која за разлику од осталих има нека значајна својства као предности. Пре свега, она је по природи динамична будући да временска димензија са међувременским односима игра значајну улогу. Осим тога, теорија изворно заснована на концепту поларизованог економског развоја, а затим сведена у географски простор је индуктивног карактера будући да указује на механизме који истовремено објашњавају како се полови развоја формирају и као расту.

Паралелно са оваквим теоријским концептом постоје теорије централног места чији су творци и заговорници Кристалер (*Cristtaler*) и Леш (*Lösh*). Ове теорије обрађују на дедуктиван начин локационе аспекте дистрибуције привредних активности у географском простору. Сведене су у статички аналитички оквир и као такве су концептуално и суштински разликују од претходних које су динамичке и индуктивне. Питање је да ли се може и на који начин успоставити релација између ова два склопа теоријских поставки. Задатак је доста сложен и неизвесан будући да се у дескриптивном и позитивном смислу ради о сасвим супротстављеним теоријама, једне су динамичке а друге статичне, односно једне су индуктивне а друге дедуктивне по својој методолошкој природи.<sup>31</sup>

Изаз је у њиховом прожимању у сфери теоријских поставки о контролним механизмима, али то је немогуће остварити уколико се не уведу адекватно научно и теоријско обрађене поставке о неравномерном развоју и концепту ефеката ширења. Теорије неравномерног територијалног, односно регионалног развоја посматрају географске димензије развоја индиректно. Остаје празнина коју треба испунити да би се претходно разматрани проблеми интерактивног повезивања поменутих теорија разрешио. Могуће

---

<sup>31</sup> Јовичић, М., (2001) *Регионална држава*, Центар за људска права, Београд, стр. 77.

решење налази се у теоријском концепту географске дифузије иновација и информација употпуњене теоријом раста, односно коридора развоја.

Теорија географске дифузије иновација и информација ближа је теорији поларизованог развоја која је у суштини генералисана теорија економског развоја и динамична будући да се заснива на иновационим таласима и њиховим последицама на структурне привредне промене и процесе.

Отворено је питање да ли је теорију дифузије иновација могуће спојити са теоријом централног места која је (како је већ констатовано) статички аналитички оквир просторне организације градова и насеља различитог ранга и величине. Све то указује да теорија поларизације и централног места као најзначајнијим и најприхватљивијим концептима, у ширим размерима теорија регионалног развоја представљају скуп лабаво повезаних неусклађених али не и искључених хипотеза и теоријских елемената.

Могућности да се ова лабавост смањи и теоријски постигне већа конзистентност елемената и односа, како у динамичком тако и статичком смислу, могуће је разрешити кроз разматрања улоге града у економском и социо – културном процесу развоја, што отвара и питање оптималне величине градова и њиховог система посматраног у узајамном интерактивном односу. Тиме се разрешава крупна дилема присутна у теорији поларизације, односно полова раста и развоја, а то је да су они у суштини везани за настанак, развој и интерактивно однос мреже градова која се стварала и формирала различито од земље до земље зависно од историјских услова и развојних процеса који су у ширим светским размерама текле изразито неравномерно.

Претходне премисе о теоријским елементима теорије развоја у целини где се паралелно са економским аспектима уносе и просторни, односно географски, указују да је им је прилаз описни и позитивистички у вишој мери него нормативни и контролни, али и да меду њима ваља пронаћи везе између статичности и динамичности, односно дедуктивности и индуктивности. Могућност превазилажења поменутих проблема налази се у јачању контролног приступа уз напомену да дескриптивни и позитивистички приступ по природи води ка фрагментирани теорија и утврђивању узрочно – последичних односа и ефеката меду интерактивним актерима.

Када је у питању управљање и планирање развојем неопходно је створити обухватити и генералисати све теоријске елементе произашле из дескриптивних и позитивистичких приступа. Већим степеном обухватности, међутим, губи се битни моменти теоријских поставки, али је то цена која се мора платити да би се спознала суштина

развојних процеса у целини. Таквим приступ могуће је генерализати и обухватнију теорију полова развоја која ће бити применљива у географском простору. При томе неки ставови појединих теоријских концепата из односних подручја биће модификовани када се анализирају заједнички интерактивно.

Полови интеграције представљају полове развоја, с тим што сваки пол развоја не мора бити пол интеграције, док сваки пол интеграције представља пол развоја. У овом случају реч је о прерастању полова развоја у полове интеграције, тј. о регионалним половима развоја који попримају међурегионални значај и доприносе интеграцији привреде два или више региона.

Перу даје неколико примера о половима интеграције којима објашњава дату претпоставку да сваки пол развоја није пол интеграције и уједно истиче значај овог приступа. Према њему, пол нафтне индустрије у Јужној Патагонији задржава се на нивоу националног и регионалног пола развоја јер за њега не постоји интерес у некој другој латиноамеричкој земљи. Односно, његови ефекти се исцрпљују у оквиру Јужне Патагоније. Насупрот томе, хидроелектрични пол у Сент Еквадросу, на граници између Парагваја и Бразила, уједно представља и пол интеграције, самом чињеницом да он доприноси развоју одређених области сваке од ових земаља. Према Перуу постоје три типа интеграције:<sup>32</sup>

- Радијална интеграција (*Radial integration*),
- Осна интеграција (*Axial integration*) и
- Вишеугаона интеграција (*Multi – angular integration*).

Теорија поларизације је посебан аспект теорије развоја будући да настоји да објасни процес структурних, квалитативно – квантитативних, промена у економском, а на основу њега у социјалном и институционалном систему интеракција. Изворно, теорија поларизације била је оријентисала на економска разматрања проблематике неуравнотеженог развоја и њихових узрочно – последичних односа. Није се посебно бавила просторним импликацијама развоја у географском контексту.

Као разрађена теоријска концепција припада кругу економских научних истраживања. Настала је праћењем и анализирањем текућих процеса економског раста и развоја и његовог испољавања у пракси. Суштина теорије се битније разликује од теорије

---

<sup>32</sup> Росић, И., Веселиновић, П., (2006) *Национална економија*, Универзитет у Крагујевцу, Економски факултет, Крагујевац, стр. 374.

економског раста која се бави разматрањима услова под којим се остварује повећање агрегиране производње и националног дохотка.

Заједно са концептима центара раста, подручјима раста, развојним језгрима (чвориштима) итд., теорија поларизације је својим објашњењима и тумачењима привлачила велику пажњу стручњака који се баве проблематиком регионалног економског развоја и планирања. Међутим, њена објашњења и теоријске поставке нису стабилизоване и прихваћене будући да их је у пракси било тешко примењивати а још теже остваривати. Разлог неприменљивости, поред осталог, је што:

- процесе раста и развоја ставља и прати у тешко ухватљивом, апстрактном економском простору и
- настоји да увођењем теоријских поставки утврди одговарајуће нормативне елементе регионалног планирања и интервенција увођењем регионалне политике развоја.

Очигледно је да се у географском, а не само у апстрактном економском, простору деловање полова раста активно испољава на овај или онај начин. Но, кључни момент прихватања теорије је њена отвореност и присутност свих аспеката развоја који се преламају на регионалном нивоу.

Развој региона, (унутрашњи и спољни) условљен је позитивно и негативно не од појединих већ вишебројних фактора који узајамно делују као комплекс узрочно – последичних динамичких односа. Хипотетички, отварају се могућности да се испита да ли ова теорија има опште одлике развоја и да ли интегрише све релевантне аспекте што представља теоретски оквир и основу обухватног регионалног планирања. Другим речима, да ли теорија поларизације омогућује да се развој прати истовремено кроз секторске, временске и просторне димензије, и да ли као таква омогућује да се афирмише регионалан контекст свих развојних процеса.

Одговори на ова питања су вишесмерни и суочени са бројним дилемама, пре свега, да ли је регионални контекст ухватљив као развојни процес и објашњив једино мултидисциплинарним приступом обједињавањем свих релевантних аспеката, економско – секторских, друштвених, просторних и временских итд. Отворено је и питање како се теорија поларизације повезује са осталим теоријских разматрањима регионалног развоја и његове неравномерности. У том контексту је однос ове теорије са теоријама експортне базе, теорије конвергенције и дивергенције развоја меду регионима,

теорије животног циклуса која је у вези са теоријама стварања и преношења развојних иновација у простору и времену.

Неопходно је констатовати да концепт полова раста ствара недоумице. Не ретко се појам пола раста поистовећује са појмом кључне индустрије, основном индустријом или индустријским комплексом. Погрешно се из тога изводи закључак да се на основу пола развоја као индустријске покретачке снаге обезбеђује будућа индустријализација региона и тиме обезбеђује економски раст. Погрешно је и изведено становиште да полови раста поистовећени са оснивањем фирми, предузећа превасходно индустријских стварају повољне ефекте развоја у географским подручјима где су лоцирани.

Постоје и такве критичке опаске на рачун концепције полова раста да је она семантички нејасна па ју је неопходно прерадити и језички прецизирати, односно јасније дефинисати појмове којим се служи. Све што је претходно речено указује на погодности али и ограничења теорије полова раста као теоријског и научног концепта који тежи да практично буде применљив и остварив. Међутим, претходне опаске су карактеристичне и за друге теоријске концепте који се директно или индиректно односе на проблематику неравномерног регионалног развоја.

#### **4. ДОКТРИНА ИЗВОЗНЕ ОРИЈЕНТАЦИЈЕ РЕГИОНА (EXPORT BASED ТЕОРИЈА)**

*Export based* теорија полази од одлучујућег значаја извоза регионалног развоја. Ова теорија сматра да је извозна оријентација фактор који ствара и покреће развој региона. Све делатности унутар региона деле се на оне које служе подмиривању потреба становништва унутар региона и оне које извозе из региона. Ове друге активности имају одлучујући значај за регионални развој и називају се базичним. Економске анализе које се темеље на овој теорији пажњу концентришу на кретање националне финалне потрошње за коју се може предвидети да ће утицати на пораст извоза регије.<sup>33</sup>

Апострофирајући значај извоза за развој региона Даглас Норт (*Douglass North* 1920.) претпоставља директну зависност „резиденционалних од извозних активности“. На пример, уколико је тај однос 1:1, то значи да ће повећање извоза да проузрокује једнако повећање резиденционалних (унутрашњих) активности. Да ли је ова функција

---

<sup>33</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 33.

константна на свим нивоима привредног раста није истакнуто.<sup>34</sup> Односи унутар регије су у другом плану, као и неки аспекти међурегионалних функционалних веза. Регионе дели, зависно од токова улаза и излаза роба и услуга из региона, на:

- Активне регионе, а то су они региони који имају вишак извоза роба и услуга над увозом;
- Пасивне регионе, а то су они региони који имају вишак увоза роба и услуга над извозом;
- Уравнотежени региони, а то су они региони који имају једнак увоз и извоз роба и услуга датог региона.

Норт сматра да се економска ефикасност региона мери успешном специјализацијом у оним гранама производње које региону омогућавају активну међурегионалну размену, односно вишак извоза над увозом. Ова теорија се у својим првим формулацијама искључиво односила на град. У том контексту, базичне делатности су имале назив: градске, примарне, делатности развоја и сл. Небазичне делатности су се означавале као секундарне, услужне. Орјентација на град се објашњава уском везом града и регије.<sup>35</sup>

Хојт (*Scott Hoyt* 1950.) је као типове основних градских делатности набројао: индустрију, трговину, екстрактивну индустрију, управно – административне делатности, образовне институције, ресторани и забавне институције. О критеријуму за класификацију делатности расправља и Александер (*Alexander Miron* 1960.). Он закључује да се као базичне делатности могу означити оне код којих је преко 75% укупне производње намењено потражњи изван региона. Све остале би се означавале као небазичне. Веома је битан и однос базичних и небазичних делатности. Што је повољнији однос базичних и небазичних делатности то је повољнија економска структура.

Мерење базичних делатности најчешће се врши мерењем запослености.<sup>36</sup>

Резиме саме теорије извозне орјентације се огледа у следећем:<sup>37</sup>

- Економски раст у региону се посматра као директно зависна функција извоза региона;

---

<sup>34</sup> Росић, И., (2003) *Национална макроекономија – раст, структура и функционисање*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 517.

<sup>35</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 33.

<sup>36</sup> Оп. цит., стр. 35.

<sup>37</sup> Росић, И., *Оп. цит.*, стр. 517.



- Према доктрини извозне орјентације региона, не постоји постепени развој одређеног подручја, већ неразвијени региони могу одмах прећи у терцијални сектор;
- Једностраност ове теорије огледа се у једностраном приступу у разматрању само фактора који одређују извозну орјентацију региона, док се други аспекти развоја занемарују; и
- Ова теорија нема изграђен концептуални апарат, тако да је и методолошки ограничена.

## 5. САВРЕМЕНИ ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

### 5.1. Регионални развој базиран на технологији

Класични концепт извозне базе, која се састоји од кластера који својом економском активношћу остварују приход изван региона, има још већи значај у данашњој експанзији регионалне и међународне трговине. Индустрија кластера је увек постојала. Међутим, историјски облици индустрије кластера укључују националне индустрије, са јаком вертикалном и хоризонталном повезаношћу између фирми, се убрзано гасе. Рад у Сједињеним Државама на концепту кластера власти је фокусиран на подршку критичној маси кластера или агломерисане индустрије која имају велику улогу у развоју нове извозне индустрије.

Индустријски сектори који у себи има језгро кластера који већим делом производе за тржиште изван локалног региона. Наравно да постоје различите врсте индустрије кластера, укључујући, али не ограничавајући се на традиционалне индустрије кластера (доминантна индустрија или групи повезаних индустрија у региону), као и нови појавни или пропулзивне групе које се базирају на услугама кластера.

Корисна дефиниција индустрије кластера је дата у извештају *Information Design Associates / Kaiser International Inc у United States Department of Commerce*: Индустрија кластера је скуп конкурентних и комплементарних индустрија у региону, умрежених у хоризонталне и вертикалне везе укључују јаке везе између купца – добављача и ослањајући се на заједничку формулацију специјализованих економских институција. Слика показује кластер у области електронике који има структуралне везе. Укључивање националних економија на међународна тржишта, утицала је на уклањање многих неефикасних кластера, а у неким економијама и кључне индустријске гране.

Слика 1. Структура кластера у електронској индустрији



Извор: Information Design Associates and ICF/Kaiser International Inc, 1997, стр. 2.

Не-локални, off-shore или међународни добављачи и дистрибутери су замена многим елементима старог ланца производње и услуга. Савремена глобализација у постиндустријској ери је довела до појачавања веза између добављача и дистрибутера изван свог региона у сегменту трговине материјалима и производима, у информацијама и услугама. Чак и код земаља у развоју кључни елементи у ланцу производње, посебно услуга - морају да се увозе. Концепт потпуно интегрисаних производних центара више није реална или ефикасна стратегија у глобалној економији.

Истраживање спроведено у Сједињеним Америчким Државама утврдило је да, од раних 1990-их, 54 % америчке запослености био је везано за 18 индустријских кластера.<sup>38</sup> Већина великих градова има четири или пет индустријских кластера.

Постоје три значајне карактеристике у вези са савременим појмовима индустрије кластера:

- Дељене крајњих купаца на тржишту. То обично укључује компаније које производе сличне производе за неколико тржишта, И имају сличне односе са клијентима, са другим индустријама, veleпродајама, малопродајама или директно са потрошачима. Крајњи купци могу бити одвојени од купца којима продају своје производе на велико или посредницима.

<sup>38</sup> Research report from U.S., (1997) *Department of Housing and Urban Development*, стр. 15.

- Јака веза купац – добављач. Кластери имају тенденцију да имају јаке односе са добављачима. Ова особина је постала важна када је у оквиру кластера смањен степен вертикалне интеграције и од када улазне компоненте производње потичу из других региона, ван кластера.
- Заједничка технологија и know-how. У кластерима долази до размене технолошких информација и вештина, које се свакодневно користе у раду. Ово се посебно односи на индустрију знања, где добра сарадња између квалификованих радника помаже да се створи синергија нових идеја и иновација. Заједничка професионалне карактеристике су важне као индикатор искоришћења технологије, И представљају велики део свих трансфера технологије који се одвија кроз запошљавање квалификованих радника. У регионима као што су Калифорнијска Силицијумска долина у Сан Франциску, мобилност радника се постиже кроз високе плате, бонусе и другим атрактивним подстицајима.

Велики део истраживања о улози индустријских кластера у економском развоју усмерен на дефиницији кластера. Врсте веза компанија у кластеру, обим производње у кластеру, кластер оријентација (мреже или чврста веза), значај позиције компаније у кластеровом ланцу вредности се разликују од региона до региона, на тај начин политика интервенисања ће се разликовати на регионалној основи.

## **5.2. Ефекти агломерације у регионалном развоју**

Ефекат агломерације је данас прихваћен као битан елемент модерне економије и није могуће разумети функционисање привреде без стварања могућност за стварање ефекта агломерације. Посебно важан концепт регионалног економског развоја, нарочито у објашњењу зашто су неки региони развијају велике кластере одређене врсте привредне активности, је ефекат агломерације. Постоји неколико карактеристика ефекта агломерације.

Прво, ефекат агломерације је на располагању појединцима и компанијама у регионима где је велика концентрација становништва и привредне активности.

Друго, још један облик ефекта агломерације, економија обима, односи се на факторе који омогућавају великим организацијама или регионима да производе добра и услуге јефтиније од мањих региона.

Треће, економије обима карактеришу се кроз могућност обезбеђивања широког обима активности, па самим тим се ствара могућност успостављања веза између предузећа различитих величина.

И четврто, агломерација се односи на ефекте екстерналија, који се односе на предност стеченом близином разноврсних пословних и тржишних могућности, као резултат концентрације људи и активности на одређеним локацијама.<sup>39</sup>

Неокласични економски модели не дозвољавају агломерациони ефекат, јер он подразумева необичне просторне структуре. Кључна претпоставка је обезбеђење константног прихода од производње, као и то да су сва тржишта међусобно конкурентна. Земљиште и рад су хомогене категорије. Услугне делатности имају уобичајене карактеристике, а густина насељености земљишта се шири константно и равномерно, тако да производња у потпуности може да задовољи његове становништва. Претпоставка константности доводи до тога да се производња може одвијати било где без губитка ефикасности, а сви трошкови превоза се анулирају, без потребе за агломерацијом економске активности.

Међутим, ако само у једном делу долази до раста стопе производње, онда ће се просторни распоред привреде значајно разликовати. Због позитивног раста производње, индустријска производња постиже већи степен ефикасности, у случају када је производња концентрисана у једној или неколико локација. Они делови који се налази ближе овој концентрацији ће имати предност над онима удаљенијим, из разлога што они не могу уштедети на трошковима производње или на томе што не могу производити у већим количинама.<sup>40</sup>

У традиционалном моделу, сваки потрошач обезбеђује инпуте рада за све индустрије на својој локацији, али када је један од индустријских сектора агломерисан, то значи да је потребно више рада него што је на располагању на тој локацији, и тада ће регион морати да привуче додатне раднике који или путују или ће им бити омогућен трајни прелазак на ту локацију. Агломерисани индустријски сектор ће морати да плаћа веће плате да надокнади трошкове за оне раднике који путују на дугим релацијама, или за покривање високих трошкова густо насељеног земљишта становништва које живи у

---

<sup>39</sup> Stimson, R., Stough, R., Brian, R., (2008) *Regional economic development, analysis and strategy*, Second edition, Springer, University of Queensland, стр. 27.

<sup>40</sup> Оп. цит., стр. 28.

близини. Тако се јављају регионалне разлике у платама радника, у цени земљишта и густини економске активности.

Као резултат тога, локација агломерисане индустрије се претвара у индустријски центар. Специјализација земљишта се јавља код оних активности које нису у могућности да плаћају високе наднице и цене земљишта на простору чвора агломерације. Као и у класичном моделу локације произвођачи неће пронаћи локације насумично, већ у складу са својом производним програмом, с тим да индустрије чији су производи осетљивији на превоз лоцирају се ближе тржишту од оних чији транспортни трошкови могу бити нижи.<sup>41</sup>

Мајер (*Maier Guy* 1891-1956.) истиче да традиционални неокласични модел дозвољава само једној индустрији да има карактеристике експанзије производње, што је довело да се просторне структуре разликују у коришћењу земљишта, у складу са тим да ли ће цене и густина варирати у складу са потребом за транспортом производа и фактора производње са једне локације на другу. Али, када друге индустрије достигну ефекат растућег обима производње, или ако додамо и локацију или ефекте урбанизације, онда ће горе описано резултирати додатно ојачаним ефектом. Ефекат агломерације у једној индустрији, међутим, довољан је за производну просторну структуру и диференцијацију.<sup>42</sup>

Старет (*Starrett David* 1946.) је утврдио да у систему са развијеном просторном структуром, није могуће постићи ефекат агломерације. Кад год постоје трошкови превоза у систему и сви агенти имају тржишно орјентисане цене - све могуће локације су нестабилне- „то је за све могуће цене и локације, алокација, јер сви транспортни агенти ће желети да се селе у друге регионе и локације, дакле, економски субјекти ће имати подстицај да се приближе својим добављачима и/или тржиштима“.<sup>43</sup>

Постојање ефекта агломерације ће утицати на постојање још динамичнијих процеса и стварање разноврсне просторне структуре у регионима, тако да постојање агломератског ефекта иницира стварање теоријске везе између просторне привредне структуре и динамике раста те структуре.

---

<sup>41</sup> Оп. цит., стр. 28.

<sup>42</sup> Guy, M., (2001) *History, spatial structure and regional grow: lesson for making policy*, Springer, New York, Berelin, стр. 111.

<sup>43</sup> Starett, D., (1978) *Market allocations of local choise in a model with free mobility*, Jurnal of economic theory, New York, стр. 21.

Агломерациони ефекат игра важну улогу у теоријама регионалног развоја и концептима економског раста, нарочито за дугорочну динамику, која, како *Мајер* каже, је показала да комбинујући традиционални неокласични раст модела стохастичких модела раста иновација, конвергенцију ка дистрибуцији где један регион има скоро све потребне производе и осигуран раст и развој у будућности, као резултат агломератског ефекта, док остали региони стагнирају. Новије теорије економског раста показују да су ефекти агломерације суштински значајни за разумевање функционисања привреде: агломератски ефекат доводи до развоја просторне структуре, у зависности од правца раста процеса, такозваног ефекта „закључавања изнутра“ и дугорочних импликација на будуће историјске догађаје.<sup>44</sup>

Много радова који су се бавили феноменом ефекта агломерације, у суштини потичу од концепта индустријских зона које је предложио Алфред Маршал (*Alfred Marshall* 1842–1924.) који истиче користи од близине између предузећа, при чему најзначајније предности имају мала предузећа.<sup>45</sup>

Истиче се да мале компаније, користећи велику флексибиност и иновативност, успевају да се тржишно такмиче са већим конкурентима, да се мењају сходно условима на тржишту и користе предности вертикалне дезинтеграције користећи феномен *outsourcing* што доводи до доводи до реагломерације економске активности и померање ка флексибилним моделима производње и повезивање са мањим компанијама из тржишних ниша. То не значи да ће само мала предузећа имају користи од локалног тржишта, већ и велике фирме постижу економију обима кроз *outsourcing* неких функција када су тржишта довољно велика да подрже независне произвођаче.

### 5.3. Теорија централног места

Када је реч о примени класичне теорије локације на услужни сектор највеће заслуге има немачки географ, Волтер Кристалер (*Walter Cristaller* 1893 –1969.), који је креирао класичну теорију централних места<sup>46</sup>. Ова теорија покушава да објасни вели-

---

<sup>44</sup> Guy, M., *Op. cit.*, стр. 132.

<sup>45</sup> Feser, E. J, (2001) *Agglomeration, enterprise size and productivity*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York, стр. 231.

<sup>46</sup> Christaller, W., (1933) *Die zentralen Orte in Süddeuschland*, Jena, стр. 55-57.

чину, број и дистрибуцију у простору градова, које Кристалер назива централним местима.

*Централно место* је нови појам који ова теорија уводи, а подразумева насеље које има могућност и снагу да, осим свог становништва, функцијама снабдева и становништво околних насеља, која су по рангу нижа од централног места (ранг се одређује на основу броја становника и врсте функција које насеље поседује). У вези са појмом централно место, уводе се појмови: функције вишег и нижег ранга, односно појмови насеља вишег и нижег ранга (насеља вишег ранга имају функције вишег ранга истовремено окупљајући и функције нижег ранга, док обратно није могуће).

Он, заправо, градове разуме као места у којима је највећа концентрација услуга, па покушавајући да објасни законитост њиховог размештаја у простору, заправо, објашњава лоцирање услужног сектора.

Теорија централних места пошла је од одређених претпоставки чији је циљ био да створи окружење са перфектном конкуренцијом:

- простор који се посматра је неограничена равница;
- једнака је дистрибуција становништва у свим правцима;
- постоји хомогеност потрошача и производа;
- нема ограничења увоза и извоза из датог места,
- саобраћај је једнак у свима правцима; и
- постоји потпуна информисаност на датом простору.

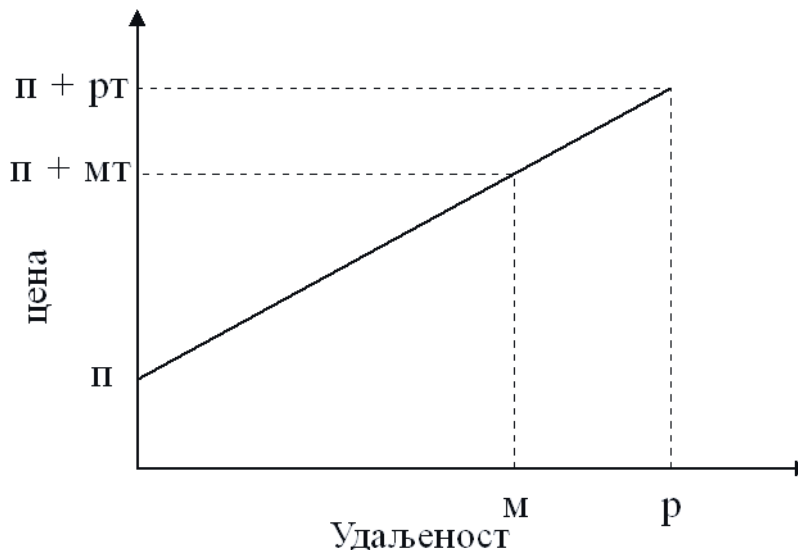
Издвојена су два кључна фактора на којима почива читав концепт теорије – минимум тржишта (становништво или приход) који ће омогућити продају дате робе и максимална дистанца коју је потрошач вољан да пређе како би дату робу купио.

Теорија полази од тога да су цена и транспортни трошкови обрнуто сразмерни, односно да са повећањем дистанце између потрошача и централног места опада тражња за одређеном робом.

Како коначну цену производа плаћа крајњи потрошач, при чему се осим малопродајне цене ( $P$ ) у коначну цену обавезно укључују и транспортни трошкови ( $P+mt$ ), то значи да са порастом дистанце ти транспортни трошкови расту. Заправо, малопродајна цена директно је сразмерна дистанци коју потрошач треба да пређе до малопродајног објекта. То значи заправо да потрошач више неће желети да купи дату робу ако је малопродајни објект у коме треба да обави куповину лоциран изнад одређене граничне

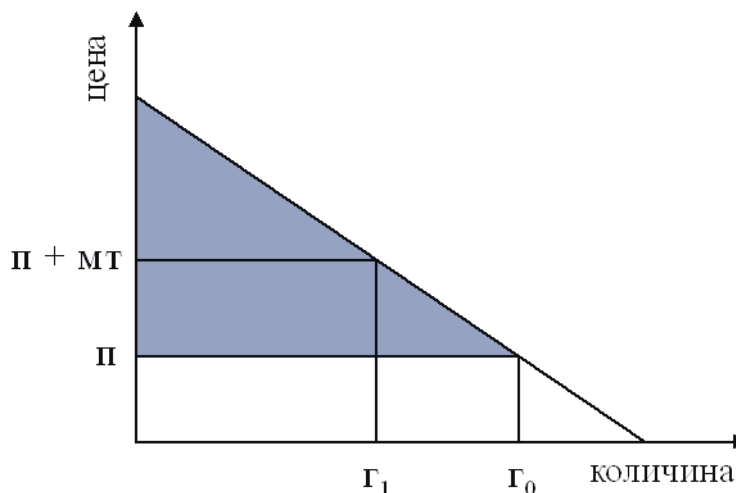
удаљености ( $P$ ), јер је у том случају малопродајна цена дате робе постала превисока ( $\Pi + P_T$ ).

**Графикон 1. Промене цене производа у функцији од удаљености**



Са друге стране, јасно се може уочити и законитост да са порастом укупне малопродајне цене дате робе опада количина купљене робе ( $\Gamma$ ). Максимална малопродајна цена ( $\Pi + P_T$ ), изнад које потрошач неће куповати дату робу, подразумева граничну вредност на којој је тражња за датом робом једнака нули.

**Графикон 2. Крива индивидуалне тражње потрошача**



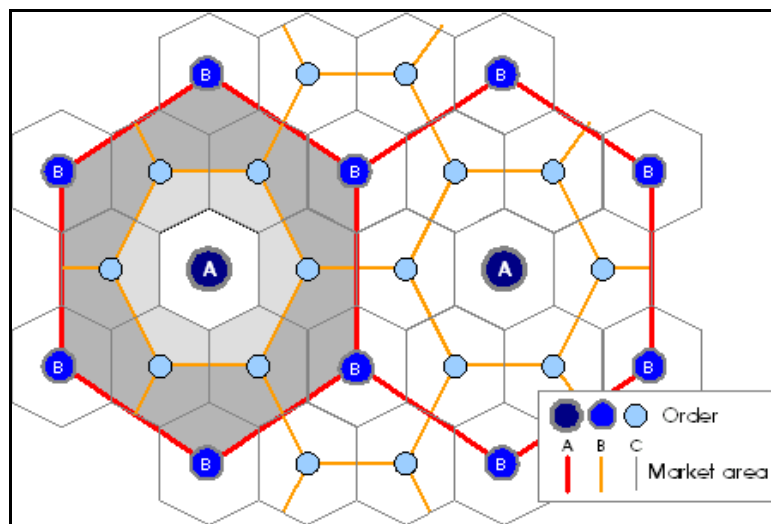
Графички приказ теорије централних места први је дао, такође, Кристалер, користећи круг као представу трговинског подручја око сваког централног места. Међутим, како је између кругова остајао „празан“ простор који није „припадао“ ни једном централном месту, Кристалер се определио да уместо круга користи хексагон и на



тај начин укупан простор у потпуности раздели између централних насеља на датом подручју (остварене потпуна покривеност тржишта).

Као што се може видети на графичком прилогу, мрежа насеља је организована по хијерархијском принципу, где већи центри или центри вишег ранга (А) представљају средиште највећег хексагона који је графички приказ трговинског подручја тих централних места. Центри нижег ранга су распоређени око централних места и сваки од тих мањих центара има своје трговинско подручје (мали хексагони). Између самих центара нижег ранга постоји, такође, хијерархија, у зависности од врсте и ранга функција којима располажу (центри Б и центри представљени најмањим круговима).

Слика 2. Графички приказ теорије централних места



Трговинска подручја центара нижег ранга су мања и различито организована у трговинско подручје централног места. Ако је претпоставка теорије да свако централно место има исти ранг (исту привлачну моћ), онда су могућа три типа односа између центара различитог ранга, односно три типа везе између трговинског центра и трговинског подручја: маркетинг, транспортна и административна.

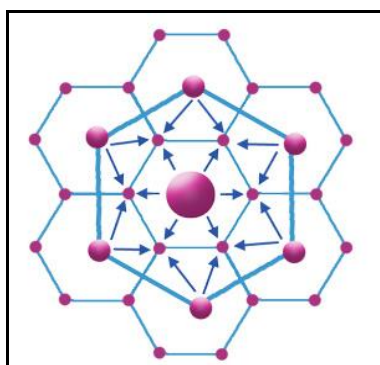
Размештај насеља према различитим принципима теорије централних места:

- маркетинг принцип ( $k = 3$ ) – по овом принципу мрежа насеља је организована тако да насеље највишег ранга (централно место), осим свог трговинског подручја, обухвата по трећину трговинских подручја првих ниже ранжираних суседних насеља у мрежи, која се иначе налазе у угловима хексагона – трговинског подручја централног места ( $k = 1 + 6 (1/3) = 2$ ). Међутим, иако је овим принципом минимизована дистанца између потрошача и продајног објекта, саобраћајна

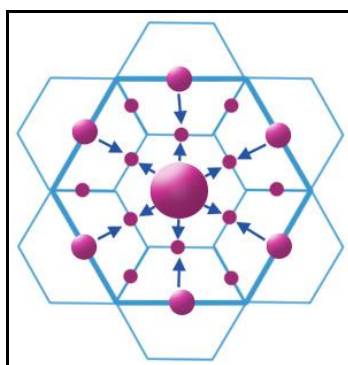
мрежа није у потпуности ефикасна јер најважније саобраћајнице између централних места не пролазе кроз места нижег ранга;

- транспортни принцип ( $k = 4$ ) – представља прву модификацију теорије централних места коју је дао сам Кристалер, уводећи транспортне трошкове као важан фактор у просторној организацији насеља. По овом принципу трговинско подручје централног места обухвата своје, и по половину трговинских подручја шест суседних нижеранжираних централних места ( $k = 1 + 6 (1/2) = 4$ ). У овом случају ниже рангирана места се налазе на страницама хексагона централног места, а транспортна мрежа је најефикасније искоришћена; и
- административни принципи ( $k = 7$ ) – јавља се у случајевима када је снага централног места толика да у потпуности овлада трговинским подручјима суседних нижеранжираних насеља, а у односу на друга централна места ( $k = 1 + 6 = 7$ ). Овде је ефикасна администрација контролни принцип успостављања хијерархијског односа.

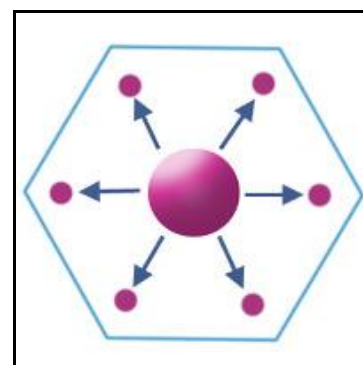
**Слика 3. Размештаја насеља према различитим принципима теорије централних места**



а) маркетинг принцип



б) транспортни принцип



в) административни принципи

Који од датих принципа ће бити примењен зависи од локалне економије и њеног размештаја у простору, транспортних форми и историјских прилика, као и административних оквира. Међутим, иако је Кристалер детаљно објаснио просторни размештај и хијерархијске односе насеља и трговинских подручја, он није дао ни један индикатор величине тих центара и подручја. Зато је убрзо уследила друга модификација теорије централних места коју је дао немачки географ Алфред Леш (*Alfred Loesh* 1865 – 1946.) у

својој књизи „Економика локације“<sup>47</sup> Основна разлике између Лешовог и Кристалеровог тумачења хијерархијског односа у систему мреже насеља била је у томе што је Леш сматрао да центри истог ранга не морају имати исти скуп функција, већ се комбинација функција може разликовати од центра до центра, на истом хијерархијском нивоу. Још једну значајну модификацију Кристалерове теорије дали су Гарисон (*William Lloyd Garrison* 1805-1979.) и Бери (*Brian Berry* 1934.)<sup>48</sup>, који су емпиријски доказали да се Кристалерове поставке могу применити у пракси, односно да правилност у размештају трговинских центара постоји, без обзира на неједнаку густину насељености и неједнаку куповну моћ. Они су чак успоставили одређену хијерархију између малопродајних објеката сходно њиховој величини и асортиману робе који нуде, односно величини њиховог трговинског подручја: изоловани продајни објекат, трговински центар суседства, трговински центар општине, регионални трговински центар, централна пословна подручја државе.

Како је теорија централних места конципирана у времену које се веома разликовало од данашњих услова пословања, то је још са првим великим променама малопродајног окружења теорија почела да поприма озбиљне критике. Највише јој је замерано на статичности, јер је само описивала статична стања центара, односно трговинских подручја. Она се уопште није бавила факторима и механизмима раста и развоја урбаних центара, нити активним односом центара у хијерархијској мрежи насеља. Замерке су уследиле и због доста ригидних претпоставки теорије, јер у стварности такви услови какве је теорија поставила на почетку, нигде не постоје. С тога се инсистирало на укључивању свих економских ограничења са којима се трговинска предузећа суочавају, као и захтевима потрошача.

Ипак, и поред свих ограничења, теорија је остала до данас основа планерске праксе, посебно у Великој Британији. Кроз њу су дефинитивно идентификоване везе између процеса урбанизације и субурбанизације са једне, и процеса малопродајне концентрације и децентрализације са друге стране. Она је и данас остала широко примењивана у анализама просторне организације насеља и услуга на регионалном нивоу.

---

<sup>47</sup> Loesh, A., (2000) *Economy of location*, Several original collections from Baden, Württemberg., стр. 77.

<sup>48</sup> Berry, B., Garrison, W., (1958) *The functional bases of the central place hierarchy*, University of British Columbia, Canada, стр. 22.

Показало се да, уз одређене модификације, теорија централних места остаје и даље базични оквир на коме се гради хијерархијска структура малопродаје унутар градова. Модификација самог Беријевог модела односи се, у првом реду, на кретање малопродајних формата по хијерархијској вертикали. То значи да су, услед већ поменутих промена, најмањи трговински центри нестали на рачун повећавања броја великих трговинских центара. Осим тога, задржале су се локације малопродајних објеката у тракастим зонама дуж главних саобраћајница, док је значајно повећана структура малопродајних формата као одговор на специјализацију малопродаје, али и јаснију сегментацију тржишта.

#### **5.4. Глобални аспект савремених теорија регионалног развоја**

Током досадашњих дискусија, истакли смо неке од основних теоретских приступа ка бољем разумевању регионалног економског развоја. Теоретски део дискусија је могао укључивати друге теоретске приступе, као што је теорија циклуса производа, теорија циклуса профита, иновације, развоја заједнице, теорија старе и нове економије, теорија друштвене мреже, и теорија управљања ресурсима. Општи напредак током последње три декаде помаже да се дубље размисли о процесима и динамици регионалних економија и њиховим капацитетима, потребним за реаговање и савладавање промена. Очигледно је да се развио изванредан број кључних тема, у складу са конституцијама регионалног раста, развоја и регионалне конкурентности. Постоје различита гледишта међу научницима који се баве регионалним развојем. Неке од ових разлика се односе на релативну пажњу посвећену улогама спољашњих и унутрашњих процеса и фактора. Изгледа да постоји готово универзална реализација институционалне уклопљености унутрашњих процеса и фактора у оквиру регионалног развоја.

Гарлик (2006) је пружио уреднији преглед овог напретка. Истиче се чињеница да су кључни концепти који се тичу регионалног раста и развоја следећи: структурна агломерација, системи регионалне иновације; институционална заступљеност; снага и контрола организације; сегментација предузећа и друштвени капитал. Такође, Гарлик предлаже да се теоретски и оперативни приступи у савременом регионалном економском развоју могу разликовати, на основу фокуса који их поставља на једну од три перспективе:

Унутар прве перспективе, регионална конкуренција се појављује кроз пословне фирме у регији или кроз политику и програме државе. Успешне привреде регија се

препознају као острва са локалном акумулацијом, настала на супериорној локалној продуктивности (Портер 1998). Конкурентски регионални развој настаје из постојања критичне масе слободног тржишта и институција које функционишу у близини као рационални саучесници, према правилима која су навели Портер (1998) и Кругман (1995). Најразвијеније регије имају концентрацију фирми високе технологије, индустрије засноване на знању и креативан људски капитал. При томе, технологија, наука, универзитети, поступци агломерације послова, попут сакупљања и умрежавања (Портер 1998) и ефективно присуство институција укључујући механизме као што су центри за саветовање и информисање, представљају алате којима пословања и институције одржавају регионалну конкурентност. Присуство ових структура и процеса се сматра важним за покретање или убрзавање развоја регије. Ово становиште наводи да решење за стимулисање регионалног развоја произилази са врха, при чему институције имају улогу олакшавања обуке, обезбеђивања инфраструктуре, регионалних система информација, привлачних програма рада и олакшавања рада мрежа предузећа и институција. Регионални процеси од дна ка врху предузимају иницијативе према систему од врха ка дну, из којих настоје добити ефекте синергије (удруживања).

Друга перспектива сматра да су покретачи регионалног развоја зависни од комплексних процеса интеграције, повезаних са процесима који се односе на динамику „регионалног миљеа“. Регионални миље (средина) обухвата регије друштвеног капитала, поверења, лојалности и учења, односе и контроле у организацији, културу у организацији, норме и правила. Овај приступ наводи да постоје дубље вредности организационог управљања, културе и норми, који постоје у локалним агенцијама. Те вредности могу одредити до које мере ће унутрашња средства регије бити мобилисана кроз локално деловање. Наглашена је „регија учења“ унутар које сарадња формира „институционалну густину“ и учвршћује процес развоја.

Унутар треће перспективе се расправљало о томе да регије не представљају верзије државне привреде нити скупове конкурентских фирми. Такође се наводи да регије нису резултат одлучивања институција. Регије се међусобно надмећу на основу њихових економских, друштвених, природних, историјских, културолошких и људских карактеристика. Регије се доста разликују по својим карактеристикама. Неколицина њих се у пуној мери служи карактеристикама које поседују. Према томе, круцијално питање постаје „капацитет људског капитала предузећа“ у циљу претварања креативних идеја у резултате, употребом вештина регије у дефинисању тржишта, процени

ризика, истрајности, приступу финансијама, пословном планирању итд. То су свеприсутне али скривене способности које се могу активирати формирањем коалиција и прикупљањем средстава, у циљу повећања конвергентних регионалних прописа.

Савремена светска економија се води од стране тржишта финансија и информација, који подржавају процесе производње, међусобно повезане у различитим деловима света. Мулти-националне корпорације имају доминантну улогу у вођењу синхронизованих система производње, који обухватају више регија у свету и имају конкурентску предност у производњи и дистрибуцији роба и услуга. Информативна технологија наставља убрзани пробој у сваку сферу државне и локалне привреде (економије), помажући у стварању нових производа и интеграцији тржишта. Истовремено, системи производње захтевају нову стручност и стратегије да би се изборили са драматичном променом коју доноси глобализација. Према томе, нови изазов за регију у спровођењу стратегије економског развоја јесте да „размишља глобално“ уз истовремено „локално деловање“.

Промене у природи производње, трговини, информисању и запослености, које делују на фирме, регије и државе, представљају велике изазове за одржавање и побољшавање њихове конкурентности. Економска конкурентност има значајан утицај на одлуке о локацији инвестиције. Актуелна фаза глобалног економског стварања и конкурентности је изменила четири битне димензије економског развоја:

1. Географски систем процене. Традиционалне локалне надлежности су биле географски дефинисане, према чему се стратегија економског развоја концентрисала. Данас се пажња посвећује градским регијама које обухватају више надлежности. Такође, фокусира се на схватање како индустрије постављене у регији делују у односу на њихове везе у секторима и фирми, обухватајући при том не само читаву регију, него и њихове везе изван регије.

2. Индустриска организација. Економске стратегије су тежиле да се фокусирају само на ниво индустријског сектора компаније, али као такве, нису биле у стању да препознају значај зависности између индустрија и компанија сиром регија и држава, нарочито у контексту међудржавних деловања и стратеских савеза, који се развијају међу фирмама у светском процесу производње.

3. Улагање средстава. Врсте и локација фактора улагања средстава у индустрији се мењају. Одавно се материјални трошкови, радна снага, земљиште и порези дефинишу као фактори који доприносе компаративној предности. Међутим, сада је пажња

посвећена конкурентској предности, која више наглашава факторе повећања цене у односу на ефикасност, технологију, стручни кадар и вођство. Као што је раније наведено, сад се наглашава предност сарадње кроз стратеске савезе и мреже.

4. Одрживост. Регионални економски учинак се не посматра више кроз чисте економске приходе. Заједнице су слабо вредноване уколико економски развој не побољшава квалитет живота, не обезбеђује сигурно и пријатно окружење и не уклања различитости унутар заједница. Глобализација доноси велике промене у току информација и системима руковођења, док је парадигма одрживог развоја све више прихваћена као основни принцип стратегија регионалног развоја и планирања.

Суочени смо са појављивањем неограниченог друштва са готово неограниченим кретањем информација, путовањима и валутама међу земљама. Данас постоје већи нивои транспарентности и стандардизације у руковођењу и пословању. Улога владе је такође променљива. Владе имају мању контролу и утицај над одлукама које се тичу економског развоја и улагања, и потребно им је да науче како да олакшају и управљају процесима развоја, који ће се уклапати у глобално стварање промена и шаблона улагања и производње. Често је тешко владама да прихвате овакву ситуацију, нарочито онема које су у прелазу са централно планиране привреде на привреду више оријентисану према тржишту. Локалне заједнице такође захтевају већа овлашћења, приморавајући владе да заседају и спроводе своје јавне одговорности на ефикаснији и више консултативан начин. Нова партнерства између владе, послова и заједница се развијају у циљу спровођења већине функција и одговорности традиционално усвојених од стране агенција владе.

Овакви трендови су парадоксални за владу. С једне стране, влада треба да обликује јавну политику и јавна улагања у услуге и инфраструктуру, у циљу развоја конкурентног пословања у контексту светске економије. С друге стране, влада треба да повећа надлежности заједницама и пословима у употреби средстава, ради њиховог већег управљања инфраструктуром и услугама, потребним за подршку одрживом економском развоју. Оно што се појачава јесте трансформација у процесима руковођења који су дуго времена били обавезни, стварајући при том изазове за креирање нових институција у влади.

Као последица наведених промена, долази до релативних измена у држави и до повећања пажње упућене на регије као центре економског раста. Регије, нарочито велградска подручја, су доминантна у порасту запослености, одлукама о улагањима и

мрежама дистрибуције на светском тржишту. Велеградска регија представља географску јединицу анализе према којој се одвијају конкурентске економске активности. Самим тим, ове регије су места пораста просперитета. Велеградске регије не морају бити дефинисане политичким границама, али оне превазилазе локалне, понекад и међународне – надлежности, у циљу обухватања шире дефиниције суседних економских активности.

Већина послова не ограничава њихову економску активност. Када је њихова организациона зависност дефинисана као скуп индустрија, важни економски међуодноси се још више шире преко граница надлежности. Како се развијене економије отварају према међународној конкуренцији, државне индустрије нису у стању да се надмећу у цени или остварују приходе, и самим тим се реструктурирају или померају своју производњу у иностранство. Нови хибридни послови се развијају из ових реструктурираних индустрија. Наведени послови почињу са производњом и извозом компоненти и услуга на светска тржишта. То води повећању мреже снабдевача и дистрибутера и формирању скупова индустрије. Ови скупови индустрија се објашњавају великом запосленошћу у развијеним економијама (привредама).

Владе би требало да олакшају стварање индустрија сектора, што би било део стратегије за постизање само-довољности у захтевима за домаћим робама и услугама, уз извоз вишка производње. Постоји јака хоризонтална и вертикална интеграција у таквим национализованим индустријама. Раније је већина држава подржавала развој своје челичне, аутомобилске, хемијске и прехранбене индустрије. Међутим, због активности унутар сектора, и веза међу секторима државне индустрије, дошло је до дупликације истраживања и средстава од стране индустрија сектора. Затим су државе својим политикама у индустрији настојале да смање трошкове и побољшају ефикасност, у циљу побољшања конкурентности. Као резултат тога, многе индустрије су се пребациле у иностранство, где су имале конкурентску предност кроз факторе као што су трошкови радне снаге и повезаније пословно окружење.

Претходно наведени фактори се мењају како се индустрије развијају у регионалним и велеградским економијама (привредама). Владе и пословања који не реагују на овакве промене, могу се изложити ризику губитка положаја на тржишту. Такође, могу пропустити нове прилике економског развоја које пружају отворена тржишта. За стратегију економског развоја је битно да буде свесна глобалног контекста регије и да развије локална деловања која ће олакшати интеграцију са светском економијом.



## **5.5. Теорија економске основе и одређивање индустријског циља**

Теорија економске основе (ЕБТ) је лако разумљив, традиционалан облик размислања, у области регионалног економског развоја. ЕБТ види економски систем састављен из два дела: један, назван неосновни, који представља производњу за локалну потрошњу и други, тзв. основни, означава производњу роба и услуга првенствено за спољашњу потрошњу (за извоз из регије). Примери основних роба и услуга укључују производе који су се највише производили, различитост услуга доступних произвођачима у свим активностима, и у туризму.

Теоретичари економског развоја верују да критичну тачку регионалног економског система представљају његове основне економске активности. Разлог томе је чињеница да приход који потиче изван регије, настаје на основу оваквих активности. Према томе, ширењем (извозом) основних активности, локална регионална економија не само да повећава запосленост и зараде у регији директно, него то чини и индиректно. До тога долази зато што радници из извоза потроше свој приход (који добијају од фирми изван регије) на робе и услуге у локалној економији (привреди). Тиме се повећава додатна запосленост и различитост неосновних роба у циљу испуњавања њихових потреба. На овај начин, ширење активности економске основе има вишеструки ефекат или ефекат раста на локалну регионалну економију.

Као последица тога, примарни фокус у анализи одређивања секторског циља се налази на основним економским секторима и активностима. Неосновни сектори су важни када се могу повезати са основним секторима на начин који ће им помоћи да се претворе у делимично нове основне секторе. Количници локације су алати који се примењују на секторе који су по природи основни. Компелементарни приступ има право на замену, роба или услуга које су увезене у циљу подршке основној, а понекад и неосновној производњи. Овим приступом, индустријски сектори који су недовољно развијени за подршку локалне основне активности, одређују се за улагање и развој. Ширењем ових сектора се често може повећати релативан значај основних сектора.

## II ДЕО

### МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ТРАНЗИЦИОНИМ И ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

#### 1. ТРАНЗИЦИЈА И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

Појам транзиције се данас употребљава за све оне промене које се одигравају у бившим земљама тзв. реалсоцијализма које су захваћене економском и друштвеном кризом и које су, у намери да изађу из кризе, принуђене да мењају и друштвени начин производње, што се практично своди на прелаз из „социјализма“ у неко ново, будуће друштво које, према очекивањима, треба да реши све настале и постојеће проблеме. То, ново друштво треба да се заснива на одређеним основама које ће омогућити рационално привређивање, људске слободе, и виши ниво животног стандарда. Основе новог друштва су следеће: доминантна приватна својина са равноправним могућностима постојања и осталих облика својине (државна, мешовита, итд.); тржишна економија, људска права и људске слободе, правна држава, парламентарна демократија, профит као мотивациона снага, слободна конкуренција као фактор подстицања привредног развоја и продуктивности рада. У ствари, све то, на одређени начин, чини теоријску основу транзиције и самог новог друштва које треба створити у процесу транзиције. Још давних шездесетих година овог века било је економиста у тадашњим земљама „социјализма“ који су се залагали за рехабилитацију у увођење тржишних категорија у систем привређивања.<sup>49</sup>

Бивше земље социјализма, под дејством сопствених противуречности које се манифестују у виду кризе, налазе се већ неколико година у транзицији. Транзиција је процес којим се жели: прво, излаз из кризе; друго, напуштање нерационалног друштвено-економског система, какав је био тзв. реалсоцијализам; треће, стварање рационалног

---

<sup>49</sup> У том погледу познат је харковски професор економије Јевсеј Либерман; затим, Трапезњиков, Кронрод и други у тадашњем Совјетском Савезу. А у тадашњој Југославији, у том погледу познати: З. Пјанић, И. Максимовић, М. Тодорвић и други..

друштвено-економског система у коме ће постојати услови за решење нагомиланих економских, политичких, правних, културних и других друштвених проблема.

Транзиција, као синтеза свих промена, има своје различите аспекте: економски, социолошки, правни, политички, културни, итд. Сви ови моменти су важни, и стога је потребно обезбедити њихову међусобну усаглашеност, без које није могуће спровести одређене промене и постићи утврђене циљеве, као што су: демократизација (стварање плуралног друштва, вишестраначка парламентарна демократија); промена својинских односа (приватизација, итд.); тржишна привреда (конкуренција, укидање монопола, итд.); прилив страног капитала; активирање расположивих фактора производње (капацитета, радне снаге, природних ресурса, итд.); промена структуре финалне потрошње (смањење опште - буџетске потрошње, појефтињење државне управе, итд.).

Победа неокласичног концепта привредног развоја у глобалним светским кретањима има свој одраз и на промене у регионалном развоју. То се посебно односи на земље које су промениле и концепт друштвено-економског уређења. Земље Југоисточне Европе у којима је доминирао централистичко-плански концепт управљања привредом је у неком смислу поготово равномернијем развоју појединих региона. Могло би се чак рећи да је егалитаризам посебно био изражен и наметан на нивоу региона. Познате су теорије које су говориле о равномерном привредном развоју као и равномерном размештају појединих капацитета на целој територији државе. Међутим, тржишни приступ познаје само знак профита који је не ретко у директној супротности са равномерним регионалним развојем.

У индустријском друштву развијеност региона је добрим делом зависила од богатства природним ресурсима. Наслаге угља, нафте, руда метала и неметала су омогућавале да се привреда региона у потпуности ослони на природне ресурсе. Постиндустријско друштво то у многоме мења јер приоритет у пропульзивности све више преузима сектор услуга који нема директну везу са територијом региона. Самим тим ће у размештају производње далеко већи значај имати близина тржишта. То је први чинилац који ће довести до повећања јаза у развијености између појединих региона. Једини изузетак у овом погледу могу представљати природни ресурси за којима тражња непрестано расте (нпр. нафта, угаљ, природни гас и сл.). Ако привреду Србије ставимо у контекст претходне тврдње можемо упоредити позицију Бора, Обреновца, Костолца до деведесетих година двадесетог века и данас. Слична је ситуација и са другим државина.

Битно се изменила позиција северног, рударског дела Чешке у односу на период до последње деценије двадесетог века, рударских области у Босни и Херцеговини итд.

Други значајан чинилац који је довео до јаза у развијености између региона је привредна рецесија. Све земље у транзицији су прошле кроз период трансформационе рецесије. Смањење друштвеног производа директно утиче на усложњавање проблема регионалног развоја. То се може и теоријски доказати, а не једном је потврђено у пракси. По правилу се у кризним периодима повећава јаз између економске развијености престонице и осталих региона у држави. Главни разлог за то је све веће учешће буџета у друштвеном производу земље. Ако се анализира територијална дистрибуција буџета лако се може доћи до закључка да највећи део завршава у престоници. Најчешће се мисли да је то последица чињенице да се парламент и влада налазе у престоници. Међутим, то је само један од фактора који утичу да већи део буџета завршава у престоници. Највећи број институција које се финансирају из републичког буџета се такође налази у престоници. То су поред министарстава и научни институти највеће здравствене, образовне и институције културе. Ове институције омогућавају прилив и по другим основама. Долазак ученика на студије у универзитетски центар доноси и прилив средстава потребних за школовање. Слично томе, долазак ученика у музеје, позоришта, боравак пословних људи у хотелима, такође новчане токове усмерава ка престоници. Слична је ситуација и са манифестацијама (културним, спортским) које се финансирају из републичког буџета. Па чак и да је дистрибуција средстава из буџета далеко равномернија по регионима него што јесте, прикупљени порези се најпре сливају у централни буџет (обично у престоници), а тек онда дистрибуирају осталим регионима. Интересантна би била анализа дистрибуције буџетских средстава по становнику у различитим регионима. Све наведено указује да становник престонице и већих универзитетских центара у просеку користи далеко више средстава из буџета него становник мање развијеног региона.

Можда један од најзначајнијих разлога за концентрацију новчане моћи у престоници обезбеђује банкарски систем. Далеко највећи број банака има своје седиште у престоници. Боље речено само спорадично се седишта банака налазе изван престонице. То практично значи да се у мањим градовима налазе само филијале банака које се могу окарактерисати као центри за прикупљање и сређивање кредитне документације, док ће се одлуке о одобрењу кредита, као и профит слити у седиште банке. Претпоставља се да се између 50 и 70%, новчаних токова у мање развијеним земљама обавља у престо-

ници. На тај начин, остали региони представљају само тржиште на којем делују банке преко својих експозитура.

На овај проблем је упозорила и Европска унија чији је Фонд за регионални развој по издашности одмах иза аграрног буџета Европске уније. Наиме, логично је да се преговори о помоћи потенцијалним чланицама ЕУ воде у влади и да се дистрибуција врши преко великих банака. Али, средства из предприступних фондова нису намењена само престоници већ и другим регионима. Отуда се често инсистира да се разговори и реализација помоћи из предприступних фондова ЕУ воде у седиштима региона. Но, и у тим случајевима већи део средстава путем банкарског система завршава у престоници. Куповина средстава за производњу која се купују из тих фондова се углавном набављају преко фирми које имају седиште у престоници.

Стимуланс таквим тенденцијама дају и стране директне инвестиције. Ако се ради о *greenfield* инвестицијама оне су опет усмерене ка престоници. То је и лако објашњиво с обзиром да престоница чини добар део националног тржишта, а страни инвеститори добрим делом долазе због ширења тржишта. Нешто је другачија ситуација са *brownfield* инвестицијама које су лоциране у различитим местима и регионима. Могло би се рећи да је то вероватно највећа шанса за обезбеђење уравнотеженијег привредног развоја. Типичан пример за овакав случај је Ново Место у Словенији и фабрика аутомобила коју је купио француски Рено. Тиме је и регион Долењског добио шансу за развој. Са друге стране, чињеница је и да сви француски стручњаци који раде у Новом Месту, са својим породицама живе у Љубљани. Тај синдром је присутан и у другим земљама. Стране фирме своја представништва, људство и већи део инфраструктуре имају у престоницама што отвара даљи јаз између региона и градова на плану могућег запослења.<sup>50</sup>

Као резултат свих тих процеса, највеће концентрације становништва, највећег броја богатих и генерално посматрано највећег интензитета тражње, у престоници се формирају и цене на знатно вишем нивоу него у другим регионима. У неким случајевима лица исте професије која се финансирају из буџета се разликују по примањима у зависности од тога да ли раде у престоници или неком неразвијеном региону. У том погледу је врло интересантан пример Словеније и њених региона. Након уласка ове

---

<sup>50</sup> Тодоровић, М., (2007) „Утицај глобализација на регионални развој“, Зборник радова: *Регионални развој и демографски токови балканских земаља*, Економски факултет у Нишу, Ниш, стр. 65.

државе у пуноправно чланство ЕУ, Словенија је требало да дефинише регионе који би на посебан начин били третирани од Фонда за регионални развој Европске уније. БДП по глави становника који би био изнад просека ЕУ би обавезао регион да уплаћује средства у тај исти Фонд, док би просек испод просека ЕУ омогућавао коришћење средстава из тог фонда. Мишљења између Словеније и ЕУ су се сукобила најпре око броја региона. ЕУ је Словенију третирао као евро регион, а Словенија је тражила формирање четири региона. Компромис је нађен тако што ће Словенија бити подељена на два региона. Међутим, то је створило нови проблем којем ће региону припасти Љубљана. Регион који би обухватио и Љубљану би имао БДП по глави становника изнад просека ЕУ, а регион који не би обухватио Љубљану би имао просек испод просека ЕУ. То је доказ велике разлике у дистрибуцији БДП-а између престонице и осталих региона.

Ова економска кретања се директно одражавају и на демографска кретања између региона, посебно на релацији село-град, али и на миграциона кретања између земаља. Пођемо ли од претпоставке да се сваки човек економски рационално понаша, тежиће се запослењу у престоници. То је делимично олакшано студирањем у престоници или већем универзитетском центру. Ако се зна да се због напред поменутих разлога у престоници отвара далеко већи број радних места, тиме су и шансе за запослење веће. Генерално посматрано демографска контракција је усмерена ка престоници. То ствара две врсте проблема. Са једне стране то ће заострити проблем незапослености у престоници, а са друге стране то ће изазвати демографско девастирање мање развијених региона. Овај проблем ће нарочито бити изражен у земљама Источне Европе у којима је до краја осамдесетих година XX века било немогуће селити се из места у место. Типичан по томе је био град Праг који је одржавао број становника на око 1,2 милиона да би се у последњој деценији XX века број становника због досељавања из мањих градова скоро удвостручио. Сличан је случај и са Софијом, Будимпештом итд. За ове градове су још карактеристичне и дневне интеграције. Све је шири круг око престонице са којег становништво дневно мигрира због запослења. По томе је карактеристична Софија у којој су запослени и из Пловдива, града удаљеног око 200 километара од Софије. И поред великих трошкова транспорта, јасно је да разлика у зарадама покрива ове трошкове.<sup>51</sup>

Из изложеног би се могло закључити да равномерност у развијености појединих региона одржавају претходно изграђени капацитети када се знатно више пажње покла-

---

<sup>51</sup> Османковић, Ј., *Оп. цит.*, стр. 77.

њало регионалном развоју. Међутим, највећи од проблема који се како на плану економског, тако и на плану демографског развоја условљавао је сељење образоване радне снаге у веће градске центре (углавном престоницу). Све чешће се долази у ситуацију да у мање развијеним регионима нема стручњака и који могу имплементирати чак и бесповратну економску помоћ. Као испомоћ се јављају стручњаци из универзитетских центара, али та врста помоћи је кратког даха. Ова чињеница тим теже пада ако се зна да је село обезбеђују економску, демографску, па чак и војну снагу Србије. Девастирањем сеоског подручја могло би се рећи да и Србија губи дах у привредном развоју. Овај закључак се појачава ако се упореде компаративне предности Србије које несумњиво јесу на страни пољопривреде.

Коначно, неравномеран регионални развој доноси и политичке проблеме, нарочито у депопулизованим регионима. То су најчешће пограничне области у којима се „демократски“ оснивају националне партије које уносе додатну конфузију на врелу политичку сцену источноевропских земаља. Најновији пример за то је појава политичких проблема на северозападу Грчке где су почеле да јачају тенденције за отцепљењем и припајањем овог дела Грчке Албанији. Тај регион Грчке је скоро потпуно депопулизован, јер у Атини живи више од 50% становника Грчке, а само у два града (Атини и Солуну) живи више од 70% становника Грчке. Дакле, од ових проблема нису имуне ни „старе“ чланице ЕУ.<sup>52</sup>

Све поменуто указује на значај који регионални развој има за привреду и друштво. Проблеми у привредном развоју могу, не само створити додатне трошкове развоја, већ изазвати и дубље проблеме који се врло тешко и споро решавају. Зато, ма колико да је неолиберална концепција прихваћена као нужност, не сме се у потпуности тржишту препустити решавање проблема регионалног развоја. Напротив, законодавна и извршна власт морају, водећи рачуна о националним и економским интересима, одиграти важну улогу у регионалном развоју. Што се дуже одлаже овакав приступ то ће трошкови каснијег решавања истих ових питања бити далеко већи, а активан однос према процесу глобализације све теже остварив.

---

<sup>52</sup> Тодоровић, М., *Оп. цит.*, стр. 67.

## **2. МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА**

### **2.1. Регионална администрација у транзиционим земљама**

Приступ поимању региона и регионализације уопште, током друге половине XX века (посебно 80-тих и 90-тих година), доживео је велике промене, као и квалитативна преиспитивања дотадашње праксе и научно-стручних претпоставки. При томе, задржана су уверења да актуелне карактеристике простора и даље представљају основу за регионализацију, с'тим што се, у савременом приступу, на регион гледа као на активног чиниоца укупног друштвено-економског развоја и, због тога, регион добија нову значајну улогу. Наиме, поред класичне планско- административне улоге, регион се све више бави економским развојем и то постепено постаје, сасвим сигурно, и његова најзначајнија функција.

У складу са тим, у већини европских земаља успостављени су нови трендови регионализације који подразумевају формирање унутарнационалних и међунационалних регионалних мрежа, са различитим моделима расподеле управљачких функција. Питање регионализације снажно се наметнуло у склопу административног усклађивања западноевропских држава и економског приближавања и то, пре свега, у оквиру Европске заједнице, а касније и у оквиру интеграције у Европску унију. При томе, процес регионализације се одвијао на два паралелна нивоа и то: на националном (државном) и европском (међународном) нивоу.

Европска идеја регионализације посебно је изражена у оквиру Европске уније кроз бројне институције посвећене регионализму, регионалне иницијативе и усвојена документа, у којима се идеја интеграције у великој мери разуме као идеја регионализације - Европска унија се, у ствари, све више разуме као Европа региона уместо као Европа држава. Регионализација је, дакле, постала основни и врло ефикасан метод Европске уније за јачање интеграционих процеса и стварање нове Европе.

У процесу децентрализације све већа потреба за развојем изражена је на локалном нивоу. Како модерна и савремена држава треба да има и одређену улогу у подстицању регионалног развоја, значај и утицај државе је од велике важности за подупирање утврђене концепције развоја. Ипак, најбитнији фактор развоја и основни носилац треба да буде локална заједница, за коју се претпоставља и да је најзаинтересованија за њега.



Треба нагласити, да се не би погрешно схватила потреба за осамостаљивањем, да је децентрализација битна ради преношења одговорности за развој предузећа и привреде на локалне чиниоце, чији је интерес најизраженији управо на том нивоу.

## **2.2. Прекогранична сарадња и еурорегиони – инструменти сарадње и интеграције транзиционих земаља**

Регионална политика Европске уније је од самог почетка, представљала један од најважнијих инструмената Европске уније. У свим документима, Европска унија је посебно апострофирала значај политике равномерног регионалног развоја. Тако, примера ради, у самом уводу Уговора зацртано је да ће: Државе чланице Европске заједнице тежити да обезбеде складни развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона.

У каснијим документима Европска заједница је само појачавала већ дефинисане циљеве. Једна од највећих опасности (то је примећено од самог почетка европских интеграција) јесу регионалне диспропорције, које могу угрозити целокупну структуру. Поставља се питање: Зашто се развија посебна регионална политика на нивоу заједнице, кад већ постоји регионална политика држава чланица?

Већина аутора се углавном слаже да је регионална политика Европске уније значајна због следећих разлога:

1. Развијене земље имају интерес да се побољша економско стање у мање развијеним државама-чланицама. Интегрисаност економија Европске уније све је већа. Све снажнији је тзв. ефекат преливања (*spillover effect*). Са друге стране, слаб економски учинак једне земље сигурно ће негативно утицати на заједничко тржиште Европске уније. Из тог угла регионална политика Европске уније могла би се дефинисати као механизам који дозвољава једној држави чланици да активно стимулише економску активност друге. Уколико би регионалне неравномерности биле мање, сви ефекти интеграције би се праведније расподелили међу регионима и државама чланицама, истовремено, сиромашније државе-чланице би повећањем своје ефикасности могле, кроз порез, више да допринесу буџету Европске уније. Њихов бољи економски учинак такође би смањио свеукупни ниво инфлације и тако олакшао урбанистичке и популационе проблеме у великим градовима Европске уније, проузроковане миграцијом. Крајњи ефекти за све грађане Европске уније су позитивни.

2. Други разлог за постојање регионалне политике јесте чисто економски. Немају све земље исти број неразвијених региона. Неке земље имају јако велике проблеме (Грчка, Португалија, већина новопримљених земаља), а друге релативно мале (Данска и Холандија). Овим земљама би било тешко да своје сиромашне регионе саме финансирају нарочито ако би морале строго да контролишу своје јавне финансије како то захтевају критеријуми коинергенције ЕМУ. Само се на нивоу Заједнице могу сакупити неопходна средства из богатијих региона неких држава - чланица (као што су Немачка и Француска) и доделити најзаосталијим регионима Европске уније.

3. Трећи разлог је да заједничка регионална политика унапређује већу политичку кохезију и „дух заједнице“. Тако сиромашне земље немају осећај да су напуштене. Ово је веома важно јер, иако су узроци за заостајање различити, постоји добро установљен јаз „центар-периферија“ између богатих и сиромашних региона. Велики део најзаосталијих региона по правилу је груписан на периферији, нарочито у области Медитерана. То значи да би ове земље вероватно нерадо наставиле са даљом интеграцијом, ако знају да ће морати саме да сnose трошкове. Проширењем се број држава са израженим разликама у степену развијености појединих региона повећао.

Регионална политика Европске уније је важан инструмент Европске уније када се појаве проблеми проузроковани заједничким тржиштем и процесом интеграције у целини (нпр. већи нормативи у погледу заштите животне средине, комуникација, појава депресираних региона због нестанка граница, тј. губитка пограничне трговине, и др.).

Досадашња искуства Европске уније показују постојаност диспаритета у БДП по становнику између појединачних земаља чланица или региона унутар њих, мада је регионална политика ЕУ, остварила одређене резултате у смислу покретања процеса развоја, односно њиховог приближавања просеку. До сада примењеним инструментима регионалне политике омогућено је укључивање у јединствен монетарни систем оних земаља које иначе не би могле испунити предвиђене услове. Сем тога, извршени трансфери средстава, одиграли су значајну улогу у покретању процеса развоја.

У наредном периоду се може очекивати да ће велики број досадашњих региона чији је развој подржан и кохезионих земаља које су користиле помоћ Европске уније, у будућности изгубити тај статус због проширења заједнице, односно одлуке да се ограниче средства намењена структурним фондовима - кохезионом фонду. Приступом транзиционих земаља из Источне и Јужне Европе које имају у просеку нижи БДП по

становнику, смањиће се и просечна вредност овог макроекономског агрегата на нивоу Европске уније.

Креатори регионалне политике и органи уније који је спроводе већ су током текућег раздобља суочени са изазовима постојећих проблема у транзиционим земљама, кандидатима за чланство. Велики је јаз у њиховом развоју па је већ актуелним програмом око 10% средстава из структурног фонда издвојено за интервенције изван земаља чланица Европске уније. То се може оценити као релативно мало с обзиром на постојеће диспаритете. Наравно, претежан део ових средстава намењен је да се директно финансирају инвестициони пројекти, док се предвиђа да се мањи део употреби за њихове институционалне и кадровске припреме, те савладавање механизма комуницирања са одговарајућим телима Европске уније.

У односу на нове земље чланице и кандидате за чланство у Европску унију свакако ће се применити искуства стечена током структурног финансирања кохезионих земаља. С друге стране, и саме земље нове чланице Европске уније (или још извесно време државе кандидати за чланство) морају сагледавати велики постојећи јаз, суочити се са њим и активно формулисати сопствене националне стратегије развоја, у које би адекватно био укључен регионални аспект и то на начин компатибилан са регионалном политиком Европске уније како би што боље могле користити помоћ структурних фондова, односно спремност осталих чланова да издвајају средства за међурегионалне прерасподеле.

Европска унија је са 28 земаља чланица те 284 региона најзначајнија светска економско-политичка интеграција. При томе, регионална политика је једна од најстаријих заједничких политика за земље чланице Европске уније и заснива се на финансијској солидарности.

Три су основна циља регионалне политике ЕУ:

Циљ 1. Помоћи подручјима која су највише заостала у развоју (односи се на најсиромашнија подручја ЕУ, где је БДП мањи од 75% просека у ЕУ),

Циљ 2. Економска и социјална конверзија подручја са структурним проблемима (односи се на индустријска, рурална, урбана и рибарска подручја са структуралним проблемима).

Циљ 3. Развитак људских ресурса путем програма образовања, тренинга и запошљавања (односи се на модернизацију система стручног оспособљавања и унапређење запошљавања у свим регионима ЕУ, осим оних који су обухваћени Циљем 1).

За реализацију својих циљева Европска унија је осигурала средства у својим посебним фондовима - четири структурна фонда и један кохезиони фонд. Структурни фондови од тога чине 90%, а услов за приступ овим фондовима је обавеза држава чланица да уведу административну поделу у складу са NUTS класификацијом.

Као посебна ставка у регионалној политици Европске уније предвиђа се обавеза држава да донесу вишегодишње планове регионалног развоја.

Из наведеног се види да је регионализација вишеструко важна и да представља један од услова за приступ структурним фондовима Европске уније. Низ земаља које нису имале традицију регионализма приступиле су формирању региона, пре свега, зато да би те земље обезбедиле приступ овим фондовима. Такође, треба истаћи да средства Европске уније за уједначавање регионалног развоја нису доступна само државама чланицама, већ и земљама које су у поступку придруживања Унији.

Као важан сегмент свог структурирања и развоја Европска унија има идеју европских регија. Субјекти развоја Европске уније нису само националне државе. Битну улогу у развоју Европске уније, а посебно у хармонизацији социјалног развоја имају регије и међурегионална сарадња. У европском концепту регије сматра се да је регија подручје које представља заокружену географску целину настањену становништвом којег карактеришу одређени заједнички културни, историјски, привредни, саобраћајни и други елементи.

Регије као политички и економски субјекти постају све важније у процесу ширења Европске уније и стварања јединственог европског тржишта. Позиција еурорегије унутар Европске уније добила је свој институционални облик.

Успостављена је политика регионалног развоја, која се реализује путем Структурних фондова: Фонд за регионални развој Европе (ERDF); Европски социјални фонд (ESF); Водич за пољопривреду и гарантни фонд (EAGGF); Фонд за рибарство (FGI), затим TERRA програм за дефинисање регионалних проблема и могућности; Фонд солидарности (SFEU) пружа помоћ регијама погођеним тежим природним катастрофама. Преко ових фондова Европска унија је од 2000. до краја 2006. године, у разне регионалне пројекте, инвестирала око 213 милијарди евра, што износи једну трећину буџета Европске уније.

Европска регионална политика је у бити политика солидарности усмерена приоритетно према неразвијеним регијама. Од ове политике непосредну корист имају гра-

ђани кроз развој инфраструктуре, отварање нових радних места и подизање животног стандарда.

На нивоу Уније успостављен је Комитет регија. Комитет регија је најзначајнији орган за координацију и планирање регионалног развоја на нивоу Уније. Почео је са радом 1994. године. Комитет има 222 представника локалних и регионалних власти, које на период од четири године именује Европски савет на предлог држава чланица Европске уније. Примарна улога Комитета регија је заштита интереса локалних и регионалних власти у процесу доношења закона и одлука органа Европске уније. Комитет регија подстиче међурегионалну сарадњу, а посебно прекогранично повезивање регија у трансграничне регије.

Прекогранични регионализам може се дефинисати као просторно интегрисани облик економске и политичке сарадње и решавања проблема који превазилази националне границе и покушава створити осећај кохезије, међусобне зависности и заједничког интереса. Локална и регионална сарадња, преко националних граница, може се посматрати као производ различитих мотивација и стратешких интереса. И заиста, полазна претпоставка прекограничне сарадње је жеља појединаца и група да координирају акцију, с циљем решавања проблема или остварења нових економских користи које се нису могле остварити код појединачног деловања.

Субјекти који дефинишу врсту границе и развој прекограничних веза могу се анализирати према шест критеријума.<sup>53</sup>

Типови граница у Југоисточној Европи и на Балкану, нису хомогени и прилично су различити, што такође важи и за државе и регионе овог подручја. Разлике се могу описати у оквиру следећих аспеката:

- а) географски аспект.
- б) саобраћај,
- в) историја,
- г) етнички и социјални аспект,
- д) економски аспект и
- ђ) приступ финансијским ресурсима које осигурава Европска унија.

---

<sup>53</sup> Bacsi, S. and Kovacs, E., (2007) *Развојне карактеристике прекограничних регија*, INTERREG пројекат slo/hv/cro-4012-106, Kesathely, стр. 61.

Осим три приоритетна циља Европска унија је осигурала специфичну помоћ како би пронашла решење проблема који су били заједнички одређеном броју држава чланица и регионима. INTEREC III је иницијатива за развој прекограничне међурегионалне и транснационалне сарадње.

Бројне територијалне заједнице учествовале су у прекограничним, транснационалним међурегионалним активностима, које је финансирао INTEREC III, на један од следећих начина:

Прекогранична сарадња укључивала је регионе смештена са обе стране копнене или морске границе. Њихове ситуације су биле различите неке су биле просперитетне, друге су биле укључене међу сиромашне и поседовале су најмању инфраструктуру. Оно што су оне имале заједничко је чињеница да дуго времена одређени суседни региони нису били навикнути да раде заједно, то је резултирало губитком ресурса, као резултат дуплирања инфраструктуре, низа недоследности на подручју саобраћаја, енергије, социјалне мобилности.

Транс-национална сарадња укључује велике групе региона и то региона смештене ван Уније које су показале заједничке територијалне карактеристике. Та груписања могла су се и преклапати. На тај начин било је дефинисано неколико група региона, као што су: Западни Медитеран, Алпска регија, Средња Европа, Јадран, Дунав и Југоисточна Европа и све европске регије и све земље могле су учествовати у тој врсти сарадње.

Међурегионална сарадња је повезивала територијалне заједнице помоћу различитих критеријума, без обзира да ли регион припада унији или је изван граница Уније. Региони укључени у ову сарадњу нису обавезно морали бити суседи.

Висок степен међузависности привредне структуре земаља Западног Балкана, као и тешкоће у освајању нових тржишта, намећу потребу обнављања и јачања њихове међусобне економске сарадње.

Евроинтеграција Балкана, као макрорегионална, економска и политичка интеграција, представља историјску форму субрегионализације овог геопростора. У савремениости све балканске земље, мање или више, теже евроинтеграцији.

Евроинтеграција Балкана је вид његове субрегионализације. Савремена балканска друштва налазе се у процесу транзиције, који је неизвесан и противречан процес. Садашње стање у већини балканских земаља у знаку је периферизације привреде и друштва, стварања зависних друштава периферног капитализма у овом региону. То је

пак резултат неолибералне стратегије друштвеног развоја и зависне модернизације, односно доминантног модела „асиметричне глобализације“ у савремености.

Земље које припадају групацији Западног Балкана су мање земље које се могу ефикасно развијати само укључивањем у регионалне економске интеграције, коришћењем ефеката ширења тржишта и конкуренције. У том погледу за земље овог региона од великог значаја је сарадња на пројектима, либерализација регионалне трговине и подстицање инвестиција, укључујући и финансијске подстицаје за реализацију инфраструктурних пројеката. На тим основама земље овог региона могу да користе ефекте интеграције који се огледају у порасту производње и потрошње и у могућности да штите своје развојне интересе у ширим економским интеграцијама и у међународним организацијама и форумима.

У оквиру европских интеграција од посебног значаја је регионална сарадња бивших југословенских република и других земаља Западног Балкана код којих постоје међузависности у економској сфери и сличност проблема у транзицији. Ове земље, кроз трговинску размену и развијање међусобних економских веза, треба да стварају услове за економску и политичку стабилност у региону и за приближавање ЕУ. Интеграција тржишта Западног Балкана, повезивање привреда земаља овог региона и оправданост стварања економске интеграције у региону у заједничком је интересу ових земаља и заснива се на регионалној димензираности производних капацитета у многим гранама привреде ових земаља и на високом учешћу њихове међусобне трговине. Када је предлог Европске уније о успостављању „Балканске слободне трговинске зоне“ наишао на отпор, регионални лидери показали су способност да раде заједно, подржавши алтернативну идеју оличену у споразуму СЕФТА. На тај начин, створен је основ да се до краја 2009. године формира јединствен трговински и инвестициони простор који ће омогућити не само динамичнију међусобну сарадњу земаља чланица зоне слободне трговине на Балкану, већ и знатно већи прилив страног капитала.

Регионално економско повезивање земаља Западног Балкана треба да се заснива на националним стратегијама развоја које су утемељене на концепту отворене тржишне привреде повезане са европским економским интеграцијама. Институционализација економске интеграције ових земаља треба да отпочне доношењем споразума о постепеној либерализацији интразоналне трговине, тако да се у средњорочној перспективи успостави пуна зона слободне трговине у овом региону.

### 3. МЕТОДОЛОШКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ВОЂЕЊЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Регионална политика Европске уније осмишљена је ради смањења привредних и социјалних разлика између држава чланица Уније помогањем регионалног развоја. Због тога, кад се говори о регионалној политици Европске уније, треба имати на уму да није реч само о регионалном развоју у ужем смислу те речи, него о настојању да се постигне повезивање на нивоу Европске уније смањивањем постојећих разлика у нивоу развоја између њених региона.

Иако постоји разлика између регионалне политике Европске уније и националних регионалних политика, регионална политика Европске уније је омогућила препознавање регионалних димензија од стране националних институција, учинивши тиме регион неком врстом заједничке институционалне референтне тачке, упркос чињеници да заједнички европски концепт „региона“ и даље не постоји.

Од самог почетка, 1975. године, регионална политика је имала двојаку улогу у европским политикама. Истовремено, требало је да промовише регионални развој, али и да буде врста додатних средстава државама чланицама које не желе да подрже дубље интегрисање или веће проширење. Неки аутори<sup>54</sup> сматрају да ово друго, улога регионалне политике да представља извор додатних средстава, јесте њена основна сврха. Постоје јаки аргументи у прилог овом ставу, нарочито ако анализирамо кораке у процесу еволуције регионалне политике. Сваки корак ка даљој интеграцији праћен је на одговарајући начин већом регионалном дистрибуцијом. Ова дихотомија отежава дефинисање опште природе регионалне политике, али сматрам да су обе улоге (кохезија и додатна средства) као мотори који заједно раде, гурајући процес интеграције напред и чинећи га оним што јесте.

Као и свака друга заједничка политика у Европској унији, и регионална политика се спроводи на темељу јасно дефинисаних улога сваке њене институције. Кључну улогу у спровођењу регионалне политике има Европска комисија. Она одобрава стратешке програме, прати њихово спровођење, учествује у изради програмских докумената, те надзире спровођење и начин коришћења одобрених финансијских средстава.

---

<sup>54</sup> Hooghe L., (2006) *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi- Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, стр. 69.



Европска комисија заступа интересе Европске уније као целине и свих њених грађана. Осим што је иницијатор и предлагач расподеле финансијских средстава у оквиру програмских шестогодишњих раздобља, Комисија и одобрава програме финансирања састављене у државама чланицама, у складу са средствима предвиђеним у уредбама Савета министара. Сваке три године Комисија подноси извештај о спровођењу (енгл. *Cohesion Report*<sup>55</sup>), а фондовима за финансирање спровођења регионалне политике управљају њени генерални директорати (Генерални директорат за регионалну политику, Генерални директорат за запошљавање и социјална питања, итд.) и специјализоване дирекције у оквиру Генералних директората (Дирекција за развој политика, Дирекција за координацију политика, итд.).<sup>56</sup>

Тело које доноси најважније одлуке јесте Савет министара. Савет министара доноси коначне одлуке о највећем броју правних прописа, закључује споразуме са страним земљама и заједно са Парламентом одлучује о доношењу буџета Уније. Сачињавају га представници држава чланица, а сваку државу представља министар који је овлашћен да обавезује своју владу. Савет чине ресорни министри држава чланица који се састају у зависности од теме, тако да је састав Савета с тим у вези и променљив. Одлуке у Савету се односе простом већином гласова, ако процедуром није предвиђен другачији начин гласања. Ипак, посебним процедурама је предвиђено да се одлуке углавном доносе квалификованом већином, а некад и једногласно. Међутим, у најбитнијим стварима чланице се труде да до одлуке дођу консензусом, знајући да следећи пут оне саме могу бити прегласане у стварима које су за њих врло битне.

Европски савет чине шефови држава и влада држава чланица, министри иностраних послова, председник Комисије и Високи представник Уније за спољне послове. Са чисто правне тачке гледишта, Европски савет није орган Уније, већ је настао из нередовних састанака шефова држава и влада 1974. године, када је одлучено да ови састанци постану редовни. Европски савет је добио свој правни статус 1986. године када је први пут поменут у Јединственом европском акту. Чак и данас Уговор о Европској унији веома оквирно утврђује улогу и значај Европског савета, описујући га као орган који Унији даје неопходан подстицај за развој и опште политичке смернице. Ипак, врло је тешко кодификовати рад овог органа који чине први људи земаља члани-

---

<sup>55</sup> До сада, Европска комисија је објавила пет извештаја.

<sup>56</sup> Rumford, C., (2008) *European Cohesion Contradictions in EU Integration*, Antony Rowe Ltd., Chippenham, стр. 33.

ца. Може се слободно рећи да Европски савет доноси најзначајније стратешке одлуке које после органи Уније разрађују, претачу их у правно обавезујуће акте и даље спроводе. Европски савет доноси пре свега политичке одлуке, а не правне, па се стога и не појављује као законодавни орган, иако његове одлуке имају далекосежне последице. Европски савет ваља разликовати од Савета Европске уније кога чине ресорни министри, а још више од Савета Европе који је посебна европска организација чији су чланови све државе Европе, осим Белорусије.

Европски парламент је орган Уније са највећим демократским карактером и највећим легитимитетом, јер представља грађане Уније који његове чланове од 1979. године бирају на непосредним, демократским изборима сваких 5 година. Европски парламент учествује у поступку доношења одлука и одобрава задатке, циљеве и организацију структурних фондова, те начин спровођења тих одлука или само доставља своје мишљење на предлоге Комисије у вези са иницијативама Заједнице. Посланици у Парламенту представљају грађане Уније и своје партије, тако да посланици нису распоређени по националној припадности, већ по страначкој.

Поред наведених институција карактеристичних за спровођење свих политика Уније, постоје и институције основане са циљем представљања регионалних и локалних интереса на нивоу Европске уније.

Савет европских општина основан је 1951. године у Женеви, а 1984. године променио је назив у Савет општина и региона Европе. Данас, чланство Савета чини више од 100.000 локалних и регионалних власти Европе из 29 европских земаља, учлањених у Савет непосредно или кроз 42 велике националне асоцијације локалних и регионалних власти. Највиши орган Савета је Скупштина делегата, која бира одређени број представника сваке земље у Политички комитет.<sup>57</sup> Такође, она бира председника, потпредседнике, генералног секретара и чланове Извршног бироа. Сва ова статутарна тела одређују политичку позицију Савета у односу на процесе уједињења Европе и, нарочито, представљање локалних власти пред званичним европским институцијама у циљу одбране њихових интереса под најбољим могућим условима. Она одређују које ће активности бити предузете у том контексту. Савет подржава иницијативе свих националних секција и њихових чланова који желе да се две или више европских локалних заједница збратиме. Савет подстиче међурегионалну и међуопштинску сарадњу, подр-

---

<sup>57</sup> Rumford, C., *Оп. цит.*, стр. 34.

жавајући локалне и регионалне власти у њиховој потрази за средствима повезаним са програмима Европске уније.

Скупштина европских региона је основана 1985. године са седиштем у Стразбуру. Скупштина представља преко 300 европских региона, укључујући и оне које се налазе изван граница Европске уније. Основни задатак Скупштине је изградња и јачање политичких органа који заступају регионалне институције у заједничким институцијама Европске уније, као и да унапређује међурегионалну сарадњу. Иницијативом Скупштине 1993. године, у Уговор о оснивању европске Заједнице уврштен је принцип субсидијаритета и оформљен саветодавни одбор региона.<sup>58</sup>

Комитет региона основан је Уговором из Маастрихта 1992. године и сачињен је од представника локалних и регионалних власти. Седиште Комитета региона је у Бриселу. Поједине земље имају квоту од 5 до 24 члана, у зависности од своје величине. Земље кандидати за чланство у Европској унији имају статус посматрача у Комитету региона. То је саветодавно тело које се састоји од представника европских регионалних и локалних власти. Овај Комитет мора да буде консултован пре него што се донесу одлуке у Европској унији из области регионалне политике, животне средине, културе, образовања и транспорта, а тичу се регионалних и локалних власти. Осим тога, Комисија, Савет и Европски парламент могу консултовати Комитет региона и за друга питања. Чланови Комитета су номиновани од својих националних Влада и поставио их је Савет Европске уније на период од четири године, а могу бити поново изабрани.

Поред ових институција у Бриселу делује преко 200 регионалних представништва како би што непосредније сарађивали са институцијама Европске уније ради реализације специфичних регионалних интереса. Са друге стране, у свим државама постоје одговарајуће националне структуре чији модел се разликује од државе до државе, а задужене су за спровођење регионалне политике Европске уније. Структурни фондови и Кохезиони фонд су „мотори“ реализације политике економске и социјалне кохезије Европске уније и доступни су само државама чланицама Уније. Ресурси ових фондова користе се да би се смањиле разлике у развоју међу регионима Уније и да би се смањили диспаритети у животном стандарду њихових становника. У периоду од 2000. до 2006. године укупна средства намењена структурним фондовима износила су 213 мили-

---

<sup>58</sup> Boldrin, M., Canova, F., (2010) *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, Blackwell Publishing, Economic Policy, стр. 118.

јарди евра, а за Кохезиони фонд у истом је раздобљу предвиђено 18 милијарди евра, за предприступну помоћ (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) 26,5 милијарди евра, а за помоћ новим државама чланицама после приступања (1. маја 2004. године) око 40 милијарди евра.<sup>59</sup>

Улога Кохезионог фонда (слична је улози структурних фондова, али је непосредан повод његовог оснивања било прилагођавање националних економија држава које су одлучиле да уведу заједничку валуту (испуњавање тзв. критеријума конвергенције) и, до одређене мере, растерећење државних буџета сиромашнијих држава чланица.

Из овога фонда финансирани су се пројекти у подручју заштите животне средине и развоја саобраћајне инфраструктуре, нарочито изградња комуникација којима се повезује више држава чланица. Главна је разлика у односу на структурне фондове, што се његова средства додељују на основу степена развијености држава чланица, а не региона. Кључни критеријум за доделу помоћи је БНП по глави становника нижи од 90% просека Европске уније.

За период од 2007. до 2013. године одабран је приступ више стратешког карактера у односу на претходни. Сада постоји јасна веза између кохезионе политике и стратегија из Лисабона<sup>60</sup> и Гетеборга<sup>61</sup>. Кохезиона политика у великој мери доприноси остваривању циљева ових стратегија. Развој и кохезија се међусобно подржавају. Смањивањем економских и социјалних разлика, Европска унија омогућава да сви региони и социјалне групе могу да допринесу и истовремено имају користи од општег економског развоја Уније.

Чланови 3 и 158 Уговора Европске уније рефлектују ову визију. Из ових разлога, кохезиона политика мора се посматрати као саставни део Лисабонске и Гетеборшке стратегије. Другим речима, кохезиона политика мора да обухвати лисабонске и гете-

---

<sup>59</sup> Група аутора, (2008) *Управљање фондовима Европске уније*, Европски пројектни центар и Привредна академија Нови Сад, стр. 9.

<sup>60</sup> Европска комисија је усвојила Лисабонску стратегију у Лисабону 2000. године, са циљем да Европска унија „до 2010. Године постане најконкурентнија и најдинамичнија економија света утемељена на знању, способна за одржив раст са повећањем броја и квалитета радних места, те већом социјалном кохезијом“.

<sup>61</sup> У основи европске Стратегије одрживог развоја Европске уније, која је усвојена 2001. године у Гетеборгу од стране Европске комисије, јесте да се обезбеди да економски раст иде искључиво „руку под руку“ са квалитетом животне средине и укључењем социјалних питања, а ради побољшања живота и благостања грађана.

боршке циљеве и да постане мотор њихове реализације кроз националне, односно тамо где постоје, регионалне развојне програме.

Што се тиче осталих карактеристика, настављена је даља концентрација, број фондова је смањен на три (ЕРДФ, ЕСФ и Кохезиони фонд), постављена су три циља, укинута су иницијативе Заједнице и нагласак је стављен на мање развијене регионе (78,5% расположивих ресурса биће усмерено на слабије развијене регионе).

Кохезиона политика и њени инструменти у периоду од 2007. До 2013. године биће усмерени на већи раст и запошљавање у свим регионима и градовима Европске уније. Европска унија у овом периоду планира историјски највеће инвестиције кроз кохезионе инструменте у износу од 347 милијарди евра. Да бисмо стекли представу колико су ова средства значајна за државе чланице, навешћемо и алокације средстава, у милијардама евра, за неке од држава чланица у периоду од 2007. до 2013. године: Аустрија (1.5), Чешка (26.7), Мађарска (25.2), Немачка (26.3), Словенија (4.2), Бугарска (6.8), Румунија (19.6) итд.<sup>62</sup>

У наведеном периоду Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд доприносе остварењу три кључна циља: конвергенцији, регионалној конкурентности и запошљавању и европској територијалној сарадњи. У овом периоду циљеви који су дефинисани тако да ојачају економску и социјалну кохезију Европске уније спроводе се кроз три фонда.

Европски фонд за регионални развој (ЕРДФ) има за циљ да ојача економску и социјалну кохезију у Европској унији, исправљајући неравнотеже међу регионима. Средствима ЕРДФ-а може да се интервенише у оквиру сва три циља регионалне политике: конвергенција, регионална конкурентност и запошљавање и европска територијална сарадња. У оквиру овог фонда финансира се директна подршка инвестицијама у предузећа (посебно мала и средња предузећа) како би се створила одржива радна места, инфраструктура у вези са истраживањем и иновацијама, телекомуникацијама, заштитом животне средине, енергетике и саобраћаја.

Европски социјални фонд (ЕСФ) је намењен повећању запослености и шанси за проналажење посла у Европској унији. Интервенције се крећу у оквиру циљева конвергенције и регионалне конкурентности и запошљавања. ЕСФ подржава активности у

---

<sup>62</sup> Cappelan, A., F. Castellaci, J. Faberger and B. Verspagen, (2010) *The impact of regional support on growth and convergence in the European Union*, стр. 97.

областима запошљавања, родне равноправности, социјалне интеграције и борбе против дискриминације приликом запошљавања и јачања људског капитала реформом система образовања и успостављањем мреже образовних институција.<sup>63</sup>

Кохезиони фонд је намењен државама чланицама чији је БНП по становнику нижи од 90% просека Заједнице. Циљ му је да ублажи њихове економске и социјалне недостатке, као и да стабилизује економију. Подржава акције у оквиру циља конвергенције и подлеже истим правилима програмирања, управљања и мониторинга као и ЕСФ и ЕРДФ. У периоду од 2007. до 2013. године Кохезиони фонд могу да користе Бугарска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португал, Румунија, Словачка и Словенија. Шпанија испуњава критеријуме за постепен престанак коришћења Кохезионог фонда, али само док јој је БДП по становнику нижи од просека ЕУ 15. Кохезиони фонд финансира активности у областима саобраћаја, нарочито трансевропске транспортне мреже и заштите животне средине, укључујући и енергетску ефикасност, коришћење обновљивих извора енергије, развој железничког транспорта, подршка интермодалности, јачање јавног транспорта.

#### **4. ЕВОЛУЦИЈА И МОДЕЛИ РЕГИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Након преокрета који је учинила индустријска револуција, на тлу Европе су се прилично јасно издиференцирала подручја различитог степена развијености. Осетне разлике у погледу развијености на регионалном нивоу, које су настале у процесу убрзаног развоја појединих држава, посебно су биле изражене између индустријских региона, на једној, и пољопривредних, на другој страни. Ослобађање вишка радне снаге из примарног сектора привреде и његово преливање у секундарни манифестовало се интензивирањем миграција на релацији село-град, што је уз концентрацију капитала у индустријализованим регионима, као крајњи резултат имало формирање неразвијених и развијених подручја, односно акцентовање међурегионалних разлика.

Овај проблем је био евидентан, како у оквиру националних граница, тако и на међудржавном нивоу. Настојање да се он реши један је од разлога оснивања Европске

---

<sup>63</sup> Ian Bache, (2012) *EU Cohesion Policy: Background*, Centre for International Policy Research, Department of Politics, University of Sheffield, Multi-level Governance in South East Europe; ESRC grant no. RES-062-23-0183, Project Paper CP/1.

заједнице за угаљ и челик 1951. године. Шест европских држава које су потписале овај споразум основале су 1957. Европску економску заједницу.

Потписани уговор предвиђао је стварање заједничког тржишта и укидање царинских баријера, односно слободно кретање људи, робе и услуга. Члан 2. Уговора о оснивању Европске економске заједнице из Рима наводи принципе на којима се заснива ЕЕЗ, а један од њих је да се „кроз Заједницу унапређује складан, уравнотежен и одржив развој економије ...“ У Преамбули се иде још даље, тражи се „смањење постојећих регионалних диспропорционалности“, што недвосмислено указује на чињеницу да су оснивачи ЕЕЗ били дубоко свесни проблема који представља неравномерна регионална развијеност, односно предности које би заједница имала уједначавањем нивоа развијености у свим њеним деловима. Разлози афирмисања регионалне политике, поред наведених, односе се и на следеће чињенице:

- побољшање економског стања у сиромашнијим државама-чланицама у интересу је и богатијих држава-чланица. Успостављање трговачких веза, слободно кретање капитала и радне снаге, имају јак ефекат преливања остварених резултата у ЕУ. Тако ће се лош економски учинак сваке од земаља чланица препознати у начину функционисања заједничког тржишта.
- сиромашније државе-чланице повећањем своје ефикасности остварују могућност да, кроз порез, значајније допринесу буџету ЕУ. Њихов бољи економски учинак такође би смањιο свеукупни ниво инфлације итд.
- висока цена регионалне политике за државе-чланице, посебно сиромашније. За њихов буџет би било велико оптерећење да своје неразвијене регионе саме финансирају. На нивоу Заједнице могу се лакше сакупити неопходна средства.
- допринос регионалне политике политичкој кохезији и духу заједнице.<sup>64</sup>

Међутим, у поменутом уговору којим је наглашена неопходност деловања регионалне политике, врло мало је речено о инструментима који су потребни да се постигне хармоничан и уравнотежен развој. Регионална политика је на нивоу Заједнице почела озбиљно да јача почетком седамдесетих година. То је био одговор Заједнице на погоршавање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом 1973. године, чиме је завршено „златно доба“ европске економије. То је такође био и одговор

---

<sup>64</sup> Међак, В., Мајсторовић, С., (2004) *Регионална политика Европске Уније*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Београд, стр. 25.

на прво проширење<sup>65</sup> до којег је дошло исте године (три нове чланице: Велика Британија<sup>66</sup>, Ирска и Данска). На самиту у Паризу 1972. године, председници држава-чланица Европске заједнице подвукли су важност поновног успостављања равнотеже у регионалном развоју: „Европска унија не може постојати без економске и монетарне уније, а економска и монетарна унија без одговарајуће и делотворне регионалне политике потпомогнуте фондом који располаже довољном количином средстава“.

На истом самиту договорено је оснивање Европског фонда за регионални развој (ЕФРР). Његов циљ је економска и социјална кохезија у оквиру ЕУ, кроз залагање за смањење разлика између региона и друштвених група. Међутим, проширења ЕЗ која су уследила (1981. Грчка, и 1986. Португалија и Шпанија) имала су за последицу интензивирање разлика међу регионима (разлика између најбогатијих региона, Хамбурга и Гронингена, и најсиромашнијих области Португалије и Грчке, почетком деведесетих година била је 4:129).

Управо алармантност ситуације у којој се ЕЗ нашла, по питању разлика у регионалној развијености, резултирала је правом афирмацијом регионалног нивоа, која се, условно, може везати за 1988. годину, када је Комисија<sup>67</sup> по први пут исцртала сопствену мапу области које су имале право на помоћ и тако стекла већу независност од влада држава-чланица. Наиме, државе-чланице су покушавале да међу собом једнако поделе и добит и губитке, али само на националном нивоу, не узимајући у обзир процес на регионалном нивоу. Иако су средства била додељивања у ову сврху, врло је мало било учињено на нивоу Заједнице.

Европска Инвестициона Банка је одобравала кредите за развој сиромашнијих региона, али додељена средства су била безначајна у поређењу са средствима која су трошиле владе. До краја 1991. године, пројекат креирања јединственог тржишта је скоро завршен. ЕЗ је достигла ниво интеграције који је у том тренутку захтевао промену

---

<sup>65</sup> Од самог почетка, регионална политика је имала двојаку улогу у европским политикама. Истовремено, требало је да промовише регионални развој али и да буде врста додатних средстава државама-чланицама које нису подржавале проширење. Чињеница је, да је сваки корак ка даљој интеграцији праћен на одговарајући начин већом регионалном дистрибуцијом.

<sup>66</sup> Велика Британија је прва европска земља која је усвојила сопствену регионалну политику, 1928. године.

<sup>67</sup> Европска комисија се састоји од 25 дирекција. Једна од њих је Дирекција за Регионалну политику.



структуре Заједнице. Овај нови корак био је стварање Европске уније 1992. године, Уговором који је потписан у Мастрихту (ступио на снагу 1993). Године 1992. ова заједница, која је већ бројала 12 чланова, званично је добила назив Европска Унија. По свом карактеру она није ни конфедерација ни федерална држава, већ један потпуно нови, досадашњој пракси непознат, облик удруживања који у потпуности уважава државни суверенитет, уз интензивну афирмацију регионалног нивоа.

Са проглашењем уговора у Мастрихту, у новембру 1993. године, ЕУ је јасно дефинисала да економска и социјална кохезија представљају њене приоритетне циљеве. Остварење ових циљева значи да Европска Унија као целина мора да показује солидарност према мање развијеним деловима своје територије. Стога се на основу разлика у нивоу економске развијености, социјалне равноправности и инфраструктурне опремљености, приступило класификовању држава чланица ЕУ у 3 групе:

- државе у којима на угроженом подручју живи мање од петине становништва: Данска, Шведска и Холандија.
- државе у којима на угроженим подручјима живи 30-40% становништва: Белгија, Француска, Немачка, Италија и Уједињено Краљевство.
- државе у којима је са аспекта ЕУ подручје читаве државе одређено као угрожено и коме припадају стимулације за развој: Ирска, Грчка, Португалија, Шпанија. Након последњег проширења у ову групу је сврстано и 12 нових земаља чланица.

Међутим, уколико развијена и неразвијена подручја посматрамо неvezано за државне границе онда можемо рећи да се срце Европске Уније све чешће дефинише као „пентагон“, кога чине градови: Лондон, Париз, Минхен, Милано и Хамбург. Доминација овог подручја како у економском тако и у демографском погледу огледа се у чињеници да оно учествује са 46,5% у бруто националном производу и са 32% у укупној популацији.<sup>68</sup>

Управо наглашена развијеност делова Европске уније, насупротив знатно распрострањенијим подручјима суоченим са разноврсним проблемима развоја, за последицу је имала издвајање више од трећине буџета за разраду и примену регионалне политике којој у основи лежи настојање да се смање регионални диспаритети и створе подстицајне развојне шансе у најугроженијим регионима. Са око 35% буџета ЕУ намењеног

---

<sup>68</sup> Тодоровић, М., Тошић, Б., Стојановић, Б., (2004) *Србија, еврорегиони и европске интеграције*, Посебно издање Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, књига 63, Београд, стр. 132.

овој сврси, регионална политика заузима друго место на попису активности за која су потребна средства, после заједничке пољопривредне политике, са 44% укупних средстава.<sup>69</sup>

Поред стратешких опредељења регионалне политике ЕУ дефинисаних као: солидарност и кохезија, основни циљ, промовисан и у ESDP (*European Spatial Development Perspective*) јесте постизање уравнотеженог развоја ЕУ, кроз инсистирање на:

- полицентричном просторном развоју,
- једнаком приступ инфраструктури и знању,
- мудро управљању природним и културним наслеђем.

Један од почетних корака, које су чланице ЕУ начиниле у настојању да се наведени циљеви остваре, јесте дефинисање подручја која могу понети атрибут проблемских у смислу развијености. За основу поделе узет је регионални ниво који је идентификован са статистичким регионом дефинисаним од стране EUROSTAT-а, NUTS-ом 2. По номенклатури статистичких територијалних јединица ово је подручје које има од 800 000 до 3000 000 становника. Основни критеријуми њиховог издвајања били су показатељи економског раста и социјалних прилика. Најчешће су примењиване две варијабле: доходак (национални доходак или бруто национални производ) и запосленост. Параметар за то најчешће је био национални просек. Такође, ЕУ је разрадила систем мера регионалне политике, чију имплементацију подржавају структурни и кохезиони фондови.

Велики број органа је укључен у поступак доношења одлука и спровођења регионалне политике. Законодавна надлежност је поверена Савету ЕУ и Европском парламенту<sup>70</sup> који доносе одлуке у поступку давања сагласности. Право предлагања прописа у овој области је у искључивој надлежности Комисије, у оквиру које значајно место припада Генералном директорату за регионалну политику. Приликом израде предлога Комисија консултује државе чланице. У доношењу одлука у овој области велики значај

---

<sup>69</sup> Прокопијевић, М., (2005) *Европска Унија*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Београд, стр. 7.

<sup>70</sup> У оквиру Европског парламента Одбор за регионални развој је надлежан за сва питања која падају у делокруг ове политике и то: регионална и кохезиона политика, а нарочито а) Европски фонд за регионални развој, Кохезиони фонд и остали инструменти регионалне политике ЕУ, б) процена утицаја осталих политика ЕУ на економску и социјалну кохезију, ц) координација структуралних инструмената Уније, е) односе са Комитетом региона, међурегионалним организацијама за сарадњу.

има Комитет региона кога Савет и Комисија консултују и то у случајевима које предвиђа овај Уговор и у свим другим случајевима када један од ова два органа то оцени потребним, а посебно у вези са питањима прекограничне сарадње.

Свака држава чланица је дужна да изради Национални стратешки оквир показатеља. У овом програму свака држава чланица дефинише националну стратегију у овој области и наводи све оперативне програме које жели да спроведе на својој територији.<sup>71</sup> Како би знатно олакшала овај посао за државе чланице, Комисија је припремила Стратешке смернице о кохезији у којима су дефинисана начела и приоритети Уније у овој области. Комисија потом доноси одлуку у којој одобрава одређене оперативне програме. Она је такође задужена да у току примене програма врши надзор над спровођењем активности програма, што донекле подсећа на управни надзор националних органа.

Државе чланице имају обавезу да након завршетка програма доставе извештаје Комисији која на основу свих прикупљених извештаја подноси, сваке три године, извештај Европском парламенту, Савету, Комитету за економска и социјална питања и Комитету региона, о оствареном напретку у постизању економске и социјалне кохезије и о начину на који су средства предвиђена у овом члану томе допринела. Извештај, у случају потребе, прате одговарајући предлози.

У данашње време, феномен региона и тема регионализације који се подводе под концепт регионалне политике Европске уније, постали су тако популарни да се њихове различите особености пренебрегавају. С једне стране, „институција региона потпуно је одсутна у правним системима и институцијама многих држава, док друге државе уводе концепте који се међусобно тако широко размимоилазе да се чини немогуће сабити их све у једну категорију“.<sup>72</sup> С друге стране, оно што је заједничко свим државама чланицама Европске уније је „европски“ концепт региона, у смислу регионалне политике Европске уније, креиран са циљем планирања и спровођења развојних политика.

Пре приступања Европској унији земља кандидат је у обавези да утврди одговарајуће статистичке просторне јединице према класификацији коју примењује Европска унија. Класификација статистичких региона утврђује се према NUTS методологији (франц. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*), прописаној у Уредби (ЕЗ-а) бр.

---

<sup>71</sup> Држава чланица има рок од пет месеци од дана усвајања смерница да достави национални оквир Комисији.

<sup>72</sup> Комшић, Ј., (2007) *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе, Београд, стр. 124.

1059/2003 Европског парламента и Савета о доношењу заједничке класификације територијалних јединица за статистику.

Након приступања Европској унији, статистичка класификација се службено прихвата као NUTS региони нове земље чланице те, у складу са поменутом Уредбом, државе чланице не могу мењати постојећу класификацију следеће три године.

Садашња класификација на територији сваке земље чланице утврђује три основна нивоа, NUTS I, NUTS II и NUTS III. Свака територијална јединица NUTS класификације има специфични код и назив, па територијалне јединице на истом нивоу у једној држави не могу бити означене истим називом. Уколико територијалне јединице у две или више држава имају исти назив, додаје се ознака матичне државе.

Први критеријум од ког се полази приликом утврђивања NUTS класификације јесу постојеће административне јединице. Уколико за одређени NUTS ниво не постоје одговарајуће административне јединице, тада се NUTS ниво конституише спајањем потребног броја мањих територијалних јединица, при чему се узимају у обзир и други релевантни критеријуми као што су географске, социјално-економске, историјске и геополитичке прилике, културне и природне околности.

**Табела 1. Стандарди за NUTS класификацију региона**

Категорија	Најмањи број становника	Највећи број становника
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Да би се одредило у коју NUTS категорију сместити одређену групу административних јединица, примењује се стандард одговарајућег броја становника. Европска комисија је утврдила NUTS класификацију као основни критеријум за мерење степена (не)развијености.

Према мишљењу појединих аутора, овај критеријум није одговарајући из два разлога. „Прво, готово сви NUTS II региони нити су довољно велики нити имају довољно хетерогених фактора да би се посматрали као засебне економске целине. Друго, док су неки NUTS II региони велики и имају продуктивних фактора у изобиљу (на пример, Андалузија у Шпанији, Аквитен у Француској, Ломбардија и Сицилија у Италији,

који имају између седам и 11 милиона становника), други су мали и имају мали обим расположивих ресурса (Молизе и Вале д'Аоста у Италији, Риоха и Кантамбрија у Шпанији, који броје између 100.000 и 200.000 становника). Очекивати општи развој јединица које имају толико различите основне потенцијале коси се са здравим разумом, ако не са основама економске теорије<sup>73</sup>.

Региони се, како на нивоу NUTS II, тако и на нивоу NUTS III, међусобно разликују по карактеристикама као што су развијеност инфраструктуре, образовања итд., и да имају различите предности и проблеме који утичу на њихову (не)развијеност. Међутим, поставља се питање проналажења заједничког именитеља који може да послужи као основа за утврђивање свих ових различитости. Имајући у виду да Европску унију чини 27 држава чланица са различитим уређењем које варира од унитарних држава до федерација, са јачим или слабијим регионима, и са 490 милиона становника, неопходно је за то мноштво наћи заједнички именитељ, са циљем међусобног упоређивања, а он је

Номенклатура територијалних статистичких јединица (NUTS). Основни параметри засновани на NUTS класификацији и БДП по глави становника обезбеђују неопходне резултате у смислу података за мерење степена (не)развијености који су веродостојни, унифицирани и редовно ажурирани. Оно што би додатно требало узети у разматрање су и други показатељи развоја како би се омогућио што објективнији приказ степена развијености одређеног региона.

NUTS класификацију треба посматрати као заједнички именитељ за прикупљање, обраду, анализу и дисеминацију квалитетних, правовремених и непристрасних статистичких података и информација, који се прикупљају на нивоу територијално заокруженог дела (региона), са скупом карактеристика које га чине специфичним, а све у циљу добијања објективне слике реалне развијености једног региона.

На основу овако прикупљених података, лакше је доћи до основа за доношење одлука или даљих анализа. У контексту европске интеграције, базирајући се на овако утврђеним статистичким подацима, заснованим на мерилима која су заједничка за читаво подручје Европске уније, утврђује се која су подручја у Европској унији погодна за примену инструмената регионалне политике Европске уније.

На крају, у овом контексту не би требало да заборавимо да производња статистичких података, у виду прикупљања, обраде и анализе података, мора да се заснива на

---

<sup>73</sup> Прокопијевић, М., *Оп. цит.*, стр. 22.

добро развијеној статистичкој методологији и статистичким стандардима. Имајући у виду досадашња искуства и праксу европских земаља, карактеристична су, устаљена и најчешће заступљена три основна модела регионализације. То су: модел економске регионализације, модел регионализације који има карактер административне и функционалне децентрализације и модел политичко-територијалне регионализације.

Модел економске регионализације примењен је у већем броју земаља Европе: у Грчкој, Холандији, Шведској, Савезној Републици Немачкој, Финској и Данској. Иако између ових земаља постоје бројне разлике и „територијалне удаљености“, у суштини, оне припадају моделу регионализације који карактеришу напори на предузимању „корпуса“ посебних привредних мера са циљем да се убрза развој привредно неразвијених или мање развијених делова, одн. региона земље.

Услед асиметрије у економском и социјалном стандарду становништва, настаје објективна потреба „укључивања“ у тзв. државну економску политику регионалног развоја земље.<sup>74</sup> При томе се полази од јасних показатеља економске анализе, са циљем да се предузетим мерама постигне одговарајућа усклађеност привредног развоја на читавом подручју државе. Овај модел не спречава истовремено штивање самосталног, тј. аутономног законодавног и извршног делокруга одређених региона како би се повећао ефекат економске регионализације.

Занимљиво је да је Финска уставно подељена на 12 департмана и 400 општина. Општина је база територијалне поделе, а регион представља јединицу одређеног типа синдиката општина. Политички и административни систем у Данској има три нивоа: централни, регионални и локални. Аутономни статус уживају Фарска острва и Гренланд. У оквиру аутономног делокруга Фарска острва имају законодавну и извршну власт, а Гренланд поседује одређену аутономију и при том има посебан парламент и извршни орган.

У Немачкој се регионална физиономија утврђивала према чисто економским параметрима: проценат резерве радне снаге, ниво дохотка, одн. прихода, и снабдевеност инфраструктуром; ови чиниоци стајали су у односу 2:2:1. Томе треба додати да: центри и подцентри регионалних тржишта рада могу послужити као један од основних критеријума односно тежишта развоја; на територији на којој треба да постоји тежиште

---

<sup>74</sup> Поповић, С., (1983) *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд, стр. 121.

развоја треба да живи најмање 20.000 становника; укупан број тежишта развоја за сваку земљу треба да буде одређен тако што територија на којој ће бити тежиште развоја треба да има средњу цифру од 60.000 становника.<sup>75</sup> Иако мала земља, Финска је подељена на 12 (раније 20) региона. Занимљиво је да процес регионализације, по мишљењу Финаца, може да се одвија само у оквиру и истовремено с процесом демократизације и развијањем институција грађанског друштва.

Модел регионализације који карактерише административна и функционална децентрализација могло би се рећи да је примењен у Француској и Великој Британији. У Француској, регион представља институцију регионалне администрације, релативно аутономну. Наиме, треба нагласити да на институционалном плану постоји: управно-правна аутономија, финансијска аутономија и тзв. специјалност.

Административна (управно-правна) аутономија значи да сваком јавном установом управљају сопствени органи који имају и своју сопствену надлежност. Свака јавна управа везана је за одговарајући територијални ниво (државу, департман, регион општину). Финансијска аутономија значи да јавна управа располаже не само сопственим буџетом него и својом непокретном имовином. Она има не само своје рачуноводство, већ и своје сопствене приходе, непокретности, легате... Специјалности означавају право јавне установе да има своје стручне и професионалне тимове који изражавају логику институције и заступају одговарајући ниво интереса на којем су организоване (јавне установе). У француској варијанти регион се изгледа може више посматрати као административно-државна, а мање као аутономна-територијална јединица.

Поједини аутори сматрају да се регион у неком организационом смислу може узети као децентрализовани колективитет. У вези са питањима регионализма у британској варијанти, ваља имати у виду да је Велика Британија унитарна држава, да је њен парламент политички суверен и да не постоји никаква делегација на регионалном нивоу. Међутим, из функционалних разлога земља је подељена на 8 региона (раније: 11 стандардних региона економског планирања). Шкотска, Велс и Северна Ирска истовремено настоје да постану и административни региони. До 1972. године Северна Ирска је имала једну квазифедералну аутономију са сопственим парламентом и посебном владом.

---

<sup>75</sup> Стојков, Б., (2000) *Процеси регионализације у земљама Централне, Источне и Југоисточне Европе*, Гласник српског географског друштва, Београд, стр. 61.

Модел политичко-територијалне регионализације карактеристичан је за Италију, Шпанију, Португалију и Белгију. Ова врста регионализма се разликује од класичног система федералне државе и од унитарне државе са административном децентрализацијом. У Италији је институција регионализма усвојена Уставом из 1947. године. Региони представљају творевине проистекле из веома дуге идеолошко-политичке дебате која вуче своје корене из прве половине 19 века.

Региони су признати чл. 116 Устава и имају аутономан статус; регион је снабдевен пуном политичком аутономијом. Регион нарочито развија привредни сектор, јавну наставу и образовање, организацију локалних власти и финансијски сектор (уз могућност прописивања непосредних, регионалних пореза). Аутономне заједнице у Шпанији имају политичка, законодавна и још нека друга овлашћења. Регионализам у Шпанији има дубоке корене и произлази из историјских, етничких и економских разлога. Устав Шпаније прецизно одређује не само овлашћења аутономне заједнице (региона) него и поделу надлежности између државе и аутономне заједнице. Белгија је федеративна држава у којој су висока аутономна овлашћења региона утврђена не само начелно белгијским Уставом него и читавим низом федералних закона.

Процеси регионализације у Европској унији наслоњени су на затечене регионалне процесе и моделе у земљама чланицама ЕУ, али су отишли и даље. Примера ради, регионална и локална власт је данас у Европи у појединим земљама организована на следећи начин:

- Белгија има 3 региона, 9 провинција и 596 комуна;
- Данска има 15 региона, 98 општина и 276 комуна;
- Шведска има 24 региона, 279 општина и 3 града;
- Холандија има 11 региона и 817 општина (комуна);
- Финска има 12 региона и 464 општине (комуне);
- Норвешка има 19 региона и 440 општине;
- Француска има 22 региона, 101 департман и 36.394 комуне;
- Шпанија има 17 региона, 50 провинција и 9.212 комуна;
- Италија има 20 региона, 2 провинције и 8.080 општина;
- Енглеска има 8 региона, 54 округа и 484 општине;
- Немачка има 16 лендера (тј. држава чланица федерације које су у ствари микро-регије), 25 бецирка, 235 области и 8.426 општина.



У Европској Унији, као једном од најбогатијих подручја у свету, постоје значајне разлике у стопама раста дохотка међу њеним чланицама. Као главни показатељ привредног развоја углавном се узима бруто домаћи производ – БДП, који означава укупну вредност произведених добара и услуга, најчешће по становнику за годину дана, изражено у новчаним јединицама. У време када су регионалне политике покренуте највећа разлика у дохотку (развијености) између два региона била је 1:7. Крајности су представљали покрајина Хамбург у Немачкој на челу развијености ЕУ региона, а Калабрија у Италији на зачељу. Уласком десет нових чланица 2004. године, и посебно укључивањем Бугарске и Румуније 2007. године, ове разлике су се продубиле.

Путем регионалне политике (солидарности и кохезије), ЕУ покушава да уједначи развој држава чланица, или региона. Диспропорције развоја региона (земаља чланица), односно разлике у животном стандарду, најбоље и најпрецизније мери БДП по становнику према паритету куповне моћи - БДП ППС (*Purchasing Power Standard* – стандард куповне моћи). ППС означава сведену обрачунску јединицу којом се приказује вредност једне исте корпе добара у свим земљама ЕУ. Овим методом, БДП по куповној моћи утврђује се искључивањем разлика у нивоу цена. У обрачун се укључују производи и услуге довољно репрезентативног узорка укупних добара и услуга у земљама ЕУ и ОЕБС (око 3.000 производа) чије се цене прате и снимају у одређеном временском периоду.

Други важан показатељ, индекс БДП-а по становнику (ППС) показује однос дохотка региона (државе) према просеку ЕУ-27. Подаци указују да су регионалне разлике у дохотку ЕУ-27 веома велике, чак 1:10 (мерено по ППС - стандарду куповне моћи). Најнижи доходак од 273 региона ЕУ-27 имају Северозападни регион (ППС 6.000), Северни централни (ППС 6.400) и Јужни централни (ППС 6.600), сва три у Бугарској. Неразвијени региони одликују се и ниским индексима у односу на просек ЕУ, али и високим стопама раста дохотка.

Највиши доходак (као и највиши индекс дохотка од 335.9) има Лондон (ППС 79.400), за њим Луксембург (ППС 63.100), регион Брисела (ППС 55.100), Хамбург (ППС 47.200) Међу регионима нових чланица највиши доходак по становнику има Праг (ППС 38.400), док просек дохотка за ЕУ- 27 износи ППС 23.600. У том светлу регион Лондона има 3.36 пута виши доходак од просека Уније, а Праг само 1.62 пута. У скоро свим регионима нових чланица (осим региона главних градова, као и Малте и Кипра) доходак је испод просека ЕУ-27.

Поред разлика у дохотку међу регионима различитих земаља, велике су и регионалне разлике у дохотку унутар исте земље. У већини земаља ове разлике највеће су између региона главних градова и периферних региона. Ово правило може се применити, како на развијене старе чланице (Британију, Немачку, Француску, Италију, Шпанију и др.), тако и на транзиционе земље, са „традиционално“ неуједначеним развојем, које су недавно примљене у ЕУ. Велики број земаља Уније карактеришу диспропорције развоја веће од 1:2. Тако, у Британији, земљи са највећим диспаритетима, Лондон као најразвијенији регион има 4,3 пута виши доходак од најнеразвијенијег Корнвола. У Француској и Италији, Ил де Франс, односно Ломбардија, дупло су развијенији од Корзике, односно Кампање.

У Бугарској су ови диспаритети приближни; Југозападни регион 2,2 пута је развијенији од најсиромашнијег Северозападног региона. Бројке везане за раст националног дохотка 2000-2008. такође показују да су динамичније расле нове чланице, као и њихови региони. Не рачунајући најмлађе чланице (Румунију и Бугарску), Естонија, Литванија и Словачка (чији је БДП ППС порастао за око 50%) су на челу с најдинамичнијим растом, док су Малта и Кипар на зачељу (са растом од око 25%). И у погледу односа националних економија са просеком Уније, види се, с једне стране брз развој нових чланица, а с друге стране стагнација раста у старим чланицама. Одступања од овог правила постоје у случају Ирске, Грчке, Шпаније и Луксембурга, које и даље бележе раст БДП-а у односу на просек, али и у случају млађих чланица Малте и Кипра, чији удео, ипак, опада.

Једна од теорија тврди да се географски централни регион ЕУ (северозападна Француска, Бенелукс и западни и југозападни део Немачке) натпросечно брзо развијају, управо захваљујући свом положају. Та теорија је послужила као други кључни мотив за покретање регионалних политика, осим регионалних разлика у висини БДП-а.

Када је у питању регионална политика, унија доноси седмогодишње развојне планове који предвиђају финансијску перспективу и начина трошења средстава на дужи период. На пример, у периоду од 2000. до 2006., средства за спровођење регионалних политика била су подељена у два фонда: кохезивни и структурални. Из кохезивног фонда су се углавном финансирани пројекти заштите животне средине и транспортне инфраструктуре. Пре свега фонд је био доступан земљама чланицама Уније, али био је доступан и другим земљама кандидатима, а услов да би се добила средства

из овог фонда је да је у држави у којој се пројекат спроводи, доходак мањи од 90% у односу на просек ЕУ.

Структурални фонд је био подељен у више фондова и сваки од њих је имао свој делокруг активности:

1. Европски фонд за регионални развој чија је намена промовисање уједначеног економског и социјалног развоја у ЕУ и смањивање разлика међу регионима путем: улагања у стварање или одржавање радних места, улагања у развој инфраструктуре и улагања у развој малих и средњих предузећа и иницијативама за локални развој.

2. Европски социјални фонд намењен је сузбијању незапослености, развоју људских ресурса и унапређењу тржишта рада. Овај фонд интервенише у пројектима чији је циљ: интеграција дугорочно незапослених, жена и младих у тржиште рада, унапређење једнаких могућности при запошљавању, побољшање система образовања и тренинга.

3. Европски фонд за руковођење и гаранције у пољопривреди намењен је пољопривреди и селу и то спровођењем следећих акција: улагања у пољопривредна предузећа, помоћ младим фармерима, производња, маркетинг пољопривредних производа и др.

За кохезивни фонд могу да аплицирају региони земље чланице у којима је БДП испод 90% од просека Европске уније. Кохезивни фонд углавном финансира пројекте транспортне инфраструктуре и заштите животне средине.

Нова регулатива за период 2007-2013. садржи одређене измене правила коришћења и организације структурних фондова, али циљеви и мисија регионалних политика у суштини остају исти. Ова регулатива садржи општа правила која дефинишу односе Заједнице, чланица и региона у спровођењу структуралних политика, финансирање пројеката, контролу и евалуацију. Као новина у овом плану наводе се три нова циља, а то су:

- Конвергенција,
- Регионална конкурентност и запосленост и
- Европска територијална сарадња.

Поред општих правила, план за период 2007-2013. садржи и конкретна правила за коришћење сваког појединачног фонда и регулативу о успостављању прекограничних тела која ће бринути о програмима прекограничне сарадње. Држави чланице се даје веће поверење и већа слобода у спровођењу програма. Уколико држава од почетка покаже да је њен систем контроле достојан поверења, то ће значити аутоматско смањење њених обавеза према Комисији.

У новој регулативи правила су поједностављена, редукује се број фондова и ступњева извођења програма. Некада је постојало шест фондова, а по новим правилима постоје само три фонда:

- Европски фонд за регионални развој (European Regional Development Fund – ERDF),
- Европски социјални фонд (*European Social Fund* - ESF) и
- Кохезивни фонд (више није самосталан већ је укључен у циљ конвергенције).

Три нова циља обухватају три циља из периода 2000-2006, као и програме Interreg, Equal и Urban II. Важан део плана регулише квалификованост региона за учешће у пројектима којима се постижу неки од дефинисаних циљева. Постоји граница БДП по становнику преко које регион не може да се квалификује за одређену финансијску подршку, јер се не сматра заосталим.

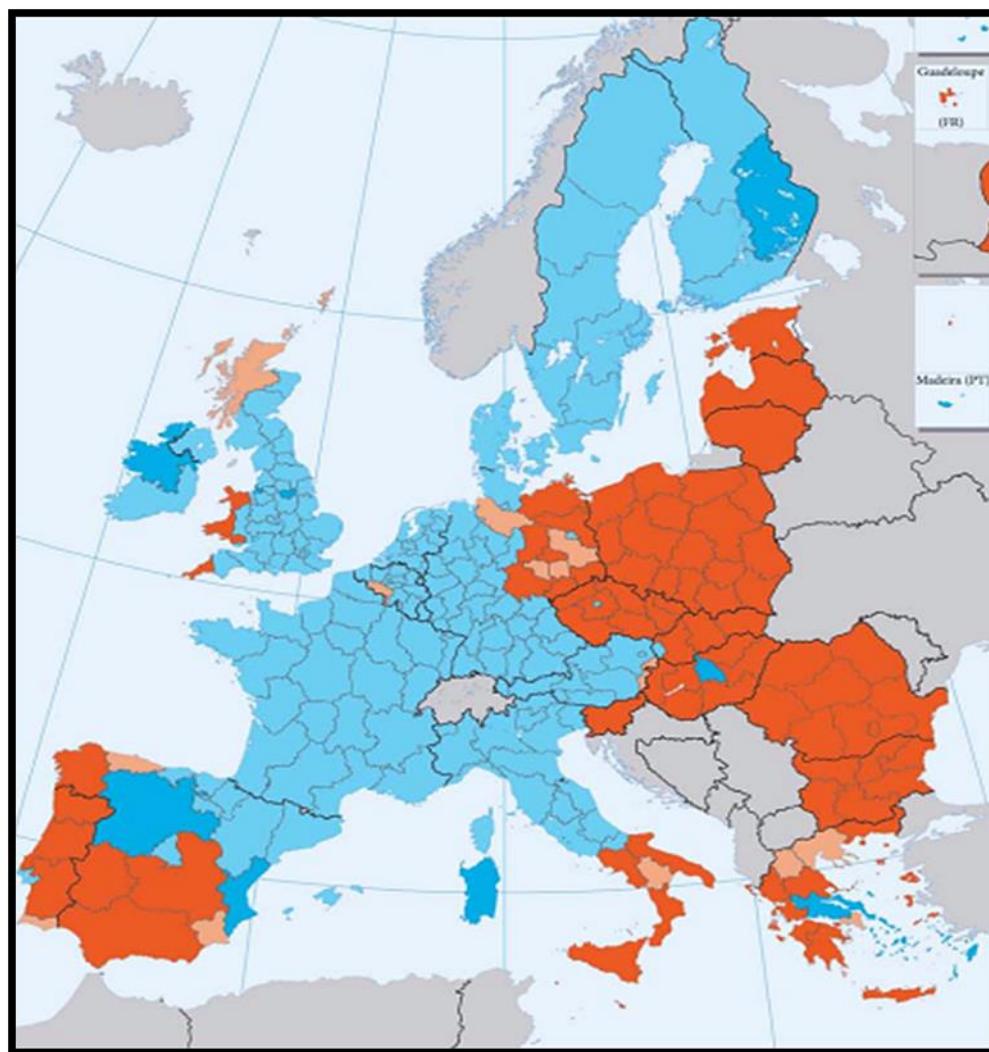
Циљ конвергенција обухвата регионе квалификоване за овај циљ (БДП по становнику мањи од 75% заједнице) и државе чланице које су квалификоване да користе средства из Кохезивног фонда уколико им је БДП испод 90% од просека заједнице. Највећи број региона је из тзв. нових демократија односно из земаља средње и источне Европе. У Бугарској, Естонији, Летонији, Литванији, Малти, Пољској, Румунији и Словенији сви региони су квалификовани за ову врсту помоћи. Све земље источне и средње Европе су квалификоване за коришћење кохезивног фонда, а од западних земаља је квалификован само Португал.





Сви региони који нису квалификовани за циљ Конвергенција или за прелазни подршку, квалификовани су за циљ Регионална конкурентност и запошљавање. Европска територијална сарадња је последњи циљ дефинисан у плану 2007-2013, а његова основна сврха је јачање прекограничне и интеррегионалне сарадње. Неки региони квалификовани за овај циљ такође могу бити покривени и са претходна два циља. Политике из ове области се финансирају из Европског фонда за регионални развој.

У оквиру овог циља постоје три ужа пројекта:

- Прекогранична сарадња (квалификовани су NUTS 3 региони који се протежу уз границу и региони дуж водене обале, удаљени највише 150 км)
- Транснационална сарадња (квалификују се сви региони по одлуци Комисије)
- Интеррегионална сарадња – успостављање мрежа за размену искустава (квалификовани су сви европски региони).

Слика 4. Региони квалификовани за поједине циљеве регионалне политике ЕУ



-  Региони квалификовани за циљ конвергенција
-  Phasing-out региони
-  Phasing-in региони
-  Региони квалификовани за циљ конкурентност и запошљавање

Извор: *Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts, 2007., Office for Official Publications of the European Communities, str. 38.*

Планирана финансијска средства за ове политике за период 2007-2013. износе 347.410 милијарди евра (по ценама из 2007), где је за циљ Конвергенција планирано 81,5% средстава, за циљ Регионална конкурентност и запошљавање 16%, а за Европску територијалну сарадњу 2,5%.

## 5. ДЕФИНИСАЊЕ НОВЕ УЛОГЕ РЕГИОНА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

У новије време битно се мењају и функције региона односно послови региона. Некада је основна функција региона била административно-планска, а сада доминантну улогу имају међународна сарадња и економски развој. Прекогранична сарадња заузима битну улогу савремених региона, где региони различитих држава који су природно упућени један ка другом, формирају специјалне односе ради заштите сопствених интереса и остваривања заједничког циља. Први облик прекограничне сарадње, који је назван еврорегионалним, настао је уз немачко-холандску границу 1958. године под називом *еврорегио*, а међу првим еврорегионима формиран је *Reggio Bassillensis*, на граници Швајцарске, Немачке и Француске.<sup>76</sup>

У западној Европи постоји велики број примера прекограничне сарадње. Један од њих је пројекат „Четири мотора Европе“, који су креирала четири региона: Каталонија (Шпанија), Рона-Алпи (Француска), Ломбардија (Италија) и Велс (Велика Британија), у циљу развоја кооперације и економског просперитета. Сличан пример је и „*Nova Hanza Interregion*“, пројекат сарадње који чине холандске провинције *Drenthe*, *Friesland*, *Groningen* и *Overijssel*, као и немачки лендери Доња Саксонија и Бремен, у циљу јачања регионалног идентитета и економског просперитета.

Постоји такође и сарадња „западномедитеранског ареала“, која се одвија у три региона: Каталонија (Шпанија), Лангедок-Русијон (Француска) и Средњи Пиринеји (граница Шпаније и Француске). У оквиру овог пројекта развијена је и мрежа Цб, преко које сарађује шест главних градова ове области, а постоји подстицај и подршка сарадњи градова у целој Европи.<sup>77</sup>

Комитет региона заузима значајно место у систему власти Европске уније, а његови чланови су представници локалних заједница земаља чланица. Успостављен је 1994. године, и пре свега усмерен на две ствари:

- око  $\frac{3}{4}$  закона ЕУ спроводи се на локалном и регионалном нивоу, па је постало неопходно укључити локалне и регионалне власти у развој и обликовање закона ЕУ.

---

<sup>76</sup> Тодоровић, М., Тошић, Б., Стојановић, Б., *Оп. цит.*, стр. 57.

<sup>77</sup> Ђорђевић, С., (2004) „Региони као највиши ниво организовања локалне власти и значај регионалне интеграције“, у: *Европски стандарди у локалној самоуправи*, ПАЛГО центар, Београд, стр. 66.

- стварањем ЕУ, јавност и грађани остали су удаљени од места доношења одлука и могућности утицаја.

Овај јаз се решава укључивањем изабраних нивоа власти који су ближи грађанима у процес доношења одлука на нивоу Уније.

Три кључна принципа која просежу кроз активности Комитета региона су:

- супсидијарност
- близина – настојање да сви нивои власти буду ближи грађанима, како би грађани знали ко је за шта одговоран, као и право грађана да директно изразе своје мишљење.
- партнерство – неопходност сарадње свих нивоа власти (европске, националне, регионалне и локалне) и свест да су све четири неопходне и да треба да буду укључене у процес доношења одлука.<sup>78</sup>

Скупштина европских региона је веома важна организација на европском нивоу која је имала веома важну улогу у стварању Комитета региона као и промоцији регионализма уопште. За разлику од Комитета региона који је тело Уније, Скупштина европских региона је организација на нивоу целе Европе, а не само Европске уније. Њени чланови могу да буду и земље које нису чланице уније. Основни циљеви скупштине европских региона су:

- промовисање концепта регионалне демократије у Европи и улоге региона у политичким процесима,
- промовисање и лобирање за интересе регионалних власти, с обзиром да су признате као партнер на националном, европском и међународном плану у процесу доношења одлука,
- преузимање одговорности региона у компетитивним областима,
- подршка регионима у заједничким пословима да оптимизују развој и спровођење регионалних политика,
- промовисање диверзитета у Европи и
- развој могућности региона да Европу учини релевантном и блиском грађанима.

Чланица Скупштине европских региона је наша Војводина. Скупштина је усвојила 1994. године „Декларацију о регионализму у Европи“, која представља базу за реформе у земљама које почињу процесе регионализације.

---

<sup>78</sup> <http://www.cor.europa.eu>. (10.10.2013.)

Још једна европска организама која промовише регионе и локалне заједнице је Конгрес локалних и регионалних власти Европе. Настао је у оквиру Савета Европе као консултативно тело. Основна намена овог Конгреса, који је настао 1994. јесте:

- надгледање успостављања и развоја локалне и регионалне демократије у складу са принципима Повеље о локалној самоуправи и
- промовисање добре, квалитетне локалне и регионалне владавине.

Састоји се из два дома: Дома региона и Дома локалних власти. Преко 300 чланова овог Конгреса представља више од 200.000 европских општина и региона. Чланови конгреса су груписани по националним делегацијама и по политичким групама. Један од основних докумената којим се Конгрес локалних и регионалних власти води је Европска повеља о локалној самоуправи. Битну улогу конгрес има и у пружању помоћи новијим члановима организације при увођењу локалне демократије и постизању конкретних резултата. Конгрес саопштава мониторинг извештаје о стању локалне демократије у земљама чланицама. Ови извештаји су оцена ефективне примене принципа установљених у Европској повељи о локалној самоуправи и кључних принципа локалне демократије уопште. Конгрес настоји да пружи помоћ новим демократијама подршком и охрабривањем приликом регионалне и прекограничне сарадње. Због тога Конгрес организује састанке и конференције на локалном и регионалном нивоу, ради анимације шире публике и грађана.

У новије време битно се мењају и функције региона односно послови региона. Некада је основна функција региона била административно-планска, а сада доминантну улогу имају међународна сарадња и економски развој. Прекогранична сарадња заузима битну улогу савремених региона, где региони различитих држава који су природно упућени један ка другом, формирају специјалне односе ради заштите сопствених интереса и остваривања заједничког циља.



### III ДЕО

## КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

### 1. РАЗМЕРЕ РЕГИОНАЛНИХ НЕРАВНОМЕРНОСТИ У СРБИЈИ

У земљама Европске уније, као и у већини европских земаља, успостављени су нови трендови регионализације, који подразумевају формирање унутарнационалних и међунационалних регионалних мрежа са различитим моделима расподеле управљачких функција. Као и многе друге земље, Србија овај метод треба да користи за решавање конфликтних међурегионалних односа.

Међутим, да би се правилно извршила регионализација, потребно је узети у обзир већи број принципа који ће стално бити присутни:<sup>79</sup>

- као и друге друштвене категорије и економски феномени, регионализација је динамична категорија, подложна променама под дејством већег броја фактора;
- на самом старту потребно је имати у виду трајна улога државе у вођењу регионалне политике, деловање економских законитости не само да није довољно за спречавање и ширење регионалних разлика, већ су у неким моментима оне и узрок регионалних деформација;
- треба нагласити да регионализација и децентрализација нису исто - регионализацијом се уређује територија или део територије једне или више држава, а децентрализација се више односи на функционално уређење државе;
- један од основних принципа који мора да се испоштује, је да се регионализацијом не сме нарушити територијални и сваки други интегритет државе;
- свака регионализација мора да обезбеди делове за добру повезаност и сарадњу региона, а посебно за обезбеђење међусобне солидарности, и
- регионализацијом се не смеју нарушити национална, верска или друга права грађана, нити се сме довести у сумњу настојање државе да се у регионализацији не крије потенцијална опасност такве врсте.

---

<sup>79</sup> Мирић, О., (2009) *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 72.

Регионализација би требала да буде веома ефикасан и врло значајан инструмент управљања државом, јак контролни инструмент успостављања равнотеже регионалних развојних диспаратета, као и метод бржег развоја региона. У ширем смислу, регионализација представља инструмент управљања државним ресурсима (природни, економски, културни и демографски), а затим инструмент за интер- регионалну алокацију ресурса.

Процес регионализације Србија је започео доношењем и усвајањем Стратегије о регионалном развоју 2007. године и Закона о регионалном развоју 2009. године. Стратегијом регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, коју је јануара 2007. године усвојила Влада Републике Србије, започет је процес регулисања регионалног развоја. Дефинисана је, пре свега, нова регионална политика заснована на савременим концепцијама институционалног уређења и управљања регионалним развојем.<sup>80</sup>

Законом о регионалном развоју, усвојеним 2009. године, одређени су називи региона и уређен је начин одређивања области које чине регион. Наиме, у члану 4. поменутог Закона наводи се да је регион „... статистичка функционална територијална целина, која се састоји од једне или више области, успостављена за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја, у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу 2, није административна територијална јединица и нема правни субјективитет“. Поред тога, Законом је регулисан и начин одређивања јединица локалне самоуправе које чине област, а затим и показатељи степена развијености региона и јединица локалне самоуправе, разврставање региона и јединица локалних самоуправа према степену развијености, развојни документи, субјекти регионалног развоја, мере и подстицаји и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја.

У складу са овим Законом, Србија је била административно подељена на седам статистичких региона и то: Војводина, Београд, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и регион Косова и Метохије. Уколико наведене регионе посматрамо као NUTS 2 регионе, можемо рећи да их је одликовало актуелно становништво процењено за 2007. годину у интервалу од око 763.000 за Источну Србију, па

---

<sup>80</sup> Аранђеловић, З., Глигоријевић, Ж., (2010) *Регионална економија*, СБЕН, Ниш, стр. 49.

до 1.991.507 лица у Војводини. При томе, нису наведени подаци о броју становника за Косово и Метохију.

Закон је, исто тако, утврдио и критеријуме на основу којих ће се одређивати који региони спадају у развијене, а који у неразвијене регионе. Према развијености, региони се разврставају на оне изнад 75% републичког просека БДП-а по становнику и оне испод тог процента, а јединице локалне самоуправе разврставају се у четири групе.

Разлози који се наводе за увођење регионализације у Србији, огледају се у захтевима који јој се постављају као чланица Савета Европе, као и намери да приступи и другим, много захтевнијим процесима европских интеграција.<sup>81</sup> Успостављање региона, свакако, требало би да значи да је Србија прихватила и да спроводи стандарде које је установила Европска унија и развијене земље. То је, исто тако, требало да омогући да наша земља добије ефикаснију државну управу и организацију, равноправни третман свих грађана, оптимално искоришћење ресурса, затим изградњу капацитета у будућности за прекограничну сарадњу и искоришћавање фондова Европске уније, као и могућност да се Србија представи на међународном плану на најбољи могући начин. То значи да је Србији, свакако, била неопходна подела земље на статистичке регионе, што је и један од услова коришћења средстава из европских фондова, као и инструмент за уједначавање насталих регионалних разлика и ефикаснију регионалну сарадњу. И овај процес се назива регионализацијом, али није реч о регионализацији у политичком смислу, то јест о стварању јединица са својом аутономијом и влашћу, већ о територијама које ће служити у статистичке сврхе. Најзначајније јединице у овом случају су NUTS 2 и NUTS 3 јединице.<sup>82</sup>

Статистичка регионализација Србије извршена Законом о регионалном развоју из 2009. године измењена је већ 2010. године. Наиме, предлог Министарства економије и регионалног развоја о подели Србије на пет статистичких региона усвојен је у Народној Скупштини Републике Србије 5. маја 2010. године. Као статистички региони одређени су следећи и то: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије, регион Косово и Метохија. Дакле, поред

---

<sup>81</sup> Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А., Радовић, З., (2003) *Регионализација Србије*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, стр. 119.

<sup>82</sup> Станчетић, В., (2009) *Регион као развојна перспектива у ЕУ*, Службени гласник, Београд, стр. 96.

града Београда, Војводине и Косова и Метохије, Србија има још два региона и то: Југоисточни регион са седиштем у Нишу и Централни регион са седиштем у Крагујевцу.

Регион Београда чини само град Београд, пошто је то једна статистички заокружена целина, институционално повезана. Град Београд је, истовремено, и субрегион, а на нивоу класификације NUTS 4 је подељен на приградске и градске општине (Обреновац, Младеновац, Лазаревац, Барајево, Гроцка, Сопот, Сурчин).

Регион Војводина има три субрегиона: Банат, Бачку и Срем, а Космет чине два субрегиона: Косово и Метохија.

Југоисточни регион обухвата следеће округе и то: Борски, Тимочки, Пиротски, Нишавски, Јабланички, Пчињски и Топлички округ односно Југоисточни регион обухвата три субрегиона и то: Тимочко-борски, Јабланичко-пчињски и Нишки (Нишавски, Пиротски и Топлички округ).

Централни регион обухвата остале округе, без Београда и аутономних покрајина. Смедервски округ припојен је региону Западна Србија који је назван Централни регион. Осим тога, Браничевски округ (са центром у Пожаревцу), такође, је у Централном региону због значајних привредних и саобраћајних токова између Пожаревца и Смедерева, као и Крагујевца. Расински округ је, због веће упућености на север него на југ, као и због веће територијалне компактности регионалних целина, такође, у Централном региону. Централни регион је састављен од четири субрегиона и то: Подунавља (Браничевски и Подунавски округ), Шумадијско-поморавског субрегиона, Ваљевскомачванског и Југозападног субрегиона (Рашки, Златиборски и Моравички округ).

**Табела 2. Површина и број становника (пет статистичких региона Србије)**

	Површина региона (у 000 км <sup>2</sup> )	Број становника региона (у милионима)
<b>Београд</b>	3,2	1,6
<b>Војводина</b>	21,5	2,0
<b>Централни регион</b>	31,9	2,4
<b>Југоисточни регион</b>	20,9	1,4
<b>Косово и Метохија</b>	10,8	2,0

*Извор: РЗС, Статистички годишњак Србије 2008.*

Изменом Закона о регионалном развоју Србије обезбеђена је симетрична регионализација од пет региона са по око два милиона становника и са, приближно, истом површином у квадратним километрима, што је један од предуслова за једноставније добијање и реализацију средстава из предприступних фондова Европске уније.

Према нивоу развијености, статистичке регионе наше земље можемо поделити у три категорије и то: развијени региони - Београд и Војводина, средње развијени региони - Централни и Југоисточни регион и неразвијени регион - Косово и Метохија.

„Без економске једнакости нема националне равноправности” - синтагма, која датира још од почетка 60-тих, представљала је суштину концепта регионалне политике, односно, регулисања међурегионалних односа. Требало је, после иницијалних напора у остваривању метода индустријализације, омогућити бржи развој свих региона, са тежиштем на бржем развоју неразвијених региона, како би се смањиле регионалне диспропорције и остварио принцип равномерности.<sup>83</sup> Наравно, од равномерности током протеклих шест деценија у Републици Србији (а и на подручју бивших република) остало је врло мало, не само да није дошло до „револуционарних скокова”, нити до смањења регионалних разлика, већ се, једино, може говорити о претераном (чак и теоријски) оптимизму.

Појам „неравномерност” услед своје неодређености и различитог значења и аспеката сагледавања, узроковао је доста теоријских нејасноћа и погрешних интерпретација. Сам појам „равномерност регионалног развоја”<sup>84</sup>, има два аспекта посматрања: социо-политички и економски, због чега се равномерност и третирала или као социо-економски циљ, или као метод индустријализације.

Феномен „равномерности регионалног развоја” би се могао најкраће дефинисати као стварање „једнаких могућности за све људе”, али из чињенице да једнаке могућности имају многобројне економске, социјалне и политичке аспекте, произилази да је једнакост вишезначна вредност. У основи процеса стварања једнаких шанси за све регионе налази се доминација економских односа, тј. примат економског фактора. Стална међусобна испреплетаност економског и социјалног утиче на смањење, прво, релативних, а у каснијој (зрелијој) фази, и апсолутних међурегионалних разлика.

---

<sup>83</sup> „Та неравномерност је једна од великих тешкоћа у садашњој привредној изградњи наше земље. Али не само то! Начело братства и јединства наших народа, на коме почива наша држава, категорички тражи уклањање те неравномерности. Томе укидању ми можемо приступити на два начина: или једним општим нивелирањем на бази постојећег привредног стања или путем индустријализације.” (Кидрич, Б., (1948) *О неким проблемима наше индустријализације*, Привредни проблеми ФНРЈ. Београд).

<sup>84</sup> Михаиловић, К., „Динамика односа између сектора и региона”, „Неразвијена подручја Југославије”, „Регионални аспект дугорочног развоја”, „Економска стварност Југославије”, Економски институт, Београд.

Међутим, под појмом „равномеран регионалан развој”, најчешће се, подразумева балансиран, уравнотежен, пропорционалан територијалан развој, као метод развоја неразвијених подручја. Суштину „пропорционалног развоја” не треба посматрати статички, већ као „процес сталног успостављања пропорционалног развоја сектора и грана”. Овако схваћена равномерност сасвим је погодна за објашњавање унутар-регионалних односа, али се њена прагматичност смањује стављањем у фокус међурегионалних односа.<sup>85</sup> Ипак, пракса је показала, да је превазилажење двојаког карактера равномерности (као социо-политичког циља и као метода развоја) могуће, тек на одређеном нивоу развијености читаве привреде.

### **1.1. Узроци регионалних неравномерности у Србији у периоду пре транзиције**

Распадом СФРЈ многи проблеми из домена привредног развоја и привредног система остали су отворени и нерешени. Један од њих, налази се у области регионалног развоја новонастале државе. Проблеми регионалног развоја Србије бројни су и доста сложени. Манифестују се првенствено у израженој територијалној неравномерности нивоа развоја, структурним неусклађеностима, материјалним ограничењима, неусавршеним институционалним решењима и неповољним демографским токовима. Проблеми регионалног развоја последњих година „утопили“ су се у општу економску кризу земље и потиснути су у други план. Осиромашена привреда и становништво, драстичан пад стопе привредног раста, дугогодишња економска изолација од стране међународне заједнице и мноштво других економских и политичких проблема, додатно отежавају решавање питања регионалног развоја Србије.

Имајући у виду искуство из претходне Југославије, у којој су републике и покрајине узимане као региони, предности и значајне недостатке таквог приступа, као и битно измењен амбијент, произилази да је нужно другачије приступити регионалном развоју у будућности. У том контексту потребно је дефинисати један комплексан гранско – регионални приступ који би уважавао територијалну поделу рада и специјализацију региона на бази компаративних предности сваког подручја. Осим тога, регионална проблематика мора се укључити у целину развоја, а регионална политика мора бити инте-

---

<sup>85</sup> Највише присталица, што је и разумљиво, ова теорија имала је у бившим социјалистичким земљама (Бугарска, Источна Немачка, Чехословачка, Пољска), са различитим подваријантима око неких питања.

грални део економске политике. Потребно је јасно разграничити регионални развој као дугорочну стратегију од регионалног развоја у садашњим драматичним економским и политичким условима.

Регионални приступ изучавању привредног развоја Србије базирао се на више-деценијској хипотеци основних проблема из ове области, који су различити, и по тежини неједнаки. У састав нове државе Србија је ушла са неповољним наслеђеним стањем из претходног периода. Један од основних узрока неповољног регионалног развоја Србије после Другог светског рата налазио се у малом обиму и неповољној структури инвестиција, како у подручју Централне Србије, тако и у Војводини и Косову и Метохији. Све је то имало за последицу:

- да је Централна Србија све до краја седамдесетих година носила обележја региона у заостајању, а почетком осамдесетих година овај регион се сврстао у ред неразвијених подручја;
- да је Војводина после Другог светског рата попримила скоро сва обележја депресираних региона са врло препознатљивим проблемима за овај тип региона;
- да је Косово и Метохија био и остао најнеразвијенији регион у претходној и садашњој Југославији.

Регионална неравномерност, недовољна развијеност великог дела територије републике, структурни несклад материјалних, институционалних и других услова на једној страни и расположивост природних, људских и других ресурса на другој страни, представљали су основно обележје регионалног развоја Србије у регионалном развоју Србије.

Неравномерност у регионалном развоју Србије манифестовала се у стварању поларизованих носилаца привредног раста. Концентрација снага посебно је изражена у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу, Приштини и другим субрегионалним центрима раста. У овим центрима долазило је до развоја, изван рационалних граница, радно – интензивних, ниско – акумулативних делатности, односно оних капацитета који су најбрже ублажили популациони притисак и растуће проблеме незапослености.

Са друге стране, на неразвијеним подручјима у Србији дошло је до репродуковања такве привредне структуре да би се колико толико спречили неповољни миграци-

они токови демографска пражњења.<sup>86</sup> Тако је дошло до тога да смо имали предимензиониране капацитете чак и у подручјима где су постојали услови (природни и други) за развој много разноврсније привредне структуре. И поред тога што је у дужем временском периоду, развој неразвијених подручја представљао један од стратешких циљева развојне политике, у пракси се ти резултати нису остварили. Поларизација је перманентно вршена у корист северних-развијених региона.

Разлике у нивоу развијености, како између глобалних региона (Централна Србија, Косово и Метохија и Војводина), тако и унутар региона (између општина) све више су се увећавале. Мерено друштвеним производом по становнику однос најразвијенијег и најнеразвијенијег региона у другој половини 90-их година износио је 5,6:1. Унутар три глобална региона та разлика је много израженија. Најнеразвијенија општина у Војводини достиже 71%, у Централној Србији 24% а на Косову и Метохији 4,9% просека дохотка по становнику, док ни једна општина на Косову и Метохији није прелазила 55% тог просека. Најзначајнији актуелни проблеми у регионалном развоју Србије су следећи:

- Наставак неповољних тенденција у сва три макро економска региона Србије и после 1991. године;
- Нису отклоњени најзначајнији развојни ни институционални узроци који су довели до напред изражене тенденције;
- Неповољни ефекти на реализацији и синхронизацији економских токова поларизације и дисперзије;
- Проблеми у стању и разликама у изграђености привредне и комуналне инфраструктуре;
- Проблеми развоја недовољно развијених региона, општина и насеља на територијама општина, итд.

Регионална неравномерност, недовољна развијеност великог дела територије Републике, структурни несклад материјалних, институционалних и других услова на једној страни и расположивих природних, људских и других ресурса на другој страни, представљају основно обележје регионалног развоја Србије и после 1991. године. Имајући у виду релативно кратак временски период и нагомилане развојне проблеме у про-

---

<sup>86</sup> Росић, И., (1995) „Регионални аспект привредног развоја Србије“, Зборник радова „Проблеми развоја и структурне промене привреде Србије“, Ниш, стр. 105.



теклих неколико година, скоро да се може рећи да су се и развојни и институционални узроци неравномерног територијалног размештаја производних снага само увећали.

Проблеми регионалног развоја последњих година „утопили“ су се у општу економску кризу земље и потиснути су у други план. У почетку транзиције, упоредо са распадом земље, институције и механизми за државну регулацију регионалног развоја су прилично демонтрани. Као замена формирана је нова концепција територијалних структурних политика заснована на интегралном планирању употребе простора и његове дезагрегације на парцијалне политике балансираног територијалног развоја. Међутим, због укупне националне структуре, политичких и економских односа, као и односа с релевантним међународним окружењем, ове политике нису операционализоване, нити су утврђени критеријуми за нову поделу по макрорегионима и њихову класификацију у циљу одређивања адекватног садржаја регионалне развојне политике.

Полазећи од макроекономских региона који су били прихваћени у регионализацији бивше СФРЈ, анализираћемо посебно Војводину, Централну Србију и Косово ( до 1997. године). Анализом кретања запослености у Србији уочавамо да је 1952. године било запослено, у друштвеном сектору 583.000 радника, од чега је на Централну Србију отпадало 1.001.932 радника, на Војводину 411.060 радника и на Косово и Метохију 102.468 радника. Запосленост у Србији у 1981. години износила је 2.225.441 радника, од чега је у Централној Србији било 1.482.704, у Војводини 560.034 и Косово и Метохији 182.703 радника.

Од 1980. до 1991. године дошло је до стагнације у привреди Србије што се одразило и на значајно успоравање раста запослености у периоду 1981-1991. година. У читавој овој деценији, у друштвеном сектору привреде Србије запослено је свега око 70.000 лица, тако да је укупна запосленост у привреди Србије 1991. била 2.295.494, од чега је на Централну Србију отпадало 1.579.037, Војводину 559.945 и Косово и Метохију 156.506 радника.

До значајних промена у степену запослености почетком новог миленијума скоро да није ни дошло. Настављена је тенденција смањена степена запослености што ће у будућности привредног развоја Србије имати озбиљне импликације. Дубља анализа степена запослености у Централној Србији и Војводини наводи нас на размишљање да је овај проблем изражен са посебном тежином имајући у виду чињеницу да је степен незапослености и у Централној Србији и у Војводини пет до шест пута већи од дозвољеног према међународним критеријумима што доводи до тога да се из године у годи-

ну повећава број лица у Србији која траже запослење. У периоду од 1999. до 2002. године тај број је повећан за око 300.000 лица. Укупан број лица која су тражила запослење у Србији 1999. године износио је 699.513 а у 2002. години 962.310.

**Табела 3. Друштвени производ по гранама 2001. године**

	Централна Србија	Војводина	Косово и Метохија
Индустрија	32,4%	37,1%	-
Пољопривреда	21,6%	30,1%	-
Шумарство	0,4%	1,0%	-
Водопривреда	0,1%	0,7%	-
Грађевинарство	4,7%	5,5%	-
Саобраћај и везе	12,7%	5,1%	-
Трговина	15,3%	12,0%	-
Угоститељство	2,5%	1,2%	-
Занатство (производни део)	2,5%	1,9%	-
Комуналне службе (производни део)	1,4%	1,2%	-
Остале производне делатности)	6,4%	4,2%	-

*Извор: Статистички годишњак Југославије, СЗС, Београд, разне године*

Посматрањем структуре производње по економским регионима Србије, могу се извести следећи закључци:

- У Централној Србији као економском региону доминантно учешће у структури привреде припадало је индустрији, док је пољопривреда била на другом месту што указује да је овај регион носио обележја региона у заостајању са граничним вредностима за неразвијена подручја.
- У Војводини као макроекономском региону, пре свега због природних специфичности, у читавом посматраном периоду бележимо високо учешће пољопривреде у формирању друштвеног производа, чак и преко 30% (тачније 2001. године 30.68%). Учешће индустрије у овом региону такође је највеће, међутим, када се изврши анализа структуре саме индустријске производње долазимо до сазнања да у Војводини не постоји витални носилац раста, односно одговарајућа формативна снага која би могла да измени структуру привреде на овом подручју.
- За Косово и Метохију (до 1997. године) карактеристично је било натпросечно учешће пољопривреде у стварању друштвеног производа што указује да је ово био најзаосталији економски регион. Релативно високо учешће индустрије у

формирању друштвеног производа на Косову и Метохији представљало је пре одраз неразвијених осталих привредних грана и привреде у целини, него одраз високе развијености сам индустрије.

Сагледавањем структуре привреде Србије, односно њених макроекономских региона можемо закључити да је она била доста неповољна и да као таква представља значајну баријеру укупном привредном развоју и пререструктурирању привреде у оквиру њене транзиције.

## **1.2. Узроци регионалних неравномерности у Србији у транзиционом периоду**

Проблеми регионалног развоја Републике Србије огледају се у регионалним диспропорцијама нивоа развијености појединих подручја, неразвијености великог броја општина, структурним неусклађеностима, институционалним проблемима, неповољним демографским кретањима и материјалним ограничењима. Наиме, регионалне диспропорције у степену развијености у Републици Србији су највише у Европи, и из године у годину се повећавају (однос најразвијеније и најнеразвијеније општине се увећао, са 1:19 у 2000. години на 1:26 у 2004. години).<sup>87</sup>

И поред економског раста у периоду 2000 – 2005. године, сваки десети становник Републике Србије је сиромашан, што се може објаснити ефектом транзиционих промена у функционисању економског система, али се узрок делом може наћи и у недостатку оперативних знања која су требала превести постављене циљеве програмских докумената у конкретне мере и активности. Генерално, може се рећи да је незапосленост основни генератор сиромаштва. У периоду привредног развоја Републике Србије после 1991. године, можемо рећи да један од основних узрока неповољног регионалног развоја налазимо у малом обиму и неповољној структури инвестиција како у подручју Централне Србије, тако и у Војводини и Косову и Метохији.<sup>88</sup>

У укупном привредном развоју Републике Србије, посебну тежину представљају огромне регионалне неравномерности с обзиром на чињеницу да су досадашњи токови

---

<sup>87</sup> Влада Републике Србије, Министарство финансија, (2006) *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године*, Београд, стр. 178.

<sup>88</sup> Росић, И., Веселиновић, П., (2006) *Национална економија*, Економски факултет, Крагујевац, стр. 399.

привредног развоја проузроковали пренаглашене диспропорције између појединих региона, између регионалних центара и окружења, села и града.

Осим тога, колапс појединих привредних система и процес транзиције утицали су да се параметри неразвијености још више продубе на традиционално неразвијеном Југу Србије<sup>89</sup> и подручју Старог Раса<sup>90</sup>, као и да се, некада развијена индустријска подручја Републике Србије, данас налазе у јако тешкој економској и социјалној ситуацији, што је иницирало појаву нових подручја неразвијености (Источна Србија, делови централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије) и девастираних подручја<sup>91</sup>.

У протекле три деценије Република Србија је примењивала теоријску концепцију регионалног развоја карактеристичну за све социјалистичке земље. Наиме, регионални развој је подељен на економски раст, који се концепцијски заснивао на размештају производних снага, и на социјални развој, који обухвата алокацију социјалних служби и других непривредних активности. Између ова два аспекта регионалног развоја није постојала дубља међусобна функционална повезаност. Показало се да традиционални концепт размештаја производних снага не може послужити као довољно развијена и поуздана основа за координацију између сектора и региона.

Степен нараслих регионалних „асиметричности“ између развијенијег севера и неразвијеног југа Србије, најбоље илуструју следеће актуалне перформансе подручја (општина):

- Град Београд, са 21% укупног становништва (4% простора Републике Србије), запошљава 29,6% становништва, у стварању националног дохотка прерађивачке

---

<sup>89</sup> Подручје Југа Србије чине општине Јабланичког (Бојник, Власотинце, Лебане, Лесковац, Медвеђа и Црна Трава) и Пчињског округа (Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Врање, Прешево, Сурдулица и Трговиште).

<sup>90</sup> Подручје Старог Раса чине општине: Прибој, Пријепоље, Тутин, Сјеница, Нова Варош и Нови Пазар.

<sup>91</sup> Влада Републике Србије је 2004. године усвојила Уредбу о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја Републике Србије („Службени гласник РС”, број 58/04) на основу које је донела Одлуку о одређивању девастираних подручја (општина) Републике Србије („Службени гласник РС”, 63/04). Према Уредби, статус девастираних подручја стекле су општине: Мајданпек, Бор, Прибој, Медвеђа, Књажевац, Пријепоље, Крагујевац, Лозница, Лесковац, Краљево, Шид, Рашка и Димитровград. У 2006. години списак је проширен за још три општине: Власотинце, Сврљиг и Куршумлија.

индустрије учествује са 25,6%, и у коме ради више од половине високостручног кадра Републике Србије.

- Најнеразвијеније подручје Републике Србије обухвата општине на подручју Топличког, Јабланичког и Пчињског округа, као и општине Старог Раса, што чини укупно 23 општине, односно 11% укупне територије Републике Србије, на којем живи 10,8% становништва, у стварању националног дохотка прерађивачке индустрије учествује са, свега, 5,2% и запошљава 7,9% укупно запослених у Републици Србији (2004. година).

Генерално, идентификовани проблеми недовољно развијених подручја Србије леже, пре свега, у недостатку квалификоване радне снаге, у неразвијеним инфраструктурним капацитетима, у натпросечном недостатку предузетничке иницијативе и специфичног знања. Може се закључити да Републику Србију данас карактерише биполарна привредна структура региона, тј., урбано – индустријски тип и аграрно – рурални тип региона.

Проблеми неуравнотежене просторне дистрибуције привредне и социјалне инфраструктуре и структурних неизбалансираности између појединих региона и регионалних центара, приказани су као мање приступачна подручја и насеља, са дневним миграцијама и са тим у вези индивидуалним и социјалним трошковима, неефикасном, скупом и недовољно опремљеном инфраструктуром што се огледа у светлу деградираних подручја. Демографски притисци на шира градска, приградска подручја, допринела су ширењу спектра активности које су смештене између градова и њиховог ширег окружења. Наиме, физичка трансформација насеља, која има за последицу урбану неизбалансираност, резултат је социјалног реструктурирања становништва.

С друге стране, традиционална рурална подручја, са још увек доминантном пољопривредном производњом, једва да доприносе подизању животног стандарда. Такође, развојни гепови су посебно типични за приграничне општине. Ова подручја имају значајан недостатак радних места и низак образовни ниво активног становништва, што је основни компаративни недостатак унутаррегионалног конкурентског потенцијала.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Влада Републике Србије, Министарство финансија, (2006) *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године*, Београд, стр. 178.

У току транзиције разлике у регионалној дебалансираности Републике Србије су порасле. Највеће разлике односе се на демографске карактеристике, људски потенцијал, привредну структуру и ефикасност, услове социјалне и економске инфраструктуре, проблеме заштите животне средине и унутрашње хомогености (учешћа општина у регионима са статусом подручја који имају посебне развојне проблеме)<sup>93</sup>. Анатомија економског пропадања може се мерити низом показатеља, али најсликовитија је анализа коефицијента варијације народног дохотка по становнику, степена незапослености, изворних буџетских прихода, развијености путне инфраструктуре и Индекса хуманог развоја.

Нарасле регионалне разлике често су резултат неефикасног коришћења локалних развојних потенцијала региона. Убрзано успостављање институционалних услова за доследнију и, према томе, креативнију и ефикаснију регионалну политику, треба да резултира у смањивању регионалних проблема и у повећању унапређења локалних развојних потенцијала широм земље.

Постоје два основна узрока великих регионалних разлика у нивоу развијености у Републици Србији. С једне стране, реч је о последицама убрзаног процеса социјалистичке индустријализације и урбанизације у претходним деценијама, који је имао обележја екстензивног и спонтаног развоја са снажним аутархичним одликама, не само на нивоу великих регионалних целина, већ и у оквиру локалних заједница. Овај процес често је био праћен нерационалним просторним размештањем економских активности што је било последица нетржишне алокације фактора производње и давања већег значаја секторским у односу на структурне и просторне критеријуме.

С друге стране, велике разлике у развијености појединих делова Републике Србије последица су непостојања неопходног институционалног оквира за равномернији регионални развој. Република Србија још увек нема закон, стратегију и политику регионалног развоја, а такође, није изграђена ни институционална мрежа (регионалне развојне агенције, регионалне финансијске институције и сл), која би представљала кадровску, организациону и програмску подршку неразвијеним подручјима. Због оваквог институционалног вакуума, држава није у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све тежи положај појединих општина, па и читавих реги-

---

<sup>93</sup> У радном тексту Закона о подстицању равномерног регионалног развоја Србије дефинисани су критеријуми на основу којих се одређују подручја помоћи – подручја са посебним развојним проблемима.

она (области) као што су Југ Србије, Борски басен (Источна Србија), Стари Рас и некадашњи индустријски центри са растућим економским, социјалним и политичким тензијама.

Ограничења која представљају озбиљну препреку у дефинисању и спровођењу регионалне политике, која ће се заснивати на савременом концепту регионалних политика развијених, а пре свега, земаља ЕУ, могу се груписати у неколико основних:

- Приступ регионалном развоју Републике Србије има своја ограничења у досадашњем развоју, који се темељи на наглашеном секторском, а не на интегралном концепту, што се најбоље види из бројних неусклађених акција ресорних министарстава и других државних институција. Секторски приступ резултирао је, међу осталим, преклапањем, некоординираношћу, концентрацијом само на одређене сегменте развоја, чиме је онемогућено постизање синергетских ефеката.
- Законско ограничење. Још увек није донет јединствени законски акт који би суштински регулисао проблематику регионалног развоја Републике Србије, а имајући у виду да је претходни Закон из 1995. године<sup>94</sup> који је регулисао проблематику неразвијених подручја, престао да важи.
- С претходним ограничењем је у директној вези и недостатак јасног, целовитог и законски утемељеног институционалног оквира<sup>95</sup> за спровођење регионалне политике. Недефинисан институционални оквир резултирао је изостанком координираног планирања развоја, недовољном повезаношћу општина и округа при дефинисању развојних иницијатива, протока информација и усклађивања националних, регионалних и локалних развојних циљева и приоритета – с циљем оптималног искоришћавања целокупних развојних ресурса и потенцијала земље.

---

<sup>94</sup> Децембра 1995. године усвојен је Закон о недовољно развијеним подручја РС за период до 2005. године. Овај закон је прецизирао критеријуме којима се одређују неразвијена и најнеразвијенија подручја у Србији. Од јануара 2005. године не постоји ни један закон који би регулисао статус неразвијених општина, а тиме и могућности приоритетног подстицања улагања у њихове привредне и непривредне активности.

<sup>95</sup> У смислу надлежних установа; наиме, октобра 2005. године формиран је Савет за регионални развој и регионалне капиталне инвестиције као координирајуће тело. Међутим, на регионалном нивоу, за усмеравање, спровођење и мониторинг политике регионалног развоја, као и припрему регионалних стратешких програма, није надлежна ни једна институција. Према радном тексту Закона о подстицању равномерног регионалног развоја ове активности обављале би регионалне развојне агенције.

- С процесом децентрализације, који је уско везан за регионалну политику и спровођење начела субвенционисаности, се касни. Ниво децентрализације тренутно у Републици Србији је изузетно низак<sup>96</sup>, па је с тога неопходно степен децентрализације, постепено, подићи на виши ниво.
- Неадекватно праћење и вредновање улагања и усмеравање државних подстицаја у неразвијена подручја, недовољна транспарентност и некоординираност, представља додатно ограничење за размаравање ефеката државне помоћи (кроз улагања Фонда за развој, ресорних министарства, фондова и дирекција). Непостојање система за праћење утрошених средстава, изостанак евалуације ефеката коришћених средстава, непостојање јасних процедура и критеријума за доделу финансијских средстава, као и основног инструмента – закона – који би дефинисао неразвијена подручја и услове за њихово подстицање, ограничавајуће делује на ублажавање регионалних диспропорција у Републици Србији.

### **1.3. Анализа регионалних неравномерности Србије (NUTS 2)**

Доношењем основног закона и 20 подзаконских аката, Србија је у периоду 2009-2012. године успостављала институционални оквир регионалног развоја. Унапређивање законских решења је било усмерено на методолошке, подстицајне и програмске приоритете стратешки важних подручја и сектора у циљу заустављања тренда негативних регионалних кретања на све ширем подручју Републике.

Међутим, наслеђена вишедеценијска неравномерност територијалног размештаја друштвеног фонда рада (капитала и запослености) и његова концентрација и централизација узроковала је заостајањем подручја у развоју и његовим интензивирањем услед утицаја других фактора - реформских и рецесионих процеса. Друштвена интервенција је била селективна и недовољна, системски недовољно заокружена, што је допринело да се разлике у развијености повећавају и мултипликују. Основне карактеристике регионалне развојне карте Србије у 2012. огледају се у следећем:

Асиметрије у Србији огледају се не само између развијених и неразвијених подручја, већ и између градова и општина, као и између самих градова, између руралног и урбаног подручја, као и између општина унутар групе неразвијених, економско перспективних наспрам девастираних центара, између административних центара и њиховог

---

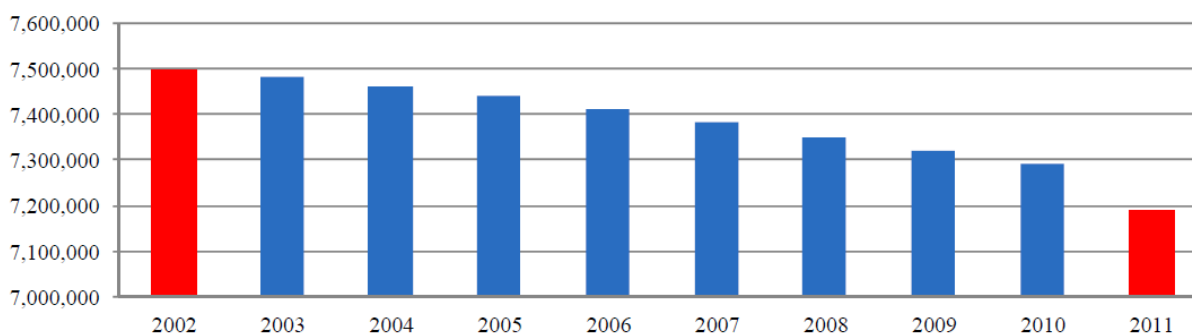
<sup>96</sup> Степен децентрализације би требао бити, у овој фази развоја, најмање 20-25%.



залеђа, приграничних наспрам осталих општина, општина на инфраструктурним коридорима наспрам општинама са тек 20% путева са савременим коловозом, итд.

Београдски и регион Војводине остварују 2/3 БДП-а Србије. Регионална екстремна дисперзија и стварања БДП-а је у Београдском (око 40%), наспрам региона Јужна и Источна Србија (14,5%).

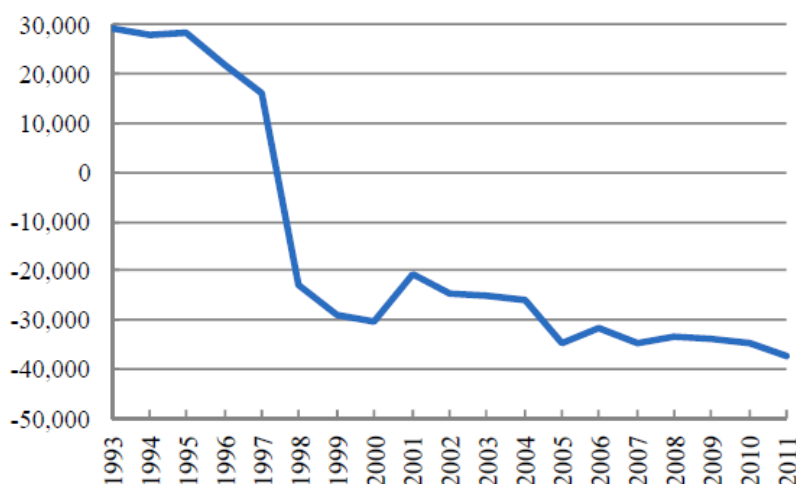
**Графикон 3. Број становника Србије 2002-2011. година**



Извор: Републички завод за статистику

Регионална демографска поларизација Србије последица је бројних друштвених и економских фактора. Србија је за само једну деценију изгубила 4,5 пута више становника него у претходном међупописном периоду и регресирала на број становника од пре 40 година. Популациони дисбаланс показује, на једној страни, позитивна кретања само у већим градским центрима и неколико мешовитих општина, за разлику од демографске девастације приграничних (цео Банат) и неразвијених подручја.

**Графикон 4. Природни прираштај Србије 1993-2011. година**



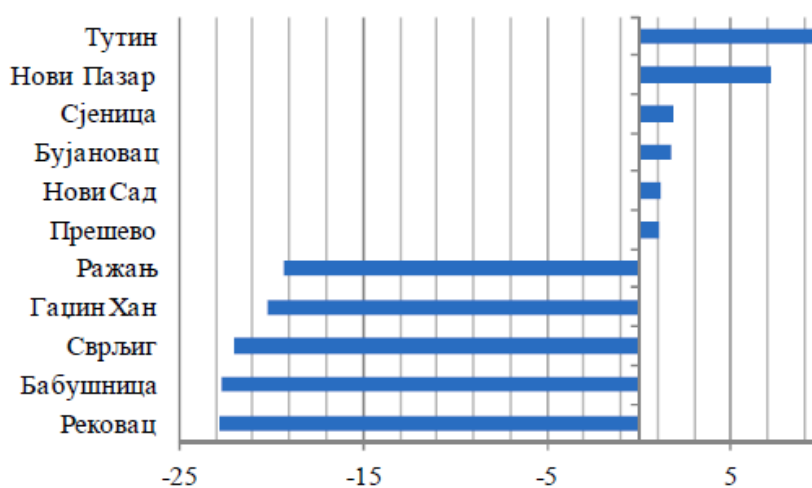
Извор: Републички завод за статистику

Мултипликован негативан ефекат ових кретања одражава се на бројне сегменте - запосленост, урбанизацију, социјални амбијент, здравствени, итд. Померања у старос-

ној структури одражавају се на социјалну структуру становништва, јер се сваке године повећава број пензионера. Претходну деценију обележило је просечан годишњи раст пензионера за 1,5%. У контексту основних економско-демографских карактеристика Србије је и податак да је за пола века осам пута више пензионера, као и да издржавано становништво чини чак трећину укупног.

Резултати пописа 2011. године указују на присуство, али и повећање интензитета неповољних демографских појава и процеса са којима се Србија суочава последњих деценија. Неповољне прилике обухватају природно и механичко кретање становништва, чије се последице одражавају на демографским структурама, а резултат су економских, социо- психолошких и др. фактора.

**Графикон 5. Стопе природног прираштаја, регионални екстрими, 2011. године**



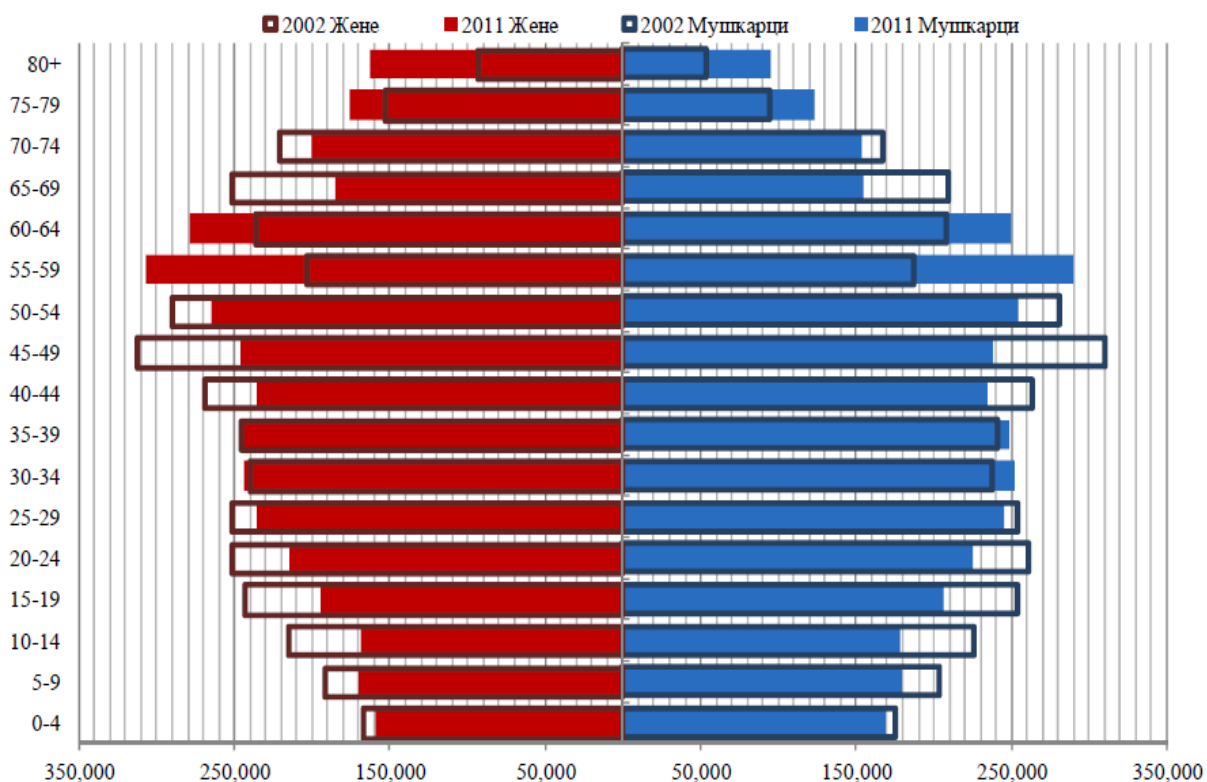
Извор: Републички завод за статистику

Посматрајући међупописну динамику, у периоду 2002-2011, број становника се смањило за 311.139 или за 4,1%, односно по просечној годишњој стопи од -0,5%. Наиме, Србија је на годишњем нивоу губила 34,5 хиљада становника, колико приближно данас има општина Шид, а укупан демографски губитак скоро је једнак величини града Новог Сада.

Регион Јужне и Источне Србије забележио је највеће пражњење, које износи - 189.088 становника или -10,8%. Следе региони Војводине и Шумадије и Западне Србије са скоро истоветном стопом од -4,9%, док је Београдски регион остварио раст од 5,3%. На нивоу области најниже стопе раста бележе Борска (-14,7%) и Зајечарска (-12,8%), при чему је 9 области забележило пражњење веће од - 10%, док су, поред Београдске, раст оствариле само Рашка (6,2%) и Јужнобачка (3,7%) област. Посматрано по општинама, а ако изузмемо Београд, само 9 је остварило раст, при чему су највећи имали гра-

дови Нови Пазар (16,8%) и Нови Сад (14,1%). Са друге стране, највећи пад бележи општина Црна Трава (-35,1%), још 4 бележи пад већи од -20%, а више од трећине општина (58) пад већи од -10%. Треба напоменути да су општине Прешево, Медвеђа и Бујановац забележиле велики пад броја становника, али то се може приписати бојкоту пописа од стране албанског становништва, јер су, по проценама, те општине у међупописном периоду бележиле раст броја становника.

Графикон 6. Старосна структура 2002-2011. година



Извор: Републички завод за статистику

Србију карактерише и одмакла просторно- демографска поларизација и урбанизација у демографском смислу. У Београдској области живи 23,1% укупног становништва, у Јужнобачкој 8,6%, а у те две области заједно, које су уједно и највеће урбане регије, живи скоро трећина укупног становништва Србије, при чему оне учествују у укупној површини са 9,3%. Са друге стране, 62 општине су слабо насељене (мање од 50 ст/км<sup>2</sup>), при чему становништво тих општина чини 15,9% укупног становништва, док у укупној површини учествују са 45,1%. Прилике су још неповољније, ако узмемо у обзир да су становници на привременом раду или школовању у урбаним регијама на попису пријављени као резиденти средина из којих потичу, док је њихов повратак условљен побољшањем економских прилика у тим срединама.

Велика регионална диспропорција је резултат унутрашњих миграција, које су директно повезане и међузависне са економским развојем урбаних и заостајањем руралних регија.

Природни прираштај за Србију, у периоду 2002-2011, износи -316.493 становника, при чему само две области бележе позитиван прираштај: Рашка (6.704) и Пчињска (3.379), док је Нишавска област имала највећу депопулацију (-19.258).

Природни прираштај за 2011. годину износи - 37.337 становника (стопа -5,2%), чиме је достигао најнижу вредност. Посматрано по општинама, само 7 је имало позитиван природни прираштај. Са друге стране, 58 општина бележи стопу природног прираштаја нижу од -10%.

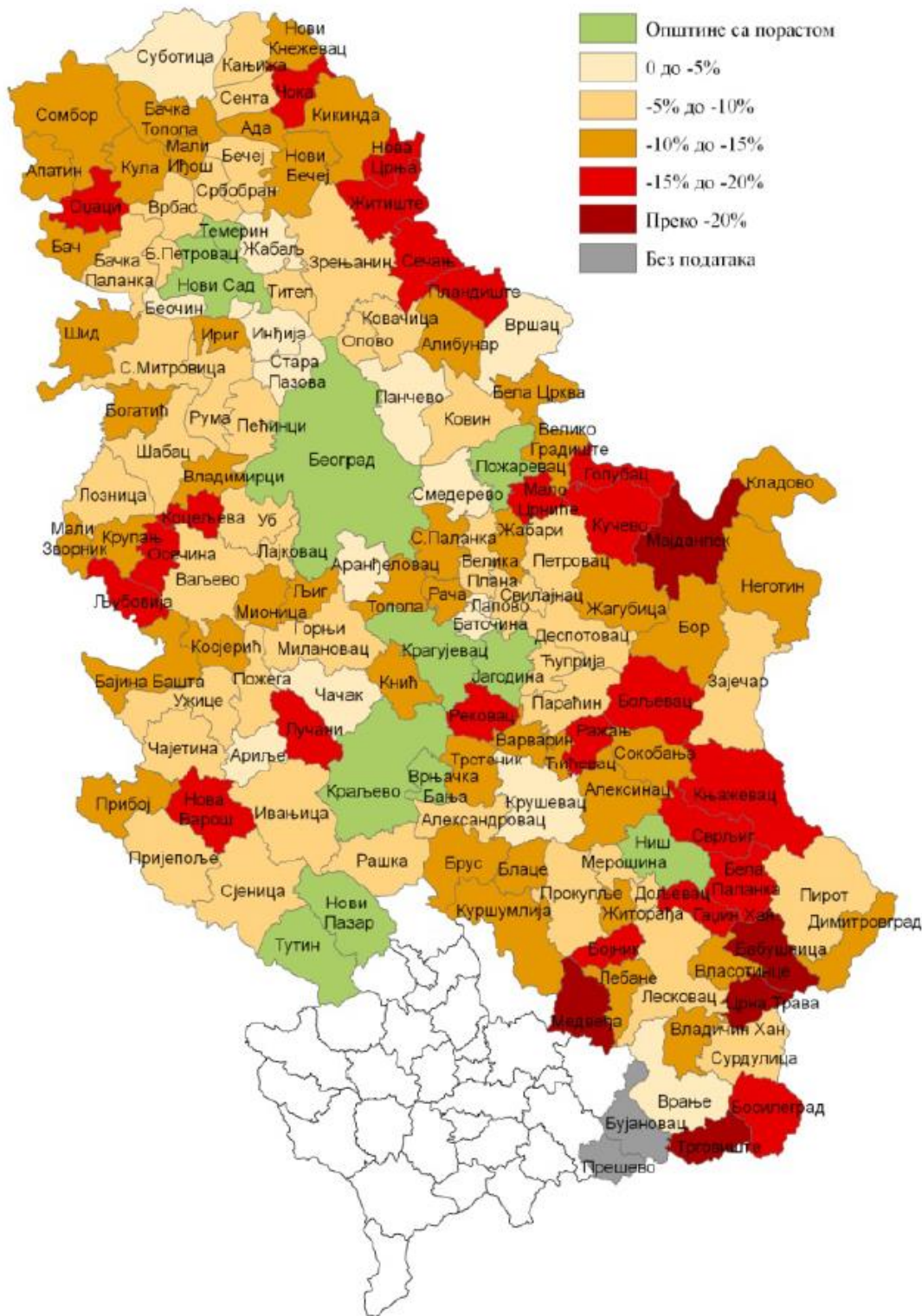
Неповољни трендови природног кретања утицали су на промене у структури становништва Србије и довели до његовог убрзаног старења, што се огледа у смањењу удела младог, повећању удела старог становништва и повећању просечне старости. Између последња два пописа, удео млађих од 15 година опао је са 15,7% на 14,3%, док се удео старијих од 65 година повећао са 16,5% на 17,4%. Просечна старост порасла је са 40,3 на 42,2 године. Индекс старења у истом периоду порастао је са 100,7 на 124,6 и одавно је прешао граничну вредност (40), док је индекс зависности старих порастао са 24,6 на 25,5.

За одређивање карактера старосне структуре становништва користи се метод сврставања популације у седам стадијума демографске старости, при чему се користе вредности пет показатеља (просечна старост, учешће млађих од 20, млађих од 40, старијих од 60 година старости и индекс старења). По овом критеријуму, становништво Србије се 2011. године налазило у стадијуму дубоке демографске старости. Посматрано по општинама, становништво чак 58 општина се налази у последњем стадијуму - најдубљој демографској старости.

У циљу достизања одрживог демографског развоја Србије, као приоритет се намеће повећање природног прираштаја. Међутим, да би становништво достигло предвиђени стадијум стационарног, а како би се надокнадили досадашњи губици, ниво репродукције би у почетку морао бити изнад нивоа потребног за просто обнављање становништва. Улога државе и локалне самоуправе у решавању ових проблема је пресудна. На примеру неких европских држава може се видети да најефикасније мере представљају финансијска подршка породици и помоћ у усклађивању пословних и родитељских обавеза, али су за ове мере потребна велика финансијска издвајања из државног буџета.

Међутим, у отежаној економској ситуацији, повећање новчаних давања и финансијских олакшица породици значајно би појачало ефекат мера популационе политике.

Слика 5. Демографско пражњење 2002-2011. година

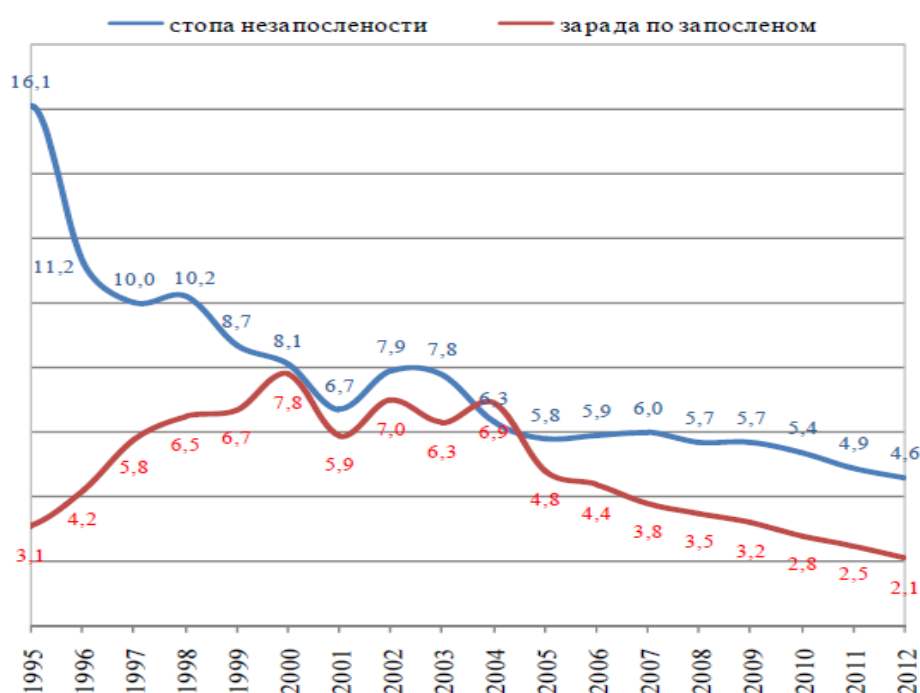


Извор: Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, Извештај о развоју Србије 2012. Београд, 2013.

Највеће учешће у регистрованој незапослености имају млади (од 25-29 година) са преко 13%. У просеку се на посао чека 4 године. Највише незапослених има први (28,4%) и четврти степен стручне спреме (28,3%), а дипломци чине 5,9%.<sup>97</sup>

Смањена економска активности у запосленост утицали су да се просечан број радника по предузећу у Србији смањи са просечних 14 на 12 радника. У три региона просечан број запослених у предузећима из индустрије смањено се за око 10 радника (само у Београдском је мање за 5), следе грађевинарство (за 8 радника), у сектору саобраћаја за 3 радника и у сектору услуга просечно је мање 4 радника по предузећу.

**Графикон 7. Однос екстремних диспаритета општина 1995-2012. година**



Извор: Републички завод за статистику

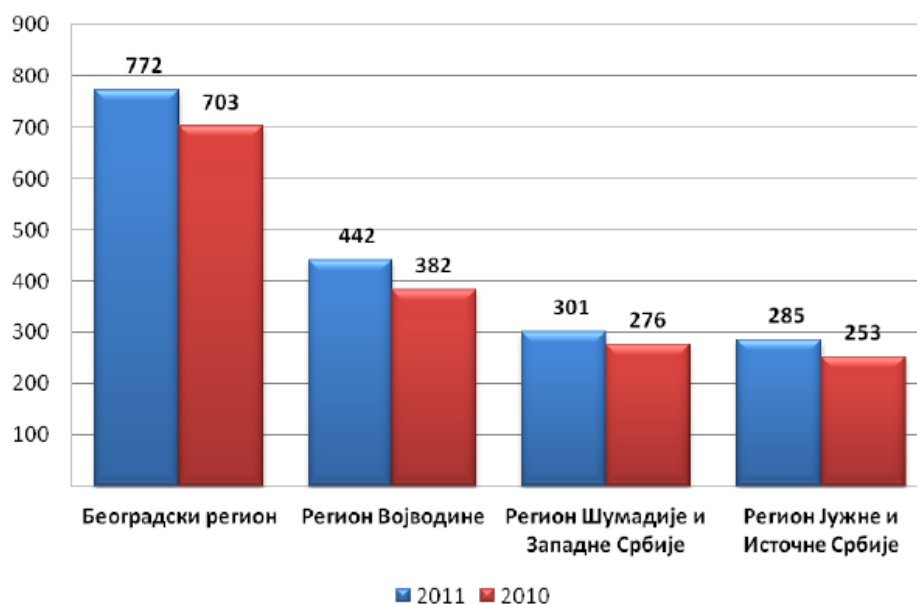
Анализа пословних индикатора за 2011. показује да су највећи допринос српској привреди дала предузећа из Београдске и Јужнобачке области (64% прихода) и највећим учешћем у броју предузећа (54,2%) и запослених (52,8%), наспрот Топличкој области - 0,2% прихода привреде и најмањим учешћем у броју предузећа (0,5%) и запослених (0,6 %).

На простору 23 града (24,3% територије Србије) живи 60,7% укупног становништва, а ради близу 72% укупно запослених Србије. Између градова постоје велики

<sup>97</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2013) *Извештај о развоју Србије 2012*. Београд, стр. 58.

диспаритети у економској развијености мерени репрезентативним индикаторима: БДВ по становнику у Новом Саду је 18 пута већа у односу на Смедерево, зараде по становнику у Новом Саду су 3,6 пута више него у Лесковцу, стопа незапослености је у Новом Пазару 4 пута већа него у граду Београду, док се број становника у периоду 1971-2011 у Зајечару смањило за скоро 20%, а у Новом Саду порастао 62,3%.

**Графикон 8. Регионални БДП по становнику 2010-2011. година**



Извор: Републички завод за статистику

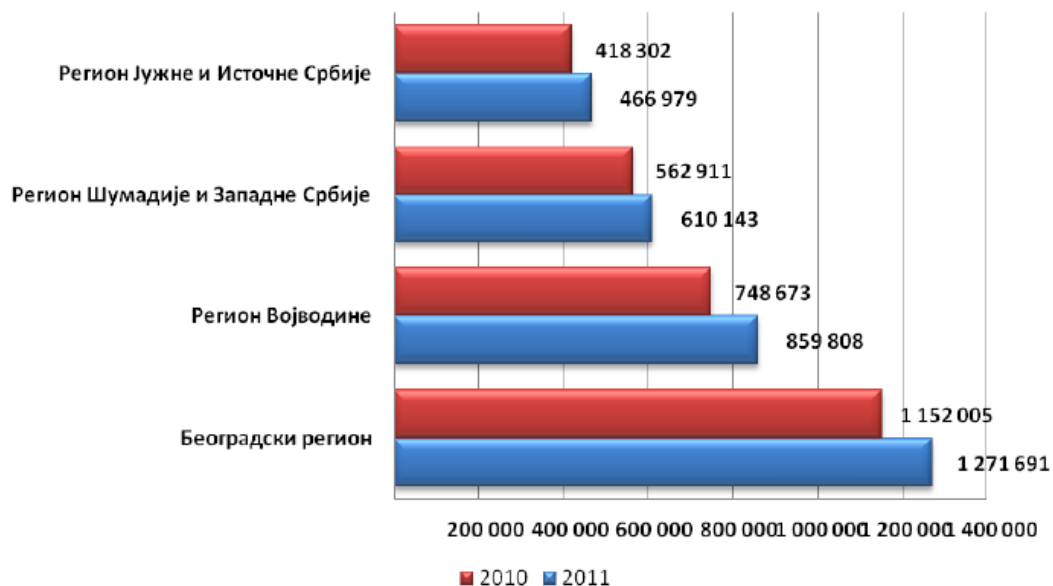
Србију карактеришу и велике регионалне разлике када се анализирају димензије социјалне кохезије у 2011. години што се одразило да се број општина повећао за 4 у односу на 2010. Тачније, квантитативна анализа показује да је преко 4 пута већа социјална кохезија у Чајетини у односу на општину Лебане.<sup>98</sup>

Ефекти подстицајне политике на запосленост у периоду 2001-2011 година показују да је од укупно 19.044 предузећа која су добила средства Фонда за развој, за 437 предузећа одобрено дугорочних инвестиционих кредита просечне вредности од преко 500.000 евра (638 пројеката), што је 40% укупно одобрених средстава Фонда за 11 година. Од 437 предузећа 77 је престало са радом, тако да је 2011. године пословало 360 предузећа у којима је планирано повећање запослености за 20.000 радних места, али је на крају 2011, у односу на прву годину добијања кредита, регистрован пад запослености од 9.500 радника. У структури 360 предузећа мала (93) и средња (161) предузећа

<sup>98</sup> Оп. цит., стр. 59.

остварила су повећање броја запослених, док су велика (27) и микро (29) регистровала смањење броја запослених.

**Графикон 9. Регионални БДП, 2010-2011. година (мил. РСД)**



Извор: Републички завод за статистику

Инфраструктурни проблеми су вишеструки. Учешће локалних путева са савременим коловозом испод републичког просека има 45 општина, док је ситуација најтежа у неразвијеним општинама у којима је 65% локалних путева са ниским савременим коловозом. Покривеност мрежом водоснабдевања испод републичког просека имају домаћинства 88 општина, док је на канализациони систем прикључено 55,6% домаћинства Србије. Око 41% домаћинства поседује интернет конекцију, а само 31% домаћинства има широкопојасну конекцију, углавном у урбаним подручјима.<sup>99</sup>

Висок ризик од елементарних непогода регистрован је у свим недовољно развијеним општинама (46), при чему је 8 општина угрожено земљотресом, 9 општина поплавама, 23 клизиштем, а 26 шумским пожарима.

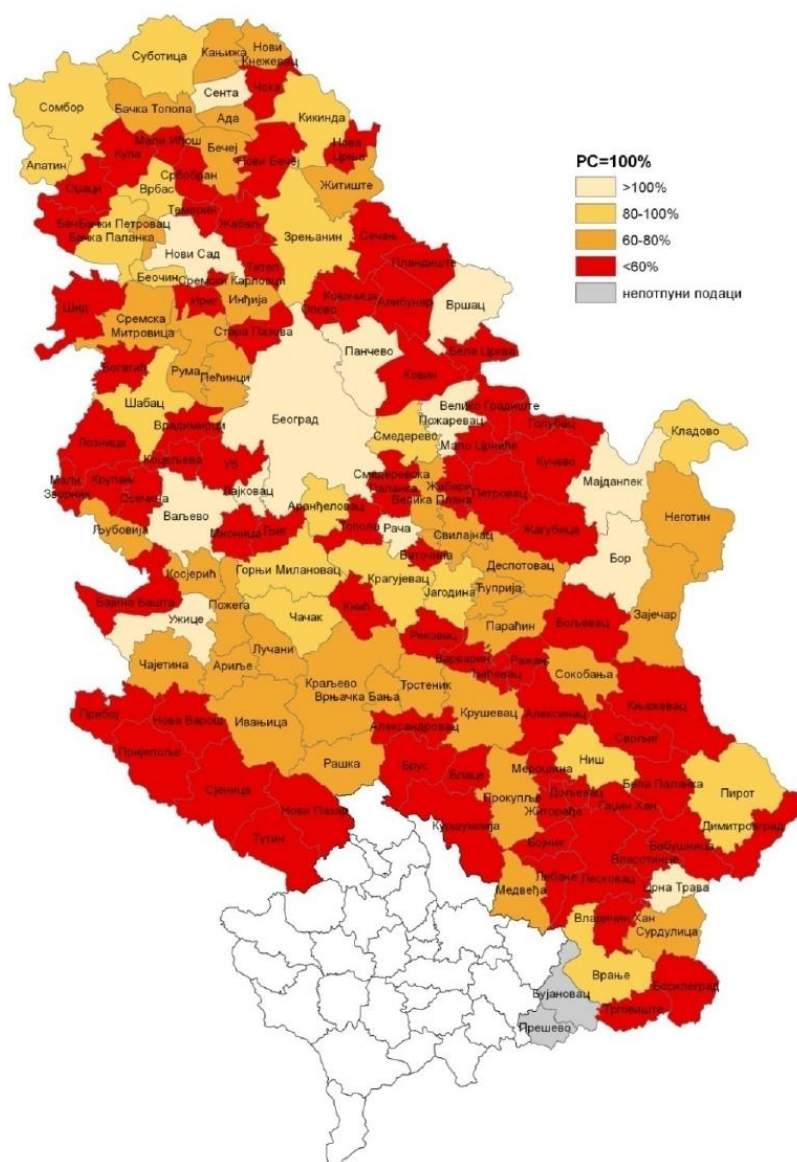
Анализа тренда развојног нивоа општина - мерен односом екстремних диспаритета зарада и стопа незапослености по општинама - маркира неколико преломних транзиционих година. Закључак је да су разлике између општина на знатно вишем нивоу у сфери незапослености, али да су амплитуде на средњи рок израженије у зарадама. Разлике у зарадама и стопама незапослености између општина су се током 20 година смањивале, али развојне импликације овог тренда имају негативне карактеристике. Наиме,

<sup>99</sup> Оп. цит., стр. 60.



незапосленост се није смањивала услед пораста запослености, већ је дошло, услед колапса привреде и реструктурирања, до великог пораста броја незапослених, а тиме до „уједначавања” у недовољној запослености у великом броју општина. Овај тренд је праћен и смањивањем разлика у просечним зарадама, па су разлике између општина постале двоструко мање, него према стопи незапослености. Ово је карактеристика транзиционих привреда у којима је „нивелисање” разлика у зарадама 'извршено' у правцу грана и сектора у којима су зараде на nižем нивоу, а тиме су се развојне позиције општина приближиле.

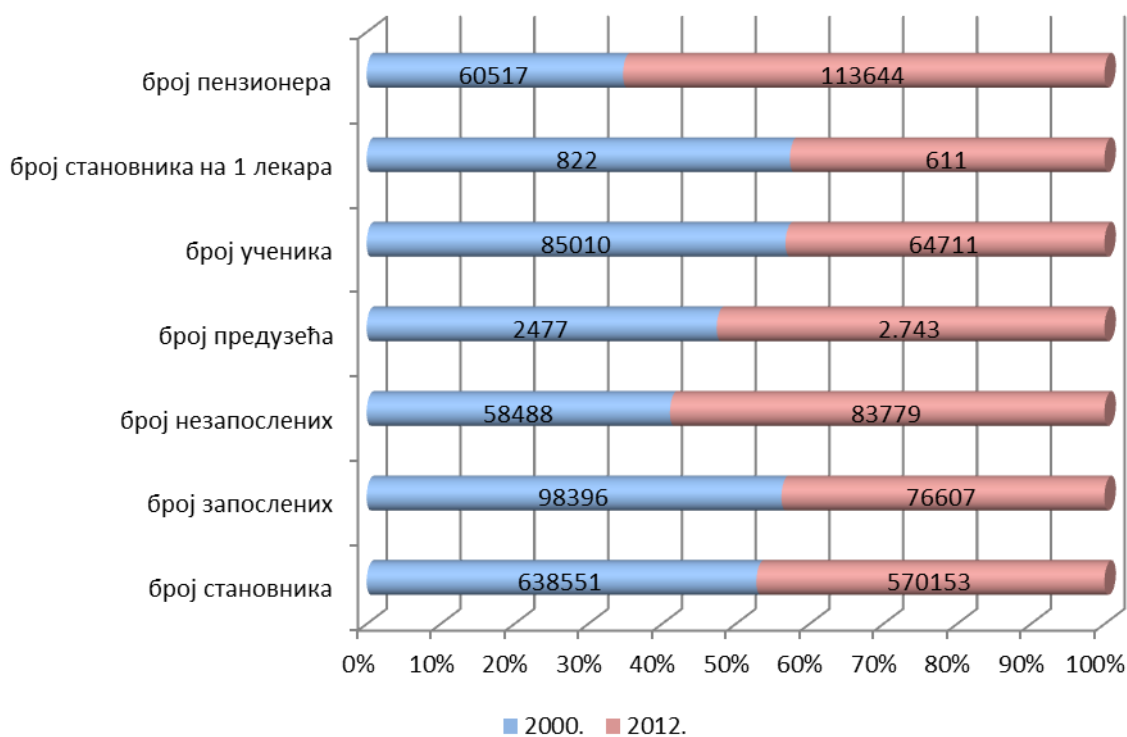
Слика 6. Зараде по становнику 2012. године



Извор: Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, Извештај о развоју Србије 2012. Београд, 2013.

Период током 1990-их је увећавао разлике између општина до екстремних вредности - економски и монетарни банкрот са хиперинфлацијом анулирали су лична примања, а у првим годинама приватизације, незапосленост је расла и дошла до максималне вредности када је 16 пута била већа незапосленост у Дољевцу него у Петровцу. До 2000. године, привредна активност није обезбеђивала нити довољну запосленост, а разлике у продуктивности и вредности пословања међу општинама подизали су разлике у зарадама. Са друштвеном стабилизацијом и отварањем привреде, уз већи прилив страних директних инвестиција и интензивирањем приватизације, 2004. је година када почиње значајније смањивање неравномерности.

**Графикон 10. Развојна позиција 33 константно неразвијених општина 2000-2012. година**



Извор: Републички завод за статистику

У Србији се у периоду 2008-2012, број незапослених повећао за 33.865 лица (НСЗ), а стопа незапослености је порасла за скоро 4 процентна поена и показује да на 100 активних становника чак 30 нема запослење. Ово кретање праћено је и порастом броја општина које су у имале веће осцилације стопа незапослености (израчунате на основу броја незапослених код НСЗ и запослених према РЗС -ЗП 20). Тако нпр. од 145 општина у Србији у 2012. години, 115 општина је имало више стопе незапослености него на почетку рецесионог периода, од којих је у 15 општина стопа већа за преко 10%,

у 61 општини се раст стопа незапослености кретао у интервалу од 5-10%, а у 39 општина у интервалу 0-5%. Мање стопе незапослених регистроване су у 30 општина. Регионални аспект незапослености још се боље уочава преко екстремно негативног тренда незапослености у пољопривредним, девастираним и деценијски неразвијеним општинама, у којима је од 100 становника чак 50-70 незапослено. То је група од 36 општина у коју, по највишим вредностима, спадају Алексинац, Дољевац, Мерошина, Тутин, Житорађа, Бела Паланка, Бојник, Лебане, Крупањ, Мали Зворник, Трговиште, Медвеђа и др.

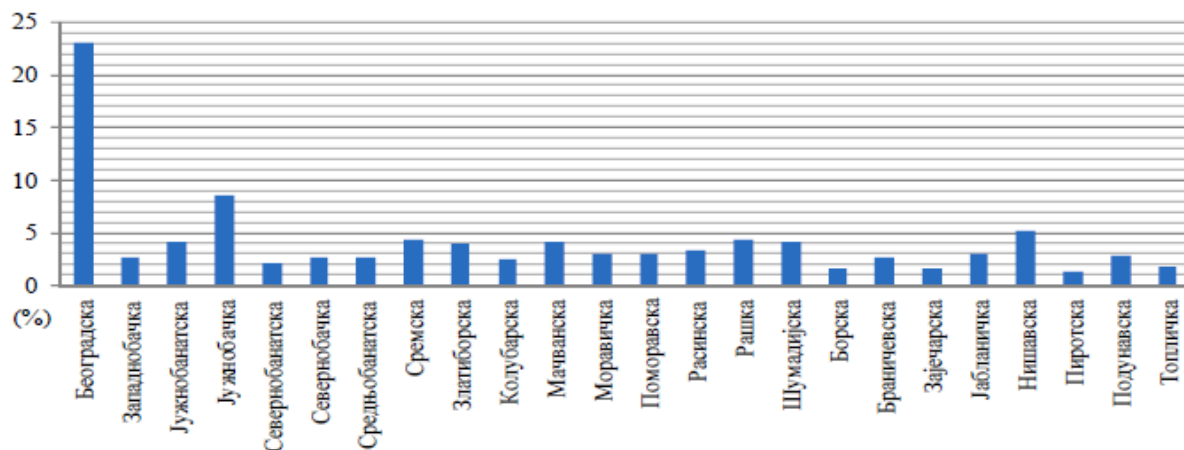
Анализа привредних кретања у нефинансијском сектору Србије показује да се број предузећа за 22 године транзиције повећао 5 пута, али је број запослених само 39% броја запослених у 1990. години. Неразвијено подручје од 33 општине, посматрано као компактна целина, је повећало број предузећа скоро 3 пута, али је запослено остала тек трећина запослених с почетка транзиције. Привредна и егзистенцијална девастација утицала је да ово подручје изгуби 20% свог становништва, али да за 60% повећа незапосленост. Оваква материјална база детерминисала је негативну социјалну карту подручја - док се број ученика (у основним и средњим школама) смањивала по годишњој стопи од -1,7%, дотле се број пензионера повећавао за чак 7,3% годишње, што је двоструко више него национални просек.

#### **1.4. Анализа регионалне неравномерности округа (NUTS 3)**

Демографску слику Србије више деценија карактерише наглашено неравномеран територијални размештај становништва. Он је настао, пре свега, услед изразите разлике у стопама фертилитета становништва по подручјима и под утицајем разноврсних миграционих кретања. Томе, свакако, треба додати етнички састав становништва у појединим деловима територије Србије, који за демографску последицу имају недовољно или преобилно рађање услед примене различитих модела репродукције. Промена броја становника изазвана природним и механичким кретањем одразила се на економски потенцијал подручја (општине, града) и њихов развојни ниво. Тачније, бројност и структура становништва по општинама указује да постоји корелација између привредних кретања и демографских трендова. На овакав закључак о упућености и зависности становништва и привредних кретања послужио је нов методолошки приступ који синтетизује демографске компоненте у циљу утврђивања демографски угрожених или про-

гресивних подручја, а у вези с тим и мера демографске политике за превазилажење и унапређење негативних токова.

**Графикон. 11. Учешће области у укупном становништву (2011. година)**



Извор: Републички завод за статистику

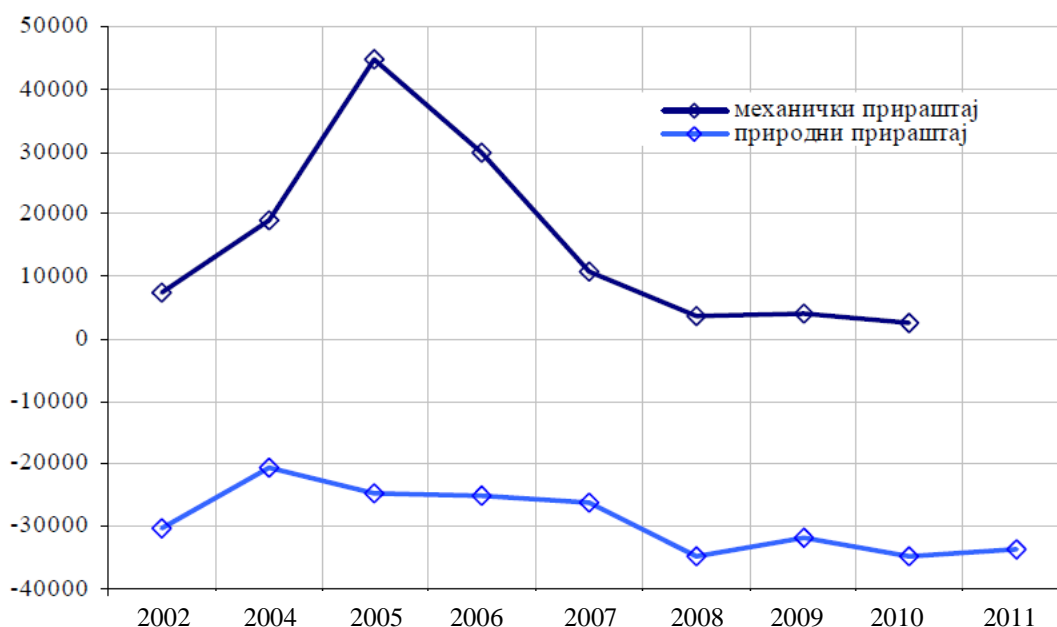
Генерално, Србију карактерише просторно - демографска поларизација, имајући у виду да је готово трећина популације концентрисана на свега једној петини територије Србије, односно у ужим урбаним регионима. Највећу концентрацију становништва бележи подручје града Београда, где је 2011., концентрисано 22,1% становништва, затим Јужно-бачког (8,2%) и Нишавског (5,1%), док најмање учешће у популацији имају Топлички и Пиротски округ (по 1,3%). На размештај, густину и концентрацију становништва одлучујући утицај имале су унутрашње миграције (локалне и регионалне) којима су формираны снажнији популациони потенцијали у метрополитенском подручју Београда, као и макрорегионалним центрима Новом Саду и Нишу.<sup>100</sup> Доминантност српске престонице најбоље илуструје вредност индекса урбане примарности од 5,01 (однос броја становника Београда и Новог Сада). Несклад између становништва водећег и осталих градских насеља указује да Србија нема правилно и равномерно развијен урбани систем, као и да токови урбанизације нису планирано усмеравани.

Сходно динамици развоја центра рада, образовања и других услужних функција и јавно-социјалних служби, развили су се у Србији дневни урбани системи, вишеслојне хијерархије, сачињени из комплементарних и компатибилних субсистема. Запажене су појаве концентрације активности у урбаним центрима и периурбаним појасевима насе-

<sup>100</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*. Београд, стр. 38.

ља која су срасла са градовима, различитим степенима урбаности, псеудоурбанизације одређених делова териоторије. Осим Београда, са учешћем дневних миграната из појединих општина и преко 75%, само још Нови Сад и Ниш привлаче околно становништво у проценту већем од 50%, Крагујевац са преко 20%, док сви остали градови у ретким случајевима примају мигранте до максималних 15%. Збирна анализа показује да 80,9% становништва Србије живи у неком од функционално урбаних подручја (ФУП)<sup>101</sup> различитог нивоа, а да је њихов просторни обухват 60,1% читаве територије Републике<sup>102</sup>. Према подацима пописа (2002), удео мигрантског у укупном становништву износио је у Србији 45,8%, у централној Србији 45,4% и у АП Војводини 46,9%, при чему су мигранти чинили више од половине (50,9%) становништва градских насеља.

**Графикон 12. Природни и механички прираштај становништва Србије**



Извор: Републички завод за статистику

Истовремено, зоне слабе и веома слабе насељености формирају релативно компактна и просторно велика, слабо насељена депопулациона подручја у источним, западним и југозападним деловима Републике, али и у непосредној близини највећих урба-

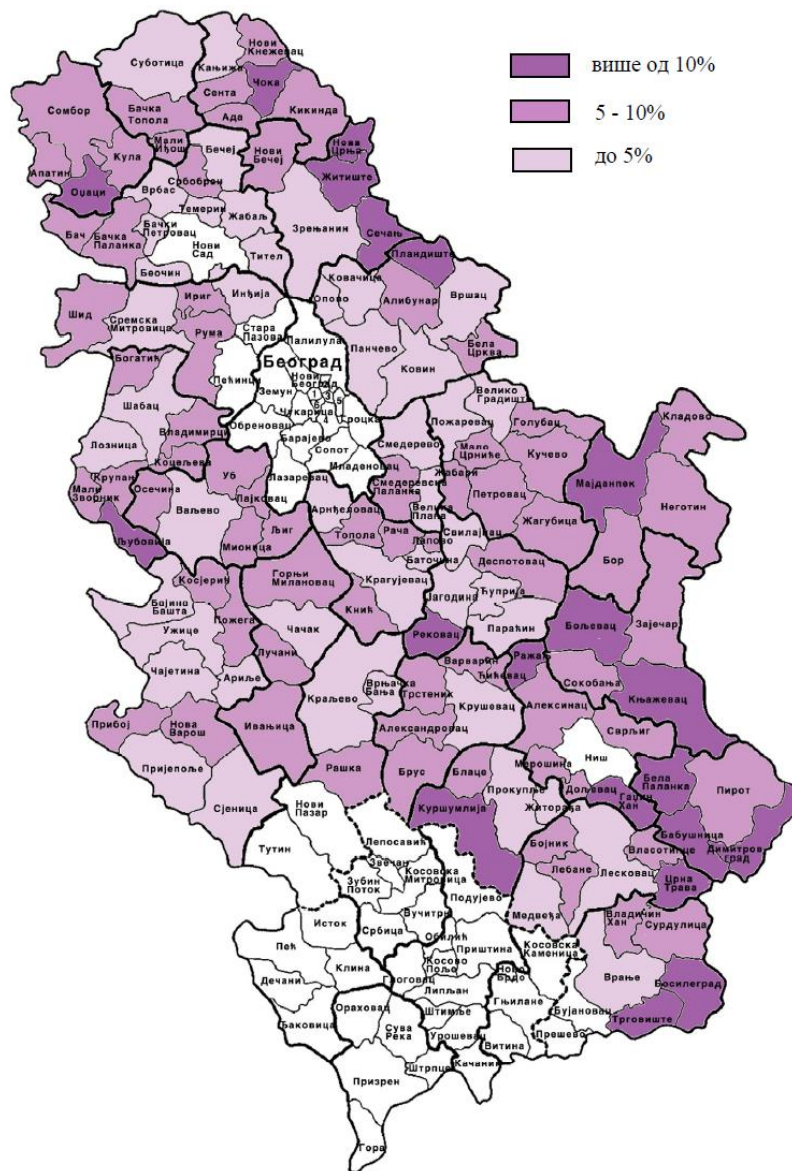
<sup>101</sup> У Европи је направљена хијерархија ФУП те се они могу разликовати као:

- ФУП међународног значаја – са популацијом преко 250.000 становника
- ФУП националног значаја – са популацијом између 100.000 и 200.000 становника
- ФУП регионалног значаја – са популацијом између 50.000 и 100.000 становника

<sup>102</sup> Шећеров, В., (2009) „Функционална урбана подручја – однос села и града“, *Стратегија просторног развоја Србије 2010-2020*, Београд, стр. 28.

них агломерација. С друге стране, негативна биолошка продукција се временом просторно шири и хомогенизује Србију, указујући да битан критеријум регионализације постаје интензитет ове појаве.

Слика 7. Смањење броја становника у периоду 2002-2011. године



Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, Извештај о регионалном развоју Србије 2011. Београд, 2012.

У складу с тим, готово све општине Србије у 2008. имају негативан природни прираштај са изузетком Сјенице, Новог Пазара, Тутина, Бујановца и Прешева. Прилично песимистичну демографску слику надопуњује и податак да аутохтоно становништво у Србији нема биолошке снаге ни за просту репродукцију, односно, да се према стопи укупног фертилитета или родности, као мера обнављања становништва, Србија налази

већ неколико деценија испод граничног нивоа од 2,1 детета по жени<sup>103</sup> (1,41 деце по жени у 2011. години). Стопа укупног фертилитета на нивоу округа у 2011, кретала се у распону од 1,2 у Северно- бачком округу до 2% у Рашком округу. Најниже стопе укупног фертилитета имају општине Кучево (0,79), Мало Црниће (0,93), Пландиште (0,94) и Босилеград (0,97), на супрот општинама Прешево (2,23), Тутин (2,29) и Нови Пазар (2,30) које имају стопе изнад нивоа прости замене генерација.

Посматрајући типологију подручја према индексу демографских ресурса, Србија у целини припада типу демографски угроженог подручја, који карактерише изразита депопулација, слаби демографски ресурси и заостајање, а што се пре свега, односи на неразвијено и пригранично подручје. Србија припада типу демографски угроженог подручја које карактерише изразита депопулација, демографско заостајање и слаби демографски ресурси. Индекс демографских ресурса указује да 73 општина припада групацији крајње, а 37 групацији демографски већ угроженог подручја.

Србија у целини припада типу Б - демографски угрожено подручје (вредност Индекса од 69,8), који карактерише изразита депопулација, слаби демографски ресурси и заостајање, а што се, пре свега, односи на неразвијено и пригранично подручје. Типу А - демографски изразито прогресивно подручје, не припада ни један округ (најближе вредности има Рашки округ). У складу с тим је место овог типа у типологији округа углавном теоријске природе.<sup>104</sup> Регионално посматрано, индекс демографских ресурса има широк распон вредности од 16,9 (Зајечарски округ) до 152,7 (Рашки округ). На изражен проблем регионалних диспаритета, указује и то да Рашки округ бележи скоро двоструко већу вредност индекса у односу на просек Србије, или чак девет пута превазилази одговарајући индекс Зајечарског округа. Такође, Град Београд (индекс 137,6) и Јужно- бачки округ (индекс 132,8) издвајају се као подручја изразите концентрације становништва, на шта су одлучујући утицај имале унутрашње миграције (локалне и регионалне миграције), чиме су формиранли снажни популациони потенцијали. Највећи број округа у Србији припада категорији типу Б - демографски угрожених (12 округа) и типу Е - демографски крајње угрожених подручја (7), што захтева посебан сценарио

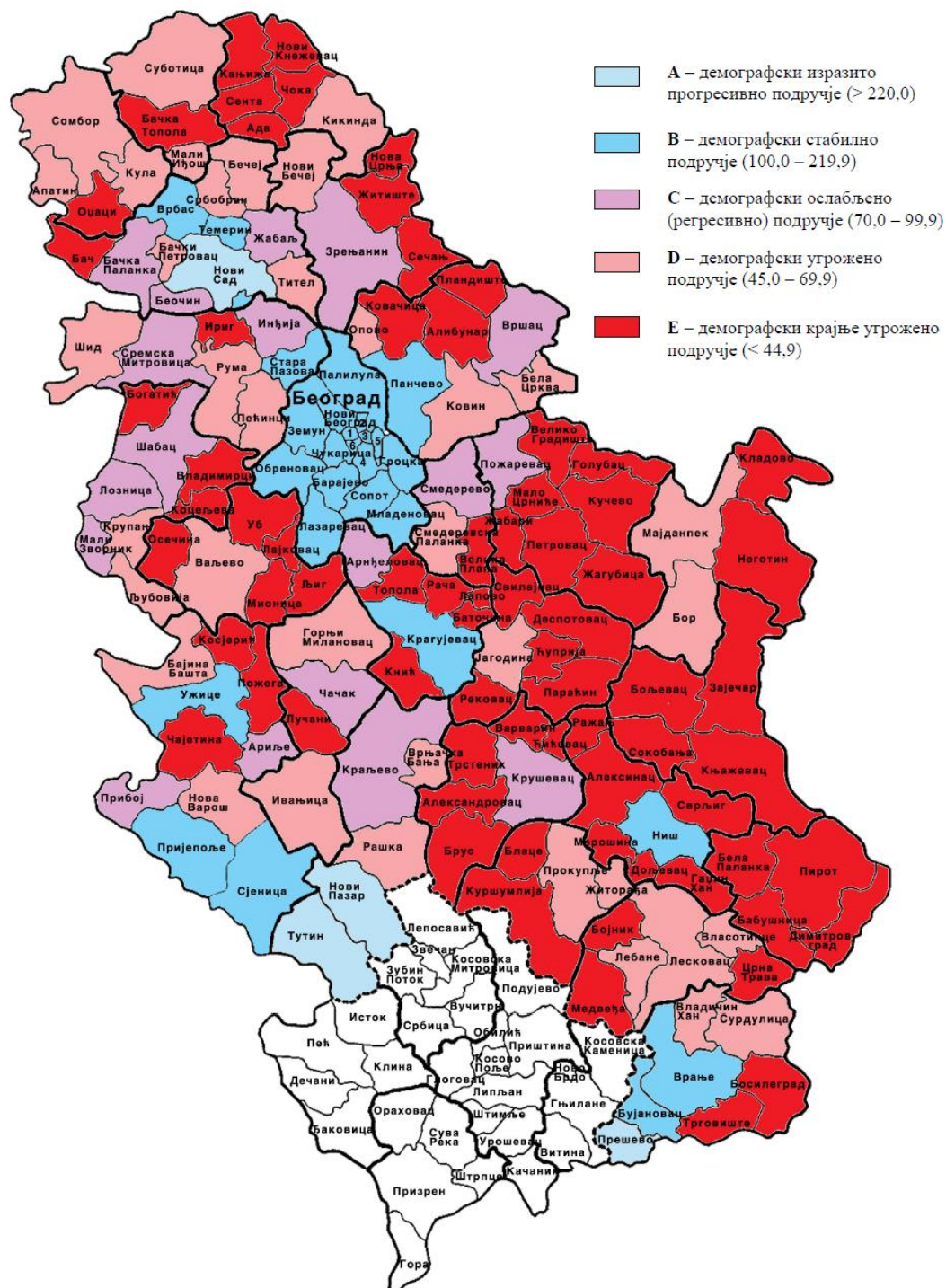
---

<sup>103</sup> Стопа од 2,1 обезбеђује просто обнављање становништва, стопа виша од 2,1 доноси популациони раст, док стопа нижа од 2,1 резултира смањењем становништва.

<sup>104</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*. Београд, стр. 47.

развојне подршке. Карактеристично је да се зоне демографски угрожених подручја шире и формирају два релативно компактна и просторно велика, депопулациона подручја у источним, западним и југозападним деловима Србије, али и у непосредној близини највећих урбаних центара.

Слика 8. Регионална типологија општина према индексу демографских ресурса



Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, Извештај о регионалном развоју Србије 2011. Београд, 2012.



Макроекономске последице демографског старења подручја Србије (125 општина припада групи С, Б и Е) огледа се у ниској привредној активности и нивоу развијености (мерен БДВ), чак 62 општине је (2008) остварило испод 30% просечног БДВ Републике. Међутим, и подручја која спадају у групе демографски стабилног и прогресивног подручја не успевају да обезбеде виши економски ефекат, јер општине Нови Пазар, Тутин, Сјеница, Пријеполје, Бујановац и Прешево остварују свега од 5% до 23% БДВ просека Србије. Баланс између обима и структуре популације, образовног нивоа и виталности једино је остварен у градовима (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Врање, Панчево) где су тржишта рада флексибилна, квалификациона структура и концентрација становништва могу обезбедити адекватну понуду радне снаге као одговор на динамику и развој сектора привреде и услуга.<sup>105</sup>

Демографски индикатори иницирају закључак да регионална развојна политика мора да у стратешким одлукама апострофира мере којима се одређује будући демографски потенцијал Србије у целини, а посебно њених већ сада угрожених подручја. Србија као и друге земље које се суочавају са сличним проблемима, очекује недостатак млађе, радно способне радне снаге, што већ сада, а посебно у будућности, захтева матрицу различитих мера којима се отклањају демографски недостаци, који се у садашњем тренутку изражавају кроз незапосленост, а дугорочно кроз проблем пензионог осигурања. Услед очекиваног негативног тренда демографских кретања у Србији (и посебно већ угрожених подручја), решења европских земаља у овом сегменту су разноврсна, као на пример: веће ангажовање демографских „резерви“ (пре свега жена и „младих пензионера“) које су данас још увек неискоришћене; увођење флексибилности у погледу старосне доби потребне за одлазак у пензију; појачана (и)миграција (нарочито млађе радне снаге); повећање продуктивности (уз уштеду рада). Може се закључити да ће управо демографски развој учинити неопходним јаче укључивање жена и старијих људи као извора радне снаге и знања.

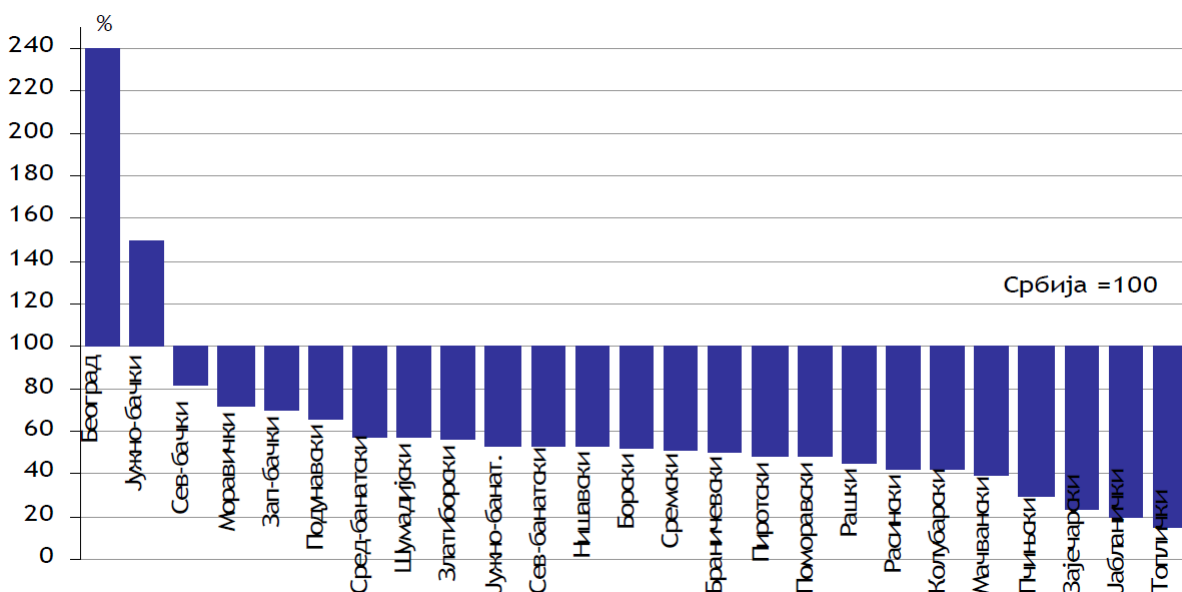
Регионалне асиметричности у Србији су у директној зависности од економске развијености. Привреда Србије је једнодимензионално концентрисана на подручје великих центара, који имају изразиту привлачност у односу на рурално подручје како за домаће, тако и за стране власнике капитала. С друге стране неразвијеност обухвата све већи простор Републике. Тако неразвијена подручја Јабланичко-Пчињског, Рашко-

---

<sup>105</sup> Оп. цит., стр. 49.

Расинског и Нишавско-Топличког региона бележе константно изразито високе стопе незапослености у транзиционом периоду (44%, 38% и 36% респективно), праћену и екстремно високом стопом демографског пражњења, услед чега њихова друштвена и економска моћ опада због високог степена неискоришћености постојећих привредних капацитета.

**Графикон 13. Бруто додата вредност по становнику, окрузи 2012. године**



Извор: Републички завод за статистику

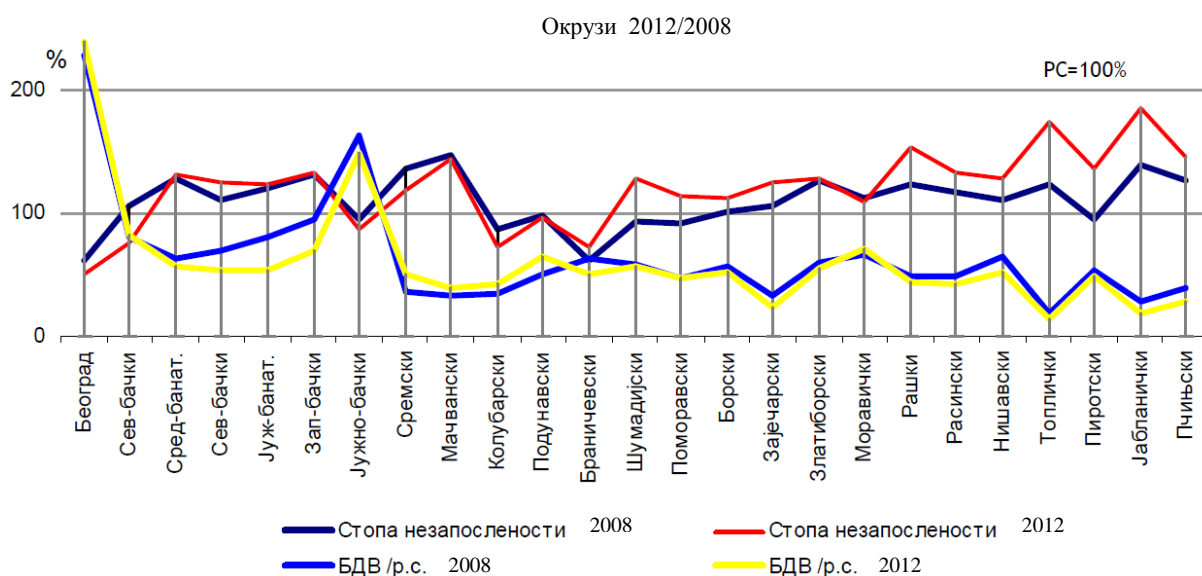
Регионалну привредну структуру Србије карактерише доминантна заступљеност традиционалне индустријске производње, техничко-технолошко и економско заостајање у односу на европско и светско тржиште, велики број предузећа губиташа са незавршеним процесом реструктурирања, низак степен конкурентности, дисперзиван извозни асортиман уз претежно учешће сировина и производа нижег степена обраде, скроман нето девизни ефекат. Транзициона кретања у Србији нису значајније утицала на промену привредне структуре и поред пораста учешћа сектора услуга, пре свега, великог учешћа трговине. Размере регионалних неравномерности најбоље илуструју репрезентативни индикатори економско-финансијске анализе:

Од укупно 183 општина<sup>106</sup> чак 85 општина (46,5%) је пословало са губитком, а негативан финансијски резултат исказало је чак 18 округа. Међутим, и унутар округа постоје разлике у пословној ефикасности локалних предузећа; тако на пример, само

<sup>106</sup> Општине (17) у оквиру Града Београда узимају се јединствено. Завршни рачуни за 2011. годину односе се и на предузећа из 22 општине са територије АП Косово и Метохија.

општина Лајковац остварује већи губитак него остале четири општине колубарског округа које остварују добитак. Сдруге стране, привреда Града Ниша обезбеђује позитивно финансијско пословање којим се Нишавски округ сврстава у круг добиташа, али анализа појединачних привреда општина у залеђу Ниша (Алексинач, Гаџин Хан, Дољевац, Мeroшина, Ражањ и Сврљиг), указује на привреде са великим губицима, које имају све карактеристике малих, неразвијених и транзиционих привредна - недостатак програма, недовршена приватизација, неструктурирана привреда, недовољна привредна активност, велики број незапослених, ниске зараде, због чега се сврставају у круг неразвијених општина.

**Графикон 14. Регионално кретање стопе незапослености и БДВ по становнику**

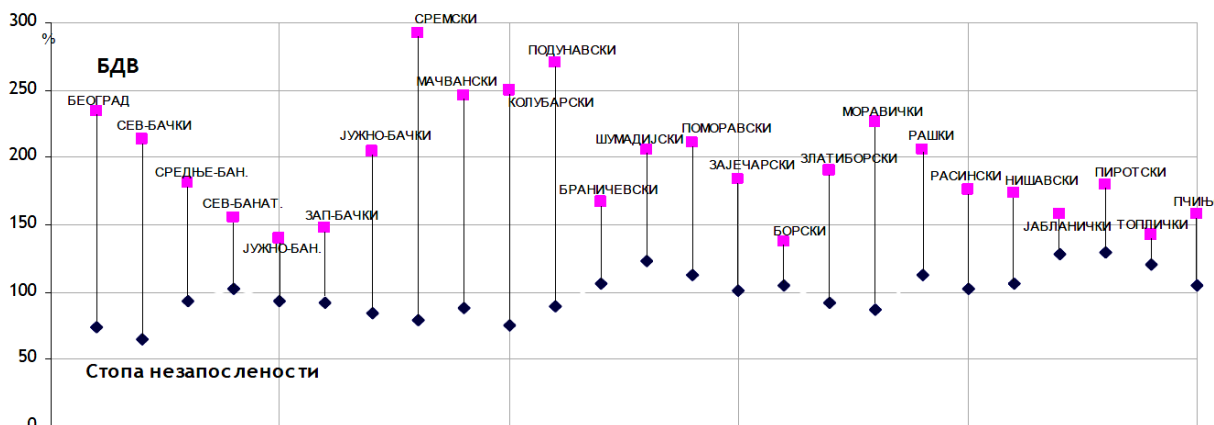


Извор: Републички завод за статистику

Незапосленост у Србији, ни по карактеру ни по изворима, није класична незапосленост - она је и агрегатна (у смислу недовољне тражње) и структурна (у смислу недовољне прилагођености понуде потребама за радном снагом у погледу квалификација, културног нивоа и сл). На постојећем нивоу тражње, незапосленост би била мања да постоји већа усклађеност понуде и тражње на нивоу стручности, профила и територијалне заступљености. Незапосленост у Србији представља садржину економске кризе. Запосленост је једна од жртви структурних промена током година транзиције, услед гашења (укидања) старих, нерационалних радних места, што је било знатно брже него стварање нових, здравих радних места. Однос између запослених и незапослених на нивоу Србије износи 1:2,7. Наиме, у само 14 градова и општина Србије становништво је више запослено у односу на просек Републике (стопа запослености активног станов-

ништва износи 40,3%), док је, с друге стране, стопа незапослености у 118 општина и градова већа од српског просека (26,7%).<sup>107</sup>

Графикон 15. Окрузи на развојној скали 2008/2012. године



Извор: Републички завод за статистику

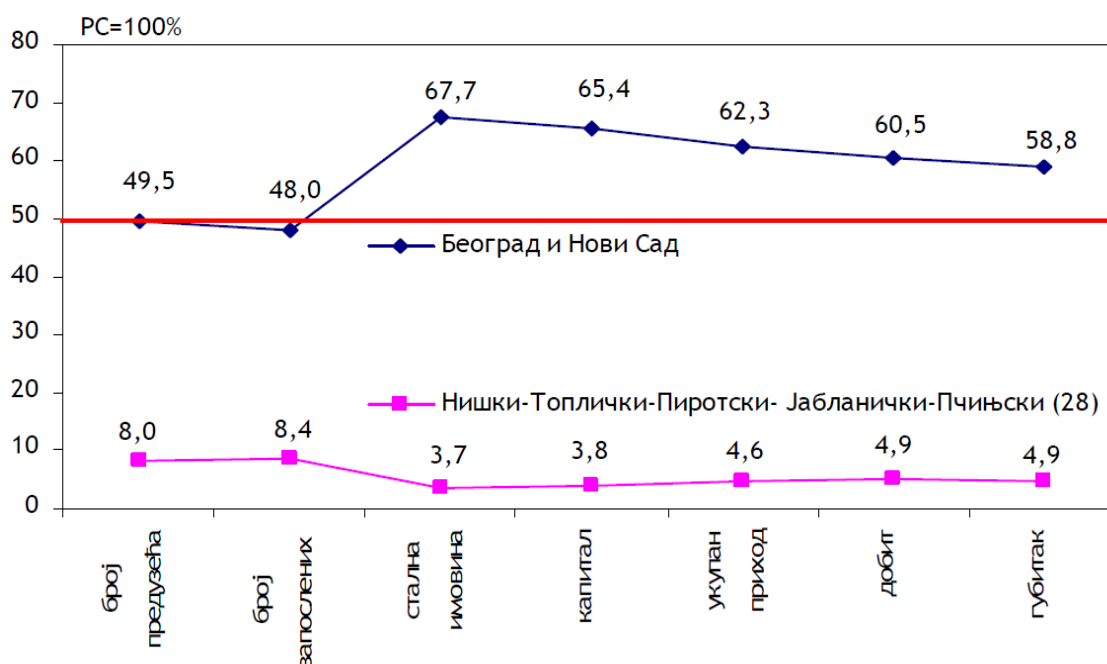
Густина запослености је један од структурних индикатора (према европској методологији мерења регионалног развоја) којим се сагледава регионални размештај привредне активности (број предузећа на км<sup>2</sup>) и индиректно указује на два важна регионална фактора - просторну дисперзију запослености и размештај привредних капацитета. На нивоу Србије густина запослености износи 22 запослена на км<sup>2</sup>, док је у јужним српским општинама скоро занемарљива - Трговиште (2,8), Бољевац, Бабушница (4,4), Димитровград (4,8) и Бела Паланка (3,7), Ражањ (3,3), Опово (2,8), Нова Црња (4,6), Сечањ и Чока (по 4,8), Голубац (3,2), Жагубица (2,2), Жабари (4,5), Кучево (3,5), Кнић (4,6), Рековац (3,8), Сјеница (3,1), Тутин (4,2), Брус (3,8). Регионална запосленост капацитета и становништва је Топлички округ (7,4), Пиротски (9,5), Јабланички (13) и Пчињски. У Граду Београду 195 становника ради на км<sup>2</sup>, а у Новом Саду чак 217, односно, 73 општина у Србији има мање од запослених по квадратном километру.

Социјални несклад на општинском и нивоу округа може се посматрати и преко односа између броја запослених и броја пензионера. Наиме, док је у Граду Београду овај однос и повољнији је од просека Србије (1,4 запослених на једног пензионера), а у неразвијеним и привредно слабо активним општинама тај однос је знатно неповољнији у неким се изједначио број запослених и број пензионера, а у чак 74 општине је већи број пензионо осигураних од радних лица; регионалне асиметричности привредне

<sup>107</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011.*, Београд, стр. 51.

структуре огледају се и у просечној заради по запосленом. Индикатор посматран у односу са просечном потрошачком корпом указује да су запослени у градовима Србије (Краљево, Ниш, Зајечар, Ваљево и Лесковац) у 2008. години издвајали више од просечне зараде за подмиривање просечне потрошње (однос 1,03), док је тај однос повољнији за запослене у Београду (0,74), Новом Саду (0,72) и Смедереву (0,76). Тачније, у 34 општине су просечне зараде по запосленом биле испод 70% просека Републике, односно, у појединим београдским општинама просечна зарада је скоро 4 пута била већа него у општини Бала Паланка.

**Графикон 16. Регионална привредна неравномерност 2012. године**



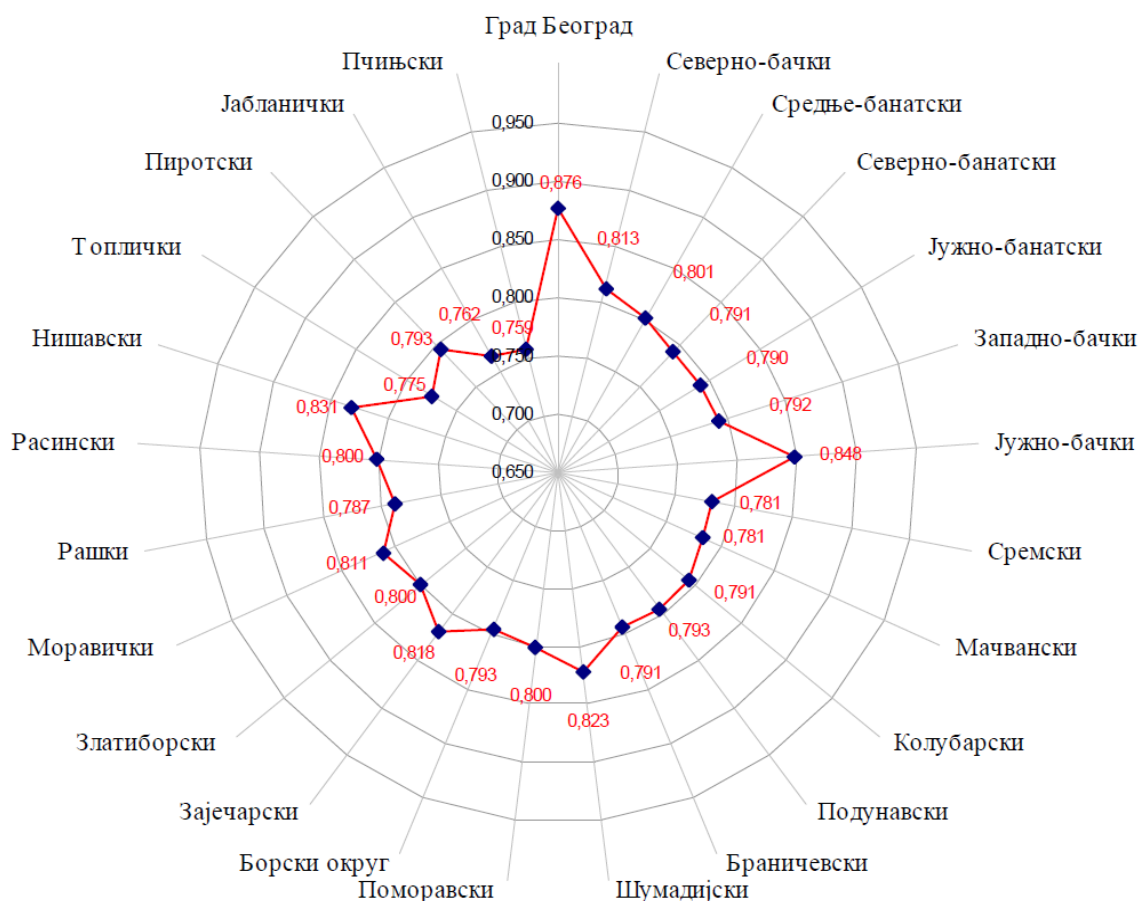
Извор: Републички завод за статистику

Највише зараде у Србији су имали запослени у секторима где је завршен процес приватизације и реструктурирања, док су најниже у нереструктурираним секторима, где није спроведена приватизација и који су неспремни за оштру конкуренцију. На нивоу округа, највиши ниво просечне зараде на крају 2008. године остварили су запослени у Граду Београду (47.149 динара по запосленом) и Јужно-бачком округу (43.173 динара), а најмање у Топличком (25.245) и Пиротском округу (26.295). Недовршен процес приватизације је у још 574 предузећа, од тога је највећи број у 7 округа (131).

Структурна анализа индустрије указује да је од укупно 367 великих предузећа из прерађивачке индустрије у Србији, 153 је концентрисано у 5 градова: 96 у Граду Београду, 19 у Суботици, 17 у Новом Саду, у Зрењанину и 10 у Панчеву. У Браничевском округу је однос између економских и демографско-просторних димензија округа зна-

чајно погоршан и ту је индекс релативне густине индустрије 0,25, док је у Подунавском округу забележен позитивни помак у густини индустрије (2,12); генерално, екстремне разлике између развијених и неразвијених, као и унутар неразвијених подручја (НРП) Србије, перманентно се увећавају. Мерено БДВ по становнику, Град Београд остварује 16 пута већу вредност у односу на Топлички округ.<sup>108</sup>

**Слика 9. Позиционирање округа према вредностима НДИ индекса 2012. године**



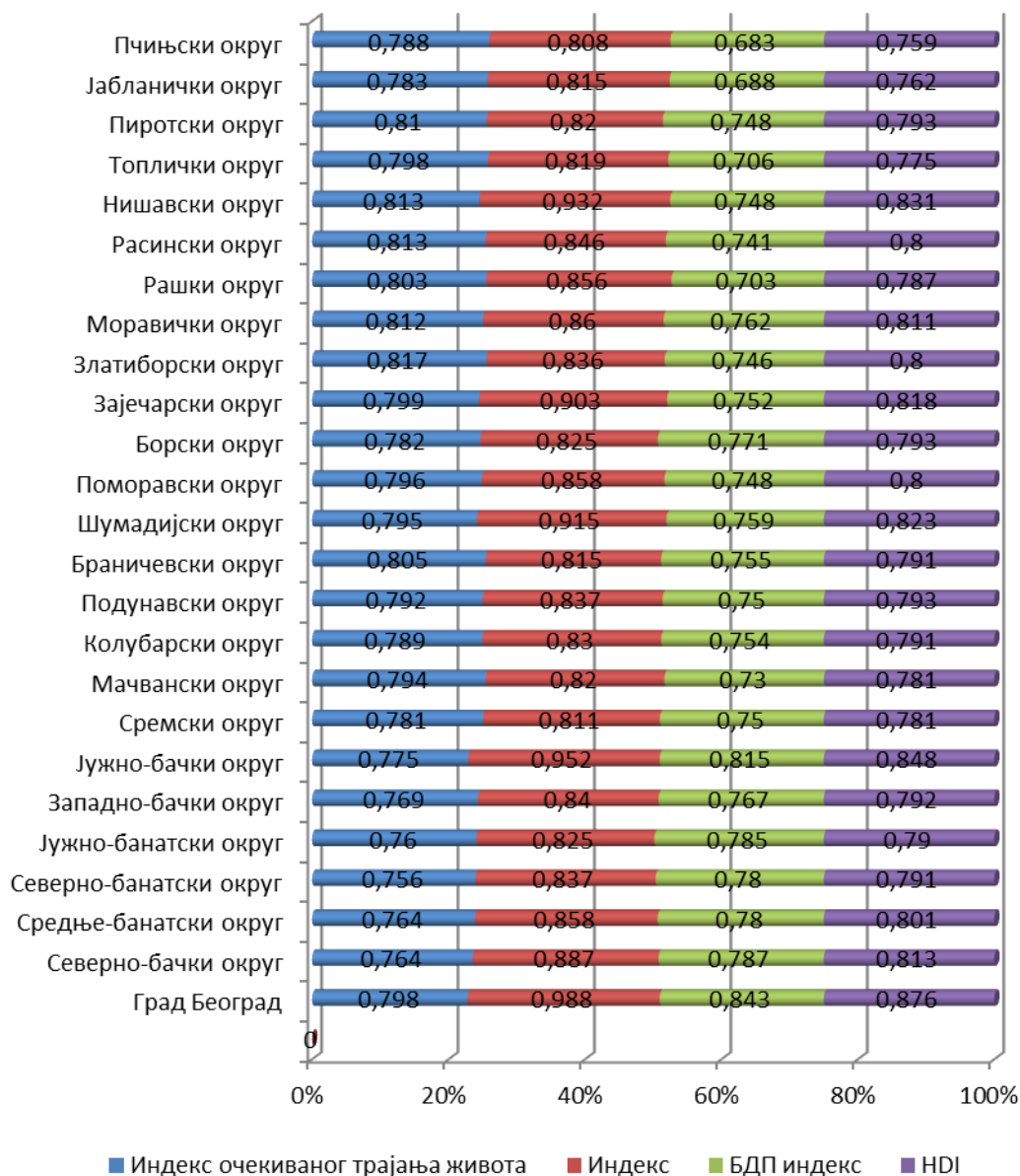
Извор: Републички завод за статистику

Основни и најсложенији показатељ нивоа хуманог развоја и квалитета живота (који је истовремено и мултидимензионални метод мерења сиромаштва) је индекс хуманог развоја НДИ индекс. Он мери просечна достигнућа у земљи кроз три димензије: дуг и здрав живот, мерен просечним животним веком; знање, мерено нивоом писмености одраслих уз комбинацију са примарним, секундарним и терцијарним нивоом уписа у основне, средње и више/високе школе и животни стандард, мерен на основу БДП/р.с.

<sup>108</sup> Оп. цит., стр. 52.

по куповној моћи<sup>109</sup>. Иако је у Србији од 2000. године регистрован константан раст квалитета живота, Србија се тек од 2004. године налази у групи земаља са високим нивоом хуманог развоја (НВ1 индекс узима вредност 0,811).

**Графикон 17. Структурни димензиони индекс хуманог развоја HDI, 2012. године**



Извор: Републички завод за статистику

<sup>109</sup> Методолошки поступак израчунавања HDI подразумева креирање, за сваку од ових димензија, одговарајућег индекса. У свакој димензији квантификује се понашање варијабле у распону вредности од 0 до 1, уз примену формуле: димензиони индекс = (стварна вредност – минимална вредност) / (максимална вредност – минимална вредност).

И поред пораста вредности комбинованог рачуна уписа у школе и БДП по становнику по куповној моћи у 2005. години, положај Србије на светској ранг листи по достигнутој вредности индикатора развоја људског потенцијала се погоршао (HDI индекс је износио 0,810, Србија се са 57. померила на 63. место). Уз повећање очекиваног трајања живота на 73,8 година (на пример, земље из региона Бугарска и Мађарска су се нашле иза Србије), комбинованог рачуна уписа на 74,5% (Србија испред Албаније, Турске и Молдавије) и раста БДП/становнику према куповној моћи на 9.468 долара (испред Македоније и Црне Горе), Србија је 2006. заузела 65. место у свету.

У 2007. години је остварен значајан раст индекса (који је износио 0,837) и та промена представља последицу раста свих хуманих подиндекса, посебно коефицијента уписа у школе (основно, средње, више и високо школство) и вредности индекса куповне моћи.<sup>110</sup>

У поређењу са 2005. годином, индекс хуманог развоја је повећан за 8,4% у 2011. години. У сваком округу је дошло до повећања показатеља хуманог развоја у 2011. у односу на 2005. годину, али је број и ранг округа знатно измењен. Највиши квалитет живота у 2005. години по окрузима је забележен у Граду Београду (0,826) и Нишавском округу (0,826), док је у 2012. години квалитет живота побољшан не само у Граду Београду (0,876) и Нишавском (0,831), већ и у Јужно-бачком (0,848), Шумадијском (0,823), Зајечарском (0,818), Северно-бачком (0,813) и Моравичком округу (0,811). У 2005. години чак 23 округа бележе средњи ниво хуманог развоја, док је у 2011. години 7 округа имало висок, а 18 округа средњи ниво хуманог развоја.

Анализа компоненти индекса хуманог развоја, указује да је у међувремену дошло до позитивних кретања индекса очекиваног трајања живота (са 0,780 на 0,810), индекса образовања (са 0,885 на 0,920), док је економски индекс забележио раст са 0,651 на 0,780. Највећа одступања су настављена у сектору образовања, што се може објаснити концентрацијом образовних установа у неколико градова, повећаним обухватом младе популације образовањем и значајним смањењем стопе неписмености на нивоу Републике.

Иако је у свим окрузима дошло до пораста БДП индекса, најбоља остварења показују Град Београд, подручје Бачке и Баната, за разлику од слабог економског

---

<sup>110</sup> Подаци о индексу хуманог развоја за 2000, 2005, 2007, 2008, 2009., 2010. и 2011. годину су узети из публикације *Анализа хуманог развоја Србије*, Републички завод за развој, 2012. За 2012. годину вредности индекса хуманог развоја узете су из ИКБР Извештаја о хуманом развоју, 2011/2012.



потенцијала Јабланичког и Пчињског округа Ако су здрав и дуг живот, ухрањеност, адекватни стамбени услови, доступност образовања, запосленост, располагање ресурсима за пристојан животни стандард и социјална укљученост расположиве људске опције, онда би ускраћивање истих означавало сиромаштво.

За сагледавање регионалних неравномерности прецизнија је ужа дефиниција сиромаштва - немогућност да се достигне одређен и пристојан животни стандард и задовоље основне животне потребе (апсолутна и релативна линија сиромаштва<sup>111</sup>). Према индексу сиромаштва, у 2007. години је 6,6% популације или 490.000 лица живело испод апсолутне линије сиромаштва, што је за 2% мање у поређењу са 2006, а дупло мање у поређењу са 2002. годином.

Негативан тренд се огледа у смањењу потребног износа средстава неопходног за затварање јаза сиромаштва на 1,3% просечног дохотка, као и оштрина сиромаштва на 0,4%. Раст БДП по становнику, повећање просечних зарада за 2,5 пута, смањење званичне стопе незапослености за 3,1%, као и смањење социјалне помоћи домаћинствима, допринели су да се број сиромашних преполови пре планиране 2010. године. Међутим, и даље су остале изражене регионалне неуједначености у распрострањености и стопама сиромаштва. Индикатори сиромаштва потврђују слику добијену регионалном анализом индекса хуманог развоја: генерално, ситуација је побољшана на националном нивоу, али је и погоршана на југу Србије.

У транзиционом периоду у Србији (2001-2011) дошло је до побољшања животног стандарда становништва (БДП по глави становника у 2011. порастао је 4,3 пута у односу на 2001. годину) и смањења стопе сиромаштва (6,3%). Међутим, одраз глобалне финансијске кризе на привреду Србије кроз оштар пад економске активности у последњем кварталу 2011. године нагласио је потребу структурног реформисања целокупне привреде, повећања продуктивности, унапређења конкурентности, јачања инвестиционих капацитета, модернизације индустрије, стимулисања инвестиција, отварања нових радних места и равномернијег регионалног развоја смањењем привредних диспаритета. У Србији је у 2011. било 9 округа добиташа (унутар којих је 66 општина пословало са

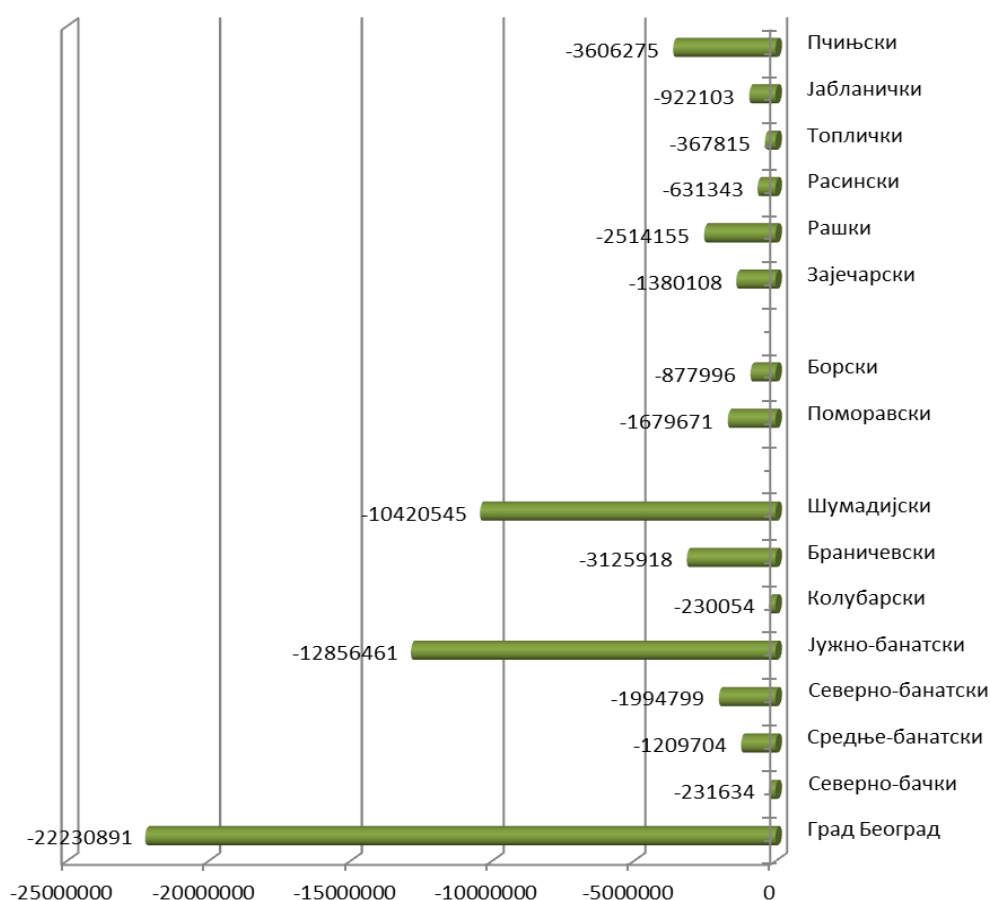
---

<sup>111</sup> Апсолутна линија сиромаштва означава апсолутни минимални животни стандард и темељи се на тачно утврђеној потрошачкој корпи прехранбених производа увећаној за неке друге трошкове живота (стан, одећа). Релативна линија сиромаштва утврђује се као проценат просечног дохотка домаћинства.

добитком), док су предузећа из осталих 16 округа (укупно 93 општине<sup>112</sup>) пословала са нето губитком.

Укупно 89.726 предузећа и задруга унутар привреде Србије (2011), претежне концентрисаности (близу 60%) у свега четири округа (Граду Београду, Јужно-бачком, Нишавском и Северно-бачком округу) испословала су нето губитак од преко 36 млрд. динара, послујући у амбијенту од само шест профитабилних сектора привреде.

**Графикон 18. Региони губиташи привреде Србије, 2011. године (хиљ. динара)**



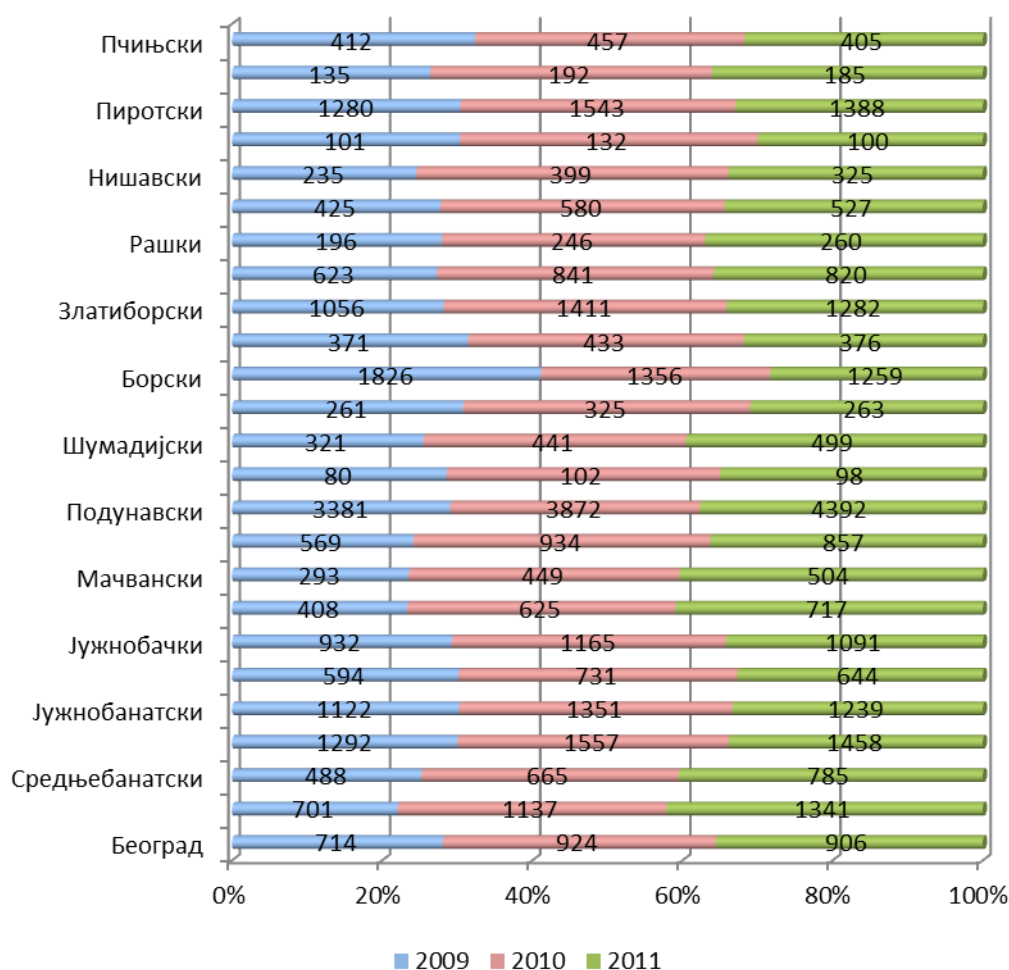
Извор: Републички завод за статистику

Међутим, секторска анализа привреде Србије у 2011. показује да су свега четири сектора својим губицима највише допринела укупном губитку привреде - прерађивачка индустрија, трговина, саобраћај, складиштење и везе и производња електричне енергије и гаса (ови сектори узимају кумулативна учешћа од 74% у укупном губитку привреде, 67% у укупном броју привредних субјеката и 69% у укупном броју запослених).

<sup>112</sup> Заједно са општинама са АП Косово и Метохија и осталим општинама (унутар профитабилних округа) које су пословале са нето губитком.

Највећи утицај на негативни финансијски резултат привреде (губитак преко 36 млрд. динара) имала су предузећа из чак 16 округа и 65 општина унутар округа губиташа у Србији. Највећи број општина губиташа је из Града Београда, Јужно-банатског и Браничевског округа по 7, затим из Шумадијског и Пчињског округа по 6, из Мачванског округа 5 и из Северно-банатског, Зајечарског, Нишавског и Јабланичког округа по 4 општине (премда су Мачвански и Нишавски округ пословали са нето добитком)<sup>113</sup>.

**Графикон 19. Извоз по становнику (у еврима)**



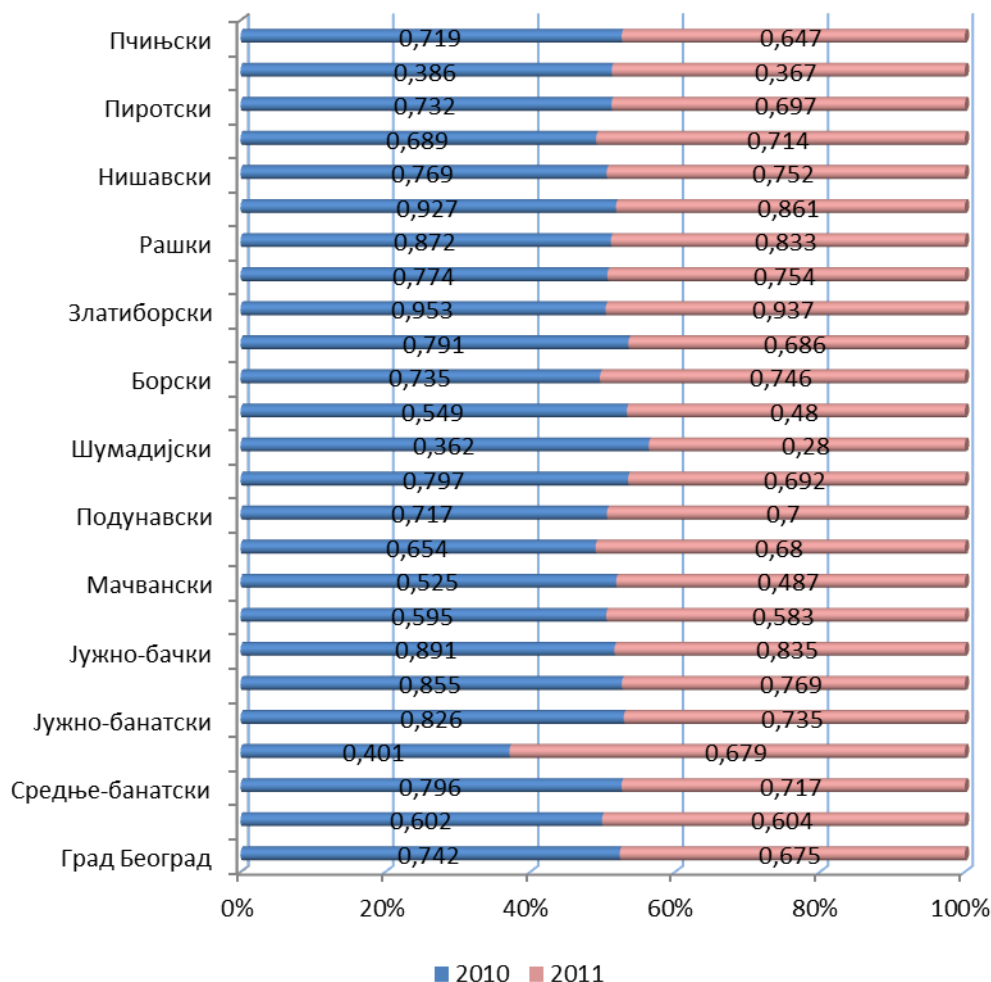
Извор: Републички завод за статистику

Висок спољнотрговински дефицит, непромењена извозна структура Србије (извоз радно-интензивних и металних производа и сировина) и неприлагођеност извоза потребама потрошача на тржишту Европске уније, детерминанте су неконкурентности

<sup>113</sup> Територијални размештај привредних субјеката, атрактивност и исплативост за инвеститоре, стабилни услови пословања, једноставна административна регулатива и економски потенцијал региона су само неки од фактора (не)рентабилности пословања.

домаћих предузећа на међународном тржишту. Извозно конкурентна предузећа која су највише допринела оствареном извозу у претходној години су са територије Града Београда, Јужно-бачког, Подунавског и Златиборског округа.

**Графикон 20. Пословање предузећа по окрузима 2010-2011. година**



Извор: Републички завод за статистику

Генерално, постоји висока зависност домаће привреде од увоза материјала за репродукцију (61,3% укупног увоза у вредности од 9,5 млрд. евра) и увоза робе широке потрошње (са 22,2% учешћа у укупном увозу вредности од 3,4 млрд. евра, ова наменска категорија је остварила највећи раст од преко 33% у односу на 2011. годину). Удео увоза средстава за рад у укупном увозу Србије није прешао 20% (вредност од 2,5 млрд. евра).

Несиметрична регионална спољнотрговинска активност у корелацији са неравномерном регионалном привредном дисперзијом може се приказати висином извоза по становнику, који је у 2012. години износио 906 евра. Извозним резултатима у прошлој

години су највише допринела извозно конкурента предузећа из Града Београда, Јужно-бачког, Подунавског и Златиборског округа, са кумулативним учешћем у извозу Србије од 75%. Окрузи који су забележили највеће негативне вредности стопе раста извоза по становнику у 2012. години у односу на 2011. годину су: Топлички (24%), Нишавски (19%), Поморавски (19%) и Зајечарски округ (13%).<sup>114</sup>

Трогодишњи просечно већи извоз од увоза забележили су Подунавски (преко 700 милиона евра), Северно-банатски, Јужно-банатски и Пиротски округ (збирно око 700 милиона евра), док је највећи трогодишњи спољнотрговински дефицит забележен у Граду Београду (4,6 млрд. евра) и Јужно-банатском округу (4,7 млрд. евра).

Извоз заснован на производима ниже фазе прераде (где се сврставају текстилни производи, засновани на јевтиној и квалификованој радној снази, и производи металске индустрије, засновани на експлоатацији рудног богатства) не представља основ за достизање респективне извозно- конкурентске позиције Србије на међународном тржишту.

Један од кључних предуслова привредног раста је привлачење капитала и стварање атрактивног инвестиционог амбијента. Сигуран пословни амбијент зависи од функционисања бројних фактора, чије дејство може бити стимулативно или дестимулативно за инвеститора. Одсуство правне и економско-финансијске стабилности, привредни амбијент чини мање атрактивним, а интерес и ризик инвеститора несигурним. Финансијска сигурност и стабилност, неопходан је елемент који води унапређењу поверења инвеститора, економске ефикасности и привредног раста. Резултат тога је нижа цена капитала и ефикаснија употреба ресурса, што само по себи подстиче привредни развој.

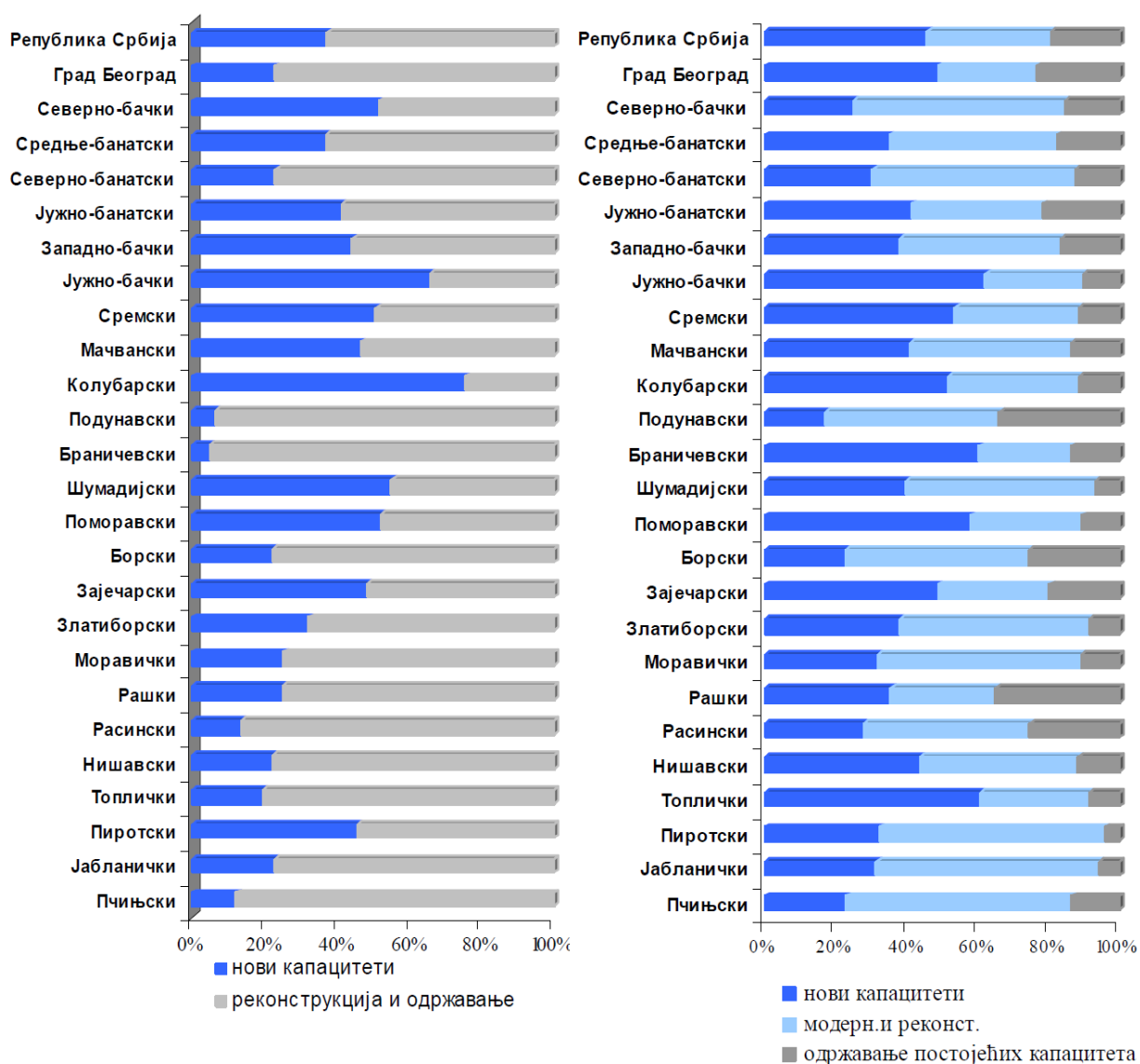
Резултати пословања предузећа указују да је финансијска стабилност предузећа Србије у 2011. години, изузетно ниска (0,693), и да бележи благи пад (-0,054) у односу на 2010. годину. Регионално посматрано, у 2011. години, коефицијент финансијске стабилности, изнад вредности један, не остварују предузећа ни једног округа у Србији. Највишу финансијску равнотежу, остварују предузећа са подручја Златиборског (0,937) а најнижу предузећа Шумадијског и Јабланичког округа. На нивоу општина, финансијску дугорочну равнотежу (вредност више од 1) остварују предузећа из веома малог броја општина (Врбас, Вршац, Косјерић, Бечеј, Бајина Башта, Ариље, Апатин, Горњи

---

<sup>114</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*. Београд, стр. 54.

Милановац, Нишка Бања, Бачка Паланка, Мало Црниће<sup>115</sup>). Њихова финансијска равнотежа се огледа у томе што им је стална имовина покривена (више од 80%) капиталом из сектора прерађивачке индустрије, грађевинарства, саобраћаја и вађење руда. Веома лоша имовина условила је да су високу финансијску равнотежу (од 0,953 до 0,981) остварила предузећа из неразвијених општина (Ковачица, Тишевац, Бољевац, Прибој, Нова Црња, Нови Кнежевац, Жабалъ и Црна Трава).

**Графикон 21. Остварене инвестиције у нова основна средства 2011. године и остварене инвестиције у нова основна средства по намени у сектору прерађивачке индустрије**



Извор: Републички завод за статистику

<sup>115</sup> Финансијску стабилност предузећа општине Мало Црниће, остварују због високе покривености сталне имовине капиталом из сектора трговине (учешће капитала ових предузећа у капиталу укупне привреде општине је 83,5%).

За овако ниско стање финансијске сигурности, односно равнотеже предузећа, одговорна је и досадашња пасивна инвестициона активност, која не обезбеђује подизање конкурентности. И ако су остварене инвестиције у Србији у нова основна средства, веће (за 17,1%, базна 2006.) њихов карактер односно намена окренут је ка реконструкцији, модернизацији и одржавању постојећих капацитета (54,2%). Учешће активних инвестиција, односно улагање у нове капацитете, износи 45,8%, што је недовољно за значајније подизање конкурентности привреде. Највеће учешће у новим капацитетима бележи развијен Јужно-бачки (62,2%), а најмање Подунавски округ (17,3%), који пласира више од 80% својих инвестиција у модернизацију и одржавање постојећих капацитета. Високо учешће инвестиција у модернизацију и одржавање (преко 50% од укупних инвестиција) има 18 округа у Србији, међу којима су и сви неразвијени окрузи (Борски, Пчињски, Расински, Јабланички и други).

Анализирајући учешће у укупним инвестицијама у нова основна средства, долазимо до закључка да су Град Београд (48,4%) и Јужно-бачки округ (9,5%) у изразитој предности у односу на остали део Србије, док услед недостатка инвестиција у нове капацитете, неразвијени региони све више привредно заостају. Секторска структура инвестиција, која је значајна за одређивање конкурентности региона, приказује нам, да је у укупним инвестицијама у нова основна средства, на нивоу Србије, највише заступљена прерађивачка индустрија (20,9%), саобраћај (14,6%) и грађевинарство (13%). Међутим, инвестиције у прерађивачкој индустрији су као и укупне инвестиције, на нивоу Србије, углавном окренуте ка реконструкцији и одржавању постојећих капацитета (62,8%). Низак ниво инвестиција у нове капацитете прерађивачке индустрије (до 50%) има 19 округа у Србији.<sup>116</sup> Оваква инвестициона структура указује на изузетно неповољан положај прерађивачке индустрије, управо кад су у питању најважнији извори повећања производње и продуктивности. Без улагања у технолошки савременије капацитете, не може се обезбедити виши технолошки ниво производа и подизање конкурентности региона. Поред тога, препрека вишој конкурентности региона су и недефинисани инвестициони секторски приоритети. Највећи раст (у односу на претходну годину), поред сектора грађевинарства (59,5%) и вађења руда и камена (42,7%), реализован је у комуналним делатностима (77,2%) и активностима у вези некретнина

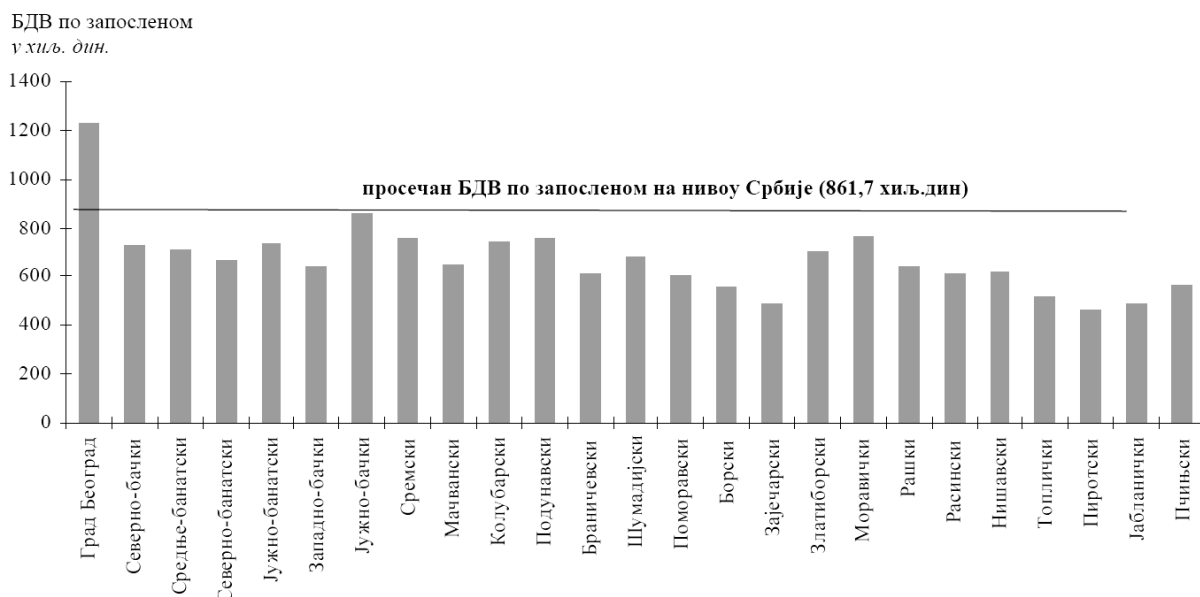
---

<sup>116</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*. Београд, стр. 55.

(51,8%), односно секторима који не обезбеђују вишу стопу конкурентности и привредног раста.

Предузетништво представља стратешку полугу динамичног привредног раста и развоја, на путу ка модерном друштву и приближавању Европској унији и један је од кључних фактора бржег развоја привреде и новог запошљавања. Трансформација и ревитализација привреде Србије одвија се у циљу прилагођавања тржишно развијеним економијама и унапређивања конкурентности. Развој предузетничке економије подразумева развој економије базиране на знању и иновацијама, сврставајући земљу у економије вођене иновацијама (Србија припада групи од 17 економија које су вођене ефикасношћу).

**Графикон 22. Регионална продуктивност код предузетника у микро и малим предузећима 2011. године**



Извор: Републички завод за статистику

Од укупног броја регистрованих привредних субјеката у Србији у 2011. години предузетници, микро и мала предузећа<sup>117</sup> обезбеђују 658.294 радних места, уз промет од млрд. динара и 567,3 млрд. динара генерисане бруто додате вредности (98,9% привредних субјеката, 47,1% запослености, 47,8% вредности промета и 40,0% БДВ).<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Под појмом предузетничког сектора се подразумевају предузетници, микро и мала предузећа, који ће бити анализирани са становишта укупне привреде, сектора, округа, квантификовани на бази неколико индикатора пословања.

<sup>118</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011.* Београд, стр. 56.



У структури привреде најмањи је удео малих предузећа (од укупно 10.415 субјеката, у Граду Београду и Јужно-бачком округу послује преко 50%), а од 214.819 предузетника највећи број концентрисан је у Граду Београду, Јужно-бачком, Јужно-банатском и Нишавском округу, док према броју микро предузећа (укупно 75.540 пословних ентитета), доминира Град Београд (са 42% у укупној запослености на нивоу привреде).

Предузетнички сектор значајно утиче на развијеност округа. На основу индикатора предузетничког пословања Србија је подељена на развијени север и неразвијени југ: у Граду Београду је предузетничка активност већа 30 пута, запошљава 40 пута више радника, остварује 87 пута већи промет и 94 пута већу вредност бруто додате вредности у поређењу са Топличким округом. Иако је високо учешће ових предузећа у свих 25 округа у Србији, запошљавање привреде је изразито неравномерно на регионалном нивоу. У периоду 2007-2011. година број радних места у микро и малим предузећима и код предузетника повећан је за 21,3% (115.493 радника), чиме се ублажио негативни ефекат смањења броја запослених у великим предузећима услед њиховог реструктурирања.<sup>119</sup>

Највећи број запослених у предузетничком сектору је у Граду Београду, Јужно-банатском, Јужно-бачком, Сремском, Мачванском, Шумадијском и Нишавском округу (са кумулативним учешћем од 62% у укупној запослености у овом сектору). Разлике у нивоу неравномерне дистрибуције регионалног предузетништва могу се сагледати кроз анализу бруто додате вредности по запосленом. Јужно-бачком, Нишавском, Јужно-банатском и Сремском округу, где послује преко 50% привредних субјеката, у којима ради 55% од укупно запослених у српској привреди, а учествују у промету и БДВ са по 65%).

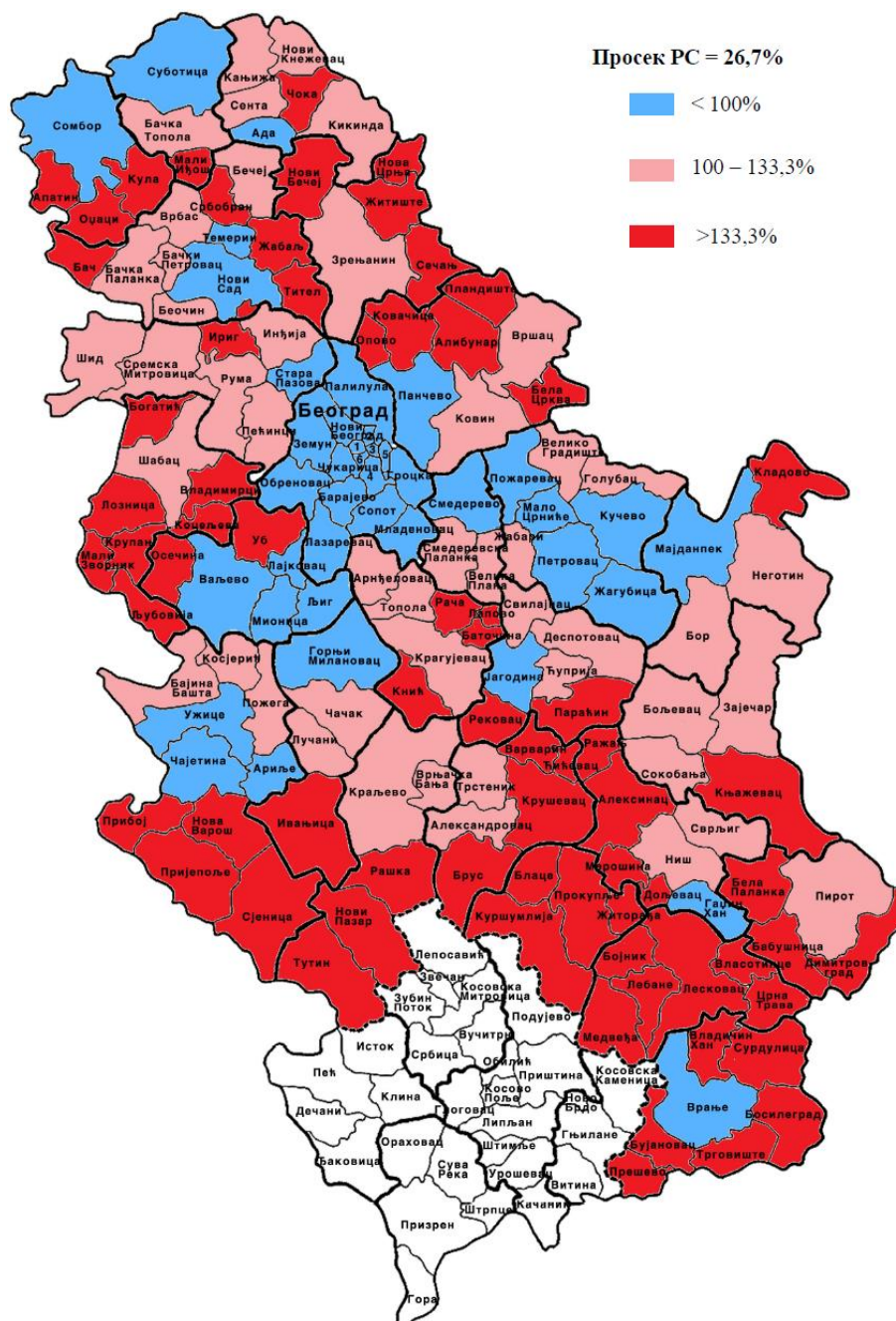
Незапосленост у Србији прате актуелни, измењени друштвено економски односи, ниска стопа привредног раста и незавршени процес транзиције. Проблем високих стопа незапослености одлика је неразвијених општина унутар округа централне и јужне Србије. Висока незапосленост радне снаге у Србији, условљена ниским степеном економског развоја и процесима економских реформи, утиче да радна снага остане довољно искоришћен развојни потенцијал, што изазива бројне социјалне проблеме. Повећање запослености треба да буде у самом врху развојних приоритета Србије (повећа-

---

<sup>119</sup> Оп. цит., стр. 57.

њем инвестиција из домаћих и иностраних извора, њиховим усмеравањем на улагања у индустрију и пољопривреду, стимулисањем и подстицањем свих облика предузетништва, коришћењем помоћи од стране Европске уније и наставком реформи тржишта рада и система запошљавања радне снаге).

Слика 10. Стопе незапослености по областима у 2011. години



Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, Извештај о регионалном развоју Србије 2011. Београд, 2012.

Неизбежна последица транзиције, реструктурирања и приватизације великих државних предузећа у Србији у периоду 2005-2011. године, уз просечан годишњи реал-

ни раст бруто домаћег производа од 5,6%, и уз повећање броја привредних субјеката, јесте смањење броја запослених у предузећима и задругама са 1.367.266 на 1.118.384 радника<sup>120</sup> и повећање укупног броја запослених на нивоу Србије за 4,9% (94.999 лица). Ипак, константан пораст броја запослених у приватном сектору није био довољан да апсорбује целокупан вишак радне снаге, који је једним делом одлазио на тржиште рада, повећавајући број регистрованих и активно незапослених лица<sup>121</sup>.

Незапосленост у Србији има дугорочни, структурни и транзициони карактер. Након вишегодишњег раста, незапосленост од 2007. године има тенденцију пада. Тржиште рада карактерише висока незапосленост, ниска мобилност радне снаге и незадовољавајућа квалификациона структура радног континента у укупном броју регистрованих незапослених. Постојеће структурне неједнакости на регионалним тржиштима рада, смањиле се постепено применом активних мера тржишта рада, које су прилагођене потребама и специфичностима појединих региона.

Захваљујући мерама подстицајне политике запошљавања у виду одобрених кредита појединим окрузима у циљу повећања запослености, у зависности од утврђеног нивоа ризика, више од 93% слободних радних места је већ попуњено (највећи допринос томе су дали Град Београд и Јужно-бачки округ са збирним учешћем од 41,5% у дванаестомесечном периоду запошљавања), и смањена је регистрована незапосленост у 2011. години за 6,8%, тј. за 52.920 у поређењу са 2005. годином (када их је било 780.541).<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Број запослених у Србији зависи и варира у зависности од извора података. Према званичним статистичким подацима под појмом запослени подразумевају се сва лица која имају засновани радни однос са привредним друштвом или установом (укључујући и функционере), или предузетником, без обзира на то да ли су радни однос засновала на одређено или на неодређено време и да ли раде пуно или краће од пуног радног времена. Запосленима се не сматрају помажући чланови домаћинства на имању, у радњи или привредном друштву неког од чланова домаћинства, као ни лица на издржавању казне и спољни сарадници (уговор о делу).

<sup>121</sup> Број запослених према завршним рачунима је други извор података и обухвата запослене у предузећима и задругама који на крају обрачуноског периода предају финансијске извештаје (та запосленост се смањила у периоду 2001-2008. године за 18%). Анализа ће бити конципирана на бази званичне статистичке запослености, односно незапослености.

<sup>122</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*. Београд, стр. 59.

## **2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕШЕЊА И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ У СРБИЈИ**

### **2.1. Анализа институционалних решења и искуства Србије у вођењу регионалног развоја**

Дефинисање новог институционалног оквира за вођење регионалне политике започето је 2012. године, формирањем Министарства за регионални развој и локалну самоуправу, чиме је област регионалног развоја први пут добила институционални значај највишег ранга. У сегменту институционалног оквира који се односи на спровођење политике регионалног развоја, извршена је анализа реализације активности и мера предвиђених Акционим планом „Стратегије регионалног развоја Србије”. Извештај о реализацији преко 20 секторских политика, чије мере на директан и индиректан начин детерминишу регионални развој, на детаљан начин је указао на степен и области у којима су извршене реформске активности спроведене с циљем унапређивања система планирања политике регионалног развоја.

У сегменту законске регулативе за вођење политике регионалног развоја донети су бројни релевантни законски и подзаконски акти, што је било предуслов за успостављање мреже институција за регионални развој на свим нивоима управљања. Наиме, усвојен је Закон о регионалном развоју, као и више од 20 подзаконских аката којима се посебно уређују појединачни сегменти подстицајне политике, изградња мреже регионалних институција и друга номенклатура која индиректно доприноси децентрализацији, кохезији и системском регулисању механизма и инструмената вођења регионалне политике. Од планираних активности нису реализовани програми развоја за 10 најнеразвијенијих општина.

Реформском законском регулативом је делимично унапређена фискална политика, али се није у довољној мери уважавала регионална компонента. Многи фискални подстицаји важни за регионални развој нису уведени. Значајно су унапређени капацитети пореских власти, али је недовољно урађено на модернизацији и јачању институционалних капацитета пореске управе и јачању фискалне аутономије локалне самоуправе.

Кредитна политика у функцији бржег развоја неразвијених подручја, континуирано се спроводи програмском регулативом надлежних институција, средствима из националних и фондова стране помоћи, по најповољнијим кредитним условима. Реализоване активности огледају се у значајној финансијској подршци и унапређеним под-

стицајним мерама (поједностављени услови кредитирања, ниске каматне стопе, кредитирање почетника и иноватора, неразвијених и девастираних општина, занатлија, развоја предузетништва, инкубатора, кластера, итд.) Финансирање пројеката за равномерни регионални развој реализовало се преко надлежних институција у складу са буџетом Републике Србије.

Област изградње и контроле система државне помоћи уређена је у складу са Законом о контроли државне помоћи, као и другим законским решењима у зависности од инструмента доделе помоћи (субвенције, кредити или порески подстицаји). На основу извештаја о додељеним средствима, Србија је од 2007. године на различите видове државне помоћи усмерила више од 4 милијарде евра, у чијој структури су најзаступљеније биле субвенције (са учешћем од 55%) и порески подстицаји (31%). За подстицање регионалног развоја и ублажавање регионалних неравномерности (регионална државна помоћ) додељено је 13 пута више средстава него у 2007. години, међутим њено учешће у укупној државној помоћи је и даље ниско (16,4%).

Унапређен је институционални оквир за доношење и спровођење политике запошљавања, усмерене на креирање радних места и подстицање запошљавања. Основни инструмент политике запошљавања је „Национални акциони план запошљавања” који се од 2009. године доноси на годишњем нивоу. Донето је неколико закона кључних за регулисање ове важне области. Ипак, актуелна ситуација показује велику несразмеру између средстава намењених активним и пасивним мерама, у корист пасивних. Усмеравањем већег износа средстава на активне мере ублажиле би се негативне последице економске кризе, пре свега, пружањем сталне подршке најрањивијим групама на тржишту рада. Националном стратегијом запошљавања за период 2011-2020. година предвиђено је да се средства за мере активне политике запошљавања у буџету Републике Србије повећају до износа од 0,4% БДП до 2013. године, а онда стабилизују на 0,5% БДП до 2020. године.

Када је у питању политика економских односа са иностранством, у циљу економског и друштвеног развоја на бази међурегионалне прекограничне сарадње, интеграције тржишта и повећања кохерентности међу локалним заједницама, настављен је рад на оперативним програмима за финансијски инструмент IPA. Србија учествује у 8 програма (или преко 518 пројеката) прекограничне и транснационалне сарадње и то у 15 области међу којима су развој предузетништва и малих и средњих предузећа, сектор туризма, сектор тржишта рада и запошљавања, урбаног, руралног, животне средине,

културе, инфраструктуре, здравства, едукације, истраживања и др. Оно што није реализовано је активност која се односи на ратификацију Мадридске конвенције о прекограничној сарадњи Савета Европе.

Област инвестиционе политике у функцији регионалног развоја регулисана је постојећим институционалним оквиром, док су инвестициони механизми уређени посебним политикама (политика страних улагања, кредитна, фискална и др.). Акционим планом предвиђен је низ мера за подстицање изградње и развоја слободних зона, затим ослобађање корисника зоне од плаћања комуналних такса, накнада за уређење градског грађевинског земљишта и накнаде за комуналне услуге, бесплатно прикључење на мрежу код јавно-комуналних предузећа, ослобађање од одређених локалних дажбина у периоду од 5 година. Нереализоване мере и активности односе се на привлачење инвестиција у неразвијено подручје.

У циљу отклањања административних препрека, приоритет је политике страних улагања и у функцији је равномерног регионалног развоја. У периоду спровођења стратегије, углавном су донета неопходна законска решења, међутим, недовољна страна улагања, посебно у неразвијеном подручју и даље су кључни развојни проблем. Пракса показује да се отклањање административних препрека за страна улагања не решава само доношењем адекватних закона, већ да је проблем у неефикасној имплементацији закона и недовољној активности локалних самоуправа на стварању повољног пословног амбијента што има дестимулативне ефекте за страна улагања.

Реализоване су мере и активности из политике конкурентности које су биле усмерене на формирање стратешког оквира за повећање продуктивности и конкурентности привреде Републике Србије. Усвојена су стратешка документа и успостављен је законодавни и институционални оквир за спровођење политике заштите конкуренције.

У сегменту индустријске политике, и поред донетих стратешких докумената, циљеви бржег индустријске ревитализације нису реализовани. Средином 2012. године број неприватизованих предузећа износио је 594 (АПР), која запошљавају око 100.000 запослених у Србији. У поступку реструктурирања је тренутно 175 предузећа (од укупно 594) која запошљавају око 55.000 запослених (од 100.000 у агенцијском портфолију), при чему посебан акценат у поступку реструктурирања треба дати њиховој територијалној и гранској припадности.

Акциони план је предвидео низ мера за изградњу и јачање институционалне подршке политици развоја предузетништва, којима је требало обезбедити: прецизирање

улоге различитих институција за подршку МСПП; боље профилисање услуга и одређивање хијерархијског нивоа подршке (национални, регионални или локални); јачање сарадње развојних институција са локалним самоуправама, као и везе између развојних стратегија на националном, регионалном и локалном нивоу; утврђивање и праћење употребе укупно издвојених подстицајних средстава, уз прилагођавање донаторских пројеката локалним условима и потребама.

У периоду имплементације стратешких решења за регионални развој, кроз одговарајуће реформе законске, значајно је унапређена аграрна политика, али се није у довољној мери уважавала регионална компонента. Основна стратешка одређења развоја пољопривреде и села у Србији садржана су у неколико законских и стратешких и докумената.

У области руралног развоја, као сегменту аграрне политике, усвојено је 13 закона, као и стратешки и програмски документи, а формирана је Управа за аграрна плаћања. За доношење регионалних и локалних акционих планова за рурални развој, идентификовани су рурални региони као полазна основа за израду акционих планова на локалном нивоу. Политика развоја привредне инфраструктуре, у сегменту модернизације, реконструкције и изградње инфраструктуре у друмском саобраћају, последњих година остварила је већу динамику реализације.

Постигнути су значајни резултати на изградњи Коридора X. За изградњу и санацију путне инфраструктуру из НИП-а је утрошено близу 14,5 млрд. дин. Предвиђени радови реконструкције и модернизације железничких пруга само делимично су реализовани, неки су у фази припреме, али знатан део радова није ни започео. Код изградње пруга стање је још неповољније. Ниједан пројекат није реализован, а поједини су у току припреме. Повољније стање је код превозних капацитета. Реализована је набавка око 1.100 нових теретних кола. У току је набавка до 30 електромоторних гарнитура, 15 локомотива и 12 дизел моторних возова.

Институционални оквир политике развоја туризма утврђен је доношењем основног закона о туризму, као и више од 180 подзаконских аката, формирањем Савета за заштиту потрошача, израђено је 16 мастер планова за приоритетне туристичке дестинације, као и програми за развој туризма и омогућена расподела буџетских средстава корисницима субвенција за 684 пројекта.

Реализован је 61 пројекат за развој инфраструктуре у оквиру пројеката НИП-а, а идентификовано је 9 основних туристичких производа. Спровођење подстицајних мера

реализовано је кроз програме за доделу субвенција у виду повољних кредита за пројекте. Законским решењима није предвиђено формирање фонда за развој туризма. Оснивање радног тела/комисије ради дефинисања, имплементације и контроле критеријума означавања и критеријума доделе ознака није реализовано.

Реализоване мере и активности из социјалне политике усмерене су на доношење новог законског оквира, унапређење заштите најсиромашнијих грађана, развијање мреже услуга у заједници и уређење области заштите особа са инвалидитетом. Мере и активности које нису у потпуности реализоване, односе се на увођење пореских и других стимулативних мера за обављање делатности социјалне заштите и доношење општинских и посебних протокола који обезбеђују синхронизовано деловање свих јавних служби у пружању неодложних интервенција.

У политици просторног планирања реализован је већи број мера и активности ради остварења три постављена циља: успостављање планских региона у складу са НСТЈ методологијом ЕУ, стварање система модерног просторног планирања и стварање инфраструктуре знања у области стратешког локалног и регионалног просторног планирања.

Акционим планом је предвиђено остваривање више циљева за решавање бројних проблема у области животне средине. Један од њих је усвајање и имплементација стратешких докумената у области заштите животне средине на локалном нивоу. Оно што није реализовано је усвајање стратегија и планова на регионалном нивоу и припрема, односно, усаглашавање локалних прописа у области заштите животне средине са националним прописима. Формирани су општински фондови за заштиту животне средине.

Решавање проблема управљања отпадом на регионалном нивоу је у току, а оно што није реализовано је изградња постројења за искоришћење енергије из отпада на регионалном нивоу. Смањење загађења на локацијама које представљају највећи ризик по животну средину и здравље људи је делимично реализовано (од 10 дефинисаних задатака 4 је успешно реализовано, 4 су нереализована, а остала два су у току и делимично завршена).

Обезбеђивање пречишћавање комуналних отпадних вода у насељима у којима постоји организовано снабдевање водом и индустријских отпадних вода је. није у потпуности реализован. Уведене су локалне еколошке таксе, али не постоји вишегодишњи план за финансирање инвестиција у општинама. У току је реорганизација система накнада које чине приход буџета Републике кроз доношење посебног закона о накнадама



за коришћење јавних добара. Унапређење система управљања заштићеним природним добрима је у току.

Акционим планом је дефинисано више циљева за успостављање активне улоге локалне самоуправе, од којих је већина реализована. Прво, успостављање система права компатибилног са законодавством ЕУ, остварен је ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи. Враћање локалним самоуправама законско право на поседовање имовине остварено је доношењем Закона о јавној својини. У сегменту обезбеђивања предуслова одрживости сопствених изворних прихода локалних самоуправа делимично су реализовани. У току је реорганизација система накнада које чине приход буџета Републике Србије кроз доношење посебног закона о накнадама за коришћење јавних добара. Институционални приоритети политике регионалног развоја 2013. су:

1. Донети Национални план регионалног развоја Србије за период 2020. као крoвни национални стратешки документ који би дефинисао циљеве, активности и мере уз фискални оквир регионалних приоритета.

2. Редeфинисање методологије за израчунавање степена развијености јединица локалне самоуправе као кључног инструмента за вођење ефикасне подстицајне политике.

3. Изградња и унапређивање комуналне инфраструктуре у циљу пружања бољих, јефтинијих и свима доступних услуга, посебно у неразвијеним општинама, а као предуслова за смањивање негативних миграционих кретања и депопулације ширих подручја Србије.

4. Статистичко-методолошко унапређивање обухвата и мерења регионалног бруто домаћег производа по регионалним областима и водећим секторима привреде на нивоу области NUTS-2 и NUTS-3, чиме би се добио најважнији економско-аналитички инструмент за оцењивање привредних кретања и достигнутог развоја региона и регионалних области.

5. Дефинисање додатних критеријума при доношењу кредитних подстицајних одлука. Србија треба да, поред институционалног јачања, редeфинише услове и критеријуме, као и начин контроле и оцене подстицајних средстава.

6. Изградња инфраструктурних путних коридора и извршити модернизацију значајних путних праваца у циљу обезбеђивања веће доступности подручја и квалитетнијег, бржег и сигурнијег унутаррегионалног и међурегионалног повезивања.

7. Институционални подстицајни импулс могао би да буде и формирање Развојне банке као јаке, јединствене инвестиционе институције за подстицање развоја. Позитивна пракса развијених европских земаља и препоруке указују да треба циљано инвестирати јер и ова институција има лимитиране финансијске могућности да би обезбедила средства за све пројекте, већ да се усмери на приоритетне секторе. Акцент треба ставити на финансирање малих и средњих предузећа. Такође, с обзиром на специфичности и слојевитост проблема неразвијених општина, требало би размотрити и питање формирања посебне институције која би се бавила финансирањем развоја неразвијених подручја (посебан фонд за развој неразвијених).

8. Спровођење фискалне децентрализације као једног од кључних сегмената јачања улоге локалних самоуправа кроз планирање локалних буџета и развојних приоритета. Ово питање је у директној вези са нивоом развијености општина, а тиме и са питањем трансфера јединицама локалне самоуправе. Фискална децентрализација би требала да обезбеди, с једне стране, ненарушавање макроекономске стабилности, а с друге, препуштање фискалних елемената локалним самоуправама у циљу обезбеђивања изворних прихода без потребе за додатним трансферима.

9. Израда приоритетних развојних програма за најнеразвијеније општине. Проблем недовољне бројности или образовног профила запослених у локалној администрацији често је први корак у ниској стопи привучених инвестиција. Држава је у савременом концепту развојних политика кључни актер креирања општег амбијента, а пре свега, институционалног оквира, преузимање активније улоге у сегменту израде програмских докумената за најнеразвијеније општине био би квалитет више у остваривању овог задатака.

10. Унапређење система планирања политике регионалног развоја. Овај процес подразумева успостављање националних и регионалних стратешких докумената са секторским приоритетима и мерама за њихово спровођење. На овај начин обезбедила би се веза између регионалних стратегија и секторских стратегија, а тиме и са изворима финансирања. Планови финансирања региона треба да садрже листу пројеката од значаја за регион и буџете пројеката. На овај начин спречило би се стварање паралелног система планирања и омогућила би се веза између географске концентрације и постојеће секторске концентрације приоритета и финансијских средстава. Тиме се омогућава децентрализација регионалне политике.

## 2.2. Ефекти подстицајне политике у области регионалног развоја

Од 2011. године, од укупне финансијске подршке за привредни и регионални развој која је износила 5,4 милијарде евра за 74.783 пројекта, региони су привукли 2,3 милијарде евра за 72.512 пројекта.

**Табела 4. Укупни финансијски подстицаји по реализаторима**

реализатори		2011		2012	
		број пројекта	одобрена средства у еврима	број пројекта	одобрена средства у еврима
1.	Мин. рег. развоја и лок. самоуправе	183	66.628.210	113	45.187.591
2.	Мин. финансија и привреде <sup>123</sup> (МФП)	1.594	159.692.222	2.987	281.299.638
3.	Мин. саобраћаја (МС)	53	171.176.694	117	308.515.397
4.	Мин. пр. ресурса, руд. и прост. план.	193	32.989.583	107	17.417.067
5.	Мин. енергетике, разв. и зашт. жив. ср.	205	31.543.570	174	37.345.148
6.	Мин. рада, запошљ. и соц. политике	352	36.545.110	210	8.700.398
7.	Фонд за развој Републике Србије	3.058	373.018.754	1.592	205.612.648
8.	Национална служба запошљавања (НСЗ)	36.619	88.088.818	22.650	62.970.223
9.	Аген. за стр. улагања и пром. извоза	341	35.762.374	338	50.430.776
10.	Нац. агенција за регионални развој	664	1.415.360	684	1.148.418
11.	Агенција за осиг. и финанс. извоза	254	128.631.045	258	127.647.516
12.	Канц. за одрж. развој НРП (КОРНРП)	57	669.769	49	293.097
13.	Канц. за европске интеграције <sup>124</sup> (СЕИО)	464	1.361.413.80	338	1.710.942.52
14.	Фонд за развој АП Војводине	307	11.326.385	36	408.909
15.	Фонд за капитала улагања АПВ	262	72.890.211	258	56.676.533
16.	Секретаријат за привреду Града Београда	163	1.600.137	103	386.168
Укупно		44.769	2.573.392.04	30.014	2.914.982.04
% у БДП <sup>125</sup>			8,3		10,2

Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја (ниво Република)

У 2012. години, значајно је проширена надлежност Агенције за привредне регистре, која путем Регистра мера, води обједињене податке о свим финансијским подстицајима из државних и донаторских извора. Унапређен и детаљнији Регистар мера у

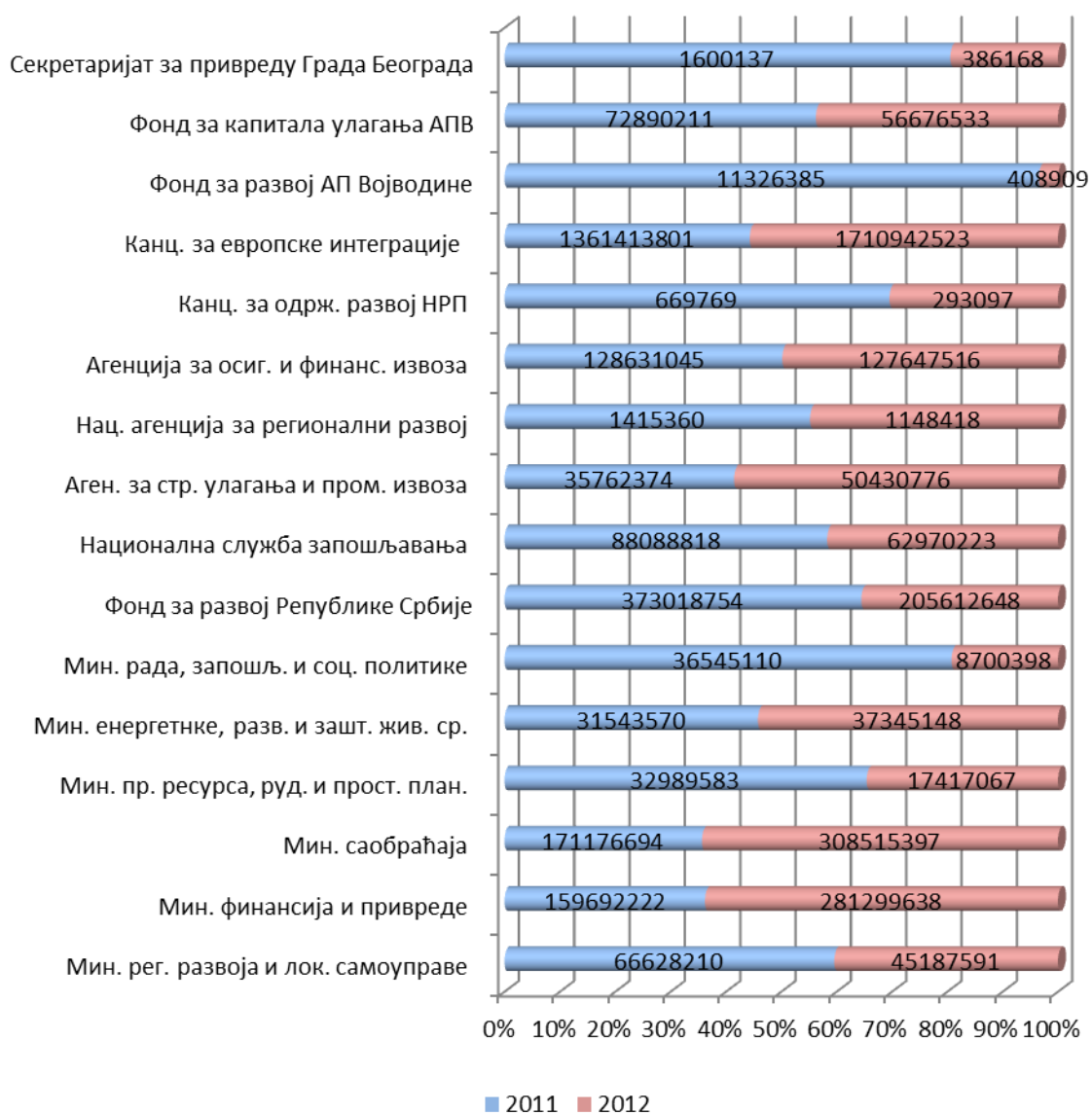
<sup>123</sup> Подстицаји које усмерава Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПТ), реализују се преко МФП – Управе за трезор.

<sup>124</sup> Подстицаји из међународне развојне помоћи одговарају подацима којима Канцеларија за европске интеграције располаже у моменту објављивања и подложни су променама.

<sup>125</sup> Извор: Републички завод за статистику

2012. години, садржи реализована подстицајна средства из 16 надлежних институција, односно 8 институција више него у 2011. години. Интеграција овако проширеног броја информација о улагањима у привредни и регионални развој, пружа прецизнији увид о висини уложених подстицаја на свим нивоима (општина, област, регион).

**Графикон 23. Укупни финансијски подстицаји по реализаторима (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја (ниво Република)

На основу нових података о улагањима који су реализовани преко 16 институција, укупна финансијска подстицајна подршка у 2012. години износила је 2,9 милијарди евра. За реализацију преко 30 хиљада пројекта, издвојило се 10,2% БДП-а, односно, 13,3% више средстава него за пројекте у 2011. години, који су привукли 8,3% БДП-а

(што чини високу разлику у учешћу средстава на основу података из 2010. године, у којој је преко 8 институција општинама додељено 3,6% БДП-а).

Највише укупних подстицајних средстава (58,7%) одобрено је из Канцеларије за европске интеграције (преко које се пласирају средства међународне развојне помоћи), док је највећи број пројеката (22.650) реализован преко Националне службе за запошљавање (75%) у 2012. години. У односу на 2011. годину, само 5 институција (МЕРЗ, СЕИО, СИЕПА, МПТ, МС) бележи виша финансијска средства, док су остале издвојила и до 4 пута мање средстава.

**Табела 5. Укупни финансијски подстицаји према намени**

намена подстицаја	2011	2012
	у еврима	
Подстицање пољопривреде	174.963.080	272.233.357
Подстицање производње	235.157.440	164.568.773
Подстицање запошљавања	143.342.815	152.329.026
Подстицање извоза	135.709.701	128.858.812
Реструктурирање прив. субјеката	8.117.420	16.827.780
Инфраструктура (саобраћајна, комунална, енергетска и економска)	1.105.485.150	1.283.383.048
Јачање институција, кадровски и људски ресурси	205.790.731	206.100.371
Заштита животне средине, еколошка инфраструктура, просторно планирање	77.539.500	50.753.518
Образовање и научни рад, здравство, култура, спорт и социјална заштита (друштвене делатности)	285.732.516	248.717.934
Друге намене	201.553.791	391.209.431
	2.573.392.143	2.914.982.049

*Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја*

По ангажованим пројектима, само 4 институције бележе њихов већи број (за 1.481) од којих је 1.393 пројеката финансирало Министарство пољопривреде. Највиши проценат намењених средстава, на нивоу Србије, у 2012. години, издвојен је за инфраструктурне пројекте (44%) а најнижи за реструктурирање привредних субјеката (0,6%) и област заштите животне средине (1,7%). У односу на 2011. годину, у корист подстицања пољопривреде (за 55,6%), инфраструктуре (за 16,1%), и реструктурирања привред-

них субјеката (107%), нижи финансијски обим бележе подстицаји у производњу (за 30%), извоз (за 5%), животну средину (за 34,5%) и друштвене делатности (за 13%).

**Графикон 24. Укупни финансијски подстицаји према намени (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

Територијално, око 40% укупних средстава може се посматрати по регионима, јер се остатак средстава (63%) односи на заједничке пројекте (намењени за два или више региона), којих је у 2012. години било 969, односно, око 1.300 у 2011. години. Од ових 40% регионалних средстава у 2012. години, највише пројеката (33,8%) и додељене финансијске помоћи (32%) издвојило се за регион Шумадије и Западне Србије, на супрот Јужној и Источној Србији, која бележи најнижу финансијску реализацију (15,8%), затим следе регион Војводине 29% и Београдски регион 23%.

Реализована финансијска средства у 2012. години, на нивоу региона, приказује велике разлике у степену искоришћености подстицајне помоћи и броју пројеката. У односу на 2011. годину, сви региони бележе нижи број пројеката, у распону од 30% (Београдски) до 36% (Војводина), а када се посматрају утрошена средства, само се

региону Шумадије и Западне Србије одобрило 14,6% средстава више. Најнижи финансијски пад има Београдски регион (3,4%), а највиши регион Војводине (38,4%). И у односу на укупно додељена средства, највише се усмерило у регион Шумадије и Западне Србије (11,9%) а најмање у регион Јужне и Источне Србије (5,8%).

**Табела 6. Укупни регионални финансијски подстицаји**

Регион	2011		2012	
	број пројеката	одобрена средства у еврима	број пројеката	одобрена средства у еврима
Војводина	11.303	322.771.074	7.264	311.848.771
Београдски	6.669	408.331.103	4.619	251.729.901
Шумадија и Западна Србија	14.735	301.742.540	9.831	345.760.315
Јужна и Источна Србија	10.760	195.109.024	7.331	170.287.714
укупно региони	<b>43.467</b>	<b>1.227.953.742</b>	<b>29.045</b>	<b>1.079.626.701</b>
региони у Србији	97,1%	47,7%	96,8%	37,0%
заједнички пројекти	1.302	52,3%	969	63,0%

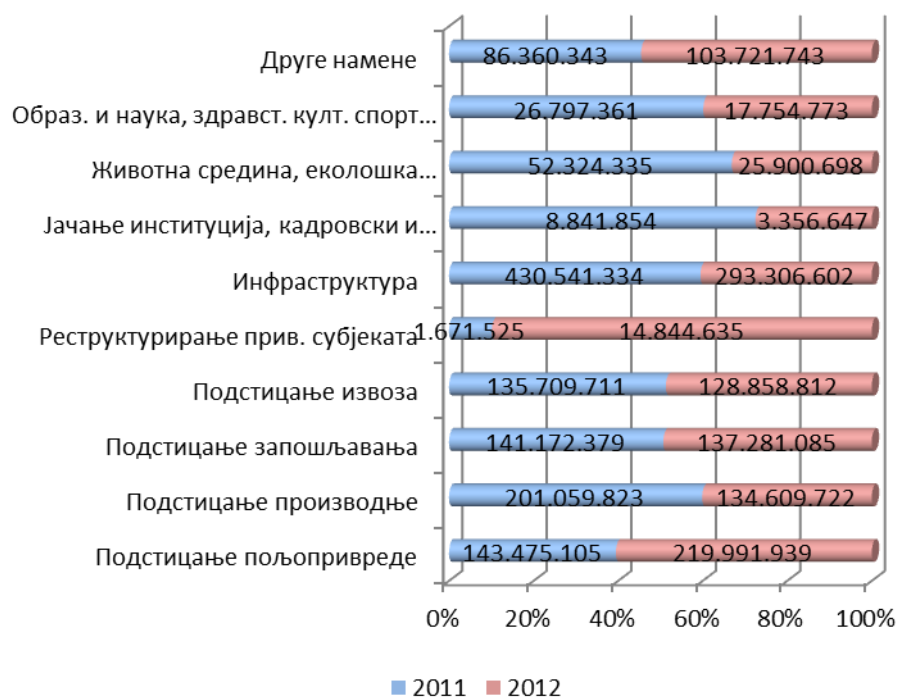
*Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја*

Структура регионалних средстава по намени, приказује смањен финансијски обим у 2012. години (за 3,4%) за све врсте подстицаја, у корист виших издвајања за реструктурирање привредних субјеката (за 9 пута) и друге намене (20,1%) у односу на 2011. годину. Распоређена регионална подршка, приказује највећу потребу региона за подстицајима у инфраструктуру (27,2%), пољопривреду (20,4%), запошљавање (12,7%) и производњу (12,5%) у 2012. години.

У складу са потребама, региони су и привукли 90,1% подршке за запошљавање, 81,8% средстава за подстицање производње и 80,8% пољопривредних подстицаја, као и све извозне подстицаје (100%), док су само 1,6% укупних средстава искористили за јачање институција и кадровске ресурсе. То практично значи да наменска структура пројеката, нарочито заједничких, директно утиче на издвајања по регионима, што је највидљивије из структуре подстицаја у заштиту животне средине (региони су уложили само 2,4% средстава, односно 25,9 млрд. евра, иако је било обезбеђено 50,7 млрд. евра, то јест 51%).<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за статистичке анализе и истраживање, (2013) *Извештај о развоју Србије 2012.*, Београд, стр. 62.

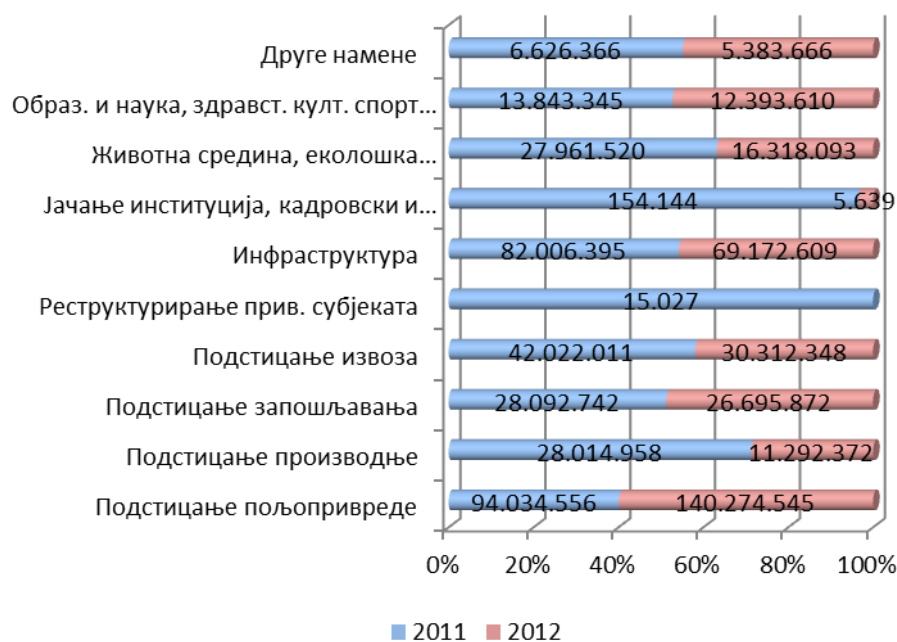
Графикон 25. Регионални финансијски подстицаји према намени у Србији (у €)



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

Структура утрошених регионалних средстава у последње две године, приказује финансијске потребе региона и њихову пројектну различитост, што је од посебног значаја за даље и ефикасније инвестиционе и програмске активности.

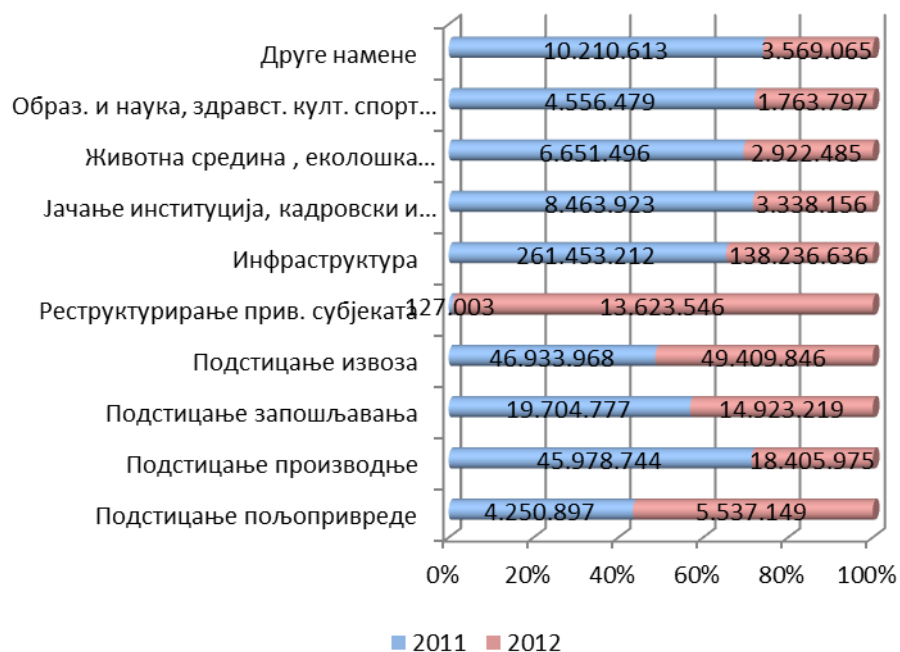
Графикон 26. Регионални финансијски подстицаји према намени – регион Војводине (у €)



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја



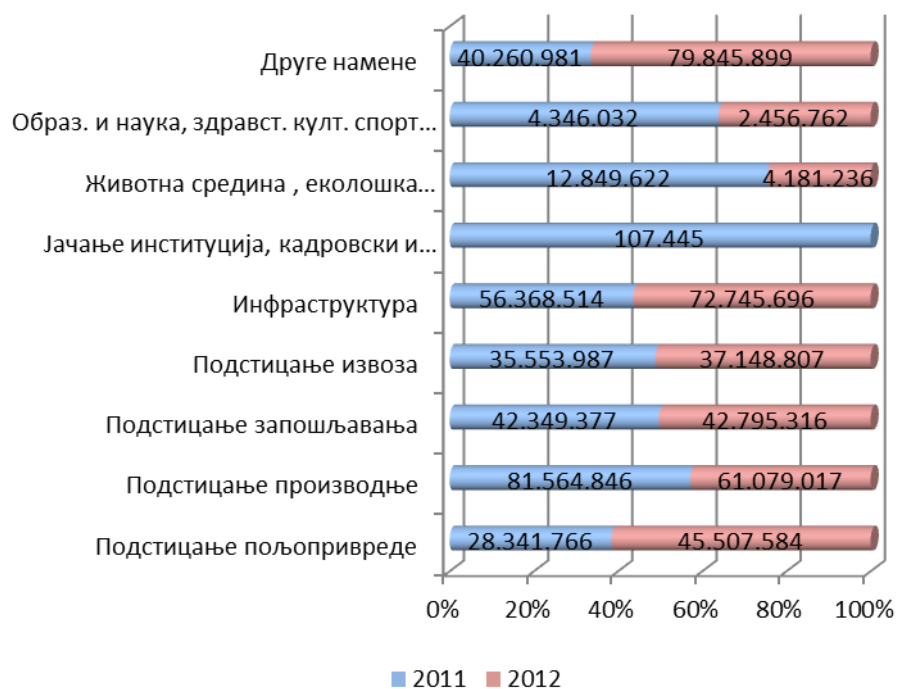
**Графикон 27. Регионални финансијски подстицаји према намени – Београдски регион (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

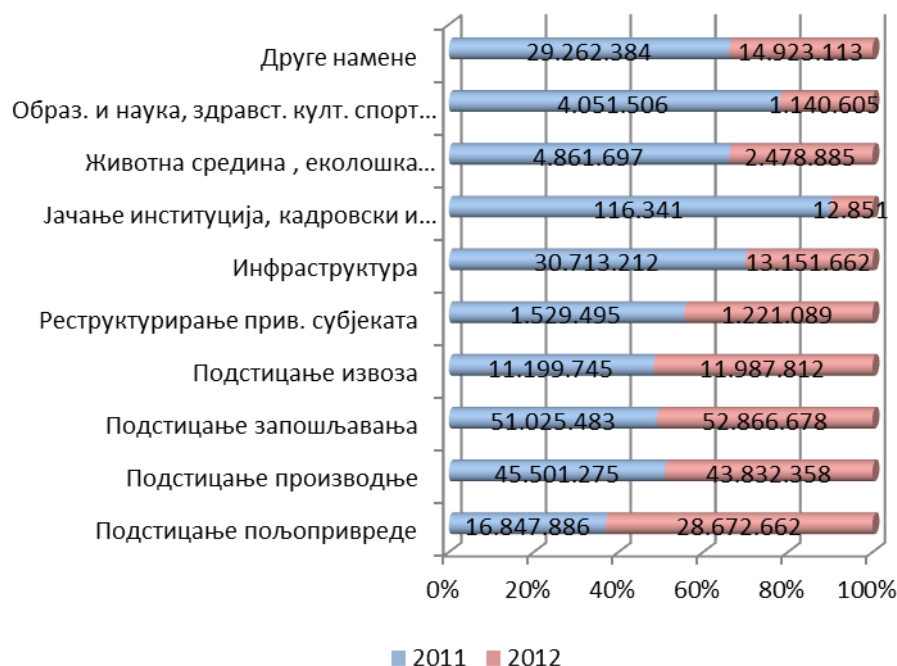
Генерално, у 2012. години, подстицаје у пољопривреду, животну средину и друштвене делатности највише је апсорбовао регион Војводине (45%, 5,2% и 4%).

**Графикон 28. Регионални финансијски подстицаји према намени – Регион Шумадије и Западне Србије (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

**Графикон 29. Регионални финансијски подстицаји према намени – Регион Јужне и Источне Србије (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

У производне капацитете и запошљавање регион Јужне и Источне Србије (25,7% и 31%), у извоз, реструктурирање привредних субјеката, инфраструктуру и јачање институција Београдски регион (19,6%, 5,4%, 54,9% и 1,3%), док је регион Шумадије и Западне Србије 98% својих средстава подједнако (од 10,7% до 23,1%) наменски искористио за 6 (од 8) врста подстицаја.<sup>127</sup>

Институционално, од 2011. године, највише регионалних средстава (22,5%) одобрено је из Фонда за развој, док је највећи број пројеката (58.753) реализован преко Националне службе за запошљавање. Посматрајући искоришћеност регионалних средстава (од 2011. године), највећи проценат имају институције која су сва своја средства искористила на регионалном нивоу, а најмање оне које су имале висока улагања у заједничке пројекте, међу којима су Канцеларија за европске интеграције (11,3%), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе (34,6%) и Министарство саобраћаја (38,2%).

<sup>127</sup> Оп. цит., стр. 64.

**Табела 7. Регионални финансијски подстицаји по реализаторима**

Реализатори		2011		2012	
		број пројеката	одобрена средства у еврима	број пројеката	одобрена средства у еврима
1	Мин. рег. разв. и лок. сам.	157	29.874.713	77	8.791.612
2	Мин. фин. и привреде <sup>128</sup> (МФП)	1.483	157.347.847	2.776	274.442.761
3	Мин. саобраћаја (МС)	49	170.105.218	114	13.340.454
4	Мин. пр. рес. и прост. пл.	169	26.805.473	92	15.347.331
5	Мин. енерг. и зашт. жив. ср.	200	28.128.347	165	32.990.640
6	Мин. рада зап. и соц. пол.	352	36.545.101	210	8.700.407
7	Фонд за развој Републике Србије	2.573	338.333.752	1.395	181.464.540
8	Нац. служба запошљавања (НСЗ)	36.318	87.167.445	22.435	62.364.593
9	Аген. за стр. ул. и пр. изв. (СИЕ-ПА)	341	35.762.384	338	50.430.776
10	Нац. агенција за рег. развој (НАРР)	662	1.414.301	684	1.148.418
11	Агенц. за осиг. и фин. извоза	254	128.630.937	258	127.647.508
12	Канц. за одрж. развој НРП	57	669.769	49	293.097
13	Канц. за европ. интеграц. <sup>129</sup>	122	101.371.339	55	245.192.947
14	Фонд за развој АП Војводине	307	11.326.385	36	408.909
15	Фонд за капитална улагања АПВ	262	72.890.211	258	56.676.533
16	Секрет. за привреду Београда	161	1.580.520	103	386.176
	Укупно	43.467	1.227.953.742	29.045	1.079.626.701

*Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја*

Сумирајући регионалне подстицаје од 2011. године, у Београдски регион највиши проценат својих средстава издвојили су Министарство саобраћаја (88%), Секретаријат за привреду Града Београда (69%) и Канцеларија за европске интеграције (60%).<sup>130</sup> За финансирање пројеката у регион Војводине утрошена су сва средства Фонда за раз-

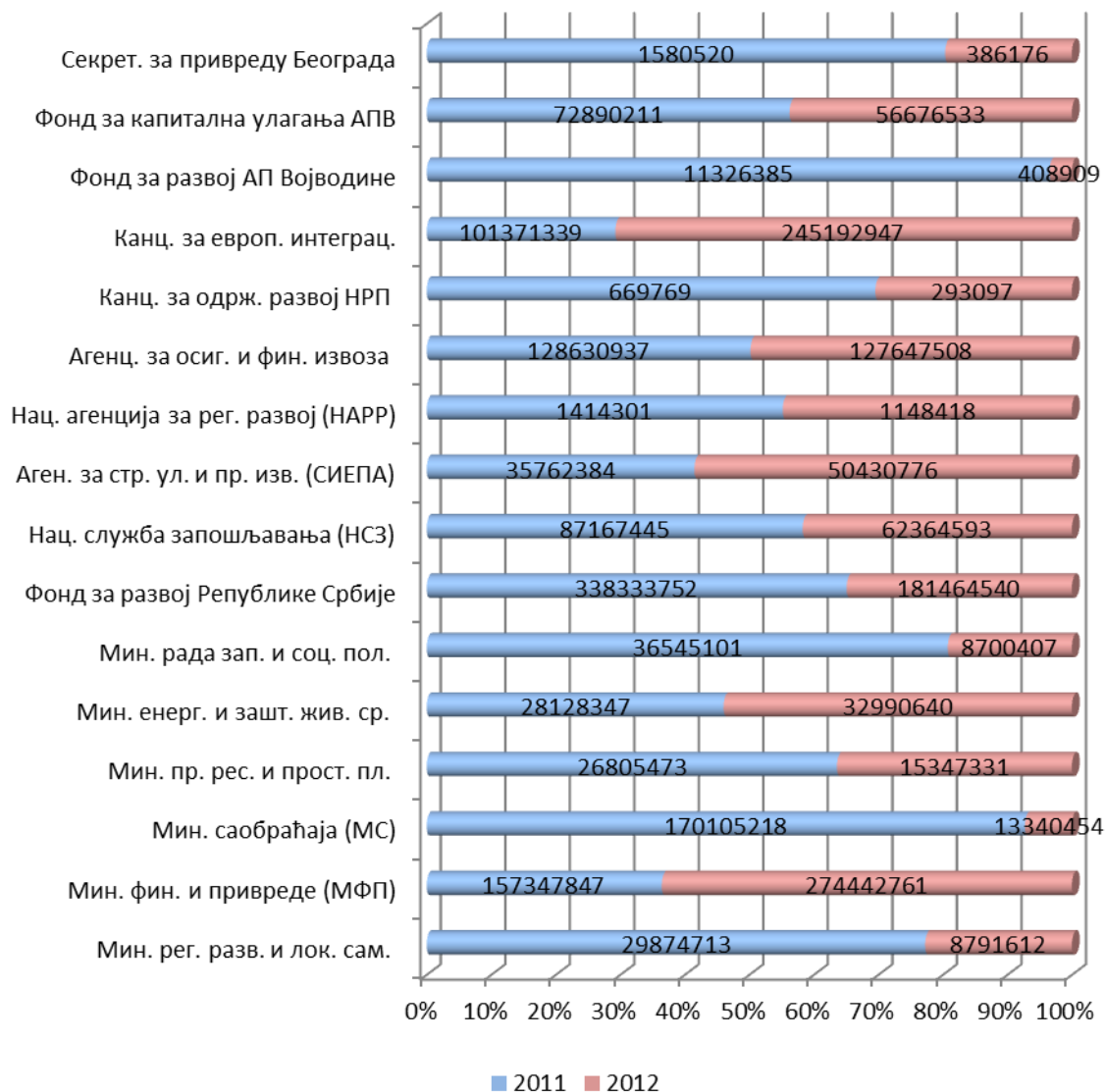
<sup>128</sup> Подстицаји које усмерава Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПП), реализују се преко МФП – Управе за трезор.

<sup>129</sup> Подстицаји из међународне развојне помоћи одговарају подацима којима Канцеларија за европске интеграције располаже у моменту објављивања и подложни су променама.

<sup>130</sup> Република Србија, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Сектор за стратешке анализе и истраживање, (2013) *Извештај о развоју Србије 2012*. Београд, стр. 66.

вој АП Војводине и Фонда за капитална улагања АП Војводине (100%), као и 54% средстава Министарства пољопривреде.

**Графикон 30. Регионални финансијски подстицаји по реализаторима (у €)**



Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

Канцеларија за одрживи развој недовољно развијених подручја (55%) и Агенција за страна улагања и промоцију извоза (47%) највише су финансирале пројекте региона Јужне и Источне Србије, док је регион Шумадије и Западне Србије највише привукао средства Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине (54%) и Министарства природних ресурса, рударства и просторног планирања (60%).

### **3. ЦИЉЕВИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ 2007 – 2012. ГОДИНЕ**

Обрадити сложену материју и изложити оријентационалну концепцију регионалног развоја Србије је комплексан проблем обједињавања кључних вишеслојних развојних процеса који су међусобно зависни и условљени: просторно, структурно и временски. Третман и приступ проблематици регионалног развоја, током последње деценије коју карактеришу очекивани али и неочекивани процеси и догађаји на европској и светској сцени, са одговарајућим импликацијама на српски простор, доживљава крупније промене и квалитативна испитивања досадашње праксе и научно – стручних поставки. Приступ овој материји преображава се из адаптивно – проблемског у развојно – програмски. Регионална димензија развоја претвара се од пасивног пратиоца у активног чиниоца укупног развоја.

Поремећени процеси кроз које друштво и привреда Србије пролази дужи низ година због сталних притисака и ултимативних захтева међународних, западно-европских земаља и организација које су извршиле агресију са огромним разарањима и људским жртвама доводе до крупних тешкоћа регулативног управљања друштвено-економским развојним токовима. Структурни и организационо – управљачки поремећаји како у привредним тако и друштвеним активностима довели су до пада производње и ограничених могућности подстицања и постепеног повећавања. Секторска структура је нарушена, друштвена кретања неконтролисана, а систем доношења одлука неартикулисан. Због тога се регионални диспаритети продубљују. Поставља се питање да ли је могуће под таквим условима, тешкоћама, нестабилностима и спољно наметнутим ограничењима приступити изради концепције равномернијег регионалног развоја.

Концептуална разматрања регионалног развоја Србије морају уважавати чињеницу да су друштвена и економска кретања била оријентисана ка процесу транзиције и увођења власничке трансформације, односно приватизације, либералнијег тржишта и пратећих друштвено-правних реформи али са непредвидивим исходима и последицама. Ти процеси започети, интеракцијом спољних и унутрашњих фактора и измењених услова, су прекинути и привремено одложени до стабилнијих укупних прилика.

Погоршани услови живота становништва због смањене производње, посебно у крупним организацијама, принудне незапослености, оскудних финансијских средстава,

немогућности рационалнијег коришћења расположивих природних, људских и капиталних ресурса недоступних и замрзнутих извора акумулације свело је инвестициону активност на маргинални обим. Сива економија захватила је већи део привреде. Започети процес приватизације, реформисања друштва и трансформација привреде кренуо је тешко контролисаним правцима. Јачањем сиве економије наметнуо се илегални начин пословања нарушавајући систем правне заштите. Сегменти производње, расподеле, а посебно тржишне размене и потрошње измичу организованој и артикулисаној развојно оријентисаној контроли.

Анализиране околности указују да нису створени предуслови увођења и примењивања политике равномернијег регионалног развоја Србије. Такав став је, међутим, условног карактера. Неопходно је, и поред тешкоћа, припремити концепт ове политике и почети са применом у моменту када развој уђе у фазу стабилизације испољавајући позитивне тенденције и ефекте.

Регионална димензија развоја постала је предмет научних и стручних истраживања тек у новије време наметнута процесима и проблемима неравномерности у начину коришћења и организовања простора. Научни приступи објашњења регионалних разлика и специфичности су нешто старији, а прве описе различитих регионалних целина дале су географске науке које су увеле појам хомогеног региона дефинисаног по јединственом обележју физичко-географског карактера одређеног простора, дела територије који је специфичан у односу на друге.

Утврђивање стратегије регионалног развоја као предуслова остварљивости из ње изведене политике зависи од општих националних циљева развоја. Циљеве развоја на националном и регионалном, али и локалном нивоу одређују владајуће политичке групе чије констелације односа и сукобљених интереса имају често превагу у међурегионалним односима. Не мање је стратегија регионалног развоја опредељења нивоом развијености, тежини и интензитету испољавања развојних проблема и ограничења, саме привредне структуре региона, развијености мреже урбаних агломерација и њиховог размештаја у простору будући да су оне основна жаришта развоја али и концентрисане снаге одлучивање. На крају, сви претходни услови имају исходиште из величине земље и њене опште друштвене и привредне организованости и активности.

Сама стратегија регионалног развоја условљена је конкретним условима, па се у њој утврђују региони у којима ће се подстицати развој на бази приоритетних сектора системом одређивања центара развоја и раста у простору. Поред тога стратегија опре-

дељује и избор управљачких механизма и организовање одговарајућих регионалних развојних институција, односно агенција које треба да проналазе начине како активирати и мобилисати расположиве ресурсе и тим ојачати унутаррегионалне снаге развоја са већим или мањим степеном привлачења и реализовања адекватно уклопљивих пројеката развоја из других региона или иностранства.<sup>131</sup>

У случају Србије, кључно стратешко опредељење потенцирано у просторном плану је деметрополизација велике београдске агломерације и прихватање полицентричног система развоја као предуслова да се на целокупном простору Србије створе услови њеног равномернијег регионалног развоја и квалитативно измене миграциони токови становништва, нарочито емиграција из мање развијених подручја посебно гранично смештених. Међутим, не постоји општа стратегија развоја на националном нивоу, а то значи да нису познати главни инструменти усмерени на разрешавање регионалних проблема развоја нити адекватне институције које ће их користити и остваривати у пракси.

Нису утврђени ни одговарајући механизми који ће усмеравати намењена средства на подстицање као и ограничавање развоја у појединим регионима системом избора пројекта развоја који су претходно прошли кроз ригорознију анализу и проверу кроз посебно формиране институције на пример регионалне развојне агенције. Предуслов свему томе такође није испуњен а односи се на одсуство кључних развојних фондова не само на регионалном него и националном нивоу а да не говоримо о специјализованим финансијским институцијама које би требале да координирано усмереним средствима утичу на узајамно подстицање регионалног развоја управо преко поменутих пројеката које би требали да оцењују, верификују и прихвате одговорност за њихову реализацију али и праћење.

Остваривање циљева регионалног развоја није могуће постићи спонтаним деловањем економских и других фактора. Регионалним развојем се мора управљати, пре свега, са нивоа државе, формулисањем јасних принципа регионалне политике на макроекономском нивоу. Дуго времена није постојала јасно дефинисана и институцио-

---

<sup>131</sup> Дерић, Б., Атанацковић, Б., (2000) „Концепција регионалног развоја Србије“, Зборник радова: „Регионални развој и демографски токови балканских земаља“, Економски факултет, Ниш, стр. 36.

нално уређена целовита политика регионалног развоја која би као минимум обухватила:<sup>132</sup>

- регионалну усклађеност привреде као целине,
- територијалну поделу рада по регионима,
- начин и облик остварења економских веза између региона,
- специјализацију регион у складу са основним материјалним условима и претпоставкама за развој,
- спој секторског и регионалног развоја, итд.

Стратешки циљ политике регионалног развоја, у оквирима дугог рока, јесте складнији развој на целој територији Србије који ће омогућити ублажавање разлика у животном стандарду становништва између појединих региона.

Основни задатак регионалне политике је смањивање прекомерних регионалних диспропорција које ће се реализовати стварањем предуслова за одрживо активирање и ефектуирање потенцијала (природних и људских) свих подручја, као и унутаррегионалним и међурегионалним повезивањем.

Политиком регионалног развоја класификују се развојна подручја и утврђују регионални програми развоја. Подручја у којима постоје опадајуће активности и висока незапосленост треба да добију регионалне подстицаје.

У дефинисању будуће регионалне политике Србије посебан значај мора се дати развоју недовољно развијених подручја и то како са становишта њиховог бржег развоја, тако и са становишта њиховог уклапања у регионални развој земље у целини.

Од посебног значаја је избор модалитета регионалне политике који обезбеђује равномернији регионални распоред привредних активности и становништва и на тој основи доприноси смањивању међурегионалних разлика у нивоу економске развијености. Равномеран просторни размештај економских активности треба да омогући свим подручјима да ефикасно користе своје економске потенцијале. С тим у вези, једино исправан пут може бити у комплексном гранско-регионалном приступу, при чему ће

---

<sup>132</sup> Дерић, Б., Перишић, Д., (1996) „Критеријуми регионализације територије Србије“, Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине 2, Посебно издање, ИАУС, Београд, стр. 45.



основа бити регионална територијална подела рада и правилно изабрана специјализација региона.<sup>133</sup>

Имајући у виду чињеницу да неразвијена подручја имају велики удео базичне и примарне производње, као и досадашњи утицај диспаритета цена, потребне су значајне промене и у том погледу, како у општој тако и у регионалној политици земље не би ли се зауставило преливање дохотка из неразвијених подручја, увећала њихова акумулација и обезбедио бржи раст.

Макроекономски региони у оквиру уставних надлежности треба да створе услове који ће неразвијена подручја чинити атрактивним економским зонама за улагање других субјеката и за привлачење страног капитала, уз задржавање постојеће радне снаге и привлачење стручно оспособљених кадрова на реализацији профитабилних пројеката.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године представља први стратешки развојни документ из области регионалног развоја који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне приоритете регионалног развоја земље и начине њиховог остваривања у наредним годинама.

Устав Републике Србије посебну пажњу је посветио регионалном развоју, обавези државе да се стара о равномерном регионалном развоју, пре свега, о развоју недовољно развијених подручја. Тако, Република Србија уређује и обезбеђује развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја. Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије држава ће остварити доношењем Стратегије и након тога закона којим ће се уредити област регионалног развоја.<sup>134</sup>

Комплексност наслеђених регионалних проблема Републике Србије уз појаву новог регионалног „транзиционог сиромаштва” достигли су такве размере, да је било неопходно приступити дефинисању новог концепта регионалног развоја. У том контексту примарни циљ Стратегије је доношење нових институционалних решења, јер сва досадашња искуства, као и постојеће тенденције у регионалном развоју, указују да неа-

---

<sup>133</sup> Влада Републике Србије, Министарство финансија, (2006) *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године*, Београд, стр. 156.

<sup>134</sup> Група аутора, (2007) *Стратегија регионалног развоја Србије у периоду 2007 – 2012. године*, Републички завод за развој, Београд, стр. 4.

декватан регионални развој није само последица дефеката примењиване политике регионалног развоја, него првенствено недостатака системских и институционалних регулативних механизма.

Размере регионалних неравномерности указују да је Републици Србији данас овакав развојни документ неопходан, како би се јасно сагледали путеви остваривања основног циља, а то је подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије. Операционализација овог циља подразумева, пре свега:

- подизање регионалне конкурентности;
- смањење регионалних неравномерности и сиромаштва;
- изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Појам регион у Стратегији подразумева „јединице локалне самоуправе на подручју управних округа” и не одговара дефиницији коју користи Европска унија, где се регион дефинише као економски регион.

Стратегија се темељи на три стуба:

- одређивање степена развијености – категоризација и типологија подручја;
- дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије;
- Стратегији развоја институција.

Такође, доношење и спровођење Стратегије је неопходно због проевропске оријентације Републике Србије, како би се, кроз један јасан и и аргументован приступ, показало да располажемо сопственом целовитом регионалном стратегијом која уважава све регионалне специфичности и регионалне развојне потенцијале и истовремено уважава европске стандарде у овој области. Целовитост формулисања регионалне политике – концепт регионалне политике смањења сиромаштва односи се на целу Републику Србију, са диференцирањем подстицања развоја појединих региона у складу са посебним развојним проблемима.

### **3.1. Циљеви равномерног регионалног развоја**

Циљеви равномерног регионалног развоја су:

**Одржив развој.** Повећање животног стандарда данашњих генерација је прихватљиво ако јачају извори благостања и унапређују се фактори развоја, што за узврат повећава потенцијал развоја будућих генерација. Одрживи развој треба да резултира у

дугорочно балансираном развоју све три компоненте благостања (економска, социјална и компонента животне средине).

**Подизање регионалне конкурентности.** Кључни развојни циљ Републике Србије је веће благостање становништва. За остваривање тог циља Република Србија своју стратегију привредног развоја мора првенствено да усмери на подизање регионалне конкурентности, смањење незапослености и сиромаштва. Само подизањем регионалне конкурентности у наредним годинама просечна годишња стопа раста БДП у Републици Србији може да буде 7% до 2012., односно да достигне ниво БДП по становнику од око 8.000 УСД. Овај циљ захтева ефикасно спровођење свих транзиционих и реформских процеса који могу да активирају регионалне развојне потенцијале земље – људске, материјалне и природне – и допринесу да привреда Републике Србије постане привлачна за бржи развој домаћег приватног сектора и већи долазак иностраног капитала. Примарни задатак државе је формирање здравог тржишног амбијента и привлачење страних директних инвестиција.

**Смањење регионалних неравномерности и сиромаштва.** Регионалне диспропорције у степену развијености у Републици Србији су највише у Европи, и из године у годину се повећавају. Регионалне разлике, посматране на нивоу округа, мерене индексом развојне угрожености износе 1:7, док однос најразвијеније и најнеразвијеније општине износи 1:15 у 2005. години. Остваривање овог циља је изузетно важно, имајући у виду да није завршен процес транзиције. Осим тога, колапс појединих привредних система и процес транзиције утицали су да се параметри неразвијености још више продубе на традиционално неразвијеном Југу Србије и подручју Старог Раса, као и да се, некада развијена индустријска подручја Републике Србије, данас налазе у јако тешкој економској и социјалној ситуацији, што је иницирало појаву нових подручја неразвијености (Источна Србија, делови централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије) и девастираних подручја. И поред економског раста у периоду од 2000. до 2005. године сваки десети становник Републике Србије је сиромашан, што се објашњава ефектом транзиционих промена у функционисању економског система. Регионалне диспропорције до 2012. године требале би да буду мање од 1:3.<sup>135</sup>

**Заустављање негативних демографских кретања.** Депопулација (интензиван процес демографског пражњења захватио је 79 општина), миграциони токови (од 1981.

---

<sup>135</sup> Оп. цит., стр. 45.

године негативан миграциони салдо који је у периоду од 1995. до 2000. године ублажен приливом избеглих и расељених лица), негативан природни прираштај (22 округа има негативан природни прираштај), демографско старење (од 7 стадијума демографске старости сви региони се налазе у три: најдубља демографска старост, дубока демографска старост и демографска старост), смртност одојчади (скоро двоструко више од просека земаља ЕУ), очекивано трајање живота (1,5 годину мање од просека у Европи), представљају изузетно велике демографске и развојне проблеме.

**Наставак процеса децентрализације.** Република Србија је до 2000. године била високо централизована земља са ограниченом аутономијом за локалне самоуправе. Транзиционим реформама положај јединица локалне самоуправе знатно је побољшан и остварен већи степен децентрализације. Системски је уређен оквир за демократско деловање локалне самоуправе, побољшан је њен финансијски положај, градови и општине добили су проширени делокруг изворних и поверених послова, чиме је локална самоуправа у Републици Србији доживела значајан степен афирмације у односу на претходни период. Након усвајања Устава створене су системске претпоставке за даље јачање локалне самоуправе.

Имајући у виду основне циљеве и правце ове стратегије, неопходно је у наредном периоду донети закон којим ће се уредити област регионалног развоја и донети низ институционалних решења: (а) бројне подзаконске акте, (б) извршити економску регионализацију подручја у функцији приступа ЕУ фондовима, (в) формирати институције које су одговорне за остварење стратегије, (г) усагласити статистички мониторинг са стандардима ЕУ.

### **3.2. Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја**

**Фискална политика.** Како фискална политика представља једну од најзначајнијих компоненти развојне политике усмерене ка уједначавању регионалног развоја, њој припада и велика одговорност за успешну реализацију конципиране стратегије регионалног развоја. Да би оправдала висока очекивања која се у том смислу пред њу намећу, фискална политика треба да буде конципирана на начин који паралелно обезбеђује испуњење неколико важних циљева.

Пре свега, основни циљ фискалне политике у наредном периоду треба да се односи на обезбеђење пуне подршке вођењу стабилне и одрживе макроекономске политике. Стога је концепт фискалне политике у наредном периоду неопходно устроји-

ти на начин да она буде постављена у функцији одрживог и стабилног економског развоја, подизања конкурентности целе привреде, наставка структурних реформи, решавања проблема ефеката транзиције у домену запослености, као и смањења сиромаштва.

Додатно, фискална политика треба активно да буде усмерена на отклањање регионалних неравномерности у степену економске развијености региона, који представља један од најкомплекснијих развојних проблема. То имплицира мере и активности фискалне политике усмерене на заустављање ширења регионалних разлика, а потом и постепено смањивање регионалних неравномерности. Стога фискална политика треба да се фокусира на даље активно спровођења мера:

- фискалне децентрализације и развијања капацитета локалних заједница за преузимање нових овлашћења, надлежности и захтева које фискална децентрализација намеће;
- унапређења услова за привлачење инвестиција и смањења незапослености.<sup>136</sup>

Фискална политика у протеклом периоду није у довољној мери уважавала регионалну компоненту посебно имајући у виду тежину регионалних развојних проблема. Тренутно постоји врло мало фискалних стимуланса који су регионално детерминисани, док је процес фискалне децентрализације у првих пет година након демократских промена спровођен врло успорено, да би био интензивираан тек од средине 2006. године.

За испуњење циља који се односи на унапређење услова за привлачење инвестиција и смањење незапослености у регионално НРП, активности треба да буду усмерене у два правца. Први правац односи се на модификацију и побољшање постојећих инструмената, док се други тиче увођења нових инструмената фискалне политике са наглашеном регионалном компонентом. За убрзавање развоја НРП на располагању стоје бројни познати фискални стимуланси као што су: порески стимуланси за производњу, фискални стимуланси за запошљавање нових радника, фискални стимуланси за профите, фискални стимуланси за инвестиције.

Порески стимуланси на инвестициона улагања односе се на куповину роба и услуга, модернизацију основних средстава, запошљавање, научна истраживања и технологију итд. Као стимуланси се обично користе више стопе амортизације, иницијални отписи, порески кредит, олакшице и ослобађања од пореза на доходак и зараде, царина, пореза на имовину, и др. Порески подстицаји односно стимуланси представљају фис-

---

<sup>136</sup> Оп. цит., стр. 67.

кални уступак јавне власти одређеним пореским обвезницима (у погледу пореске основице и пореске стопе) да би се искористила пореска бенефиција (корист), у циљу убрзавања развоја неразвијених подручја.

Од посебне важности су мере којима се настоје стимулисати економски раст и ублажити регионални и секторски диспаритети у привреди. Таква врста пореских олакшица назива се пореским инвестиционим подстицајима. Инвестициони подстицаји не морају, међутим, бити само пореског карактера. Инвестиције се могу стимулисати и различитим субвенцијама које се из буџета дају инвеститорима и на друге начине изван контекста пореске политике. Порески подстицаји се јављају у следећим облицима:

- у погледу пореског обвезника, као пореско ослобођење;
- у погледу пореске основице као одбитак;
- у погледу обрачунатог пореза као порески кредит.

Порески подстицаји, ослобађања, олакшице и други елементи пореске политике за подстицање регионалног развоја биће уређени пореским прописима. За стимулисање инвестиција, запошљавања и привредног раста на неразвијеном подручју, поред најзначајнијих подстицаја, у виду додатних олакшица и пореских ослобађања, која се односе на порез на доходак и добит увешће се и бројни нови видови фискалних подстицаја.

За реализацију циљева фискалне политике усмерених у правцу даље фискалне децентрализације, неопходно је довршити процес изградње институционалне инфраструктуре и до краја развити капацитете локалних заједница за преузимање нових овлашћења, надлежности и захтева које фискална децентрализација намеће.

**Кредитна политика.** Основни циљ кредитне политике у области регионалног развоја је подстицање равномерног регионалног развоја кроз повољније кредитне услове од тржишних. С обзиром на инструменте и подручје деловања кредитне политике, као подциљеви могу се навести: развој инфраструктуре, оснивање нових предузећа и проширење постојећих капацитета у недовољно развијеним подручјима, подстицање извоза, подстицање запошљавања, издвајање већег износа средстава буџета за регионални развој, предвиђање средстава из приватизације за кредитирање развојних пројеката из неразвијених подручја и сл.

И у оквиру институција које спроводе ове програме, потребно је истаћи улогу Гаранцијског фонда, задржати постојећу улогу Фонда за развој Републике Србије уз издвајање посебног организационог дела који ће се бавити кредитирањем регионалних пројеката, као и стављање Агенције за осигурање и финансирање извоза Републике

Србије у функцији равномернијег регионалног развоја. Мере кредитне политике могуће је сублимирати на следећи начин:

- финансирање и кредитирање инфраструктурних пројеката;
- одобравање подстицајних кредита за оснивање нових предузећа, као и за побољшање опремљености и проширење капацитета постојећих;
- подстицајни кредити за новозапослене, а такође и оних који су остали без посла, као последица транзиционог процеса;
- кредити за подстицање извоза;
- измене и допуне Закона о приватизацији у делу који се односи на намену средстава остварених у поступку приватизације, предвиђајући процентуални износ средстава остварених од продаје капитала у поступку приватизације, која би се усмеравала на подстицајно кредитирање профитабилних пројеката из неразвијених подручја;
- веће усмеравање буџетских средстава и средстава из приватизације за кредитирање равномерног регионалног развоја;
- повољније кредитирање оних привредних грана које могу постати пропусивне гране у посматраном региону (у неким регионима то су пројекти из области пољопривреде, у неким је то област туризма или нека грана индустрије и сл.);
- у оквиру Фонда за развој Републике Србије формирати посебну организациону јединицу која ће се бавити подстицајним кредитирањем развојних пројеката који долазе из НРП;
- смањити накнаде које наплаћује Гаранцијски фонд за кредите из неразвијених региона.<sup>137</sup>

**Државна помоћ.** Координираном и планском употребом средстава државне помоћи потребно је остварити динамичан и равномеран регионални развој у наредном периоду. Коришћењем средстава државне помоћи потребно је остварити следећа два циља: (а) смањење регионалних разлика, са тежњом уједначавања степена развијености (б) оптималну алокацију ових средстава, уз поштовање принципа ефикасности. У складу са тим, регионалну државну помоћ потребно је усмеравати уз уважавање начела тржишне привреде и одрживог развоја региона, у циљу превазилажења природних и смањивања социјалних и економских регионалних диспаритета.

---

<sup>137</sup> Оп. цит., стр. 95.

У домену међународне помоћи која ће бити усмерена у регионални развој, потребно је остварити следеће циљеве:

- ојачати институционалне капацитете за ефикасно коришћење регионалне компоненте ИПА фондова,
- извршити постепено усклађивање процедура и критеријума за додељивање регионалне државне помоћи са правилима ЕУ у овој области.

Средства републичког буџета, буџета локалних власти и средства добијена из међународне помоћи, биће координирано усмеравања у програме регионалног развоја. Висина и врсте подстицаја за регионални развој биће утврђена у оквиру буџетског меморандума, а на предлог министарстава привреде и финансија. У случају да је пројекат финансиран и од стране међународних институција или држава, надлежно министарство или Влада ће координирати финансирање из различитих финансијских извора. Прикупљање и расподела средстава у циљу спровођења регионалне политике вршиће се преко Фонда за развој, у сарадњи са одговарајућим органом, односно организацијом надлежном за регионални развој. Подстицаји ће се додељивати преко јавних тендера на основу програма регионалног развоја или заједничких програма развоја. Средства чији је циљ постизање равномерног регионалног развоја потребно је усмерити у програме и пројекте у следећим областима: подстицање запошљавања, развој привредне инфраструктуре (енергија, телекомуникације, транспорт), развој социјалне инфраструктуре (здравство и образовање), привредни развој (индустријске зоне, пословни паркови, бизнис инкубатори, иновациони центри, информациони и саветодавни центри), заштита животне средине и развој туризма.

У циљу повећања институционалних капацитета на неразвијеним подручјима потребно је пружити различите облике техничке помоћи. Један од важних сегмената је техничка помоћ у реализацији пројеката сарадње приватног и јавног партнерства на локалном и регионалном нивоу. Поред тога, финансијска и техничка помоћ је неопходна у циљу израде регионалних развојних планова, као и формирања бизнис инкубатора у сарадњи са локалним властима.

**Инвестициона политика.** Циљеви инвестиционе политике су:

- обезбеђење трајно одрживог привредног развоја;
- повећање запослености;
- повећање извоза;



- равномеран регионални развој;
- ефикасније коришћење постојећих ресурса.

Један од циљева инвестиционе политике је и постепено смањивање регионалних разлика, пре свега рационалним и потпунијим коришћењем фактора развоја појединих подручја на основу тржишних критеријума и вођењем адекватне подстицајне политике. Кључна претпоставка повећања производње и извоза су инвестиције у осавремењивање опреме и производних процеса. Додатне инвестиције у људски капитал (знање, образовање, специјализација и др.), истраживање и развој обезбедиће високе стопе раста БДП-а, али и повећање конкурентности Републике Србије. Страним директним инвестицијама се, поред капитала, у земљу уносе и савремена технологија и менаџмент, обезбеђују извозна тржишта и активирају процеси који унапређују пословање домаћих предузећа.

Крајем јуна 2006. године донета је Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција (примена три године), којом се подстичу (средствима из буџета Републике Србије) инвестиције које имају повољан утицај на отварање нових радних места, трансфер нових знања и технологија, као и на уједначавање територијалног развоја Републике Србије. Укупна средства која могу бити додељена, одређују се према новим радним местима, вреднујући пројекте по критеријумима из Уредбе (од 2.000 до 10.000 евра по сваком радном месту).<sup>138</sup>

Мере и активности инвестиционе политике, у циљу равномернијег регионалног развоја односе се на:

- програмско усмеравање развојних подстицаја у циљу реализације РПП и пројеката;
- суфинансирање равномерног регионалног развоја средствима буџета Републике Србије, буџета ЛС и других извора;
- подстицаје од важности за равномерни регионални развој који се додељују у складу са правилима додељивања државне помоћи и регулативама о финансирању ЛС за: предузетничка улагања, текуће пословање привредних субјеката, реструктурирање привреде; оспособљавање кадрова за имплементацију регионалне политике, припрему опреме и уређаја, који непосредно служе заштити животне средине, коришћење обновљивих извора енергије;

---

<sup>138</sup> Оп. цит., стр. 83.

- подстицаје који се додељују у облику субвенција, повољних позајмица, гаранција, пореских олакшица, а који су дефинисани пореском регулативом, капиталних улагања, додељивања статуса подручја са посебним развојним проблемима.

Инвестициони подстицајни механизми регулисани су посебним политикама, као што су: фискална, кредитна, политика економских односа са иностранством, политика страних улагања, политика развоја предузетништва. Додатни инвестициони подстицаји су:

- убрзана амортизација представља један од облика посебних режима амортизације, којима се обвезницима пружа порески подстицај у виду одлагања плаћања пореза путем метода иницијалног одобравања, превремене амортизације, убрзане амортизације;
- субвенције при формирању производних капацитета у мање развијеним регионима за мала и средња предузећа и радње (одређени проценат од укупних инвестиција). Субвенције важе за оне пројекте који се финансирају из средстава која нису зајмови;
- бонификација камата за предузећа која се инвестирају на НРП, тако што добијају бонификације на зајмове, кредите и облигације за финансирање инвестиција за индустријске уређаје, зграде, истраживачки рад и кадрове;
- партиципације државе и других нивоа власти у предузећима на НРП. Ово учешће може да износи до 50% капитала предузећа или у одређеном проценту учествује у трошковима изградње или набавке инвестиционе опреме.

**Стратегија развоја институција.** Велике разлике у нивоу развијености региона у Републици Србији, између осталог, последица су непостојања неопходног институционалног оквира за равномернији регионални развој, који би омогућио флексибилност у формулисању циљева, механизма и инструмената регионалне политике.

Република Србија још увек нема закон, стратегију и политику регионалног развоја, а такође, није изграђена ни институционална мрежа (регионалне развојне агенције или сличне институције), која би представљала кадровску, организациону и програмску подршку неразвијеним подручјима. Због оваквог институционалног вакуума, држава није у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све тежи положај појединих општина, па и читавих региона (области) као што су Југ Србије,

Борски басен (Источна Србија), Стари Рас и некадашњи индустријски центри са растућим економским, социјалним и политичким тензијама.

Институционална ограничења која представљају озбиљну препреку у дефинисању и спровођењу регионалне политике, која ће се заснивати на савременом концепту регионалних политика земаља ЕУ, могу се груписати у неколико основних:<sup>139</sup>

- приступ регионалном развоју Републике Србије има своја ограничења у досадашњем развоју, који се темељи на наглашеном секторском, а не на интегралном концепту, што се може сагледати из бројних неусклађених акција ресорних министарстава и других државних институција. Секторски приступ резултирао је, међу осталим, преклапањем, некоординираношћу, концентрацијом само на одређене сегменте развоја, чиме је онемогућено постизање синергетских ефеката;
- законски интеррегнум. Још увек није донет јединствени законски акт који би суштински регулисао проблематику регионалног развоја Републике Србије. Закон о НРП за период до 2005. године (усвојен децембра 1995. године), прецизирао је критеријуме којима се одређују неразвијена и најнеразвијенија подручја у Републици Србији. Од јануара 2005. године не постоји ни један закон који би регулисао статус неразвијених општина, а тиме и могућности приоритетног подстицања улагања у њихове привредне и непривредне активности;
- с претходним ограничењем је у директној вези и недостатак јасног, целовитог и законски утемељеног институционалног оквира за спровођење регионалне политике. Као координирајуће тело формиран је (октобра 2005. године) Савет за регионални развој и регионалне капиталне инвестиције. Међутим, на регионалном нивоу, за усмеравање, спровођење и мониторинг политике регионалног развоја, као и припрему регионалних стратешких програма, није надлежна ни једна институција. Ове активности требало би да обављају одговарајуће регионалне развојне институције. Недефинисан институционални оквир резултирао је изостанком координираног планирања развоја, недовољном повезаношћу општина и округа при дефинисању развојних иницијатива, протока информација и усклађивања националних, регионалних и локалних развојних циљева и приоритета – с

---

<sup>139</sup> Оп. цит., стр. 89.

циљем оптималног искоришћавања целокупних развојних ресурса и потенцијала земље;

- неадекватно праћење и вредновање улагања и усмеравање државних подстицаја у неразвијена подручја, недовољна транспарентност и некоординираност, представља додатно ограничење за сагледавање ефеката државне помоћи (кроз улагања Фонда за развој Републике Србије и ресорних министарстава). Непостојање система за праћење утрошених средстава, изостанак евалуације ефеката коришћених средстава, непостојање јасних процедура и критеријума за доделу финансијских средстава, као и основног инструмента – закона – који би дефинисао неразвијена подручја и услове за њихово подстицање, ограничавајуће делује на ублажавање регионалних диспропорција у Републици Србији.

#### **4. ПРИНЦИПИ ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ**

Проблем регионалних неравномерности карактеристичан је, пре свега, за недовољно развијене земље услед великих територијалних неравномерности и њихових дубоких историјских корена. Маневарски простор за друштвену акцију сужавају оскудна материјална база, неразвијеност друштвених и економских институција, недостатак стручних кадрова и модерних радних навика. То је и разлог зашто су дилеме избора стратегије и метода регионалног развоја веома сложене.

Процеси глобализације узроковали су прераспделу економске моћи у свету. Понашање економских актера не одликују спонтане реакције безличних тржишних снага, већ се практикује агресивна стратегија, стратегија снаге у односу на своје ривале. Ефекти доминације између двеју економских јединица присутни су онда када једна од њих врши асиметрична и реверзибилна дејства на другу економску јединицу. Доминантне економске јединице са својим иноваторским духом и као носиоци техничког прогреса, ангазоване су у „креативној деструкцији“ постојећег, а она увек подразумева постојање ефеката доминације, тј. асиметричне и неправне односе између предузећа неједнаке снаге. Отуда се у литератури често истиче да у свету имперфектне конкуренције коефицијент доминације стално тежи да буде већи од јединице, а то се онда манифестује у кумулативном удаљавању привреде од стања равнотеже, без изражене тенденције да се та или друга позиција равнотеже аутоматски обнови. Доминација је, према томе, дестабилизирајући феномен. Неравноправност и иреверзибилност, као

битне компоненте ефекта доминације, налазе се у суштинској супротности са узајамном, реципрочном зависношћу предузећа од које полази теорија опште равнотеже извлачећи закључак о аутоматском поништавању неравнотеже.

Феномен доминације карактерише не само односе између предузећа и грана у одређеном економском простору, него и односе између појединих подручја и зона, између националних привреда. Процеси економског раста су неравномерни и неуравнотежени, и не могу се уоквирити у класични концепт статичке равнотеже. Захваљујући чињеници да се различита предузећа, индустрије и сектори развијају по неједнаким стопама, раст укупне производње је праћен неравнотежом коју изазивају структуралне промене у привреди, те је отуда и основни задатак теорије раста да објашњава природу и порекло ових структурних промена. Међутим, покретачка предузећа и индустрије које зраче асиметричне утицаје на своју околину, нису ништа друго до доминантне економске јединице.

Савремена теоријска анализа носиоца раста тежиште ставља на структурним променама у привреди, полази се од концепције да је развој у ствари рађање нових и нестајање старих привредних грана и сектора. Процес развоја се, према томе, карактерише диференцираним стопама раста разних индустријских сектора, тј. искакањем одређених индустрија из једнаких стопа раста које имплицира модел статичке равнотеже. Развој тече неравномерно, удаљавајући се од стационарне секторске равнотеже. Нове индустрије отварају кумулативни процес раста око нових индустрија концентришу се, као у гроздовима, друге са њима повезане активности. Захваљујући техничком прогресу, развој се поларизује у одређеним технички водећим секторима индустрије. Ова секторска поларизација производње чини један од суштинских елемената у теорији регионалног раста.

Смисао територијалног груписања привредних активности не исцрпљује се само у већим економским ефектима и вишим стопама привредног раста које се тим путем постижу. Концентрација је истовремено претпоставка да се развојни импулси из носиоца раста могу да преносе и на остале делове региона као и од једних на друге регионе. Економски раст имплицира не само поларизацију, него и одређено просторно ширење производње. Носиоци раста односно формирани индустријски комплекси морају бити довољно јаки да преко цена, робних и новчаних токова шире своја подстицајна дејства и на дотле недовољно економски активирани подручја. Ефекти поларизације претходе и добрим делом условљавају настајање ефеката ширења.

Једно од значајних теоријских питања јесте какав то носилац раста треба да буде и које захтеве треба да испуни да би сагласно регионалним условима произвео жељене економске промене у региону. Ово питање нас непосредно суочава са дихотомијом секторског и регионалног приступа и њиховим конфликтним карактером на подручју регионалне економије. Секторски аспект више наглашава економске користи од просторне концентрације, док регионални приступ природно нагиње просторној дисперзији производње. Један репрезентује интересе појединачних индустрија, а други интересе ширих и ужих регионалних заједница. Грански приступ је надјачао регионални, свакако због тога што се није нашао пут који би водио њиховој оптималној комбинацији. Носиоци раста, када не уважавају регионалне критеријуме и не полазе од регионалних услова, могу остати усамљени индустријски нуклеуси са незнатним дејством на структуру и економски раст региона, а то се до сада у више наврата и десило при практичним корацима примене теорије.

## **5. УЛОГА ДРЖАВЕ У РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ**

### **5.1. Децентрализација функција – услов унапређења регионалног развоја**

Регионализација, као и сваки други облик децентрализације, представља озбиљну реформу државе и доноси многе очекиване и често неочекиване, али знатне последице по политички, економски и социјални живот. Регионализација је изазов, јер поставља пред политичке чиниоце сложен проблем дизајнирања и имплементације новог склопа државне организације, чији је циљ унапређење политичких, економских и социјалних функција државе, а не њихово кварење. Светска искуства не дају, на жалост, право на превелики оптимизам.

Регионализација се најчешће изводи из политичких разлога, а економски су или секундарни или занемарени. Таква доминација политичког резона може угрозити елементарна начела и аргументе економске струке, доводећи у опасност принципе рационалног приступа децентрализацији, а тиме и економску ефикасност и једнакост грађана.

Држава стандардно поседује четири економске функције: регулациону, стабилизациону, редистрибуциону и алокациону.

**Регулација** – законодавна и сродна активност која поставља границе економским слободама и приватној економској активности, са циљем повећања ефикасности пословања, смањења ризика, ваљаног уређења међусобних односа актера и слично. Примери регулације су прописи о предузећима, облигацијама, банкама, хартијама од вредности, радним односима, спољној трговини, новцу, стандардима квалитета производа, сигурности и животне средине и слично. Од регулације и њеног спровођења зависи карактер економског система, а регулација је пресудна за обезбеђење јединственог тржишта.

**Стабилизација** – брига о макроекономском здрављу привреде, тј. борба против привредних циклуса (за пуну запосленост), инфлације, платних дефицита итд. Дакле, економска политика у ужем смислу.

**Редистрибуција** – неки појединци и неки крајеви су мање обдарени ресурсима од других или заостали из историјских разлога, па држава ради на уједначавању, колико се и када нађе за сходно.

**Алокација** – држава ефикасније снабдева грађане појединим добрима него приватни сектор (одбрана, полиција, новац, путеви, улично светло, канализација итд), па мора одлучити шта ће, како и колико од тих добара произвести и како ће их финансирати.

## **5.2. Улога локалне самоуправе у регионалном развоју**

Локална самоуправа (ЛС) у Србији се, као и остале институције, налази у процесу реформи. Ефикасна ЛС је један од кључних циљева и СЕ и Организације за Европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). СЕ положај, обавезе и принципе развоја ЛС дефинише Европском повељом о ЛС (EPLS донета још 1985. године), која садржи основне одредбе о улози, положају и организацији ЛС и наглашава потребу за снажним, адекватно финансираним и демократским системом ЛС. Међутим, Република Србија још увек није ратификовала EPLS, иако су у процесу европских интеграција Републике Србије предвиђене мере јачања локалне управе.

Република Србија је до 2000. године била високо централизована земља са ограниченом аутономијом за ЛС. Транзиционим реформама положај јединица ЛС знатно је побољшан, пре свега, доношењем Закона о ЛС, променом односа централних власти према општинама и градовима, као и оствареним већим степеном децентрализације. Системски је уређен оквир за демократско деловање ЛС, побољшан је њен финансијски

положај (како успостављањем система финансирања од стране државе, тако и многобројним програмима подршке општинама од стране међународних организација), градови и општине добили су проширени делокруг изворних и поверених послова, чиме је ЛС у Републици Србији доживела значајан степен афирмације у односу на претходни период.

Ипак, очекивања од пуне децентрализације нису у потпуности испуњена и реформа ЛС није изведена консеквентно и до краја. Један од основних разлога лежи у томе што су реформе у овој области директно условљене напретком реформи у другим областима (реформе институција централне власти и јавне администрације, борба против корупције, регионализација Републике Србије, итд). Уставом је створена основа за остваривање главних захтева ЛС у погледу реституције општинске имовине (ЛС су добиле право на своју имовину, тако да је следећи корак израда и доношење закона којим ће се уредити имовина локалне самоуправе). Међутим генерални проблем регулисања ове области је што усвајање ових правних аката није праћено доношењем адекватне подзаконске регулативе и креирањем институционалних инструмената за њихово спровођење. Недефинисан институционални оквир довео је до недовољне повезаности општина и округа при дефинисању развојних иницијатива, протока информација и усклађивања националних, регионалних и локалних развојних циљева и приоритета. Други разлог слабијих резултата децентрализације везан је за унутрашње слабости администрације на локалном нивоу и њену недовољну оспособљеност да спроведе реформске мере. Администрација на локалном нивоу је, углавном, имала пасивну улогу у дефинисању и спровођењу циљева локалног развоја.

Децентрализацијом и демократизацијом она добија активну улогу у тим процесима, али се јавља проблем капацитета ЛС да одговоре новим задацима. Децентрализација представља потпуно нов концепт планирања - то није само давање нових функција са државног нивоа локалним властима, већ и другачије управљање старим функцијама. За правилно спровођење овог концепта недостају готово сви ресурси: људски, финансијски, организациони. Мали је број општина које имају сопствене капацитете да овај процес спроведу самостално, већ се у много већој мери ослањају на екстерну интервенцију. Управо у процесу планирања развоја до изражаја долазе сва ограничења која имају локалне заједнице и намеће се потреба за јачањем њихових регионалних веза, како би се та ограничења лакше превазишла.



Основни услов за остваривање веће аутономије ЛС је њихова финансијска независност и стабилност. Истовремено, систем финансирања локалних заједница једна је од најважнијих области за успостављање успешног система планирања развоја. Усвајање и примена Закона о финансирању ЛС треба да доведе до: транспарентности, стабилности и предвидивости система финансирања ЛС; побољшања степена хоризонталног уједначавања како би се смањиле велике разлике у нивоу развијености општина; јачања фискалне аутономије ЛС; и институционализовања сарадње ЛС и централне власти.

Поред Закона о финансирању ЛС, Законом о јавном дугу и Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, створени су услови да ЛС додатно побољшају своју финансијску позицију. На овај начин ЛС ће располагати са знатно већим средствима него до сада и моћи ће успешно да реализују мере и активности које су предвиђене Стратегијом локалног одрживог развоја. Стратегија обухвата најзначајније сегменте деловања локалних власти и других учесника у процесу локалног одрживог развоја дефинишући конкретне мере, акције и носиоце активности на локалу.

Локални развој обухвата широки скуп различитих концепција, активности и процеса којима се локалне институције, организације и други актери на одређеној територији мобилишу ради креирања, реализације и развоја активности којима се на најбољи начин користе ресурси одређеног региона. Локални развој реализује се интервенцијама које доносе поједини региони, градови или уже административно-територијалне јединице, као и бројним програмима националних влада усмерених на пружање подршке локалним актерима. Глобални циљ локалног развоја најчешће се своди на настојање да се повећа приход, прошире могућности за запошљавање и обезбеди виши квалитет живота на одређеној територији. Имплицитно, политика локалног развоја има за циљ да исправи одређене недостатке тржишног механизма или грешке националне економске политике. Зато политика локалног развоја укључује бројне јавне (административне) и друштвене актере, као што су: локални органи, регионални органи и органи централне владе, односно предузећа, грађани, синдикати, развојне агенције, образовне институције и невладине организације.

Локални развој је основа остваривања равномерног регионалног развоја. Обезбеђујући неопходне ресурсе, ЛС доприносе не само локалном економском развоју, већ и развоју региона, а у крајњој инстанци привредном развоју целе земље. Носиоци регионалног развоја треба да буду ЛС, које су одговорне за припрему РРП. Стратешки део

РРП утврђује се за област једног броја ЛС из једног или више региона. У циљу решавања индивидуалних проблема од заједничког значаја за две или више општина, нарочито проблема везаних за развој руралних подручја, изградњу јавне инфраструктуре и заштиту животне средине и културног наслеђа, ЛС може организовати припрему заједничког програма развоја. Заједнички програм развоја мора бити сагласан са РРП.

Основни циљ ЛС је успостављање њене активне улоге као носиоца и координатора локалног развоја. Свака ЛС настоји да прошири оквир своје делатности, самим тим и одлучивање о средствима, о развојним пројектима, о свему ономе што се тиче грађана, како би што ефикасније пружала услуге својим грађанима. Циљеви ЛС су: приближавање процеса одлучивања грађанима, одговорни локални званичници, пружање добрих јавних услуга, већа ефикасност у пружању услуга, јачање локалног пореског потенцијала, и побољшање општег социјалног стања. Један од приоритета Европског партнерства који се односи на ресор државне управе је: усвојити и спроводити реформе у циљу децентрализације, како би се учврстио капацитет локалних власти. Кључна питања за јачање капацитета ЛС су остваривање права на општинску имовину (неопходно је донети закон о враћању општинске имовине), финансијска стабилност ЛС и могућност планирања инвестиција у комуналну инфраструктуру. Решавање ових питања је основа за равномеран регионални развој у коме ЛС треба да имају кључну улогу.

Да би ЛС могла адекватно да извршава наведене улоге неопходно је институционално јачање ЛС и подизање нивоа знања изабраних и постављених лица, запослених у општинским управама.

Процес децентрализације подразумева кадровску и материјалну оспособљеност органа ЛС да самостално преузимају вршење нових надлежности. Материјалну оспособљеност треба обезбедити првенствено кроз процес фискалне децентрализације који ће бити усклађен са децентрализацијом послова, као и стварањем уставноправних и законских основа за постојање сопствене својине ЛС. У оквиру кадровске оспособљености органа ЛС, Министарство за државну управу и локалну самоуправу треба да пружи сву неопходну помоћ у анализи капацитета локалних власти и креирању планова за њихово оспособљавање.

Развој локалне економије требало би да се заснива на одрживом коришћењу расположивих природних ресурса. Основни задатак ЛС у развоју локалне економије је израда и усвајање локалних стратегија економског развоја и запошљавања, као и изгра-

дња или јачање институција у оквиру, које би пратиле израду и имплементацију усвојене стратегије локалног развоја. Стратегија локалног развоја подразумева увођење и промоцију стимулативних мера у области економског развоја и запошљавања, као и регионално повезивање успостављањем отвореног дијалога међу локалним властима.

Управо у том делу локалног развоја важну улогу имају фондови за регионални развој, те је стога потребно поставити развојни програм за развој одређене области. На тај начин се подржава сарадња између општина у успостављању развојних програма, који интегришу неколико пројеката и који се уклапају у регионалну политику државе. То би допринело бољој локалној сарадњи и развоју мање развијених региона и области.

Да би се реализовала стратегија локалног развоја, морају се ангажовати локалне самоуправе у спровођењу различитих активности. Активности којима се реализује стратегија локалног развоја су:

- подстицање развоја МСП;
- подстицање оснивања нових предузећа;
- промоција страних и домаћих инвестиција;
- промоција развоја кластера;
- унапређење инфраструктуре - изградња и поправка основних прилазних путева, поправка индустријских железничких пруга, изградња и реконструкција пословног простора, изградња и реконструкција комуналне инфраструктуре;
- остале мере подршке: обезбеђење образовања и тренинга грађана, подршка истраживању и развоју, пружање услуга пословног саветовања, обезбеђење приступа финансијским средствима, подршка оснивању и развоју пословних асоцијација, омогућавање пословног повезивања, побољшање квалитета живота, побољшање услуга локалних органа управе, интервенција развоју невладиног сектора; и
- израда стратегија повећања личне безбедности и смањење криминала и слично.

Да би се ЛС у што већој мери оспособиле за спровођење ових активности потребно је спровести низ регулаторних, институционалних и економских мера.

Регулаторни инструменти су:

- ратификовање ЕПЛС - остваривање принципа субсидијарности у расподели и реализацији надлежности;
- усвајање закона којим ће се уредити имовина локалне самоуправе;

- регулисање расподеле уступљених прихода јединицама ЈС (од стране Републике Србије), који нису регулисани Законом о финансирању локалне самоуправе (пре свега прихода од накнада за коришћење добара од општег интереса);
- доношење подзаконских аката, којима се обезбеђује спровођење Закона о ЈС.
- доношење Закона о заштити животне средине и осталих закона који регулишу права и одговорности ЈС;
- праћење ефеката примене нових закона и њихова измена у складу са резултатима анализа насталих на бази тог праћења;
- доношење, имплементација и контрола програма приватизације комуналних предузећа у функцији тржишног пословања; и
- стварање правног и институционалног оквира којим би се јединице ЈС охрабривале да развијају и усвајају стратешке планове развоја.

Институционални инструменти су:

- формирање одговарајућих тела у оквиру општинске управе за стратешко и акционо планирање, као и припрему и реализацију пројеката базираних на тим плановима;
- дефинисати подзаконским актима обавезне модалитете сарадње ЈС са регионалним развојним агенцијама; и
- јачање постојећих институционалних облика удруживања општина (СКГО) и даља децентрализација институција које директно утичу на ефикасност рада локалне самоуправе (пореска управа, и сл.).

Економско – финансијски инструменти су:

- одговарајућим законским и подзаконским решењима регулисати поступак одлучивања и уласка ЈС у концесионе аранжмане за изградњу и одржавање комуналне инфраструктуре;
- ефикасна валоризација простора (увођење новог система наплате градске ренте, контрола пренамене пољопривредног у непољопривредно земљиште, либерализација и ефикасност служби за издавање пословних локација, уређење нових простора за пословно ангажовање капитала); и
- проширити право локалних самоуправа за улазак у финансијске аранжмане за изградњу одређених објеката на територији општине (изградња спортско рекреативних објеката, објеката бањског и сеоског туризма).

Посебну пажњу треба посветити локалној самоуправи на НРП (неразвијеним подручјима) Србије. НРП у Републици Србији су углавном аграрно-руралног типа, а карактерише их неадекватна привредна структура са доминантним учешћем пољопривреде, недостатак квалификоване радне снаге (већина ових подручја суочена је са проблемом депопулације и недостатком квалитетних кадрова са потребним специфичним знањем), неразвијени инфраструктурни капацитети, слабо развијено предузетништво и изражени проблеми у заштити животне средине.

Овакво стање указује на потребу усмерене акције која би довела до развоја неразвијених подручја, са акцентом на коришћење компаративних предности појединих територија. Та акција подразумева усмеравање дела буџетских и донаторских средстава за повећање развојних капацитета НРП, пружањем разних облика техничке помоћи локалним самоуправама и давањем микрокредита, јачање међурегионалне и међуопштинске сарадње, посебно на активирању локалних развојних планова и отварању нових радних места и изградњи комуналне инфраструктуре значајне за развој малих и средњих предузећа. Код неразвијених подручја са наглашеним структурним проблемима (високом незапослености) посебно је важна активна улога ЈС у унапређењу привредних активности и конкурентности (развој предузетништва, развој сеоског туризма, услужних делатности, културолошке манифестације и сл). У руралним подручјима локална власт би требало да има активну улогу у развијању и финансирању пројеката за унапређење пољопривредне производње (изградња система за наводњавање и одводњавање пољопривредног земљишта, органска производња, агробизнис центри / инкубатори, итд).

## IV ДЕО

### УЛОГА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У КОНЦИПИРАЊУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

#### 1. ЦИЉЕВИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Примаран дугорочан циљ је пораст благостања људи у свим регионима Републике Србије, са приоритетима у оним областима где су одступања од овог циља тренутно највећа, превазилажење нараслих регионалних неравномерности у привредној активности и животном стандарду између регија и општина у Републици Србији, са фокусом на бржој валоризацији локалног развојног потенцијала. Реализација овог циља примарно је детерминисана:<sup>140</sup>

- заустављањем процеса депопулације;
- спровођењем процеса децентрализације власти и посебно фискалне децентрализације;
- економском регионализацијом подручја, како би се омогућио приступ структурним фондовима ЕУ;
- усклађивањем економске, социјалне и просторне димензије развоја;
- координираним усмеравањем (територијалном дисперзијом) средстава и других видова помоћи у области које су дефинисане као подручја са посебним развојним проблемима;
- превенцијом настајања нових подручја са великим развојним проблемима;
- заштитом бар минималних функционалних насеља на целом подручју како би се помогло у заштити културног подручја;
- релативно побољшање позиција региона мерених односом БДП по куповној моћи становништва, у поређењу са граничним регионима суседних земаља.

---

<sup>140</sup> Влада Републике Србије, Министарство финансија, (2006) *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године*, Београд, стр. 183.

Основни задатак државе је креирање институционалног оквира, односно доношење Закона о подстицању равномерног регионалног развоја Србије. Успостављање законских оквира омогућиће ефикасно вођење савремене регионалне политике. Наиме, нужно је створити законске услове за функционисање институција као основице за спровођење политике и управљање развојем. Ефикасност политике регионалног развоја умногоме ће зависити од запошљавања локалних развојних капацитета. Национални развој је, с тога, предмет регионалне хармоније исто као и пораст благостања и његово балансирање у складу са његовим економским, социјалним и просторним аспектима. Пажња коју Стратегија регионалног развоја Србије треба да усмери на изазове регионалног развоја је у основи одраз тежње ка одрживом развоју. У том смислу, Стратегија ће изражавати своју амбицију да побољша потенцијал развоја под директним надзором локалних учесника. Главна порука Стратегије била би одрживи пораст животног стандарда, а изнад свега, захтеваће домаћу креативност изражену у способности повећања доприноса локалног потенцијала расту животног стандарда.

Процес придруживања ЕУ ће, такође, уз приступање систему Еуро – региона, донети неколико нових развојних могућности. С друге стране, реално је очекивати повећани притисак да се Република Србија претвори у транзитну територију, да концентрише привредне активности у предграђима градова, да усмери стране инвестиције у конвенционалне активности, да настави централизацију и тиме да погорша тренд даљег раста регионалних диференцијација.

Поменути услови захтевају формулисање нове регионалне политике која укључује: активности усмерене ка побољшању развојне функционалности локалног потенцијала; допунску помоћ државе наспрам регионалне и локалне развојне стимулације; партнерски приступ између јавног и приватног сектора који треба да унапреде и олакшају интеграцију развојне стимулације регионалних развојних ентитета на регионалном нивоу.

Један од развојних императива је дефинисање економских региона. Сами региони могу најбоље да идентификују комплементарност својих развојних потенцијала и да дефинишу развојне амбиције. У погледу повећања конкурентности у новом европском смислу, региони Републике Србије морају да развију своје специфичне развојне предности, да омогуће сопствени развој. Регионална политика треба посебно да стимулише подручја развоја и међународну конкурентност свих актера у земљи. У том контексту, неопходно је интензивирати асистенцију оним регионима са нижом развојном полаз-

ном тачком, или оним подручјима која су, са становишта регионалне политике Републике Србије, дефинисана као подручја са специфичним развојним проблемима, али само на основу регионалних развојних програма.

Прихватање европских стандарда регионалне политике омогућио би Републици Србији приступ структурним фондовима ЕУ са значајном финансијском и техничком помоћи. О важности регионалне политике довољно говори податак да се на програме регионалне политике троши трећина буџета ЕУ. Нужност примене приступа, начела, критеријума и инструмената ЕУ у оквиру регионалне политике у Републици Србији не би требало доводити у питање. Реч је о процесу прилагођавања у једном од кључних подручја привреде.

Законодавни оквир за формулисање регионалне политике неопходно је ускладити са политиком ЕУ. Њиме се дефинишу мере и механизми подршке и имплементације стратегије, политике и програма регионалног развоја, што се огледа у доношењу следећих основних институционалних инструмената: Закона о подстицању равномерног регионалног развоја Републике Србије; Стратегије регионалног развоја Србије; Политике регионалног развоја Србије; Подзаконских аката који заокружују регионалну институционалну инфраструктуру.

Полазећи од потреба и приоритета у регионалном развоју, али истовремено узимајући у обзир брзину и лакоћу њиховог спровођења, редослед задатака је:<sup>141</sup>

- успостављање законског оквира који ће омогућити ефикасно вођење савремене регионалне политике;
- формирање институционалне структуре на националном, регионалном и локалном нивоу;
- дефинисање финансијских механизма за подстицање равномерног регионалног развоја;
- утврђивање подручја са посебним развојним проблемима (неразвијена подручја);
- убрзање процеса децентрализације. Неопходно је, постепено, повећавати обим средстава локалним самоуправама;

---

<sup>141</sup> Оп. цит., стр. 186.



- доношење два приоритетна Акциона плана за: Стратегију дугорочног економског развоја српских заједница на Косову и Метохији и Стратегију дугорочног економског развоја Југа Србије;
- подстицање локалних развојних иницијатива и инструмената локалног / регионалног развоја;
- стручно оспособљавање националне и регионалне/локалне администрације за спровођење регионалне политике;
- примена основних начела регионалне политике на националном, регионалном и локалном нивоу;
- стварање статистичко – аналитичке основе за процену регионалне конкурентности, као и за праћење и оцењивање ефеката регионалне политике у складу са статистичким стандардима ЕУ;
- јачање привредне компоненте развоја у просторном планирању и управљању простором;
- развој регионалних кластера.

У решавању проблема регионалног развоја и дефинисању принципа будуће регионалне политике, мора се поћи од чињенице да регионални развој нема само економску димензију, већ и социјалну, политичку, демографску, културну, итд. Србија је сложена, вишенационална заједница, па је због тога равномеран регионални развој више од економског питања.<sup>142</sup>

## 2. ИНСТРУМЕНТИ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

### 2.1. Микроинструменти

**Политика развоја предузетништва.** Регионална анализа нивоа развијености МСПП сектора указује на његову концентрацију и ефикасно пословање у развијенијим регионима и великим градовима. На другој страни, иако неразвијен, овај сектор у већини региона је значајан, а у неким општинама и једини сегмент привреде у спровођењу структурних реформи, посебно у функцији отварања нових радних места и развоја уку-

---

<sup>142</sup> Росић, И., Веселиновић, П., (2006) *Национална економија*, Економски факултет, Крагујевац, стр. 408.

пне привреде. Иако доминантан у привредној структури сваког округа, овај сектор није битније утицао на смањење регионалних диспропорција.

Политика подстицања МСПП заснована на принципима Европске повеље о малим предузећима, део је системског амбијента и има кључну улогу у спровођењу структурних реформи земље. Основни циљеви и правци развоја МСПП сектора дефинисани су Стратегијом развоја малих и средњих предузећа и предузетништва од 2003. до 2008. године, а мере и активности имплементације Стратегије дефинисани су у Акционом плану за развој сектора МСПП. Раст и развој предузетништва као једног од основних полуга економског развоја Републике Србије, истакнути су у свим секторским политикама и у осталим стратешким документима. Основне мере и активности за равномернији регионални развој МСПП сектора:

- даље унапређење и скраћивање административних процедура за регистрацију предузећа у правцу формирања „one stop shop“;
- поједностављење процедура и уклањање административних препрека за прибављање свих потребних дозвола, лиценци, сертификата и сл.;
- интензивније укључивање и боља међусобна сарадња локалних самоуправа у стварању окружења погодног за развој МСПП сектора и укупан економски раст и развој локалних фондова;
- пренос овлашћења и одговорности на локални ниво- децентрализација у области права поседовања и управљања јавним власништвом, праћена фискалном децентрализацијом-један од предуслова да ЛС створе фискалне и друге подстицаје (пре свега, јавна инфраструктура) за потенцијалне инвеститоре и тиме повећају своју конкурентност;
- успостављање организационих и инфраструктурних организација у области научно-истраживачке и иновативне делатности у служби привредног, регионалног и локалног развоја;
- спровођење мера политике развоја кластера, индустријских и технолошких паркова;
- јачање и ширење мреже регионалних институција за финансијску и нефинансијску интервенцију МСПП сектору;
- развој МСПП сектора у складу са регионалним и секторским развојним програмима;

- развој предузетништва и МСП сектора укључивањем дијаспоре у свим њеним сегментима - улагање капитала, знања и свих стручних и других потенцијала;
- успостављање система подстицајних мера за сва привредна друштва и предузетнике за останак и привлачење одговарајућих кадрова, посебно у НРП и у области иновативности и проналазаштва;
- повезивање свих ЛС и привредних друштава на јединствену информационо - комуникациону мрежу и на систем е-пословања;
- унапређење политике запошљавања и креирање флексибилног и конкурентног тржишта радне снаге формирањем регионалних и локалних савета (коалиција) за запошљавање усмерених ка изналажењу ефикасних локалних стратегија развоја и запошљавања заснованих на анализи ризика и потенцијала, нарочито у најмање развијеним подручјима; и
- селективнији приступ и већа укљученост неразвијеног подручја у коришћењу иностраних развојних кредита и донаторских средстава.

**Политика управљања људским ресурсима.** Србија спада у групу земаља са високим индексом хуманог развоја. Континуиран раст HDI Србије од 2000. године резултат је позитивних померања унутар његових компоненти (различити индикатори и подиндекси - економски, социјални, образовни и сл). Међутим, регионална компонента хуманог развоја је јако изражена. Циљеви саме политике управљања људским ресурсима су:

- пораст степена високообразованог становништва на 25% у десетогодишњем периоду;
- усклађивање система образовања, на свим нивоима, са системом образовања у савременим европским земљама;
- усклађивање система школовања и образовних профила са потребама тржишта;
- развијање система сталног учења и усавршавања, по окончању редовног система школовања.

**Техничко-технолошка политика.** Највећи део технологија је у функцији људског развоја. Различите технологије представљају инструмент за повећање прихода, повећање дужине живота, побољшања здравља, животног стандарда, партиципирања у друштву и проширења креативности. Карактер технологије одређен је начином на који се она употребљава и циљевима за чије остварење се користи.

Дефинисање листе научних приоритета управо показује да се национална стратегија заснива на традицији успешног развоја у основним научним истраживањима у Републици Србији. У прилог томе говоре досадашња искуства, која недвосмислено указују да су основна истраживања у природно-математичким наукама и медицини једини прави покретач развоја и примене нових технологија. Само ако су основна истраживања на високом нивоу по резултатима и својој актуелности, могу се очекивати савремена технолошка достигнућа. Основна истраживања оспособљавају кадрове за врхунски развојни и примењени научни рад, а у исто време представљају основу цивилизацијског и културног развоја друштва.

## 2.2. Макроинструменти

**Фискална политика** представља једну од најзначајнијих компоненти развојне политике усмерене ка уједначавању регионалног развоја. Ова констатација проистиче из чињенице да се управо инструментима и мерама фискалне политике, у скоро свим земљама које теже економском расту и развоју, може највише допринети смањењу регионалних разлика. Било да је реч о формирању специфичних, наменских државних фондова за регионално уједначавање, различитим облицима државне интервенције, фискалним мерама подстицања инвестиција у НРП или другим инструментима за унапређење регионалне конкурентности, нивоа знања и развоја инфраструктуре на регионалном нивоу, фискална политика треба да има кључну улогу у креирању политике регионалног развоја земље. У Републици Србији, међутим, фискална политика до сада није у довољној мери уважавала регионални аспект развоја што је, пре свега, последица непостојања регионалне политике и стратегије смањења регионалне неуједначености земље.

Кључни фискални приоритети од којих се очекује допринос у постизању равномерног регионалног развоја су: пренос овлашћења и одговорности на локални ниво-децентрализација, праћена фискалном децентрализацијом и развијањем капацитета локалне самоуправе (ЛС) за преузимање нових овлашћења и захтева које фискална децентрализација подразумева; и стварање услова за привлачење инвестиција и решавање проблема незапослености на НРП.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2012, оп. цит., стр. 72.

Фискална политика у протеклом периоду није у довољној мери уважавала регионалну компоненту посебно имајући у виду тежину регионалних развојних проблема. Тренутно постоји врло мало фискалних стимуланса који су регионално детерминисани, док је процес фискалне децентрализације у првих пет година након демократских промена спровођен врло успорено, да би био интензивираан тек од средине 2006. године.

За испуњење циља који се односи на унапређење услова за привлачење инвестиција и смањење незапослености у регионално неразвијеним подручјима, активности треба да буду усмерене у два правца. Први правац односи се на модификацију и побољшање постојећих инструмената, док се други тиче увођења нових инструмената фискалне политике са наглашеном регионалном компонентом.

За убрзавање развоја неразвијеним регионалним подручјима на располагању стоје бројни познати фискални стимуланси као што су: порески стимуланси за производњу, фискални стимуланси за запошљавање нових радника, фискални стимуланси за профите, фискални стимуланси за инвестиције.

Порески стимуланси на инвестициона улагања односе се на куповину роба и услуга, модернизацију основних средстава, запошљавање, научна истраживања и технологију итд. Као стимуланси се обично користе више стопе амортизације, иницијални отписи, порески кредит, олакшице и ослобађања од пореза на доходак и зараде, царина, пореза на имовину, и др.

Порески подстицаји односно стимуланси представљају фискални уступак јавне власти одређеним пореским обвезницима (у погледу пореске основице и пореске стопе) да би се искористила пореска бенефиција (корист), у циљу убрзавања развоја неразвијених подручја.

Од посебне важности су мере којима се настоје стимулирати економски раст и ублажити регионални и секторски диспаритети у привреди. Таква врста пореских олакшица назива се пореским инвестиционим подстицајима. Инвестициони подстицаји не морају бити само пореског карактера. Инвестиције се могу стимулирати и различитим субвенцијама које се из буџета дају инвеститорима и на друге начине изван контекста пореске политике. Порески подстицаји се јављају у следећим облицима: у погледу пореског обвезника, као пореско ослобођење; у погледу пореске основице као одбитак; и у погледу обрачунатог пореза као порески кредит. Порески подстицаји, ослобађања, олакшице и други елементи пореске политике за подстицање регионалног развоја биће уређени пореским прописима. За стимулисање инвестиција, запошљавања и привред-

ног раста на неразвијеном подручју, поред најзначајнијих подстицаја, у виду додатних олакшица и пореских ослобађања, која се односе на порез на доходак и добит увешће се и бројни нови видови фискалних подстицаја.

За реализацију циљева фискалне политике усмерених у правцу даље фискалне децентрализације, неопходно је довршити процес изградње институционалне инфраструктуре и до краја развити капацитете локалних заједница за преузимање нових овлашћења, надлежности и захтева које фискална децентрализација намеће. Неопходно је усвојити Закон о враћању имовине локалним самоуправама, што би услове задуживања локалних заједница знатно унапредило, додатно оснажило њихову финансијску позицију, а одразило би се и на развој тржишта муниципалних обвезница које тренутно не функционише. Важно је интензивирати и активности на децентрализацији функције централне пореске администрације, како би се у што краћем року постигли пуни ефекти ове мере (ефикаснија наплата изворних прихода локалних заједница, повећање укупног фискалног прихода јединица ЛС, самосталост у одлучивању локалних органа власти и подизање општег нивоа услуга према корисницима услуга на локалном нивоу).

**Кредитна политика** у функцији регионалног развоја спровођена је, у протеклом периоду, углавном преко Фонда за развој Републике Србије. Она је подразумевала финансирање МСП и радњи под условима повољнијим од тржишних, као и одобравање микро кредита и кредита за незапослене који своју отпремнину улажу у покретање новог бизниса. Подстицање овог сектора је било изузетно значајно, јер је он имао врло ограничен приступ банкарским кредитима. Институционалну инфраструктуру допуњују још и Гаранцијски фонд, као и Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије. Гаранцијски фонд подстиче банкарски сектор да усмерава кредите у МСП, преко преузимања поделе ризика у случају да кредит не буде враћен. Са смањењем ризика по основу издатих гаранција Гаранцијског фонда (80% покрића ризика) и политика банака у погледу дугорочних пласмана се знатно мења. Приоритет у издавању гаранција имају дугорочни кредити, а у оквиру истих кредити са роком доспећа дужим од три године, као и пројекти који се финансирају из финансијских и робних кредитних линија (пословних банака, ЕАР итд). Треба напоменути да је предвиђено гарантовање кредита са максималном ефективном каматном стопом од 10%.

Мере кредитно-монетарне политике могуће је сублимирати на следећи начин:

- финансирање и кредитирање инфраструктурних пројеката;

- одобравање подстицајних кредита за оснивање нових предузећа, као и за побољшање опремљености и проширење капацитета постојећих;
- подстицајни кредити, кроз повољније каматне стопе, за новозапослене, а такође и оних који су остали без посла, као последица транзиционог процеса;
- по доношењу закона о муниципативним обвезницама које локалне самоуправе у Србији могу да емитују, подстицање куповине мање атрактивних хартија од вредности кроз стимулисање регионалног развоја и куповину ових хартија од вредности које емитују локалне самоуправе у неразвијеним подручјима;
- кредити за подстицање извоза;
- измене и допуне Закона о приватизацији у делу који се односи на намену средстава остварених у поступку приватизације (члан 61), предвиђајући процентуални износ средстава остварених од продаје капитала у поступку приватизације, која би се усмеравала на подстицајно кредитирање профитабилних пројеката из неразвијених подручја; и
- веће усмеравање буџетских средстава и средстава из приватизације за кредитирање равномерног регионалног развоја.

**Спољнотрговинска политика** има за циљ да кроз утицај на спољнотрговинско пословање оствари економске циљеве земље и побољша међународну конкурентност домаћих привредних субјеката. Према томе, спољнотрговинска политика обухвата: спољну трговину- размену роба и услуга са иностранством; директна улагања у иностранству- кроз улагања капитала у инострану предузећа или оснивање предузећа у иностранству; и инвестиционе радове- извођење грађевинских, инжењерских, занатских и других радова ван граница земље.

Регионалне привреде нису довољно реструктуриране за високе захтеве конкурентских ино-тржишта. Половина извоза Србије концентрисана је у три округа, док окрузи са неразвијеним општинама скоро симболично утичу на извозне и увозне резултате српске привреде. Индустијска политика је свесно усмеравање развоја појединих сектора у привреди (или грана у оквиру сектора) или усмеравање развоја појединих географских подручја.<sup>144</sup> Доминација секторских над структурним и просторним критеријумима у вишедеценијском периоду, допринели су неравномерном развоју, нерационалном регионалном распореду привредних активности, демографском пражњењу сео-

---

<sup>144</sup> Питић, Г., Петковић, Г., Оп. цит., стр. 22.

ских подручја и великој поларизацији ширих подручја. Поред традиционално неразвијених пограничних општина и општина са неповољним миграционим кретањима, створена су и нова девастирана подручја у источним и централним деловима Републике Србије. Ови процеси имали су негативан утицај на регионе-центре традиционалне индустрије, у којима су највише погођени доминантни сектори у овим регионима (производња саобраћајних средстава, металски комплекс, рударство, текстилна индустрија), а који су ангажовали велики број радно-способног становништва.

Индустријски подстицајни механизми регулисани су посебним политикама као што су: фискална политика, кредитно-монетарна политика, политика економских односа са иностранством, политика страних улагања и политика предузетништва. Додатни индустријски подстицаји су: увођење међународних стандарда у свим великим системима; промоција извозних могућности региона; повећање конкурентности привреде Републике Србије; и завршетак процеса приватизације.

**Аграрна политика** може се дефинисати као програм усмеравања развоја пољопривреде унутар одабраног модела развоја као целине.<sup>145</sup> Република Србија има изузетно повољне природне и климатске услове за развој пољопривредне производње. За ратарску и повртарску производњу повољни су равничарски региони АП Војводине, Поморавља, Посавине, Тамнаве, Крушевачког и Лесковачког поља.

Ради побољшања пољопривредне структуре и подстицања конкурентности, потребно је приватизовати агрокомбинате. На тај начин ће се постићи реорганизација кадрова, формирати тржишно конкурентна предузећа и побољшати организациона структура. Већина агрокомбината је, у фази трансформације, прешла у акционарска мешовита предузећа, где је држава и даље остала већински власник акција. Такође, потребно је извршити реституцију конфискованог земљишта.

Пољопривредне задруге у западним земљама представљају могућност за пољопривредни развој и то на пољу маркетинга, прераде и снабдевања инпутима. Због тога је потребно извршити трансформацију задружног сектора у складу са начелима ИСА и ЕУ и на бази новог закона којим ће се уредити задруге и стратегију у области задругарства. Приоритетне активности ће се односити на решавање проблема власништва над имовином и на оснивање центра за подршку задругарству.

---

<sup>145</sup> Вујичић, М., (2001) *Економика пољопривреде*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, стр. 59.



Пажња ЕУ је усмерена на пружању подршке породичним фармама, с обзиром да су се показале као много ефикасније од великих конгломерата. Република Србија се већ налази у процесу либерализације пољопривредне трговине и процесу укрупњавања газдинстава. Потребно је да што већи број комерцијалних газдинстава одговори и задовољи потребе модерне тржишне економије. Ово се може постићи укрупњавањем породичних газдинстава и подршком младим произвођачима. За некомерцијална газдинства биће дефинисане посебне мере аграрне политике које ће имати израженији социјални карактер.

Потребно је адекватну пажњу посветити власништву над земљиштем и обезбедити да се оно ефикасно користи. Приватно земљиште треба да се врати пређашњим власницима или да се прода путем тендера и исплати власницима. Државно земљиште треба у формираним парцелама дати у закуп и то на основу програма и закона ЛС. За побољшање ефикасне употребе пољопривредног земљишта заједно са успостављањем функционисања пољопривредног земљишног тржишта неопходно је побољшати и убрзати систем укњижавања.

С обзиром да је у складу са правилима СТО дозвољено субвенционисање пољопривредне производње, до нивоа који је постојао у базном периоду од 1986. до 1988. године, потребно је утврдити дозвољени ниво субвенција. Уколико домаћи произвођачи нису субвенционисани, а њихови конкуренти из других земаља јесу, онда су домаћи произвођачи у врло неповољном конкурентском положају. Приоритетне области субвенционисања треба да буду пре свега интервенција приликом имплементације међународних стандарда, као и субвенционисани кредити. Приступ кредитима пољопривредним произвођачима на тржишту је врло ограничен, а каматне стопе су исувише високе. Потребно је националним програмом за пољопривреду дефинисати услове и намене краткорочног и дугорочног кредитирања пољопривредника. Краткорочни кредити би се користили за набавку семена, ђубрива, сточне хране и обављање производње. Дугорочни кредити би се користили за набавку пољопривредне опреме и механизације која се не може исплатити кроз један производни циклус. Аграрним буџетом треба обезбедити средства која ће бити пласирана пољопривредним произвођачима на временски период од 5 година, уз „grace” период од 1 до 3 године. Мере подршке односиће се и на инвестиције за унапређење сточарства и изградњу складишних капацитета.

За развој руралних подручја дефинисана је политика руралног развоја, а остало је да се мере подршке институционализују, да се уради стратегија и програм за више

година који ће заменити програме подршке. При томе треба одредити рурална подручја у складу са моделом ЕУ и дефинисати мање повољна подручја за производњу. Мерама руралног развоја би се требало постићи смањење трошкова производње, побољшање квалитета производа, очување и побољшање животне средине, испуњавање услова хигијене и добробити животиња и подстицање разноликости у пољопривредним активностима. У оквиру овог питања адекватну пажњу треба посветити интервенцији младим пољопривредницима да подигну своја газдинства, модернизују објекте и машине, спровести обуку у области нових пољопривредних техника и заната, интервенција у изградњи нових објеката за прераду хране, итд.

Због дефинисања циљева пољопривредне политике као и постизања транспарентности у њеном вођењу, потребно је донети закон којим ће се уредити област пољопривреде. Ради утврђивања права над државним подстицајима, њиховом реализацијом и контролом, треба формирати управу за аграрна плаћања. Потребно је размотрити оснивање пољопривредне коморе и пољопривредног савета, путем којих ће се пољопривредници укључити у решавање свих важнијих питања. Такође, треба размотрити могућности да се у оквиру НИП организује и изградња великих система наводњавања како би се смањила зависност пољопривредне производње од климатских услова.

**Државна интервенција** је сваки стварни или потенцијални јавни расход, којим се кориснику државне интервенције, омогућава повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност да се наруши конкуренција на тржишту.<sup>146</sup> Државна интервенција представља важан инструмент у функцији равномерног регионалног развоја. Према регулативи ЕУ, регионална државна интервенција представља један од дозвољених видова интервенције, а инструменти додељивања интервенција обухватају: субвенције и пореска ослобађања, власничке уделе, државне гаранције и зајмове под повољнијим условима од тржишних.

Средства републичког буџета, буџета локалних власти и средства добијена из међународних извора, биће координирано усмеравана у програме регионалног развоја. Висина и врсте подстицаја за регионални развој биће утврђена у оквиру буџетског меморандума, а на предлог министарства привреде и финансија. У случају да је пројекат финансиран и од стране међународних институција или држава, надлежно министарство или Влада ће координирати финансирање из различитих финансијских извора.

---

<sup>146</sup> Закон о контроли државне интервенције Републике Србије, 2008., стр. 1.

Прикупљање и расподела средстава у циљу спровођења регионалне политике вршиће се преко Фонда за развој, у сарадњи са одговарајућим органом, односно организацијом надлежном за регионални развој. Подстицаји ће се додељивати преко јавних тендера на основу програма регионалног развоја или заједничких програма развоја. Средства чији је циљ постизање равномерног регионалног развоја потребно је усмерити у програме и пројекте у следећим областима: подстицање запошљавања, развој привредне инфраструктуре (енергија, телекомуникације, транспорт), развој социјалне инфраструктуре (здравство и образовање), привредни развој (индустријске зоне, пословни паркови, бизнис инкубатори, иновациони центри, информациони и саветодавни центри), заштита животне средине и развој туризма.

Упоредо са изградњом регионалних развојних институција, потребно је и даље, преко Фонда, усмеравати средства у неразвијена подручја, под посебно повољним условима. Поред Фонда за развој, потребно је наставити са усмеравањем средстава у институције које индиректно помажу регионални развој, пре свега Национална служба за запошљавање, Гаранцијски фонд и Агенција за развој МСП и предузетништва. У складу с тим, потребно је јачати институционалне капацитете Националне службе за запошљавање и усмерити већи износ средстава за активне мере запошљавања у неразвијеним подручјима. Јачање капацитета регионалних агенција за развој МСП и предузетништва допринело би ширењу информација о могућностима кредитирања, новим технологијама, могућностима образовања, извоза производа и сл.

У циљу повећања институционалних капацитета на неразвијеним подручјима потребно је пружити различите облике техничке помоћи. Један од важних сегмената је техничка помоћ у реализацији пројеката сарадње приватног и јавног партнерства на локалном и регионалном нивоу. Поред тога, финансијска и техничка помоћ је неопходна у циљу израде регионалних развојних планова, као и формирања бизнис инкубатора у сарадњи са локалним властима. У наредном периоду, средства међународних донатора потребно је у већој мери усмерити у неразвијена подручја. Од посебног значаја је коришћење донаторских средстава за одобравање микрокредита, преко банака и некомерцијалних институција, предузећима у неразвијеним подручјима.

Имајући у виду да су земље Централне и Источне Европе имале релативно низак проценат реализације укупно одобрених средстава ЕУ, неопходно је повећати институционалне капацитете надлежних министарстава и регионалних развојних агенција за коришћење IPA фондова. Тиме ће бити омогућено да Република Србија када стекне

статус земље кандидата, има довољан апсорбциони капацитет за коришћење регионалне компоненте IPA фондова.

### 3. ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ОСНОВА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Стратегија приступања постраницционих земаља ЕУ, међу којима је и Србија, подржана је поред осталог и финансијском помоћи. Финансијска помоћ ЕУ постраницционим земљама потенцијалним кандидатима за улазак у ЕУ, има за циљ: а.) пружање подршке економском развоју, б.) изградњи демократских институција и ц.) макроекономској стабилизацији ових земаља.

Након пада Берлинског зида и промене геополитичке ситуације на регионалном и глобалном нивоу, ЕУ је преузела кључну улогу у процесу транзиције и придруживања земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) ЕУ. Препознајући заинтересованост земаља (ЦИЕ) за улазак у ЕУ, Европска комисија за пријем нових земаља у чланство ЕУ је саставила Акциони план за помоћ. Тај план обухватао је: а.) хитну хуманитарну помоћ, б.) олакшање приступа тржишту ЕУ, ц) средства за макро-финансијску подршку и д.) програм техничке помоћи економском реструктурирању PHARE (*Pologne, Hongrie, aide à la restructuration économique*).<sup>147</sup> Овај програм првобитно је био намењен Пољској и Мађарској, а касније је проширен на остале земље Централне и Источне Европе, с циљем пружања подршке економској и политичкој транзицији. У циљу, додатне, подршке економској и политичкој транзицији источно-европских земаља, ЕУ је основала Европску банку за обнову и развој како би обезбедила јавне зајмове за инвестиције до доласка приватног капитала-СДИ.

Како је програм PHARE био завистан од великог броја консултаната који су имали уговоре са Комисијом, с једне стране, и да је операционализован кроз билатералне споразуме, с друге стране, то је довело до неравномерног коришћења финансијске помоћи. Неке земље (ЦИЕ) постале су привилегованије у коришћењу средстава у оквиру овог приступног фонда. Дошло је до финансијске асиметрије"у оквиру земаља корисница финансијске помоћи програма PHARE. Речју, систем се у пракси показао

---

<sup>147</sup> Ковачевић, М., (2009) *Примена програма бесповратне финансијске помоћи ЕУ за Западни Балкан – искуства CARDS и IPA: поуке за Србију*, Србија у процесу придруживања Европској унији, Службени гласник, Београд, стр. 256.

другачије од планираног и инструментализован је у оквиру потпројекта који ће бити операционализован у CARDS програму за помоћ Западном Балкану.

До 2000. године земље Западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина и БЈР Македонија) су биле кориснице овог програма, а од 2001. год. финансијска помоћ овим земљама пружа се путем CARDS програма (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans*).<sup>148</sup>

Финансијска помоћ ЕУ земљама Западног Балкана уследила је као подршка спровођењу процеса транзиције. Европска унија је препознала транзицију као сложен процес, који се не може спровести ад-хок, већ он подразумева садржајно осмишљен пројекат. Тај пројекат представља организационо, маркетиншко, менаџерско и власничко реструктурирање привреде дојучерашњих земаља са централно-планском привредом.

Република Србија је у периоду од 2000. год. корисник донација из различитих извора. Помоћ Србији која је реализована у периоду 2001-2010. год. процењује се на 6.966,78 милиона евра међународне донаторске заједнице, од чега бесповратна средства чине 3.692,65 милиона евра.<sup>149</sup>

У периоду од 2000. године, Република Србија је примила од међународне заједнице бесповратна средства и меке кредите као подршку реформским процесима. Претходни графикон представља процену кретања међународне развојне помоћи намењене Републици Србији по годинама.

Финансијска криза која је почела 2008. године створила је потребу за новим приступом економском развоју Републике Србије. Отпочела је израда стратешког документа „Србија 2020.“ којом се дефинише оквир социо-економског развоја у наредних десет година. Својом структуром овај документ усаглашен је са документима „Европа 2020.“, који је основа за национално планирање и дефинисање циљева на нивоу држава чланица ЕУ, узимајући у обзир карактеристике и специфичности у Републици Србији. Да би одржала конкурентност у будућем периоду, потребно је да Србија тежи успостављању економије засноване на знању и иновацијама („нова економија“).

У периоду од 2007. до 2013. године, укупна средства намењена структурним фондовима и Кохезионом фонду, који представљају инструменте спровођења регио-

---

<sup>148</sup> Група аутора, (2011) *ИПА: Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013.*, Европски покрет у Србији, Београд, стр. 12.

<sup>149</sup> ISDAKON, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx>

налне политике Европске уније, износе 347 милијарди евра, док у истом периоду средства намењена државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ износе 11,5 милијарди евра. У овом периоду, циљеви, који су дефинисани тако да ојачају економску и социјалну кохезију Европске уније, спроводе се кроз три фонда: Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд.

Европски фонд за регионални развој (ЕРДФ) има за циљ да ојача економску и социјалну кохезију у Европској унији, исправљајући неравнотеже међу регионима. Средствима ЕРДФ-а може да се интервенише у оквиру сва три циља регионалне политике: конвергенција, регионална конкурентност и запошљавање и европска територијална сарадња. У оквиру овог фонда финансира се директна подршка инвестицијама у предузећа (посебно мала и средња предузећа), како би се створила одржива радна места, инфраструктура у вези са истраживањем и иновацијама, телекомуникацијама, заштитом животне средине, енергетике и саобраћаја.

Европски социјални фонд (ЕСФ) је намењен повећању запослености и шанси за проналажење посла у Европској унији. Интервенције се крећу у оквиру циљева конвергенције и регионалне конкурентности и запошљавања. ЕСФ подржава активности у областима запошљавања, родне равноправности, социјалне интеграције и борбе против дискриминације приликом запошљавања и јачања људског капитала реформом система образовања и успостављањем мреже образовних институција.

Кохезиони фонд је намењен државама чланицама чији је бруто друштвени производ по глави становника (БДП) мањи од 90 одсто просека Заједнице. Циљ му је да ублажи њихове економске и социјалне недостатке, као и да стабилизује економију. Подржава акције у оквиру циља конвергенције и подлеже истим правилима програмирања, управљања и мониторинга као и ЕСФ и ЕРДФ. У периоду од 2007. до 2013. године Кохезиони фонд могу да користе Бугарска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португал, Румунија, Словачка и Словенија. Шпанија испуњава критеријуме за постепен престанак коришћења Кохезионог фонда, али само док јој је БДП по становнику нижи од просека ЕУ 15. Кохезиони фонд финансира активности у областима саобраћаја, нарочито трансевропске транспортне мреже и заштите животне средине, укључујући и енергетску ефикасност, коришћење обновљивих извора енергије, развој железничког транспорта, подршку интермодалности и јачање јавног транспорта.

У наведеном периоду Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд доприносе остварењу три кључна циља: конвергенцији, регионалној конкурентности и запошљавању, и европској територијалној сарадњи.

Конвергенција означава настојање да се промовишу услови за повећање раста и фактори који воде ка стварној конвергенцији најслабије развијених земаља чланица и региона. Међу 28 земаља чланица Европске уније овај циљ се односи на 84 региона у 18 земаља чланица. Укупан број становника у овим регионима је 154 милиона (31 одсто ЕУ27), а БДП по глави становника је нижи од 75 одсто просека Заједнице (у односу на период 2000-2002. године). Овим циљем је, такође, обухваћено, у фази постепеног повлачења, још 16 региона, са укупно 16,4 милиона становника и са БДП-ом мало изнад дефинисаног прага, због статистичког ефекта насталог увећањем Европске уније. Сума која је на располагању за остварење циља конвергенције је 282,8 милијарди евра, што представља 81,5 одсто укупних средстава намењених регионалној политици. Од овог износа регионима је за конвергенцију намењено 199,3 милијарди евра, 14 милијарди евра регионима у фази постепеног повлачења (13 региона са 3,4 одсто популације Уније), а 69,5 милијарди евра Кохезионом фонду, који користи 15 земаља чланица (десет нових држава чланица: Португал, Грчка, као и Шпанија у прелазном периоду).

Регионална конкурентност и запошљавање доприносе јачању конкурентности, атрактивности и запошљавању на два начина. Прво, развојни програми помажу регионима да предвиде и промовишу економске промене кроз иновације и промоцију друштва знања, предузетништва и заштите животне средине и побољшање њихове доступности. Друго, више квалитетнијих послова биће подржано прилагођавањем радне снаге и инвестирањем у људске ресурсе. Критеријуме за добијање помоћи намењене остварењу овог циља испуњава 168 региона, са укупно 314 милиона становника. У оквиру овог броја, 13 региона, са 19 милиона становника, налази се у фази постепеног повлачења и њима су намењене специфичне алокације средстава због њиховог ранијег статуса региона у оквиру Циља 1.<sup>150</sup> За остварење циља Регионална конкурентност и запошљавање намењено је укупно 55 милијарди евра, односно нешто мање од 16 одсто, од чега 11,4 милијарди евра за регионе у фази постепеног престанка коришћења ових

---

<sup>150</sup> Развој и структурно прилагођавање заосталих региона који су испод 75 одсто БДП по глави становника у односу на просек ЕУ.

средстава. Региони који потпадају под циљ Регионална конкурентност и запошљавање налазе се у 19 земаља чланица.<sup>151</sup>

Европска територијална сарадња намењена је јачању прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе, затим јачању транснационалне сарадње усмерене на интегрисани територијални развој, као и јачању међу-регионалне сарадње и размени искустава. Популација која живи у пограничним регионима броји 181,7 милиона становника (37,5 одсто укупног броја становника Уније). Укупно 8,7 милијарди евра (2,44 одсто укупног износа), који су намењени остварењу овог циља, распоређени су на следећи начин: 6,44 милијарди евра за прекограничне програме, 1,83 милијарди евра за транснационалне програме и 445 милиона евра за међурегионалну сарадњу.

Сличност између структурних фондова и Кохезионог фонда, који су доступни искључиво државама чланицама, и ИПА инструмента огледа се у подударности циљева, принципа и начина управљања средствима. ИПА компонента III – Регионални развој, претходник је помоћи из Европског фонда за регионални развој (European Regional Development Fund – ЕРДФ) и Кохезионог фонда. ИПА компонента IV, у оквиру које се финансира развој људских ресурса, претходник је помоћи из Европског социјалног фонда (European Social Fund – ESF).

#### **4. ПРОГРАМИРАЊЕ ПРЕТПРИСТУПНИХ ИНСТРУМЕНАТА (ИПА) – РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

##### **4.1. Дефинисање стратешког и правног оквира**

Инструмент за претприступну помоћ – ИПА (*Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA 2007-2013*) успостављен је Уредбом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. На тај начин је Европска комисија успоставила јединствени инструмент за претприступну помоћ земљама у процесу европских интеграција за буџетски период од 2007. до 2013. године, који је објединио дотадашње претприступне инструменте: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, као и претприступни инструмент за Турску. Укупан буџет ИПА за период 2007-2013. износи 11,468 милијарди евра. Интегрисани

---

<sup>151</sup> Ранији програми URBAN II и EQUAL су сада интегрисани у циљеве конвергенције и регионалне конкурентности и запошљавања.



приступ Инструмента за претприступну помоћ огледа се и кроз саму структуру помоћи, која је обједињена у 5 компоненти тако да пружи циљану и ефикасну помоћ свакој земљи у зависности од њених развојних потреба и статуса на путу европских интеграција.

Иако је формиран као јединствен и кохерентан инструмент подршке, Уредба о оснивању ИПА прави разлику између држава корисница. Према наведеној Уредби, државама кандидатима за чланство у Унији (Турска, БЈР Македонија и Црна Гора), уколико имају акредитован децентрализован систем управљања фондовима (Децентралисед Имплементатион Систем – ДИС) помоћ се пружа кроз свих пет компоненти, док се државама потенцијалним кандидатима (Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са УН Резолуцијом 1244, Босна и Херцеговина и Албанија), које немају акредитован децентрализован систем управљања фондовима Европске уније, помоћ упућује само кроз прве две компоненте. Јасно је, дакле, да се као основни предуслов за коришћење свих пет ИПА компоненти наводи стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ и акредитација ДИС од стране ЕК.

Инструмент претприступне помоћи ИПА 2007-2013. у фокусу има два главна приоритета, и то: помоћ земљама у испуњавању политичких и економских критеријума и критеријума који се односе на усвајање правних тековина Европске уније, као и изградња административних капацитета и јачање правосуђа; помоћ земљама у процесу припрема за коришћење структурних и Кохезионог фонда ЕУ после приступања Европској унији. Поред тога што пружа подршку у процесу реформи које процес европских интеграција подразумева, ИПА има улогу да припреми земље кориснице за спровођење кохезионе политике ЕУ, с обзиром да компоненте ИПА у претприступном периоду представљају пандане инструмената кохезионе политике (структурних фондова и Кохезионог фонда).

#### **4.2. Децентрализација система управљања фондовима Европске уније**

Постоје три система управљања фондовима ЕУ:

- Централизован систем управљања- ЦИС (укључујући и декоцентрисани)
- Децентрализован систем заснован на принципу ех-анте контроле- ДИС
- Децентрализован систем заснован на принципу ех-пост контроле-ЕДИС

Код централизованог система управљања фондовима, главни уговарач је ЕК. ЕК врши избор уговорног партнера и корисника средстава, обавља тендерску процедуру,

врши закључивање уговора са изабраном институцијом, као и саму исплату средстава. Дакле, ЕК централизовано управља пројектима који се финансирају из средстава ЕУ.

У случају децентрализованог управљања, као уговарач наступа земља корисник, која такође спроводи активности везане за уговор, укључујући и уговарање и исплату. Над овим системом спровођења, ЕК врши ех-анте контролу, одлучујући при том о свим важним питањима која се тичу овог процеса.

За разлику од претходног, децентрализовани систем управљања са ех-пост контролом представља систем у коме ЕК преноси све уговорне обавезе, као и активности набавке на земљу корисника и именованог наручиоца посла. Овај систем подразумева да земља корисник доноси све одлуке о набавци без претходног одобрења ЕК. У овом систему улога ЕК се своди на ревизију која се врши након завршетка пројекта.

У следећој табели приказани су системи имплементације и подела надлежности између ЕК и земље корисника средстава ЕУ:

**Табела 8. Системи имплементације и подела надлежности између заинтересованих страна**

Централизовани систем имплементације	Деконцентрисани (централизовани) систем имплементације	Децентрализовани систем имплементације
<p>ЕК наступа као: Наручилац Финансијски администратор Тело које врши имплементацију Тело које надзире и врши евалуацију Земље примаоци помоћи као учесници наступају кроз процес консултација</p>	<p>Делегација ЕК наступа као: Наручилац Финансијски администратор Имплементационо тело Надзорно и евалуационо тело Земље корисници помоћи: учесници кроз процес консултација</p>	<p>Делегација ЕК наступа као посматрач и контролор. Земља, корисница помоћи наступа као: Наручилац Финансијски администратор Имплементационо тело Надзорно и евалуационо тело.</p>

Како је већ наведено, успостављање децентрализованог система управљања фондовима ЕУ заснива се на постепеном преношењу надлежности у управљању фондовима са Делегације ЕК на земљу корисницу помоћи. У процесу децентрализације постоје два корака; први, који се заснива на принципу ех-анте контроле, где свака одлука мора бити верификована од стране Делегације ЕК, и други, који се заснива на принципу ех-пост контроле, у коме земља корисник, кроз своје институције, доноси одлуке о поступку коришћења додељене помоћи и имплементације конкретних пројеката. Који ће од ова два начина контроле бити заступљен зависиће од земље корисника, односно од

њене способности да на прави начин управља овим средствима. Финансијском уредбом<sup>152</sup>, дефинисани су начин и услови успостављања и примене ДИС.

Средства додељена кроз ИПА представљају буџет додељен дотичној земљи, у оквиру кога она конкурише за одређене пројекте. Овде посебно долази до изражаја одговорност успостављених структура, јер од квалитета предложених пројеката ће зависити да ли ће ЕК одобрити тај пројекат. Дакле, одобрени буџет не значи да су средства безусловно стављена на располагање земљи корисници, односно уколико ЕК оцијени да није реч о довољно квалитетном пројекту, средства ће остати неискоришћена.

Финансијска уредба прописује следеће услове које држава корисница помоћи мора испунити, како би јој било омогућено да децентрализовано управља фондовима ЕУ:

- ефикасно раздвајање дужности службеника који одобрава и оног који обавља плаћања;
- постојање ефикасног система интерне контроле у поступку управљања;
- као подршка пројекту, постојање утврђених поступака презентације одвојених рачуна који приказују коришћење средстава Заједнице, и, као друга врста подршке, званично оверен годишњи извештај о утрошеним средствима, који мора бити стављен на увид Заједници;
- постојање независне ревизорске куће на државном нивоу;
- транспарентни, не-дискриминаторски поступци јавних набавки (у погледу националности и порекла), којима се искључује било какав сукоб интереса.

Примена ДИС подразумева да институције, државе кориснице помоћи, преузимају надлежности и послове у следећим областима:

- спровођење поступка јавних набавки/расписивање тендера,
- склапање уговора, расподелу средстава ЕЗ,
- спровођење пројеката,
- повлачење и управљање средствима ЕК, као и

---

<sup>152</sup> Regulation, EC- Euratom, No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the General Budget of the European Communities- Финансијска уредба ЕК-Еуратом, бр. 1605/2002, од 25 јуна 2002. године, о финансијској уредби која се примењује на заједнички буџет Европских заједница, документ којим је по први пут дефинисан појам децентрализације у управљању ЕУ средствима, као и разграничење активности између појединих функција.

- подношење финансијског извештаја.

Одређени број горе наведених операција које обавља држава корисница, нарочито оне које се тичу програмирања и набавки, предмет су ех-анте контроле и одобрења ЕК и/или Делегације ЕК. Ех-анте контрола, која се односи на ДИС, обухвата низ провера, од одобравања садржаја тендерске документације пре објављивања тендера и састава тендерске комисије, оцењујући техничка и финансијска решења, до одобравања предлога за додељивање уговора и потврђивање уговора потписом шефа Делегације.

### **4.3. Предности и изазови у процесу програмирања ИПА и могућности унапређења**

У периоду од 2007-2013. Србија ће уместо КАРДС програма користити нови јединствени Инструмент за претприступну помоћ који има укупан буџет у износу од 11,468 млрд ЕУР. На основу вишегодишњег индикативног финансијског оквира ЕУ у периоду 2007-2012. Србија ће имати на располагању приближно 1,2 млрд. ЕУР. Имајући у виду да је Србији додељено у просеку око 200 мил. ЕУР годишње, до краја буџетског периода ЕУ (2013.), Србија ће добити око 1,4 млрд ЕУР кроз ИПА програм. ИПА се реализује кроз 5 компоненти тако да пружи циљану и ефикасну помоћ свакој земљи у зависности од њених развојних потреба и статуса на путу европских интеграција. Тежишта ИПА програма су:

1. Помоћ транзицији и изградња институција
2. Прекогранична сарадња
3. Регионални развој
4. Развој људских ресурса
5. Рурални развој

Важна је дистинкција да државе кандидати ЕУ, имају могућност, под условом да имају децентрализовани систем управљања фондовима (ДИС), антиципирања у свих пет компоненти, док се државама потенцијалним кандидатима, које немају акредитован ДИС, помоћ упућује само кроз прве две компоненте. Основни предуслови за коришћење свих пет ИПА компоненти јесу стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ и акредитација ДИС од стране Европске комисије.

Пошто Србија тренутно има статус потенцијалног кандидата (а и фондовима ЕУ се управља на централизован начин), Србија од 2007. године, уместо финансијског инструмента КАРДС, користити само прве две од укупно пет компоненти претприступног

инструмента ИПА. Основни предуслов за коришћење већег обима средстава ЕУ кроз преостале три ИПА компоненте, је стицање статуса кандидата ЕУ и успостављање тзв. децентрализованог начина управљања фондовима ЕУ (ДИС). Како је Скупштина Србије 26. децембра 2007. године ратификовала ИПА Оквирни споразум, који регулише спровођење финансијске помоћи ЕУ Србији, увођење децентрализованог система управљања фондовима постало је и међународна обавеза Србије.

Србија, као земља потенцијални кандидат, као и остале земље кандидати које нису добиле акредитацију за децентрализовано управљање, могу у претприступном периоду да финансирају пројекте који су слични садржају компонентама I, II и III средствима из прве компоненте – Помоћ у транзицији и изградња институција. Тако, је на пр. у 2008. Користећи наведену могућност, основни програм међународне помоћи намењен директно регионалном развоју био кроз програм Регионалног социо- економског развоја (РСДП). Намењена средства ће бити усмерена за помоћ регионалној развојној политици на националном нивоу, за техничку подршку регионалним развојним агенцијама и другим интересним групама на локалном нивоу, као и за неповратну финансијску подршку за развојне пројекте. Такође, у оквиру програмског циклуса за ИПА 2008 (такође под компонентом I) ЕК је прелиминарно одобрила предлог веома битног пројекта MISIP (*Municipal Infrastructure Support Programme*) који ће бити усмерен на припрему пројектне документације и инвестиције у изградњу економске, еколошке и социјалне инфраструктуре на локалном и регионалном нивоу. Имајући у виду велике потребе Србије за изградњом квалитетне инфраструктуре, овај пројекат је од велике важности за даљи регионални развој Србије, те с тим у вези, такође ће бити предлаган ЕК на континуираном принципу.

## **5. НЕОПХОДНОСТ УКЉУЧИВАЊА СРБИЈЕ У СТРУКТУРНУ И КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Примарни разлог европске регионалне политике је економског карактера: једино преко регионалне политике ЕУ може ефикасно да утиче на регионалне социо-економске диспропорције у земљама чланицама. Јединствено европско тржиште без ефикасне регионалне политике ЕУ не може да смањи регионалне разлике у ЕУ. Ово опредељење је врло важно за све земље Југоисточне Европе, јер у томе лежи огромна шанса за њихов регионални, односно укупан друштвено-економски развој.

Са друге стране, остаје велики посао да се одради у свим државама ЈИЕ. У области регионалног развоја домаћи задатак се односи пре свега на институционално прилагођавање стандардима ЕУ. Стихијност и неорганизованост држава ЈИЕ (и Србије) резултира у све већим регионалним диспропорцијама. Утицај Светске економске кризе и незавршени транзициони процеси само су мултипликовали проблем.

Санација ефеката Светске економске кризе трајаће више година, економска регионална карта Европе ће се редизајнирати. Комплетно подручје ЈИЕ имаће дуготрајне последице, које ће у свим земљама, а међу њима и Србији, имати наглашену регионалну димензију. Зато је изузетно важно динамизирати процес прикључења ЕУ, јер је регионална политика ЕУ велика развојна шанса за Србију. То је посебно важно, јер незавршене транзиционе реформе ће само појачати унутрашње регионалне разлике.

Развој ће се све више концентрисати у Дунавско-савском појасу, док ће остатак Србије, уколико се процес придруживања настави оваквом динамиком, све више развојно, економски, демографски заостајати, са великим политичким ризицима.

Могући интеграциони ефекти прикључења Србије у ЕУ са аспекта регионалног развоја су вишеструки, значајни и потврђени, директни и индиректни, регионално неравномерни и имају своју економску, демографску, социјалну, инфраструктурну и хуману димензију.

То потврђују, на само искуства свих транзиционих економија које су сада чланице ЕУ, већ и наша регионална искуства са пројектима ЕУ током протеклог транзиционог периода (2001-2008). Разлике између ЕУ држава су се смањиле, али јачина позитивних ефеката зависи, првенствено, од самих држава, од координације бројних фактора: динамике реформи целокупног привредног и образовног система, степена децентрализованости и др. Упоредивање регионалних ефеката интегрисаног привредног модела у ЕУ и модела ван, или спорог интегрисања са ЕУ, једноставно нису упоредиви. Имајући у виду, да је регионални модел Србије високо централизован, институционално неизграђен, са огромним негативним ефектима у простору, ефекти прикључења у ЕУ добијају посебну позитивну димензију.

Закључак око интерних регионалних разлика укључује временску димензију и стартну развојну позицију. Могући ефекти би се одвијали у два правца: економски јачи региони би постали конкурентнији, спремнији за тржишну утакмицу, док неразвијени, заостали, периферни и брдско- планински региони би у првом периоду (првих 10 година) заостајали за развијенијим регионима али на много вишем нивоу, и тражили своју

развојну шансу у јачању принципа солидарности и компензације. Генерално, да би се преокренуо деценијски негативан тренд регионалних неравномерности, пресудан је значај индиректних ефеката интеграционих процеса ЕУ на регионални развој Србије. То се у првом реду односи на изградњу регионалне институционалне инфраструктуре, што представља веома дуг и изазован процес.

Компаративно истраживање значаја и ефеката кохезионе политике ЕУ на државе чланице указује на следеће закључке:

– Регионална политика ЕУ развила се у једну од најважнијих политика Уније. Ова политика је константно добијала на значају што је имало за резултат развијање инструмената и механизма у циљу решавања специфичних проблема нових држава-чланица и њихових регионалних диспропорција. Развојни пут регионалне политике био је турбулентан и често пута оптерећен интересима различитих група земаља услед велике разлике у нивоима развијености и узроцима (факторима) регионалних неравномерности, што је у појединим периодима доводило до успоравања процеса интеграције.

– Инструменти регионалне политике значајно су допринели транзиционим земљама у процесу њиховог привредног реструктурирања и интеграције у Унију. Систем регионалне политике изграђиван је на принципу двосмерног колосека – ниједна помоћ или активност није предузета без активног укључивања државе корисника фондовских средстава за регионални развој. Поред економског и социјалног интегрисања држава-чланица, ова политика коришћена је и за развијање демократије и духа заједништва у самој Унији, као и унутар држава-чланица.

– Кохезиона политика ЕУ подстиче ефикаснији регионални развој државе чланице. Кохезиона политика даје могућност и шансу државама чланицама да своје моделе регионалне политике најефикасније и најефективније примене.

– Без кохезионе политике ЕУ би било теже постићи позитивне ефекте регионалне политике у самим државама чланицама. Подстицање регионалног развоја је дугорочан, свеобухватан и скуп, али неопходан процес. Без помоћи ЕУ фондова, институција и знања, државе чланице би веома тешко успеле да постигну добре резултате.

Степен успешности или неуспешности конкретне регионалне политике зависи, пре свега, од умешности регионалне политике државе чланице. Стратешки осмишљена и финансијски подржана политика регионалног развоја Србије ће бити од пресудне важности за постизање позитивних ефеката. Регионална политика Србије има шансу једино ако стручност, а не дневно политички циљеви буду одређивали њен правац.

Поступак процењивања интеграционих ефеката процеса на регионални развој немогуће је одвојити од укупних (општих) ефеката привредног раста и конвергенције, односно, одредити који ниво развоја би привреда достигла да није било интервенције кроз инструменте регионалне политике.

Истраживања ефеката структурних фондова ЕУ на регионални развој Србије могу се сумирати на следећи начин:

1. Развојни ефекат. Имајући у виду да се наизграђеност инфраструктурног коридора X поклапа са најнеразвијенијим подручјем Србије (Југ Србије), изградњом овог виталног паневропског коридора, помоћу фондова ЕУ, зауставиће се негативни развојни трендови и ревитализовати комплетно неразвијено подручје Југа Србије. На подручју коридора X регистровано је 360.000 незапослених. Изградњом коридора X процене су да би се могло запослити 120.000 незапослених. Значајан позитиван ефекат се односи на грађевинарство као привредну грану: раст грађевинарства од 10% директно доприноси расту БДП од 1%, а индиректно 5 пута, кроз развој других привредних грана.

2. Инвестициони ефекат. Структурни фондови ЕУ имају неизбежан финансијски утицај на укупне инвестиције у појединим земљама ЕУ. На основу истраживања Европске комисије за буџетски период 2000-2010. године, на сваки евро утрошен кроз заједничку кохезиону политику у регионима који користе средства у оквиру циља 1 додатно се издваја у просеку још 0,9 евра инвестиција из других извора. Такође, у регионима који користе средства у оквиру циља 2 (Конкурентност региона и запошљавање) на сваки евро инвестиран кроз кохезиону политику ЕУ издваја се у просеку још додатна 3 евра инвестиција. Реализација великих инфраструктурних пројеката у Србији није могућа без укључивања у регионалну политику ЕУ.

3. Додатни финансијски ефекат. Коришћењем средства из структурних фондова ЕУ повећава се и способност јавног сектора у тим регионима за сарадњу са осталим међународним финансијским институцијама и банкарским сектором, што са собом повлачи обезбеђење додатних извора инвестиција.

4. Бржи развој приграничних региона. Искуство свих транзиционих економија које су данас чланице ЕУ показује да прекогранична сарадња има веома велики значај за развој пограничних подручја. Велики број пројеката прекограничне сарадње се односио на изградњу инфраструктуре за заштиту животне средине и стимулисање привредне сарадње што је поред директних ефеката на локалном нивоу често имало и индиректне и мултипликаторске ефекте у другим деловима. Прекогранични програми значајно



ће унапредити административне капацитете свих учесника програма и на тај начин ће се адекватно припремити за коришћење структурних фондова ЕУ када Србија постала чланица ЕУ.

5. Јачање партнерства јавног и приватног сектора. Коришћењем структурних фондова стварају се услови да се успостави дугорочни партнерски однос између приватног и јавног сектора у форми јавно-приватног партнерства који представља дугорочан извор финансирања осталих развојних пројеката у региону.

6. Афирмација стратешког регионалног планирања. Најјачи директан утицај структурних фондова ЕУ манифестује се у јачању концепта регионалног стратешког планирања, креирање развојних политика и инвестиционих програма на националном нивоу, али и на нивоу региона. У складу са тим неопходно је увођење стратешког планирања и управљање пројектима у обавезне задатке локалних самоуправа (посебне јединице).

7. Селекција развојних приоритета. Јавне инвестиције се морају пажљиво идентификовати и планирати на свим нивоима власти од централног до локалног. Кохезиона политика је одиграла кључну улогу у свим европским регионима у стратешком планирању приоритета и њиховом синергетском повезивању са приоритетима на националном и нивоу ЕУ. Кохезиона политика ЕУ је одиграла кључну улогу у промовисању области које раније нису били у фокусу регионалних и националних политика. Као последица имплементације бројних пилот пројеката финансираних кроз структурне фондове настале су и националне и регионалне политике у области истраживања и развоја нових технологија, иновација и предузетништва, активних политика запошљавања и социјалне инклузије. На тај начин кохезиона политика је натерала регионалне и националне власти да примене концепт свеобухватног дугорочног стратешког планирања економског развоја укључујући и вишегодишње буџетирање.

8. Реформа јавне управе. Индиректни ефекат кохезионе политике ЕУ огледа се у томе што је имплементација структурних фондова утицала на унапређење управљачких капацитета администрације. Структурни фондови ЕУ утичу у побољшању способности да се креирају и имплементирају јавне политике, повећава се способност за изградњу дугорочних партнерстава, интензивнија примена концепта евалуације ефеката политика и програма као и транспарентност у одлучивању и размена добрих пракси. На тај начин, криз имплементацију кохезионе политике, реформисала се јавна управа и у другим областима и на тај начин је фактички унапређено управљање на свим нивоима. С

тим у вези, оснивање нових тела у оквиру имплементације кохезионе политике као нпр. регионалних развојних агенција су имали кључну улогу у развоју многих региона ЕУ.

9. Едукација запослених у општинској управи о процедурама за креирање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ. Такође, приликом израде буџета локалне самоуправе, неопходно је планирати потребну буџетску резерву у општинском буџету како би се финансирало сопствено учешће у ЕУ пројектима. Код пројеката прекограничне сарадње кључна препорука јесте да се са општинама из суседне земље на време одаберу приоритетни пројекти и да се што пре започне са израдом припремне документације, како би на најефикаснији начин искористили могућности које пружају програми прекограничне сарадње.

## **ЗАКЉУЧАК**

Вишедеценијска маргинализација регионалног развоја Србије узрокована је бројним нескладима на простору Републике. Транзициони процес додатно је мултипликовао регионалне диспропорције и узроковао бројне системске нескладе, економске, социјалне и демографске асиметричности. Због непостојања политичког консензуса, институционални вакуум из области регионалног развоја траје већ осам година. Србија је данас високо централизована држава, нерегионализована, са затвореном неконкурентном привредом, неповезана са окружењем. Истраживања и емпиријске анализе регионалног развоја Србије указују да традиционални системи промовисања равномерног регионалног развоја нису били нарочито ефикасни.

Незапосленост је кључни економски и социјални проблем у свим подручјима Републике. Највеће учешће у регистрованој незапослености имају млади (од 25-29 година) са преко 13%. У просеку се на посао чека 4 године. Највише незапослених има први (28%) и четврти степен стручне спреме (28%), а дипломци чине 5,9%.

Демографска девастација више од 50% општина у Србији. Већа привредна активност у градовима, боља друштвена и образовна инфраструктура, бројност и разноврсност културних и забавних садржаја, широка лепеза активности из сектора услуга, детерминсали су демографску концентрацију миграната из других делова земље у приградске општине Србије. Позиционирање 22 регионалне области на координати са негативним демографским вредностима (стопа пада становништва између два пописа), значајно смањује економски и социјалну основу за регионални развој.

Ниска образовна и недовољна кадровска структура становништва у скоро 2/3 општина. На релацији образовање – (не)запосленост изражене су неусклађености које доприносе и просторној и секторској неравномерности на тржишту рада. Образовни систем неопходно је ускладити са будућом привредном структуром, неопходним знањем, способностима и вештинама. Такође, претходни период забележио је драстичан одлив мозга (процењује се да је за 5 година Србију напустило око 340.000 младих). Последица је не само недостатак радне снаге, вишег стручног профила, него и технократа које неће пренети своје знање и вештине млађим, новозапосленим кадровима.

Инфраструктурни проблеми - генерално, водоснабдевање и путна инфраструктура су најважнији и највећи проблеми регионалних области. С једне стране је 80% становништва обухваћено савременим водоснабдевањем, али још 10% популације је без организованог водоснабдевања. Локална саобраћајна инфраструктура је у проблематичном стању.

Инвестициона активност, у односу на развојне потребе, је на веома ниском нивоу. Посматрајући регионални аспект инвестиција по становнику, наглашена је поларизација између Београда (два пута веће) и осталог дела Србије (југоисточно подручје испод 20% просека).

Социјалне транзиционе тензије обележавају екстремне регионалне разлике у запослености, незапослености и зарадама, што детерминише високе стопе сиромаштва и социјалне искључености. У периоду 2011- 2012 индекс сиромаштва показује да је сваки десети становник сиромашан, као и да је рурално становништво суочено са дубљим и оштријим степеном сиромаштва (14,2%). Однос степена сиромаштва подручја са најмање сиромашних (Београд 4,2%) и највише (Југоисточна Србија 23,5%) је 1:5,6. Дефинисани фактори који утичу на животни стандард, а тиме и сиромаштва, су: економска активност, демографске карактеристике домаћинства, образовање, незапосленост, старосна структура, социјални статус, тип насеља, регионална позиција и сл.

Неопходно је преиспитивање критеријума и методологије за израчунавања степена развијености локалне самоуправе и из ње изведеног статуса неразвијеног подручја. Недовољна је координисаност у бројним подстицајним сегментима и евиденција по ресорним министарствима о обиму и врсти улагања по општинама које улажу у неразвијена подручја, чиме се умањује ефекат праћења и редефинисања активних мера подстицајне политике.

Недовољна програмска и пројектна припремљеност локалне администрације за привлачење домаћих и страних инвестиција и повољних кредитних аранжмана. Генерални проблем је да Србија нема добро припремљене пројекте по општинама, што доприноси већем трошку државе, јер се плаћа провизија за резервисање средства ако се не користе. Као илустрација Србији је од децембра 2000. до августа 2011. године одобрено око 5,4 млрд евра у оквиру нових зајмова, од чега је искоришћено тек око 2,6 млрд евра. Средства ових зајмова коришћена су за различите инфраструктурне пројекте (финансирање изградње и рехабилитације путева, железнице, енергетског сектора), као и за пројекте за развој финансијског сектора, МСП сектора, сектора здравства, школс-

тва и запошљавања. Европска банка за обнову и развој одобрила је Србији око 2 млрд евра, од чега је више од половине отишло у инфраструктуру и јавни сектор, а остатак у приватни сектор.

Директни ефекти придруживања ЕУ на регионални развој односе се на ефекте фондова ЕУ на привредни раст, регионалну конкурентност, запошљавање. Али, не мањи значај имају и индиректни ефекти – имплементација инструмената ЕУ из области регионалног развоја. За транзиционе земље први иницијални инструмент представља економско-статистичка регионализација подручја.

Интензивирањем процеса ширења ЕУ, разлике у структурним карактеристикама и развијености појединих чланица постају све очитије, што усложњава вођење укупне економске политике. У том контексту, вођење регионалне политике уравнотеженог економског развоја и политике подстицаја кроз предприступне и структурне фондове постаје посебно значајно. Да би се на нивоу ЕУ омогућила анализа и утврђивање степена економског развоја неке земље, односно региона, формулисање и спровођење регионалне политике, као и праћењем мера и њихових учинака на развој, било је потребно створити усклађени систем статистичких региона који ће омогућити прикупљање и обраду упоредивих података.

Функционисање регионалне политике ЕУ и система редистрибуције средстава од богатих ка сиромашним регионима директно зависи од постојања стандардизованог система територијалне поделе држава чланица. У складу с тим створен је систем Статистичког завода ЕУ – систем NUTS класификације. Јединице NUTS система су статистички региони, који не морају да буду административне јединице, иако границе таквих јединица у земљама чланицама ЕУ прате своје административне поделе. Битно је напоменути да је NUTS стандард административно-статистичке, а не политичке природе, јер је политичка регионализација државе унутрашња ствар сваке државе. Основне области примене NUTS номенклатуре су прикупљање, развој и хармонизација статистике ЕУ.

Номенклатура NUTS заснована је и развијена на три основна принципа: институционалној подели, регионалним јединицама општег карактера и хијерархијској класификацији. Класификација статистичких региона утврђује се према NUTS методологији, прописаној Уредбом Европске Заједнице. Након приступања ЕУ, та се класификација и службено прихвата у смислу NUTS региона нове земље чланице, а у складу са

поменутом Уредбом, при чему државе чланице не могу мењати постојећу класификацију наредне три године.

Регионализација Србије, у европском контексту, подразумева решавање регионалних проблема утврђивањем одговарајућих институционалних оквира, где кључни значај има избор јединица регионализације. При тражењу одговора на питање која регионална форма највише одговара Србији, неопходно је узети у обзир критеријуме који се примењују у државама чланицама Уније.

Да би се регионалне несавршености отклониле, ЕУ је прибегла распоређивању средстава преко Структурних фондова. Постојећи систем предвиђа да ЕК врши расподелу средстава по државама чланицама полазећи од статистичких показатеља као што су бруто домаћи производ по становнику, стопа незапослености, становништво и др. Међутим, корисници средстава нису државе, већ NUTS региони. Кључни критеријум у имплементацији политике Структурних фондова и дефинисању права за повлачење средстава имају показатељи регионалне статистике на NUTS-2 нивоу. У формалном смислу, NUTS региони не постоје у земљама које нису чланице Уније. Међутим, јасно је да је неопходна нека врста усаглашене регионалне поделе као основе за преговоре о приступању.

Увођење регионалних јединица, саобразно NUTS класификацији, извршено је у свим новим државама чланицама. Формирањем статистичких региона у Србији је омогућено да се регионална политика спроводи и у нехомогеним регионима. Ипак, услов за то је постојање веома развијене и квалитетне координације између националног, регионалног и локалног нивоа. Ипак, имајући у виду чињеницу да је реформа јавне управе скуп процес, којег обликују осим економских и политички утицаји, произлази да су хомогени региони значајна потреба за вођење регионалне политике у Србији.

Могући интеграциони ефекти прикључења Србије у ЕУ са аспекта регионалног развоја су вишеструки, значајни и потврђени, директни и индиректни, регионално неравномерни и имају своју економску, демографску, социјалну, инфраструктурну и хуману димензију.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Аранђеловић, З., Глигоријевић Ж., (2013) *Улога државе у стварању услова за равномернији регионални развој*, Зборник радова: Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [2] Аранђеловић, З., Марјановић, В., (2011) *Стратегија и економска политика у регионалном развоју Србије*, Зборник радова: Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [3] Аранђеловић, З., (2004) *Национална економија*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [4] Беговић, Б., (2010) *Институционалне реформе у 2009. години*, Центар за либерално демократске студије, Београд.
- [5] Berry, B., Garrison, W., (1958) *The functional bases of the central place hierarchy*, University of British Columbia, Canada.
- [6] Бјелић, П., (2010) *Европски и глобални трговински интеграциони процеси - комплексност и утицај на конкурентност Србије*, Зборник радова: Како повећати конкурентност привреде и извоза Србије, Научно друштво Економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет Универзитета у Београду, Београд.
- [7] Будимир, Б., Међак, В., (2008) *Водич кроз придруживање Србије Европској унији*, ИСАЦ Фонд, Београд.
- [8] Веселиновић, П., (2009) *Европска будућност Србије – завршни чин процеса транзиције*, Зборник радова: Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Србије, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац.
- [9] Веселиновић, П., (2010) *Економија*, Универзитет Сингидунум, Београд.
- [10] Веселиновић, П., (2012) *Изазови економске науке у условима глобалне економске кризе*, Економске теме, бр. 4, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [11] Веселиновић, П., (2008) *Регионална политика као предуслов динамичких стопа привредног раста*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу.

- [12] Веселиновић, П., (2012) *Српска економија између рецесије и посткризног периода развоја*, Зборник радова: Актуелна кретања у европској и светској привреди – импликације на Србију, Научно друштво економиста Србије, Економски факултет Универзитета у Београду, Економски факултет универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [13] Влада Републике Србије, Министарство финансија, (2006) *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године*, Београд.
- [14] Влада Републике Србије, (2006) *Стратегија за смањивање Сиromaиштва*, Београд.
- [15] Влада Републике Србије, (2007) *Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период 2010-2015.*, Београд.
- [16] Вујичић, М., (2001) *Економика пољопривреде*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [17] Гавриловић, А., Рашевић, М., (2000) *Обнављање становништва Србије и популациона политика државе и локалне самоуправе*, Београд.
- [18] Guy, M., (2001) *History, spatial structure and regional grow: lesson for making policy*, Springer, New York, Berlin.
- [19] Група аутора, (2012) *Анализа хуманог развоја Републике Србије*, Републички завод за развој, Београд.
- [20] Група аутора, (2007) *Стратегија регионалног развоја Србије у периоду 2007 – 2012. године*, Републички завод за развој, Београд.
- [21] Деветаковић, С., Јовановић Гавриловић, Б., Рикаловић, Г., (2008) *Национална економија*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд.
- [22] Дерић, Б., Атанацковић, Б., (2000) „Концепција регионалног развоја Србије“, Зборник радова: *Регионални развој и демографски токови балканских земаља*, Економски факултет, Ниш.
- [23] Дерић, Б., Перишић Д., (1996) „Критеријуми регионализације територије Србије“, *Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине 2*, Посебно издање, ИАУС, Београд.
- [24] Ђорђевић, Ј., (1997) „Концепти региона и регионализације у планирању и неке претпоставке њихове примене у процесу регионализације“, у: *Географска структура и регионализација Србије*, Географски институт „Јован Цвијић“, САНУ, Београд.



- [25] Ђорђевић, М., Веселиновић, П., (2006) „Макроекономски аспект процеса транзиције у Србији- резултати и перспективе“, *Економски анали* (Тематски блок IV), Београд.
- [26] Ђорђевић, М., Мићић, В., (2012) „Последице кризе у еврозони на привреду земаља Западног Балкана“, Зборник радова: *Актуелна кретања у европској и светској привреди*, Научно друштво економиста, Економски факултет Универзитета у Београду, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [27] Ђорђевић, М., Обрадовић, С., (2011) *Теоријско методолошке основе раста и развоја*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [28] Ђорђевић, М., (2009) *Привредни развој*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [29] Закон о изменама и допунама закона о буџету РС за 2012. годину, 2012.
- [30] Закон о изменама и допунама закона о регионалном развоју Републике Србије, Сл. гласник. 30/10, Београд, 2010.
- [31] Закон о контроли државне интервенције Републике Србије, 2008.
- [32] Закон о регионалном развоју Републике Србије, Сл. гласник. 51/09, Београд, 2009.
- [33] Information Design Associates and ICF/Kaiser International Inc, 1997.
- [34] Isard, W., (1972) *Industrial Location, Agglomeration and Feedback Analysis*, Papers of the Regional Science Association No.28.
- [35] Јакопин, Е., (2013) „Изазови регионалне политике у Србији“, Зборник радова: *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [36] Јакопин, Е., (2006) „Развојни циљеви Србије до 2012. године“, Зборник радова: *Структурне промене и демографска кретања земаља Јужне Европе*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [37] Јакопин, Е., (2010) *Регионални развој*, ФЕФА универзитет, Београд.
- [38] Јовичић, М., (2001) *Регионална држава*, Центар за људска права, Београд.
- [39] Ковачевић, М., Бушатлија, М., (2009) „Неопходна реформа јавног сектора и њени потенцијални ефекти“, *Транзиција у Србији и глобална економска криза*, Зборник радова, Научно друштво економиста, Економски факултет у Београду, Београд.
- [40] Ковачевић, Р., (2010) *Транзиција и трговинска политика*, Институт за спољну трговину, Београд.

- [41] Комшић, Ј., (2007) *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе, Београд.
- [42] Костић, Д., (2007) „Слободне зоне у функцији регионалног развоја“, *Регионални развој и демографски токови балнакских земаља*, књига бр. 7., Ниш.
- [43] Лековић, В., (2010) *Институционална економија*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [44] Loesh, A., (2000) *Economy of location*, Several original collections from Baden-Württemberg.
- [45] Myrdal, G., (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London.
- [46] Међак, В., Мајсторовић, С., (2004) *Регионална политика Европске Уније*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Београд.
- [47] Мијатовић, Б., (2005) „Четири године транзиције у Србији“, Реформа радних односа и тржиште рада, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
- [48] Миловановић, Г., Веселиновић, П., (2009) *Глобализација и транзиција*, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- [49] Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, (2012) *Извештај о регионалном развоју Србије 2011*, Београд.
- [50] Митровић, Ђ., (2006) „Глобализација и нова економија као егзогени фактори економског повезивања земаља југоисточне Европе“, *Економске теме* бр 1-2, Ниш.
- [51] Михајловић, К., (1990) *Регионална стварност Југославије*, Економика, Београд.
- [52] Османковић, Ј., (2001) *Регионална теорија и пракса*, Бета, Сарајево.
- [53] Османковић, Ј., (2002) *Теорија и политика регионалног развоја*, Бета, Сарајево.
- [54] Regoux, F., (1964) *L'économie du XX siècle*, Economie appliquee, Paris.
- [55] Питић Г., Петковић Г., (2002) *Економија од А до З*, Београдска отворена школа, Београд.
- [56] Поповић, С., (1983) *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд.
- [57] Привредна комора Србије, (2012) *Предлог нове економске политике за период 2012 – 2016. године*, Београд.
- [58] Прокопијевић, М., (2005) *Европска Унија*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Београд.

- [59] Радовановић, М., (1993/94) „Регионализам као приступ и принцип и регионализација као поступак у функционалној организацији географског простора са неким аспектима примене на Републику Србију“, *Зборник радова, Географски институт „Јован Цвијић“*, САНУ, Београд.
- [60] Раичевић, Б., (2005) *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
- [61] Рашевић, М., (1995) *Критички проблеми демографског развоја*, Београд.
- [62] Републички фонд за развој (2013) *Запосленост у Србији 2000-2012.*, Београд.
- [63] Републички фонд за развој (2011) *Извештај о развоју Србије 2010*, Београд.
- [64] Републички фонд за развој (2010) *Извештај о развоју Србије 2009*, Београд.
- [65] Републички фонд за развој (2013) *Извештај хуманог развоја 2011-2012.*, Београд.
- [66] Републички фонд за развој, (2012) *Анализа подстицаја развоја неразвијених подручја 2005-2011.*, Београд.
- [67] Републички завод за статистику (2012) *Анкета о животном стандарду становништва*, Београд.
- [68] Републички завод за статистику (2011) *Анкета о животном стандарду становништва*, Београд.
- [69] Републички завод за статистику Републике Србије, (2009) *Општине у Србији 2008.*, Београд.
- [70] Републички завод за статистику Републике Србије, (2010) *Општине у Србији 2009.*, Београд.
- [71] Републички завод за статистику Републике Србије, (2011) *Општине у Србији 2010.*, Београд.
- [72] Републички завод за статистику Републике Србије, (2012) *Општине у Србији 2011.*, Београд.
- [73] Републички завод за статистику, (2011) *Становништво-миграциона обележја, подаци по насељима*, Београд.
- [74] Републички завод за статистику и Канцеларија UNICEF у Београду, (2007) *Стање деце у Србији 2006. године*, Београд.
- [75] Републички завод за статистику, (2010) *Статистички годишњак Србије 2009.*, Београд.
- [76] Републички завод за статистику, (2011) *Статистички годишњак Србије 2010.*, Београд.

- [77] Републички завод за статистику, (2012) *Статистички годишњак Србије 2011.*, Београд.
- [78] Републички завод за статистику, (2012) *Упоредни преглед броја становника 1948-2011*, Београд.
- [79] Росић, И., (1995) „Регионални аспект привредног развоја Србије“, Зборник радова *Проблеми развоја и структурне промене привреде Србије*, Ниш.
- [80] Росић, И., Веселиновић, П., (2006) *Национална економија*, Универзитет у Крагујевцу, Економски факултет, Крагујевац.
- [81] Росић, И., Глигоријевић, Ж., (2001) *Регионални развој Југославије*, Економски факултет у Нишу, Ниш.
- [82] Росић, И., (2003) *Национална макроекономија – раст, структура и функционисање*, Економски факултет у Крагујевцу, Факултет за туристички и хотелски менаџмент, Београд.
- [83] Росић, И., Маџар, Љ., Ђорђевић, М., (1998) *Системски приступ привредном развоју*, Комино Траде – Краљево, Крагујевац.
- [84] Росић, И., (2007) „Одсуство гранско- регионалног и равномерног развоја у Србији“, Зборник радова: *Регионални развој и демографски токови балканских земаља*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [85] Росић, И., (1997) „Осврт на најзначајније проблеме у регионалном развоју Србије“, Зборник радова: *Регионални развој и демографски токови у СР Југославији*, Економски факултет Универзитета у Нишу, Ниш.
- [86] Росић, И., (1980) *Регионална економика Југославије*, Научна књига, Београд, 1980.
- [87] Robinson, J., (1981) *Економска филозофија*, превела Гордана Тодоровић, Издавачки центар, Београд.
- [88] Schriener, J., (1995) *Picking your neighborhood*, Industry, University of Philadelphia.
- [89] Schwab, K., (2010) *The Global Competitiveness Report 2010–2011.*, World Economic Forum Geneva, Switzerland.
- [90] Starett, D., (1978) *Market allocations of local choise in a model with free mobility*, Journal of economic theory, New York.
- [91] Stimson, R., Stough, R., Brian, R., (2008) *Regional economic development, analysis and strategy*, Second edition, Springer, University of Queensland.
- [92] Службени гласник РС 21/2007, фебруар 2007.
- [93] Службени гласник РС, број 61/05, јун 2005.







- [94] Службени гласник РС, број 62/06, децембар 2006.
- [95] Службени гласник РС, број 84/04, јун 2004.
- [96] Стаменковић, С., Мартиновић, М., (2004) „Насеља и демографска ситуација као иницијална основа регионализације Србије у контексту савремене европске праксе“, *Регионални развој и демографски токови балкански земаља*, књига 9., Ниш.
- [97] Стевановић Р., „Старост становништва општина у Србији крајем 20. века“, *Регионални развој и демографски токови балкански земаља*, Ниш, књига бр. 8, 2002.
- [98] Стевановић, Р., (2002) „Старост становништва општина у Србији“, *Регионални развој и демографски токови балканских земаља*, књига бр. 7, Ниш.
- [99] Стојановић, Д., (1973) „Динамичко програмирање регионалног развоја путем матрице раста“, *Продуктивност*, бр. 7, Београд.
- [100] Стојков, Б., (2000) *Процеси регионализације у земљама Централне, Источне и Југоисточне Европе*, Гласник српског географског друштва, Београд.
- [101] Стојковић, Д., (2004) „Незапосленост у Србији као последица изневерених транзиционих очекивања“, *Регионални развој и демографски токови балкански земаља*, Ниш.
- [102] Тодоровић, М., Тошић, Б., Стојановић, Б., (2004) *Србија, еврорегиони и европске интеграције*, Посебно издање Географског института „Јован Цвијић“ САНУ, књига 63, Београд.
- [103] Ћоровић, М., (2007) *Финансијска тржишта / Инструменти, институције, технологије*, Научно друштво Србије, Београд.
- [104] UNDP, (2012) *Human Development Report*, Oxford University Press, New York.
- [105] Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција, Сл. гласник број 34/10, 2010.
- [106] Фонд за развој, (2011) *Средства Фонда за развој републике Србије*, Београд.
- [107] Christaller, W., (1933) *Die zentralen Orte in Süddeuschland*, Јена.
- [108] Церовић, Б., (2004) *Економика транзиције*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд.
- [109] Чобелић, Н., Росић, И., (1989) *Привредни развој и привредни системи Југославије*, Београд.
- [110] Чобелић, Н., (1974) *Привреда Југославије*, књига бр. 1, Светлост, Крагујевац.







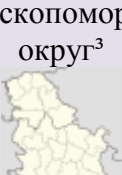
## **ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ**

- [1] <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/05/23091323/4>
- [2] [http://www.lsx.org.uk/whysus/what%20does%20it%20mean\\_page2760.aspx](http://www.lsx.org.uk/whysus/what%20does%20it%20mean_page2760.aspx)
- [3] [http://books.google.rs/books?id=17YrneuxiTgC&printsec=frontcover&hl=sr&source=gb\\_s\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.rs/books?id=17YrneuxiTgC&printsec=frontcover&hl=sr&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- [4] [http://www.isc.hbs.edu/Micro\\_9201.pdf](http://www.isc.hbs.edu/Micro_9201.pdf)
- [5] <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2010-2011-0>
- [6] [http://www.sef.rs/uporedna\\_ekonomija/metodologija-evropske-banke-za-obnovu-i-razvoj.html](http://www.sef.rs/uporedna_ekonomija/metodologija-evropske-banke-za-obnovu-i-razvoj.html)
- [7] <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>
- [8] <http://mfp.gov.rs/pages/article.php?id=7161>
- [9] <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/CMIP/Brosura%20PKS%20sr.pdf>
- [10] <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2012/pdf/G20122007.pdf>
- [11] <http://www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=0&>
- [12] <http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/sporazumi/efta/>
- [13] <http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/KONKURENTNOST%20SRBIJE%202012..pdf>
- [14] [http://www.mfub.bg.ac.rs/sr/instituti/institut\\_za\\_socijalnu\\_medicinu/](http://www.mfub.bg.ac.rs/sr/instituti/institut_za_socijalnu_medicinu/)
- [15] <http://narr.gov.rs/index.php/Projekti/Podrshka-preduzetnishtvu/Projekat-za-razvoj-konkurentnosti-i-promociju-izvoza-SECEP>
- [16] [http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/investirajte/slobodne\\_zone/](http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/investirajte/slobodne_zone/)
- [17] <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>
- [18] <http://www.ycsg.yale.edu/center/forms/growthReport.pdf>
- [19] [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF)








## ПРИЛОЗИ








### Управни окрузи у Србији




Управни округ назив	Седиште округа	Статистички регион	Површина (у km <sup>2</sup> )	Становништво Попис 2011. (попис 2002., Индекс=И <sup>1</sup> )	Насеља (градска +сеоска)
Борски округ 	Бор	Јужна и исто- чна Србија	3.507	123.848 (146.551, И=84,5)	<b>90</b> (6+84)
Браничевски округ 	Пожаревац	Јужна и исто- чна Србија	3.865	180.480 (200.503, И=90,0)	<b>189</b> (7+182)
Град Београд 	Београд	Београдски регион	3.227	1.639.121 (1.576.124, И=104,0)	<b>169</b> (18+151)
Зајечарски округ 	Зајечар	Јужна и исто- чна Србија	3.623	118.295 (137.561, И=86,0)	<b>173</b> (5+168)
Западнобачки округ 	Сомбор	Војводина	2.420	187.581 (214.011, И=87,7)	<b>37</b> (5+32)
Златиборски округ 	Ужице	Шумадија и западна Србија	6.140	284.929 (313.396, И=90,9)	<b>438</b> (11+427)

Управни округ назив	Седиште округа	Статистички регион	Површина (у km <sup>2</sup> )	Становништво Попис 2011. (попис 2002., Индекс=И <sup>1</sup> )	Насеља (градска +сеоска)
Јабланички округ <sup>4</sup> 	Лесковац	Јужна и исто- чна Србија	2.769	215.463 (240.923, И=89,4)	<b>336</b> (7+329)
Јужнобанатски округ 	Панчево	Војводина	4.245	291.327 (313.937, И=92,8)	<b>94</b> (10+84)
Јужнобачки округ 	Нови Сад	Војводина	4.016	607.835 (593.666, И=102,4)	<b>77</b> (16+61)
Колубарски округ 	Ваљево	Шумадија и западна Србија	2.474	174.228 (192.204, И=90,6)	<b>218</b> (7+211)
Косовски округ <sup>3</sup> 	Приштина	Косово и Метохија	3.117	- (672.292, И= -)	-
Косовскомитровачки округ <sup>3</sup> 	Косовска Митровица	Косово и Метохија	2.050	- (275.904, И= -)	-
Косовскопоморавски округ <sup>3</sup> 	Гњилане	Косово и Метохија	1.412	- (217.726, И= -)	-



Управни округ назив	Седиште округа	Статистички регион	Површина (у km <sup>2</sup> )	Становништво Попис 2011. (попис 2002., Индекс=И <sup>1</sup> )	Насеља (градска +сеоска)
Мачвански округ 	Шабац	Шумадија и западна Србија	3.268	297.778 (329.625, И=90,3)	<b>228</b> (5+223)
Моравички округ 	Чачак	Шумадија и западна Србија	3.016	212.149 (224.772, И=94,4)	<b>206</b> (5+201)
Нишавски округ 	Ниш	Јужна и исто- чна Србија	2.729	373.404 (381.757, И=97,8)	<b>285</b> (8+277)
Пећки округ <sup>3</sup> 	Пећ	Косово и Метохија	2.450	- (414.187, И= -)	-
Пиротски округ 	Пирот	Јужна и исто- чна Србија	2.761	92.277 (105.654, И=87,3)	<b>214</b> (4+210)
Подунавски округ 	Смедерево	Јужна и исто- чна Србија	1.248	198.184 (210.290, И=94,2)	<b>58</b> (3+55)
Поморавски округ 	Јагодина	Шумадија и западна Србија	2.614	212.839 (227.435, И=93,6)	<b>191</b> (6+185)

Управни округ назив	Седиште округа	Статистички регион	Површина (у km <sup>2</sup> )	Становништво Попис 2011. (попис 2002., Индекс=И <sup>1</sup> )	Насеља (градска +сеоска)
Призренски округ <sup>3</sup> 	Призрен	Косово и Метохија	1.910	- (376.085, И= -)	-
Пчињски округ <sup>4</sup> 	Врање	Јужна и исто- чна Србија	3.520	158.717 (227.690, И=100)	<b>363</b> (6+357)
Расински округ 	Крушевац	Шумадија и западна Србија	2.667	240.463 (259.441, И=92,7)	<b>296</b> (5+291)
Рашки округ 	Краљево	Шумадија и западна Србија	3.918	300.102 (291.230, И=103,0)	<b>359</b> (9+350)
Севернобанатски округ 	Кикинда	Војводина	2.329	146.690 (165.881, И=88,4)	<b>50</b> (7+43)
Севернобачки округ 	Суботица	Војводина	1.784	185.552 (200.140, И=92,7)	<b>45</b> (3+42)
Средњобанатски округ 	Зрењанин	Војводина	3.256	186.851 (208.456, И=89,6)	<b>55</b> (4+51)

Управни округ назив	Седиште округа	Статистички регион	Површина (у km <sup>2</sup> )	Становништво Попис 2011. (попис 2002., Индекс=И <sup>1</sup> )	Насеља (градска +сеоска)
Сремски округ 	Сремска Митровица	Војводина	3.486	311.053 (335.901, И=92,6)	<b>109</b> (7+102)
Топлички округ 	Прокупље	Јужна и исто- чна Србија	2.231	90.600 (102.075, И=88,8)	<b>267</b> (4+263)
Шумадијски округ 	Крагујевац	Шумадија и западна Србија	2.387	290.900 (298.778, И=97,4)	<b>174</b> (5+169)

<sup>1</sup> Индекс (И) је количник бројева становника округа према Попису 2011. и према Попису 2002., помножен са 100 (Индекс 2002. = 100);

<sup>2</sup> Јединице локалне самоуправе су Градови и општине. Поједини градови су подељени на градске општине, које суштински немају надлежности локалне самоуправе, већ су испоставе Градске самоуправе. Стога су градске општине набројане у загради и означене заокруженим словима;

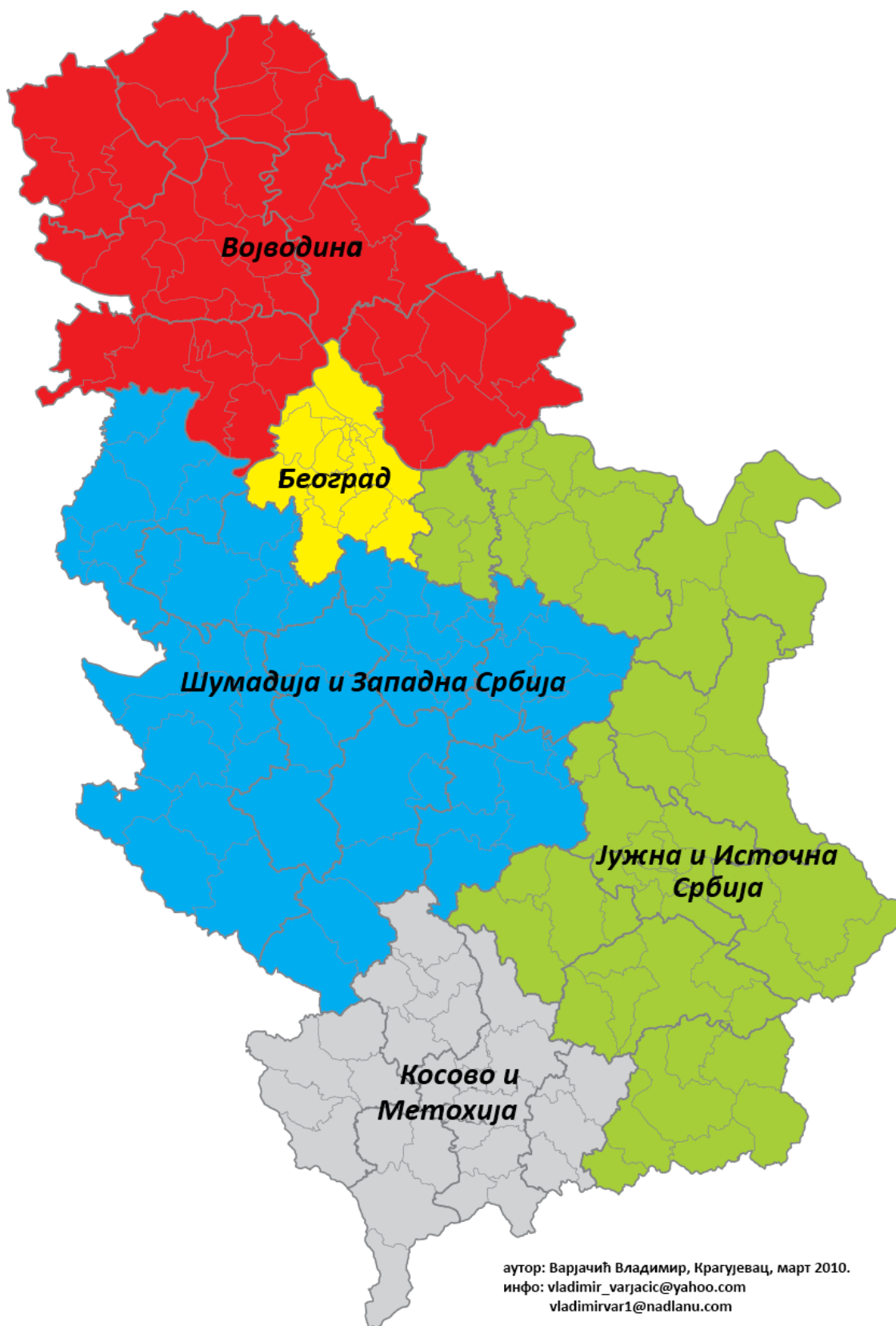
<sup>3</sup> Управни окрузи на АП Косову и Метохији. Након преласка Косова и Метохије под привремену управу УНМИК 1999. године, у овој покрајини је усвојена другачија територијална организација. Окрузи какве познаје Република Србија (описани у овом чланку) функционишу (у обиму већ према околностима) једино у срединама које већински настајују Срби.

<sup>4</sup> Већина припадника албанске националне мањине у Пчињском и Јабланичком округу није се одазвала Попису 2011. године, због чега дате бројке не одговарају стварном стању. Слично томе, већина припадника албанске националне мањине у датим окрузима није се одазвала ни на Попису 2002. године, али је у датом попису урађена накнадна процена стања.

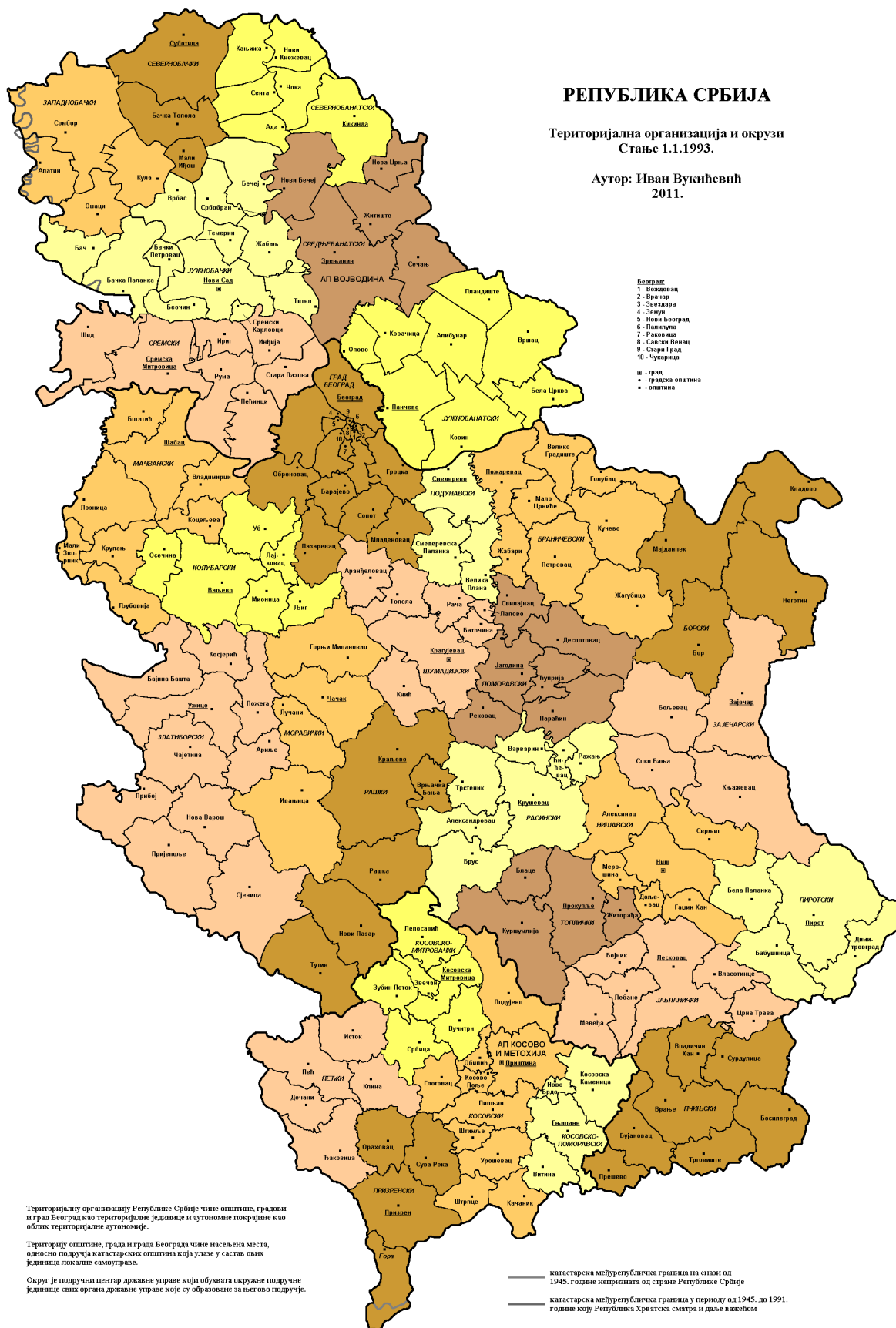
Мапа округа у Републици Србији (NUTS 3)



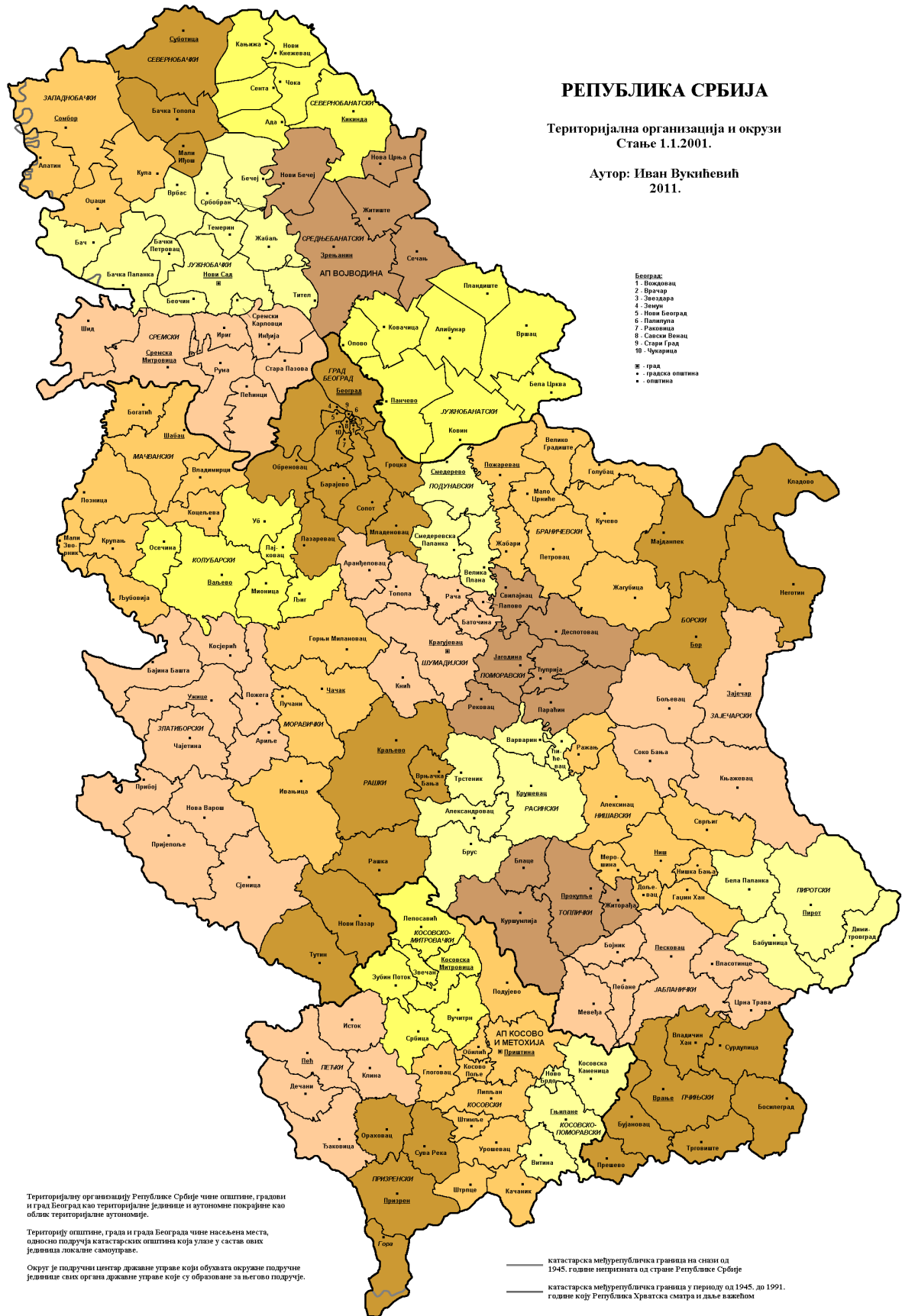
Статистички региони Републике Србије (NUTS 2)



## Територијална организација и окрузи у Србији 1993. године



## Територијална организација и окрузи у Србији 2001. године



## Територијална организација и управни окрузи у Србији 2010. године

