



# agenda

časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu

proleće\_2012\_broj 5

PALGO centar je 2010. godine, obeležavajući 12 godina rada na obrazovnim i istraživačkim projektima, izgradnje ekspertize, podrške stručnom izdavaštvu u oblastima javne uprave i lokalne samouprave, pokrenuo kvartalni časopis AGENDU. Misija časopisa je da unapredi i razvije kapacitete državnih institucija i organizacija, a time i samih donosilaca odluka i kreatora javnih politika, kao i da podrži usvajanje evropskih i međunarodnih standarda, uz sprovođenje principa decentralizacije vlasti.

Naša želja je da AGENDA makar delom doprinese stvaranju međusektorskog pristupa sa ciljem da se inovativne ideje iz jedne oblasti na kreativan način prelivaju u drugu, obogaćujući je i stvarajući tako preduslove za istinski zaokret u našem zajedničkom planiranju budućnosti.

**AGENDA, časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu**

BROJ 5

**Izdavač:** PALGO centar, Kneginje Ljubice 14, Beograd, T + 381 11 30 25 813, F + 381 11 30 25 842, office@palgo.org, www.palgo.org

**Glavni i odgovorni urednik:** Dušan Damjanović

**Urednici:** Jelena Jerinić, Dušan Damjanović

**Saradnici na ovom broju:** Jelena Jerinić, Velimir Šećerov (teritorijalna organizacija), Ivana Radić Milosavljević, Dragan Spirić, Dušan Vasiljević, Dragan Pejčić, Vedran Đulabić (nadležnosti i finansiranje), Ognjen Mirić, Petar Spasić, Branko Budimir (regionalne razvojne politike).

**Vizuelni identitet časopisa:** Vesna Mila Čolić-Damjanović

**Ilustracije na str. 4, 9, 16, 20, 31, 38, 43, 46, 54, 63 i na naslovnoj strani:** Milan Pavlović

**Prepress:** Tijana Dinić

**Lektura i korektura:** Ivana Andrić

**Štampa:** Standard2, Beograd

CIP - Каталогизacija у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
35(49.11)

AGENDA: časopis za javnu upravu i lokalnu samoupravu / glavni i odgovorni urednik Dušan Damjanović.  
- 2010, br. 1 (proleće) - Beograd (Knjeginje Ljubice 14) : PALGO centar, 2010 - (Beograd : Cicero) - 26 cm.  
Tromesečno  
ISSN 2217-2602 = Agenda  
COBISS.SR-ID 175814156

Copyright © PALGO centar, Beograd, Srbija





Dušan Damjanović

# Usud regionalizacije

**P**red vama je novo izdanje AGENDE posvećeno čitavom nizu različitih aspekata regionalizacije Srbije, ali i regionalizacije uopšte, a u kontekstu neophodnosti suštinske promene svesti o potrebi političko-administrativnog preuređenja naše države i stvaranja srednjeg nivoa vlasti. Na narednim stranama možete čitati o tipičnim nadležnostima regionalne samouprave u EU, modalitetima finansiranja regionalnih projekata i regionalnih razvojnih politika, principima supsidijarnosti i dobrog upravljanja, kao i o neophodnoj solidarnosti u ostvarenju ravnomernog razvoja.

Dugo smo uskraćeni za realno i utemeljeno tumačenje izazova političke regionalizacije, odnosno uspostavljanja regionalne samouprave na celoj teritoriji Republike Srbije. Čini nam se da pokrajinska autonomija na jednom delu teritorije, odnosno odsustvo bilo kakvih istorijskih ili infrastrukturnih pretpostavki za uvođenje regionalne samouprave na drugom delu teritorije (istočna Srbija), zahteva traganje za širim društvenim konsenzusom o toku i načinu buduće regionalizacije. Dok se u primenu evropske metodologije statističke podele, odnosno u statističku regionalizaciju, bezrazložno požurilo, dotle se promišljanje političke regionalizacije dosledno i uporno, a jednako bezrazložno, izbegava.

U ovom broju AGENDE možete pronaći kratke analize i osvrtu u kojima se govori o principima asimetričnog regionalizma, modelu decentralizacije u više brzina, uvođenju fakultativnih nadležnosti u razvijenim gradovima, ili o mehanizmima međuopštinske saradnje.

Jedan od autora se bavi i fenomenima polarizacije i dihotomije centra i periferije, i ističe da gradovi i njihova regionalna okruženja, iako prirodno upućeni jedni na druge, često nisu imali zajednički okvir planiranja, te su se i veze između njih razvijale spontano, interesno, najčešće u korist centralnog mesta, dakle neravnomerno, čak jednosmerno. Taj prostorni rascep pokušava se premostiti obuhvatom funkcionalnih urbanih područja, definisanih Prostornim planom RS 2010, pre svega na temelju analize stepena urbanosti i dnevnih migracija, koja može poslužiti i kao jedna od profesionalno utemeljenih smernica za političku regionalizaciju.

Drastične i sve veće razlike u kapacitetima naših gradova i opština dovode, uvek iznova, u pitanje uporno istrajavanje na monotipskom sistemu lokalne samouprave, a nameću ideju o uvođenju fakultativnih nadležnosti za ekonomski jake i propulzivne gradove, odnosno ideju o udruživanju manjih opština preko različitih projekata međuopštinske saradnje.

# Sadržaj

## *Teritorijalna organizacija*

**03 Da li nam je potrebna nova teritorijalna organizacija?**

Jelena Jerinić

**08 Uloga funkcionalnih urbanih područja u regionalizaciji Republike Srbije**

Velimir Šećerov

## *Nadležnosti i finansiranje*

**14 Tipične nadležnosti regiona: evropska iskustva**

Ivana Radić Milosavljević

**19 Finansiranje regiona i regionalnih projekata**

Dragan Spirić

**26 Sopstveni prihodi regionalnog nivoa vlasti – primer Španije**

Dušan Vasiljević

**33 Regionalni aspekt investicija**

Na jugu nešto novo

Dragan Pejčić

**39 Apsorpcijski kapacitet i mogućnosti korištenja fondova Europske unije: hrvatska iskustva i izazovi**

Vedran Đulabić

## *Regionalne razvojne politike*

**45 Unapređenje teritorijalne kohezije posredstvom razvoja saobraćajne infrastrukture i zaštite životne sredine**

Ognjen Mirić i Petar Spasić

**51 Regionalna politika EU 2007-2013.**

Branko Budimir

**58 Prikaz analize *Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi*,**

Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2010.





Jelena Jerinić

# Da li nam je potrebna nova teritorijalna organizacija?

## O političkim i statističkim regionima

Ako izuzmemo zakone o ratifikaciji međunarodnih sporazuma, koji regione pominju u drugačijem kontekstu, Zakon o regionalnom razvoju iz 2009. godine<sup>1</sup> jedini je zakon u domaćem pravnom sistemu koji u nazivu sadrži reč *region* ili *regionalno*. Nije sve u imenu, kažu, a kada su zakoni u pitanju, odgovore bi trebalo tražiti unutra – u odredbama. Upravo jedna odredba Zakona o regionalnom razvoju motivisala je autorku da ovaj kratak tekst o sadašnjoj teritorijalnoj organizaciji ponudi za izdanje *Agende* posvećeno regionalizmu, odnosno regionalizaciji.

U članu 4. Zakona stoji: „Region je statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“. Prema evropskim standardima o statusu regiona, pravni status predstavlja garanciju institucionalne organizacije regiona.<sup>2</sup> Moglo bi se reći da bez statusa pravnog lica, ma kako nešto zvali, to nije region u pravom smislu reči.

Slično ovom određenju iz Zakona o regionalnom razvoju, često se u tekstovima (stručnim ili popularnim) može naći isticanje da je formiranje tzv. NUTS regiona, odnosno statističkih regiona, u skladu sa Nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) neophodan uslov za korišćenje pretpripravnih i strukturnih fondova Evropske unije, te da se NUTS nomenklatura ne odnosi na tzv. administrativnu ili političku regionalizaciju, već da se radi o podeli koja se pravi pre svega u statističke svrhe. I to je sasvim tačno. Sa druge strane, znači li to da se države Evropske unije i one koje to žele da postignu paralelno regionalizuju na više načina – i politički i statistički? I kako su oni svojim građanima i građankama objasnili tu razliku?

Čak i površan uvid pokazuje da se u najvećem broju zemalja članica EU ove dve stvari poklapaju, odnosno da su politički regioni (ili slične teritorijalne jedinice) u isto vreme i statistički.<sup>3</sup> Nešto detaljniji pokazao bi da je do političke regionalizacije došlo pre formalnog usvajanja NUTS metodologije, jer su razlozi za regionalizaciju jedne države drugačiji od apsorpcije sredstava EU. Država se regionalizuje iz istih razloga zbog kojih postoji i lokalna samouprava: da bi se određeni poslovi obavljali bolje, brže, efikasnije – bliže građanima i građankama.



Štaviše, jedan od osnovnih principa na kojima je Nomenklatura zasnovana jeste da ona preferira institucionalizovane podele, odnosno tzv. normativne regione, koji su rezultat političke volje, a čije su granice utvrđene u skladu sa poslovima koje obavljaju, odnosno tako da njihova veličina obezbeđuje efikasno i ekonomično obavljanje tih poslova, kao i u skladu sa istorijskim, kulturnim i drugim faktorima.<sup>4</sup> Dakle, pravilo je da se podela zemlje na „NUTS regione“ poklapa sa njenom teritorijalnom organizacijom.

Doduše, do formiranja statističkih regiona određenog nivoa može doći tzv. agregacijom postojećih teritorijalnih jedinica. Međutim, to se ne čini tako što se od jedinica lokalne samouprave (npr. opština) stvaraju regioni, već tako što se jedinice koje već imaju status regiona agregiraju da bi nastao statistički region višeg nivoa (najčešće nivoa NUTS 1).<sup>5</sup>

Ako ovi razlozi važe i za Srbiju, onda je možda stvar u tome da je naša sadašnja teritorijalna organizacija takva da zadovoljava te kriterijume, te da naši građani i građanke ne bi mnogo profitirali uvođenjem (političkih) regiona.

Onda bi bilo prirodno da mi jednostavno zadovoljimo zahteve EU u pogledu statistike. Priznajem da bi ovo donekle bio „isforsiran“ zaključak, ali dozvolite da to ostane, zarad ovog kratkog osvrtu na karakter sadašnje teritorijalne organizacije.

### Šta o regionalizaciji misle ustavotvorci?

Kakva je, dakle, sadašnja teritorijalna organizacija Republike Srbije? Ima li u njoj traga regionima? Šta o tome kaže Ustav, a šta Zakon o teritorijalnoj organizaciji?

Ustav Republike Srbije započinje sedmi deo, *Teritorijalno uređenje*, odredbama prema kojima građani (i građanke) imaju pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, koje ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika, a da autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica (član 176).

Dakle, jedinice teritorijalnog uređenja koje poznaje naš ustav jesu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Ustav govori o mogućnosti osnivanja novih

(odnosno ukidanja i spajanja postojećih) autonomnih pokrajina<sup>6</sup> i jedinica lokalne samouprave<sup>7</sup>, ali ne govori o mogućnosti uspostavljanja drugih teritorijalnih jedinica, kakve bi, na primer, bili regioni ili teritorijalne jedinice drugog naziva (okruzi, srezovi, županije ili sl.).

Za sada su, dakle, jedini regioni koje poznaje naš ustavni poredak, autonomne pokrajine, sa suštinskom i onom drugom autonomijom. Ponovni letimični pogled na regionalizaciju u evropskim državama pokazaće nam da ona – bila statistička ili ne – pokriva čitavu teritoriju države. Da bi u Srbiji došlo do političke regionalizacije na celoj njenoj teritoriji, izlaz bi se mogao tražiti u osnivanju novih autonomnih pokrajina. Međutim, kako bi i to zahtevalo isti postupak kao za promenu Ustava, verovatno bi bilo bolje izmeniti Ustav i uspostaviti „prave“ regione. Tako bi se na adekvatniji način mogli garantovati pravo građana i građanki na regionalnu samoupravu, koje Ustav trenutno ni ne pominje, odnosno otkloniti brojne do sada identifikovane nedoslednosti.<sup>8</sup>

Pod pretpostavkom da je uspostavljanje regiona potrebno, naravno.

## Država se regionalizuje iz istih razloga zbog kojih postoji i lokalna samouprava: da bi se određeni poslovi obavljali bolje, brže, efikasnije – bliže građanima i građankama

Pri tom, ako se u regionalizaciju krene, jedan od polaznih kriterijuma bi morala da bude politipnost. Dakle, činjenica da regioni postoje na čitavoj teritoriji određene države ne znači da oni imaju isti status, odnosno iste nadležnosti ili da se na isti način razvijaju. Geografske, istorijske, kulturne, a posebno ekonomske različitosti (koje su u Srbiji verovatno i najviše izražene) moraju se odraziti i na regionalizaciju. Uostalom, preovlađujuće mišljenje stručnjaka jeste da je monotipnost jedna od najvećih slabosti domaćeg sistema lokalne samouprave<sup>9</sup>, te ne treba dozvoliti da slična nefleksibilnost od početka ugrozi uspešnost regionalizacije.

Interesantno, „regione“ i „regionalno“ Ustav pominje u Trećem delu (*Ekonomsko uređenje i javne finansije*), u članu 94. (*Ujednačavanje razvoja*): „Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.“ I otuda Zakon o regionalnom razvoju.

Smeštanjem ove odredbe u poglavlje o javnim finansijama Ustav nesumnjivo smanjuje domašaj ideje o regionalnom razvoju<sup>10</sup>, a moje je mišljenje da posredno pokazuje i stav ustavotvoraca o potrebi političke regionalizacije.

## A zakonodavac? Isto to, samo malo drugačije

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije<sup>11</sup> je pravni tekst kojim je u potpunosti uređena sadašnja teritorijalna organizacija, te predstavlja i fokus ovog teksta.

Dosta se očekivalo od ovog zakona i njegov nacrt je izazvao znatnu pažnju stručne javnosti.<sup>12</sup> Očekivalo se, naime, da će novi zakon izmeniti teritorijalnu organizaciju. Umesto toga, ona je praktično ostala ista uz, sa današnjeg stanovišta može se reći, minorne razlike u statusu nekih teritorijalnih jedinica.

Zapravo, osnovna razlika u odnosu na prethodni zakon o teritorijalnoj organizaciji, iz 1991. godine, jeste u tome što su neke bivše opštine postale gradovi, što opet, zbog nekih drugih zakonskih rešenja, nije donelo veće promene u njihovom funkcionisanju.

Osnovne promene u samom zakonskom tekstu odnose se na novi način utvrđivanja kriterijuma za sticanje statusa opštine ili grada. Čini se da je namera zakonodavca bila da ove kriterijume objektivizuje, te da se vrsta teritorijalne jedinice pre svega veže za broj stanovnika, kao osnovni kriterijum. Objektivno posmatrano, može se reći da to predstavlja pozitivan pomak u odnosu na prethodni zakon, koji je status grada garantovao jedinicama koje su u svom sastavu imale dve ili više gradskih opština! Ipak, dajući status grada konkretnim jedinicama, sam Zakon je napravio značajan broj izuzetaka od pravila koje je postavio.

Po slovu zakona, opština predstavlja jedinicu (i to osnovnu jedinicu u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava), koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima najmanje



10.000 stanovnika. Teritorija za koju se osniva opština predstavlja prirodnu i geografsku celinu, ekonomski povezan prostor, koji poseduje razvijenu i izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom (član 11).

Zakon ipak garantuje status opštine onim jedinicama koje ne ispunjavaju te uslove, ali su bile opštine pre njegovog stupanja na snagu, a takvih je 2007. godine bilo šest. Tako nije došlo ni do kakvih promena čak ni u broju jedinica lokalne samouprave. Takođe, držeći se jednostepenog sistema lokalne samouprave, Zakon je propustio da status jedinice lokalne samouprave dodeli npr. gradskim opštinama (od kojih su neke izrasle u najveća naselja u čitavoj zemlji) ili – zašto da ne – mesnim zajednicama.

Prema Zakonu, izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se osnovati nova opština koja ima manje od 10.000 stanovnika. Do sada nije bilo takvih posebnih razloga, te ovde ne možemo elaborirati kakvi oni zapravo mogu biti.

Gradovi su, sa druge strane, jedinice koje predstavljaju ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i imaju više od 100.000 stanovnika. Opet, izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se utvrditi da je grad i teritorijalna jedinica koja ima manje od 100.000 stanovnika, ako ispunjava sve ostale kriterijume predviđene zakonom. Teritorija za koju se obrazuje grad predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom (član 17).

Zakon je odredio 23 grada, od kojih 10 ima manje od 100.000 stanovnika!

Po ranijem zakonu, status grada su imali Beograd, Kragujevac, Niš, Novi Sad i Priština, a njima su dodati: Valjevo, Vranje, Zaječar, Zrenjanin, Jagodina, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Pančevo, Požarevac, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Čačak i Šabac.

Kako bi dočarali doslednost zakonodavčeve namere da objektivizuje kriterijume za status grada, vredi se na ovom mestu prisetiti i kako je tekao postupak predlaganja i usvajanja ovog zakona.

## Činjenica da regioni postoje na čitavoj teritoriji određene države ne znači da oni imaju isti status, odnosno iste nadležnosti ili da se na isti način razvijaju

Vlada Republike Srbije je 28. decembra 2006. godine usvojila Predlog zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije. Predloženo je da status grada dobije 12 jedinica koje su ranije imale status opština. Nepunih mesec dana kasnije, 18. januara 2007. godine, Vlada je amandmanima na sopstveni predlog predložila da status grada dobiju još tri nekadašnje opštine – Valjevo, Sombor i Novi Pazar.

Pored opština i gradova, Zakon o teritorijalnoj organizaciji definiše i šta se ima smatrati naseljenim mestom, odnosno prepoznaje grad Beograd kao posebnu teritorijalnu jedinicu predviđenu Ustavom. Neobično je, međutim, da ovaj zakon ne predviđa kriterijume za obrazovanje autonomnih pokrajina, iako Ustav predviđa mogućnost osnivanja novih pokrajina. Zakon samo navodi pokrajine Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, od kojih druga poseduje „suštinsku autonomiju“, čije zakonsko uređenje još uvek iščekujemo.

Može li se uzeti da se ovde radi o previdu, imajući u vidu da je nacrt ovog zakona prošao postupak javne rasprave? Verovatno ne. Stoga nedostatak takvih odredaba uzimamo ovde kao nameru zakonodavca da stavi do znanja da nove autonomne pokrajine nisu potrebne. Bilo kako bilo, u kombinaciji ustavnih i zakonskih rešenja – ostadosmo bez političkih regionala!

## Da se podsetimo: čemu služi teritorijalna organizacija?

Kako stoji i u principima za statističku regionalizaciju same EU, regionalizacija i teritorijalna organizacija se ne proučavaju radi njih samih – da bi se analizirao prosti raspored teritorijalnih jedinica. Iza toga stoji jedna daleko korisnija stvar: poslovi koje te jedinice obavljaju, odnosno način na koji se oni obavljaju.

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji, u Srbiji postoje 173 jedinice lokalne samouprave – 23 grada i 150 opština, od kojih je 83 na teritoriji tzv. centralne Srbije, 39 na prostoru Vojvodine i 28 na Kosovu.

Veličina opština u Srbiji se znatno razlikuje – i po teritoriji i po broju stanovnika – ali su im nadležnosti iste. Razlike u nadležnostima između gradova i opština su tako male da su oni zapravo u istom položaju.

Ilustracije radi, do sticanja statusa grada, Kraljevo je po teritoriji bilo najveća opština u Srbiji sa 1.529 km<sup>2</sup>. Najmanje su opštine Sremski Karlovci (51 km<sup>2</sup>) i Lapovo (55 km<sup>2</sup>). Među gradskim opštinama, koje čak ni nisu jedinice lokalne samouprave, najveća je beogradska Palilula (sa 447 km<sup>2</sup>), a najmanja Stari grad (sa 7 km<sup>2</sup>) i Vračar (sa 3 km<sup>2</sup>). Najviše stanovnika živi u gradskoj opštini Novi Beograd (212.104), odnosno – ako izuzmemo četiri najveća grada – u Leskovcu (143.962), a najmanje u Crnoj Travi (1.661).<sup>13</sup>

Razlike u veličini i broju stanovnika, koje u najvećem broju slučajeva nose i ogromne razlike u kapacitetima, morale bi da dovedu u pitanje sadašnji, praktično monotipski sistem lokalne samouprave. Velikima se mora dozvoliti da napreduju ako mogu i žele (zašto ne uvesti i fakultativne nadležnosti?), a manje opštine se moraju rasteretiti poslovima koje one nisu u mogućnosti da kvalitetno obavljaju, odnosno uputiti na udruživanje sa susedima koji su u istoj situaciji.

Može se naći i podatak da Srbija ima najveću „osnovnu jedinicu lokalne samouprave“ u Evropi, jer naši gradovi i opštine u proseku imaju preko 50.000 stanovnika.<sup>14</sup> Slično, navodi se da su od prosečne opštine u Srbiji po površini i broju stanovnika veće jedino britanske i litvanske opštine.<sup>15</sup> Bilo kako bilo, svakako jesmo retkost kao država sa samo jednim stepenom lokalne samouprave i praktično nijednim stepenom regionalne samouprave.

Može li nešto što u proseku ima više od 50.000 stanovnika i predstavlja jedini nivo vlasti između građana i centralne vlasti, bez obzira na to koliko uslužnih centara imalo, biti blisko građanima? Čini mi se gotovo suvišnim ovde pisati da je Srbiji potreban bar još jedan nivo teritorijalnih jedinica iznad opštinskog, odnosno gradskog – kako god se on zvao.

Takođe, treba razmotriti i pitanje veličine, stepena i rasporeda jedinica lokalne samouprave. Razmislimo, na primer, o dvostepenoj lokalnoj samoupravi. To bi se moglo postići na više načina – usitnjavanjem sadašnjih velikih opština, grupisanjem više manjih opština u veće jedinice, svakako promenom granica nekih sadašnjih opština i gradova...

U svakom slučaju, osnovni kriterijum u definisanju nove teritorijalne organizacije jedino mogu biti poslovi koje je za građane i građanke neophodno obavljati na određenom nivou vlasti. „Jednostavno“ rečeno, potrebno je proceniti kolika treba da bude jedinica koja može efikasno i ekonomično da obavi određeni posao.

1 Službeni glasnik RS, broj 51/09.\*  
2 V. o tome, npr., Marijana Pajvančić, Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije, Novi Sad: Centar za regionalizam, 2009, str. 95.  
3 Za uporedni prikaz statističke regionalizacije članica Evropske unije, videti: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/correspondence\\_tables/national\\_structures\\_eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/correspondence_tables/national_structures_eu) (poslednji put konsultovano 6. 3. 2012). Prikaz još nekih evropskih država koje nisu u EU (ne i Srbije), videti na adresi: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/correspondence\\_tables/national\\_structures\\_non\\_eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/correspondence_tables/national_structures_non_eu) (poslednji put konsultovano 6. 3. 2012). Prema ovim prikazima, posebne „statističke regione“ možemo naći u Mađarskoj, Sloveniji i Makedoniji.  
4 V. str. 9 publikacije Evrostat Regions in the European Union - Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2006/EU-27.  
5 O tome takođe videti uporedni prikaz regionalizacije u zemljama EU (s.n. 3).

6 Videti član 182. stavove 3. i 4. Ustava.  
7 Videti član 188. stav 3. Ustava.  
8 O tome detaljno Marijana Pajvančić, op. cit, str. 90–115.  
9 O tome nešto detaljnije dalje u tekstu.  
10 V. o tome Marijana Pajvančić, Komentar Ustava Republike Srbije, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2009, str. 114.  
11 Službeni glasnik RS, br. 129/07.  
12 V. npr. Dejan Milenković (ur.), U susret novom statusu gradova u Srbiji – realnost i potrebe, Beograd: PALGO centar, 2007.  
13 Podaci sa internet sajta Republičkog zavoda za statistiku – <http://popis2011.stat.rs>.  
14 V. Bogoljub Milosavljević, Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2009.  
15 V. npr. Tatjana Pavlović-Križanić, Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2010, str. 7.



Dr Velimir Šećerov

# Uloga funkcionalnih urbanih područja u regionalizaciji Republike Srbije

**G**rad i njegov region su tokom istorije bili neraskidivo vezani kao delovi jednog organizma, koji je trpeo promene u zavisnosti od trenutnih okolnosti. Iako prirodno uslovljeni, gradovi (centri) i njihovo regionalno okruženje (sistem naselja koja su sa njima u funkcionalnoj vezi) često nisu imali zajednički okvir planiranja nego su svoje veze gradili na spontanim potrebama i interesima, koji su se javljali tokom vremena. Organska povezanost sa okruženjem stvorila je urbano-ruralni sistem (neksus) u kojem se uspostavljaju neraskidive veze. Često su one neravnomerne, jednosmerne ili unutar sebe nepovezane, ali sa tendencijom da se u gradskom centru susretnu. Veze između grada i regiona su obostrane. Magnetizam čvorišta (centra) izaziva u prostoru situaciju da su one intenzivnije u smeru ka gradu, ali, bez obzira na jačinu uticaja, grad i region ne bi mogli da funkcionišu autonomno. Veliki gradovi u okviru svojih područja imaju više sekundarnih centara, koji vrše ulogu jedinice ka kojoj gravitiraju manja naselja. Struktura sistema zato ide u smeru od najmanjih naselja, preko centara zajednice naselja, pa sve do centralnog mesta-grada. Ono što ih povezuje jesu funkcije koje svaka jedinica u ovom *organizmu* samostalno ima i koje je sposobna da prenese na ostala okolna naselja.

Danas je **grad inkubator kulture i inovacija, spremište naučnih i umetničkih dostignuća, centar strateškog odlučivanja i motor ekonomskog razvoja** (ESPON, 2006). Gradovi se takođe ne mogu posmatrati bez svojih regiona (administrativnih ili funkcionalnih). Funkcionalna urbana područja (FUP, engl. *Functional Urban Area – FUA*) osnov su za teritorijalnu (re)organizaciju države i njen uravnoteženi razvoj. Hijerarhija gradova se više ne formira na osnovu njihove demografske snage nego preko njihovog polja uticaja na okruženje. Grad je samo deo jedne ekonomske, društvene i političke celine koja sačinjava područje/region. Zato u Evropi postoji podela prema kojoj grad sa svojim funkcionalnim područjem/regionom može da ima međunarodni značaj kategorije **MEGA 1–4** (*Metropolitan European Growth Area*)<sup>1</sup> ili predstavlja FUP različitog značaja i ranga<sup>2</sup>. Gradski regioni se mogu različito posmatrati. U nekim slučajevima to su izdvojeni gradovi sa zonom uticaja od 60 km i sopstvenom radnom snagom unutar ovog područja (*labor pool*) koji ne pokrivaju druge gradove ili to mogu biti gradovi sa zonom uticaja od 30 km, ali sa drugim gradovima unutar ove zone ili na samoj granici sa njima. U ovom slučaju se prepoznaje **policentrično urbano područje**. Njega mogu činiti grad sa nabrojanim atributima ili dva grada koji su na bliskoj razdaljini. Dakle,





**FUP** se na osnovu ovog definiše kao zbir njegovog **morfološkog područja** i **kapaciteta radne snage** na istom području (ESPON, 2006)<sup>3</sup>.

**FUP = MUP + RS**

MUP – morfološko urbano područje (*Morphological Urban Area*)

RS – radna snaga na području (LP – *Labor Pool*)

Možemo razlikovati:

- **FUP međunarodnog značaja** – sa populacijom preko 250.000 stanovnika
- **FUP nacionalnog značaja** – sa populacijom između 100.000 i 250.000 stanovnika
- **FUP regionalnog značaja** – sa populacijom između 50.000 i 100.000 stanovnika.

Na osnovu ovih kriterijuma i dogovorenih indikatora određen je indeks policentričnosti i broj FUP u 29 zemalja. Nakon evaluacije izvršeno je rangiranje FUP po značaju, pri čemu se izdvajaju transnacionalna/nacionalna FUP i regionalna/lokalna FUP.

Usvajanjem Prostornog plana Republike Srbije 2010. godine definisan je obuhvat funkcionalnih urbanih područja/regiona po savremenoj evropskoj metodologiji<sup>4</sup>. Naime, ispitivane su zone uticaja 26 gradova/opština za koje se utvrdilo da mogu imati gravitaciono polje i van granica sopstvene teritorije. Cilj je bio da se sagleda koliki je procenat teritorije Srbije obuhvaćen nekim od ovih područja i koliki broj stanovnika živi u njima. Analiza koja je rađena za potrebe studijsko-analitičke osnove Plana izvršena je na osnovu relevantnih indikatora u vezi sa:

- brojem stanovnika,
- udelom gradskog i poljoprivrednog stanovništva u ukupnom aktivnom stanovništvu (stepen urbanosti),
- dnevnim migracijama zaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj lica koja obavljaju delatnost i
- bruto domaćim proizvodom.

Na osnovu specifičnosti, odnosno razlika i sličnosti, urbana područja su funkcionalno klasifikovana, tj. rangirana shodno funkcijama, pri čemu su utvrđeni model njihovog teritorijalnog obuhvata, odnosno dati okvirni

areali uticaja. Rad je podrazumevao dvostruko sagledavanje problematike, interno (unutar FUP) i eksterno (van FUP). Na ovaj način objedinjena je ideja koja se odnosila na determinisanje i organizaciju unutrašnje i spoljašnje strukture FUP, odnosno unapređenja odnosa selo–grad, sa jedne strane, te umrežavanja između FUP i integrisanja prostora van njega, sa druge. Primenjena **metodologija** bila je kombinacija evropskih iskustava i pozitivne prakse u Srbiji. Polazeći od osnovnog indikatora (broj stanovnika), napravljen je kombinovani model koji je obuhvatio analizu **stepena urbanosti i dnevnih migracija** okolnih opština ka određenom centru. Dnevne migracije, kao osnovni pokazatelj, sagledavane su preko procentualnog učešća dnevnih migranata koji zaposlenje pronalaze u gradu u odnosu na ukupno aktivno stanovništvo pojedinačnih okolnih opština. Ovo je rađeno sa ciljem okvirnog definisanja granica FUP i uočavanja pokrivenosti Srbije ovakvim prostorima, prepoznavanja nekih zakonitosti koje važe u njima, odnosno pokušaja da se preko principa i konkretnih planskih akcija integrišu prostori koji su izvan FUP ili za njih odrede politike samostalnog razvoja. Podaci su **generisani na nivou opštine, odnosno sagledavani su uticaji prvog i drugog reda susednih opština na analizirani grad i obrnuto (grad kao administrativna teritorija), bez ulaženja na nivo naselja unutar opštine, što bi, svakako, dalo precizniju sliku prostorne dispozicije istih uticaja.** Kako je granica svakog FUP dinamična i u kratkom vremenu podložna promenama, njihov grafički prikaz treba shvatiti isključivo kao **model**, a ne kao preciznu sliku koja prejudicira bilo kakvu administrativnu podelu, ali može biti početna logička smernica u tom pravcu.

Dnevni urbani sistem čini, dakle, grad i onaj deo njegove okoline sa kojim se odvija interakcija ispoljena migracijom radne snage i stanovnika koji svakodnevno putuju radi zadovoljavanja svojih potreba socijalnog, ekonomskog i kulturnog karaktera. Dnevni urbani sistemi se ispoljavaju u dva osnovna vida i to kao *monocentrični sistemi*, sačinjeni od jednog centra i polja u kome se odvija dnevno kretanje stanovništva pod njegovim uticajem, i kao *policentrični sistemi*, sačinjeni od više, najčešće hijerarhijski stepenovanih, centara i njihovih okolina među kojima se odvija dnevna interakcija manifestovana kretanjem stanovništva. (Tošić, Nevenić, 2007). Stoga je, osim navedenog, u analizi korišćen i broj stanovnika i kombinovani indikator stepena urbanosti, dok su za definisanje

planske koncepcije i budućih površina FUP uzeti u obzir i nivo BDP po opštinama, planirana infrastruktura, raspored privrednih centara i dr.

Najveća koncentracija aktivnosti je u urbanim centrima i periurbanim pojasevima naselja koja su srasla sa njima. Zapažene su i pojave tzv. *pseudourbanizacije* određenih delova teritorije Republike koja stvara utisak o prelasku stanovništva iz primarnog sektora delatnosti u neki drugi, a u stvari je posledica starenja stanovništva, odnosno njihove tranzicije u kategoriju izdržavanih lica (time se veštački podiže stepen urbanizacije, odnosno smanjuje broj poljoprivrednog stanovništva). U mnogim područjima intenzitet delovanja FUP je smanjen usled trajnog preseleljenja u mesto rada, koje je za posledicu imalo povećanje broja stanovnika u gradovima i izrazitu depopulaciju i starenje stanovništva u ruralnom zaleđu, koje danas slabije migrira. U zavisnosti od veličine i uticaja, nivo dnevnih migracija znatno varira. Osim Beograda, sa učešćem dnevnih migranata iz pojedinih opština i preko 75%, samo još Novi Sad i Niš privlače okolno stanovništvo u procentu većem od 50%, Kragujevac sa više od 20%, dok svi ostali gradovi u retkim slučajevima primaju migrante do maksimalnih 15%. Rangiranje koje je zatim izvršeno oslanja se na kriterijum broja stanovnika unutar FUP, dok je njihovo objedinjavanje urađeno na osnovu migracionih kretanja aktivnog stanovništva i socio-ekonomskih parametara, koji su u nekim slučajevima bili korigujuć faktor (kada su u pitanju granične vrednosti broja stanovnika).

Tako se došlo do situacije da Srbija (izuzimajući Kosovo i Metohiju) danas ima:

- 1 centar u kategoriji evropskih **MEGA** – Beograd,
- 2 centra **međunarodnog značaja** – Novi Sad i Niš,
- 16 centara **nacionalnog značaja** – Čačak, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Pančevo, Šabac, Smederevo, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Vranje i Zrenjanin,
- 7 centara **regionalnog značaja** – Jagodina, Kikinda, Pirot, Požarevac, Valjevo, Vršac i Zaječar.

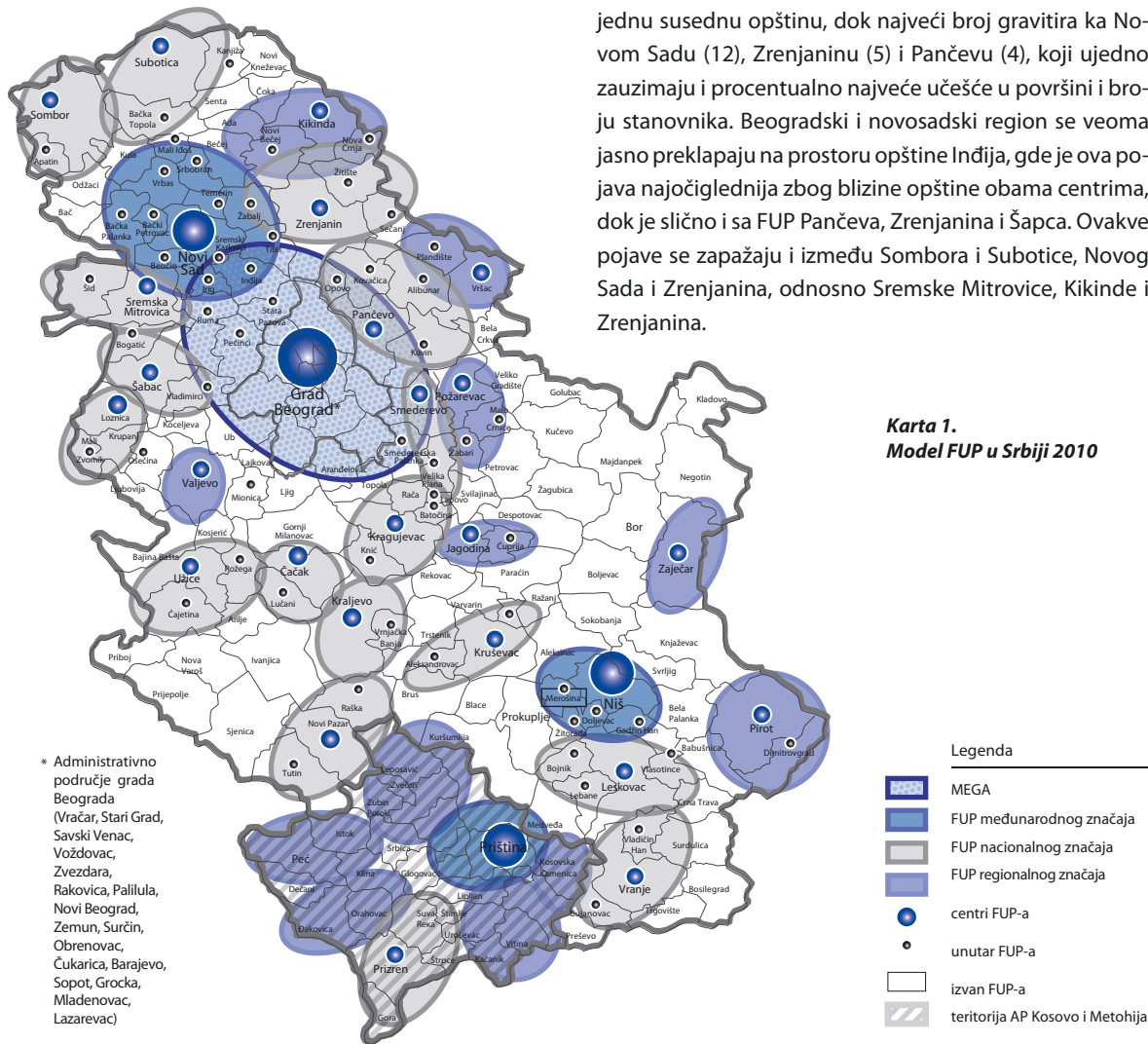
Na Kosovu i Metohiji je, na osnovu raspoloživih podataka i informacija, moguće izdvojiti:

- 1 centar međunarodnog značaja – Priština,
- 1 centar nacionalnog značaja – Prizren,
- 5 regionalnih centara – Klina/Dečani, Đakovica/Orahovac, Uroševac, Kosovska Kamenica, Kosovska Mitrovica.

Veličina areala FUP u mnogim slučajevima ne korespondira sa realnim uticajem određenog FUP imajući u vidu broj stanovnika, tj. koncentraciju stanovništva u pojedinim centrima, i, sa druge strane, veličinu opština koje gravitiraju ka određenom gradu. Na osnovu zbirne analize došlo se do zaključka da **80,9% stanovništva Srbije živi u nekom od FUP** različitog nivoa, a da je njihov **prostorni obuhvat 60,1% čitave teritorije Republike** (izuzimajući Kosovo i Metohiju).

Regionalno posmatrano, **Vojvodina** ima najbolju policentričnost, uslovljenu povoljnim prostornim rasporedom naselja, visok stepen urbanizacije, slabu pokretljivost stanovništva koje dnevno migrira, kao posledicu već izvršenog preseljenja u veće urbane centre, odnosno

relativno dobre distribucije privrednih aktivnosti i u manjim gradskim naseljima, koja zadržava stanovništvo u lokalnoj sredini. Izdvojenih 8 FUP integriše 34 opštine<sup>5</sup>. Prostor koji ostaje izvan FUP se prostire od severnog ka centralnom delu Pokrajine, pravcem opština Novi Kneževac, Čoka, Senta, Ada, Bečej, kao i u njenom zapadnom delu u potezu vezanih opština Bač, Odžaci, Kula. Centralni gradovi ovih opština su autonomni centri sa sopstvenim (manjim) gravitacionim područjem prema okolnim naseljima unutar svoje teritorije, ali van dometa intenzivnog uticaja nekog od većih centara. Većina njih spada u red urbanizovanih opština, Kula je urbana, a samo Bač ruralna opština. Imaju sopstvene privredne i socijalne kapacitete i dovoljno veliki uticaj na lokalno stanovništvo da ne migrira. Gradovi Sombor i Sremska Mitrovica i opština Vršac, osim stanovnika sa sopstvene teritorije, privlače samo po jednu susednu opštinu, dok najveći broj gravitira ka Novom Sadu (12), Zrenjaninu (5) i Pančevu (4), koji ujedno zauzimaju i procentualno najveće učešće u površini i broju stanovnika. Beogradski i novosadski region se veoma jasno preklapaju na prostoru opštine Indija, gde je ova pojava najočiglednija zbog blizine opštine obama centrima, dok je slično i sa FUP Pančeva, Zrenjanina i Šapca. Ovakve pojave se zapažaju i između Sombora i Subotice, Novog Sada i Zrenjanina, odnosno Sremske Mitrovice, Kikinde i Zrenjanina.





## Zona beogradskog funkcionalnog uticajnog područja, dominantna na prostoru Srbije danas, zajedno sa pojasom gradova i opština u centralnoj Vojvodini, te smederevsko-požarevačkim i šabačkim funkcionalnim urbanim područjem, čini jedinstvenu razvojnu celinu

Funkcionalno područje **Grada Beograda**, koje pripada kategoriji evropskih područja rasta/razvoja MEGA, obuhvata 7,4% teritorije Srbije (5.758 km<sup>2</sup>) i četvrtinu stanovništva Republike (25,4%). Osim administrativnog područja Grada, direktno funkcionalno integriše još 6 opština u okruženju – Staru Pazovu, Opovo, Pećince, Indiju, Rumu i Pančevo, sve sa prostora Vojvodine. Uticaji ka centralnoj Srbiji su znatno manji (najveći broj dnevnih migranata, do 9%, dolazi iz Ljiga, i nešto manji iz opština Ub i Smederevska Palanka), kao posledica graničnog pojasa sa nekadašnjim vangradskim opštinama smeštenim u južnom delu AP Beograda i njihovog slabijeg privlačnog uticaja na širi prostor (gradske opštine Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Grocka). Radi toga je beogradski MEGA ekscentrično postavljen u odnosu na Srbiju, sa daleko većim prostiranjem duž dobrih saobraćajnih veza ka severu i znatno manjim ka jugu. Zapadnu granicu čini grad Šabac, na savskoj razvojnoj osovini, a istočnu, na dunavskoj, čine Pančevo i Kovin, odnosno Smederevo, gde se funkcionalna područja ovih gradova preklapaju na graničnim opštinama sa Beogradom. Dosadašnje i sadašnje odnose u regionu Beograda karakteriše izrazita polarizacija i dihotomija centra i periferije. Naselje Beograd (10 gradskih opština) ima dvanaest puta više stanovnika od supcentara aglomeracije, tj. Obrenovca, Mladenovca i Lazarevca zajedno, koji bi trebalo da preuzmu ulogu razvojnih centara, te je logičan njihov daleko manji uticaj na okolni prostor u odnosu na centralni (severni) deo regiona.

**Centralnim delom Srbije** dominira drugi FUP međunarodnog značaja – Niš, sa 327.943 stanovnika i površinom od 1.964 km<sup>2</sup> (2,5%). Izrazite razlike između gradskih naselja

u samom Gradu (Niš i Niška banja) i ostalih naselja (blizu 178.000 od 250.000 stanovnika živi u dva gradska naselja) nepovoljno deluju na unutargradsku organizaciju prostora. Kao multimodalno čvorište više saobraćajnih pravaca, Niš ima funkcionalno područje orijentisano ka jugu u pravcu Leskovca i Vranja. Integriše 4 opštine ka jugu (Doljevac, Merošina, Gadžin Han, Žitorađa), dok je na severu njegov značaj daleko manji. Sferu svog delovanja ukršta sa FUP Leskovca – FUP nacionalnog značaja po broju stanovnika i neznatno manje površine. FUP Leskovca sa zonom koja se prostire na 3 opštine čini sa FUP Vranja centralnu osovinu razvoja južne Srbije, moravskog pravca, duž koridora X, dok je FUP Vranja nešto manji, ali sa potencijalom transgranične oblasti ka Makedoniji. Istočnu granicu niškog FUP čini FUP opštine Pirot, koja u prostoru deluje gotovo autonomno, sa nešto izraženijim uticajem ka opštini Dimitrograd. Iako pogranični grad, usled nepovoljne morfologije terena i slabe saobraćajne povezanosti severno u pravcu Knjaževca i Zaječara, Pirot pripada kategoriji regionalnih centara. Osim Pirota i Zaječara (takođe regionalni centar sa FUP, koje obuhvata samo teritoriju sopstvene opštine), u istočnoj Srbiji ne postoji drugo izraženije FUP. Iako je stepen urbanizacije nekoliko istočnih srpskih gradskih naselja povoljan (Kladovo, Majdanpek, Bor, Knjaževac u kategoriji urbanih ili urbanizovanih), njihova međusobna nepovezanost i relativno nizak populacioni potencijal čine da spomenuti centri, kao i pojas opština od Golupca na severu do Sokobanje na jugu, ostanu van dometa uticaja nekog od razvojno jačih centara.

Severni deo moravske razvojne osovine funkcionalno integriše zone gravitacije gradova Smederevo, Požarevac, Jagodina (i dalje migraciono neizraženog, ali morfološki integrisanog trograđa – Jagodina–Ćuprija–Paraćin) ka Nišu, sa jakim uticajem grada Kragujevca, kao centra južne Šumadije. Kragujevac (sa FUP od 217.129 stanovnika i površinom od 1.603 km<sup>2</sup>, koju čini Grad sa opštinama Knić, Batočina i Rača) čini jedinstveno područje i sa zapadnomoravskim pravcem intenzivnog razvoja, na kome su smeštena 4 FUP nacionalnog značaja. Među njima je populaciono najveće FUP Kruševca, a prostorno najobuhvatnije FUP Kraljeva i skoro identično FUP Užica. U zoni uticaja ovih gradova su i Užički kraj (opštine Čajetina i Požega), Moravica, Dragačevo, Aleksandrovačka župa i južni delovi Šumadije. U Kraljevu se spajaju zapadnomoravska i ibarska razvojna osovina Srbije. Suprotno tome, saobraćajna opremljenost ne prati prostorno-funkcionalni

značaj ove osovine, bez adekvatne propulzivnosti (ne-kvalitetne drumske saobraćajnice, neelektrifikovana željeznica i sl.). FUP Novog Pazara je nacionalnog značaja u ibarskoj, jugozapadnoj Srbiji. Integriše opštinu Raška i, u nešto manjem intenzitetu, opštinu Tutin. Nepristupačan teren je uzrok slabih veza sa opštinama Sjenica, Ivanjica i Priboj. Stoga je ovo područje (Nova Varoš, Ivanjica, Priboj, Prijepolje, Sjenica) geografskim barijerama odvojeno od potencijalnih FUP. Tradicionalno su naselja opštine Prijepolje i Priboj imala intenzivniju vezu sa crnogorskim opštinama preko granice, dok su ona iz opštine Sjenica, demografski ispražnjena i industrijski depresivna.

## Funkcionalna urbana područja su osnov za teritorijalnu (re)organizaciju države i njen uravnoteženi razvoj, pa se tako hijerarhija gradova više ne formira na osnovu demografske snage već preko njihovog polja uticaja na okruženje

Šabac kao centar Mačvanskog okruga (nacionalni) i Loznica (nacionalni) obuhvataju po 2 opštine (Vladimirci i Bogatić, odnosno Mali Zvornik i Krupanj). Oba FUP su u zoni moguće transgranične saradnje, uz neposrednu blizinu dominantne savske razvojne osovine. Valjevo (regionalni centar Srbije), koje u svom gravitacionom području danas ima samo Mionicu, na kontaktnoj je zoni sa

makroregionom Beograda, koji ga svojim centripetalnim uticajem privlači, naročito u pravcu opština Ljig i Ub.

Zona beogradskog funkcionalnog uticajnog područja (MEGA) ostaje dominantna na prostoru Srbije danas. Ona zajedno sa pojasom gradova/opština u centralnoj Vojvodini (u pravcu Sremska Mitrovica, Novi Sad, Zrenjanin, Vršac, Pančevo), te smederevsko-požarevačkim i šabačkim FUP, čini jedinstvenu razvojnu celinu. Kao njen proizvođač izdvajaju se i gradovi na velikomoravskom i zapadnomoravskom pravcu, sa manje dominantnim krakom ka istoku (Piroć) i jugozapadu (ibarski pravac). Slično je i sa Nišom, Kragujevcem, zapadnim Pomoravljem i dr. Na drugoj strani, uočavaju se centri gde će ostati isto stanje i taj prazan prostor treba integrisati tako da bude u funkciji razvoja urbanog centra ili funkcionalno urbanog regiona, sa krajnjim ciljem uspostavljanja uravnoteženog ili podnošljivo neuravnoteženog razvoja. Najizrazitije ekonomski depresivno područje je istočna Srbija (sa samo jednim centrom regionalnog značaja) i jugozapadni deo Republike, sa izdvojenim Novim Pazarom kao centrom. Zbog toga je neophodno u ovim centrima ili funkcionalno urbanim regionima slabijeg centraliteta jačati određene funkcije (proizvodnja, usluge, javno-socijalne funkcije i dr.) da bi se disbalansi ublažili i da bi se uspostavio (u meri u kojoj je to moguće) funkcionalni, ekonomski, socijalni, pa i demografski ekvilibrijum. Funkcionalno umrežavanje i regionalni razvoj ostvarili bi se određenim planskim merama i instrumentima koje različiti tipovi funkcionalno urbanih područja omogućavaju. Osim toga, logička i uslovljena veza gradova sa svojim okruženjem najprirodniji je osnov za formiranje mezo nivoa teritorijalne organizacije, a u budućnosti prilika da se administrativni regioni (sa jasnom granicom i upravom) obrazuju približno u skladu sa stvarnim ili planiranim razvojnim tokovima u prostoru.

### Literatura:

- Vresk (1987): Milan Vresk, „Metropolitanske regije u sistemu regionalizacije“, *Dela 4 – Teorija i metodologija regionalne geografije*, Ljubljana: Odelek za geografiju Filozofske fakultete, Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani.
- Graute (1998): Ulrich Graute (ed.), *Sustainable Development for Central and Eastern Europe*, Dresden: Springer.
- ESDP (1999): *European Spatial Development Perspectives*, Potsdam.
- *Prostorni plan Republike Srbije* (2010), Beograd: Republička agencija za prostorno planiranje.
- *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije – Nacrt* (2009), Beograd: Republička agencija za prostorno planiranje.
- Tošić, Nevenić (2007): Dragutin Tošić, Marija Nevenić, „Dnevni urbani sistem – prostorni izraz dnevne migracije stanovništva“, časopis *Demografija*, Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu – Institut za demografiju.
- Šećerov (2007): Velimir Šećerov, *Mogućnost unapređenja strateškog planiranja gradova i njihovih regiona u Republici Srbiji*, Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Šećerov, Nevenić (2009): Velimir Šećerov, Marija Nevenić, „Model funkcionalnih urbanih područja u Srbiji danas“, *Regionalni razvoj, strateško planiranje i upravljanje*, Beograd: IAUS.

- 1 MEGA – Evropska metropolitanska područja rasta/razvoja.
- 2 U Evropi trenutno postoji 5 gradova na nivou MEGA1 i još 71 grad u ostalim kategorijama MEGA. Beograd je trenutno u kategoriji MEGA4, sa težnjom prelaska na viši nivo, MEGA3. U EU je blizu 1.600 FUP (ESPON, 2006).
- 3 Za svaki FUP u EU su tako izračunate izohrone, kao granice područja koja su 45 minuta vožnje automobilom udaljena od njenog centra. Dobijena područja označena su kao **potencijalno urbani strateški horizonti – PUSH** (*Potential Urban Strategic Horizons*). Na osnovu devet pokazatelja uočeno je da je oko 66% EU pokriveno PUSH.
- 4 PPRS iz 1996. godine je teritoriju Srbije podelio na funkcionalne regione tako da oni obuhvataju 100% Republike. Napravljen je pokušaj da se funkcionalnom regionalizacijom obuhvati svako veće naselje sa svojim gravitacionim područjem, što je današnjom praksom modifikovano.
- 5 U slučaju opština Indija, Opovo i Žabalj, koje znatno gravitiraju ka dvama centrima, Beograd–Novi Sad, Beograd–Pančevo, odnosno Novi Sad–Zrenjanin, izvršena je *podela* stanovnika opštine shodno učešću dnevnih migranata i pripojena jednom i drugom centru rada.



Ivana Radić Milosavljević

## Tipične nadležnosti regiona: evropska iskustva

Mogu li se preuzeti iskustva evropskih država?

**P**raksa regionalnog organizovanja u evropskim državama je toliko bogata i raznovrsna da predstavlja dovoljan poligon i za jednu ozbiljniju uporednu analizu nego što dozvoljava obim ovog članka. Međutim, ova šarenolikost rešenja usvojenih u državama Evrope u pogledu uspostavljanja i funkcionisanja regionalnog nivoa vlasti istovremeno otežava, mada ne onemogućava, svaki poduhvat izvođenja zajedničkih karakteristika i zaključaka o postojanju tipičnih poslova koji se obavljaju na ovom nivou. Stvar je još komplikovanija kada se ima u vidu da se status regiona razlikuje ne samo od države do države već da i unutar jedne države postoje regioni sa različitim ustavnim položajem i nadležnostima (*asimetrični regionalizam*).

**Česta zabluda koja se pojavljuje u zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u EU jeste ona o neophodnosti regionalizacije zemlje zbog mogućnosti da se koriste evropski fondovi**

U ovom smislu indikativan je primer Finske, gde postoje takozvane zajedničke opštinske vlasti, kao što su 19 regionalnih saveta. Regionalni saveti su tela zajednička za više opština koja za te opštine vrše nekoliko poslova, kakvi su regionalno planiranje i implementacija evropskih strukturnih fondova. Oni međutim, za razliku od opština koje ih finansiraju, ne predstavljaju formu lokalne samouprave. Pored ovoga, u Finskoj funkcioniše jedan eksperimentalni region, tj. regionalni savet (Kainuu), koji, za razliku od ovih prethodnih, ima neposredno izabrane organe vlasti i nešto više nadležnosti (na primer, u oblasti obrazovanja i socijalne i zdravstvene zaštite), ali takođe nema pravo prikupljanja sopstvenih dažbina. Na nivou pokrajina (u Finskoj ih je ukupno šest), kao još jedan poseban slučaj izdvajaju se Olandska ostrva kao autonomna pokrajina sa sopstvenom zakonodavnom i izvršnom vlašću i finansijskom samostalnošću. Ostalih pet administrativnih pokrajina su zapravo forma dekoncentracije vlasti i od 1. januara 2010. godine prelaze u status regionalnih agencija državne uprave.

Status u ustavnom sistemu, pa i obim nadležnosti regiona, pre svega će zavisi od opredeljenja države u pogledu tipa političko-teritorijalne organizacije, koja je, opet, uslovljena i oblikovana njenim istorijskim, političkim, ekonomskim, kulturnim ili etničkim karakteristikama, a i ova lista time nije zaključena. Moguće je u evropskim državama identifikovati različite tipove regionalizacije koristeći se različitim kriterijumima. Tako, na primer, prema putevima nastanka, pojedini autori identifikuju tri tipa, dok drugi opet, prema stepenu autonomije, nalaze dva oblika regionalizacije.<sup>1</sup> U relevantnim dokumentima Saveta Evrope može se pronaći čak šest modela regionalne samouprave, ali je ovde važno napomenuti da se u njima pojam regiona razume široko i podrazumeva i federalne jedinice u federacijama.<sup>2</sup>

Regionima se u različitim državama daju i različiti nazivi (pokrajine, provincije, regije, županije, vojvodstva, srezovi, oblasti itd.), koji su toliko raznovrsni da po samom nazivu nije moguće odrediti kakvi su obim i priroda nadležnosti regiona i nivo njihove autonomije u odnosu na centralnu vlast, ali i odnos prema lokalnoj samoupravi. Za to je neophodno napraviti uvid u ustavno-pravne sisteme država.

Nadležnosti regiona se prevashodno definišu unutrašnjim pravom i to ponekad najvišim pravnim aktima (ustavom ili ustavnim zakonom) i najvišim pravnim aktom samih regiona (najčešće statut). Ima, međutim, zemalja gde se najvišim pravnim aktom države propisuje samo pravo ili mogućnost obrazovanja regiona, a onda zakonima ova materija preciznije uređuje. Postoje, ipak, i međunarodni dokumenti koji su posvećeni ovoj materiji, i odmah treba reći da Savet Evrope i tela koja funkcionišu pod njegovim okriljem prednjače u „regulisanju“ pitanja iz oblasti lokalne i regionalne demokratije. Važno je napomenuti da su ovi dokumenti najčešće u formi deklaracija i preporuka, pa i izveštaja, odnosno ne predstavljaju pravno obavezujuće akte, pa samim tim za njihovo eventualno nepoštovanje države potpisnice ne bi snosile pravne sankcije. Međutim, oni nose izvestan politički i moralni značaj, imajući u vidu broj država koje su ih usvojile i putem njih izrazile svoje stanovište o principima i pravcima u kojima žele da se kreće materija obuhvaćena ovim dokumentima.

Ne postoji, dakle, univerzalan recept za obrazovanje i utvrđivanje nadležnosti regiona koji bi mogao da važi za sve

države i sve slučajeve regionalizacije. Zato nije moguće niti korisno prosto prekopirati model u pogledu obima nadležnosti i statusa regiona iz jedne u drugu državu. Ono što jeste moguće, međutim, jeste učenje iz iskustava drugih država o načinima na koje se obavljaju određeni poslovi na regionalnom nivou, uzimajući u obzir sve političke, ekonomske, istorijske i druge specifičnosti datih država.

Postoje, takođe, neki osnovni principi kojima bi države trebalo da se vode prilikom određivanja nadležnosti regiona. Jedan takav princip je i princip supsidijarnosti, koji podrazumeva da se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Ovaj princip pretpostavlja nadležnost u korist nižih nivoa vlasti, dok centralni nivo vlasti treba da obavlja samo one poslove koje nije moguće ili nije svrsishodno preneti.

## Postoje li međunarodni uslovi u pogledu statusa i nadležnosti regiona?

Već je pomenuto da se nadležnosti regiona uređuju prevashodno unutrašnjim pravom, međutim, postoji i izvestan broj međunarodnih dokumenta u kojima su učinjeni pokušaji uvođenja zajedničkih standarda ili smernica pri regionalizaciji država. Ukoliko se analiziraju relevantni međunarodni dokumenti u oblasti lokalne i regionalne demokratije u najširem smislu, uočava se da oni na jedan uopšten način govore o pojmu, statusu i nadležnostima regiona prepustajući unutrašnjem pravu detaljnije regulisanje. Ono što je važno naglasiti jeste da su prema svim usvojenim međunarodnim aktima države slobodne da samostalno uređuju svoju teritorijalnu organizaciju i da u pogledu ovog pitanja ne postoje nikakvi propisani obavezujući uslovi. Tako, na primer, Deklaracija o regionalnoj samoupravi iz Helsinkija (2002), koja je usvojena na sastanku ministara nadležnih za lokalnu i regionalnu upravu, govori o potrebi donošenja jednog evropskog pravnog instrumenta kojim će se usvojiti zajednički principi za regionalnu samoupravu, ali istovremeno uvodi i takozvane „sigurnosne kočnice“, kojima se obezbeđuje poštovanje suvereniteta, identiteta i slobode država da uređuju sopstvenu unutrašnju organizaciju, kao i pravo svake države da odluči da li će uopšte uspostaviti regionalni nivo vlasti.<sup>3</sup>

Pored ovoga, neki međunarodni dokumenti, posebno oni koje su usvojile organizacije samih regionalnih vlasti,



nastoje da taksativno navedu poslove koji bi se mogli svrstati u tipične za regionalne samouprave. Primer takvog dokumenta je Deklaracija o regionalizmu u Evropi, koju je usvojila Skupština evropskih regiona. U dodatku članu 3. ove deklaracije kao tipične nadležnosti navode se: regionalna ekonomska politika, regionalno planiranje, izgradnja i stambena politika, telekomunikacije i saobraćajna infrastruktura, energetika i ekologija, poljoprivreda i ribarstvo, obrazovanje na svim nivoima, univerziteti i istraživanja, kultura i mediji, javno zdravlje, turizam, slobodno vreme i sport, policija i javni red. Slično ovome, ali ipak nešto opreznije, Nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji, koji je sačinio Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, u članu 29. navodi sledeće oblasti nadležnosti regiona: promovisanje regionalne kulture i zaštita i jačanje

## Kakvo je stvarno stanje u državama Evrope?

Iako bi se moglo reći da su navedene oblasti zaista tipične za većinu regiona, one su ipak uopšteno definisane. Naime, ukoliko bi se napravio jedan iole ozbiljniji uvid u stvarne nadležnosti regiona u pojedinim evropskim državama, odmah bi se uočile znatne razlike u načinima na koje se navedeni poslovi vrše. S obzirom na to da se pojam regiona definiše veoma široko, ovde je potrebno napomenuti da posebno velike razlike postoje između regiona u unitarnim državama, kakva je, na primer, Holandija, i onih koji su deo regionalnih država, od kojih se Italija i Španija najčešće navode kao tipični primeri. Primera radi, u oblasti policije i održavanja javnog reda u Finskoj, kao unitarnoj



kulturnog nasleđa regiona, uključujući regionalne jezike, regionalni ekonomski razvoj, socijalnu politiku i javno zdravlje, promovisanje socijalne kohezije unutar regiona, uravnotežen razvoj na teritoriji regiona, zaštitu i unapređenje prirodnih resursa i biodiverziteta i održivi razvoj.<sup>4</sup>

državi (ne uzimajući Olande u obzir), postoje pokrajinske policijske komande koje funkcionišu pod upravom finskog Ministarstva unutrašnjih poslova (dekoncentracija vlasti), dok Olandska ostrva u ovoj zemlji imaju nezavisnu policijsku jedinicu koja je odgovorna Olandskim vlastima.

U Italiji, pored nacionalne i opštinskih, postoji ponegde i pokrajinska policija, ali joj je delokrug rada sveden na sprovođenje zakona u oblasti lova i ribolova i, ponegde, zaštite životne sredine. U Republici Češkoj ne postoje posebne regionalne policije već je nacionalna policija odgovorna za održavanje javnog reda i krivične istrage u celoj zemlji.<sup>5</sup> Ukoliko se osvrnemo na oblast obrazovanja, i ovde ćemo uočiti znatne razlike između regiona različitih država, gde pojedini regioni imaju nadležnost na svim nivoima obrazovanja, dok je neki imaju samo u nekoj od faza (npr., predškolsko obrazovanje, osnovno i srednje obrazovanje, obrazovanje odraslih i sl.) ili vrše samo neke poslove vezane za obrazovanje (npr., održavanje zgrada obrazovnih institucija, prevoz učenika, plate nastavnog i nenastavnog osoblja itd.). U Italiji, na primer, centralni nivo vlasti je zadužen za opšta pitanja i propisivanje minimalnih standarda u oblasti obrazovanja, dok je regionima prepušteno njihovo sprovođenje (tzv. podeljene ili konkurentne nadležnosti). Regioni međutim, imaju izvornu nadležnost u oblasti profesionalnog usavršavanja i obuke. U Holandiji je nadležnost u oblasti obrazovanja koncentrisana na centralnom nivou vlasti, koji je zadužen za kontrolu, strukturiranje i finansiranje čitavog obrazovnog sistema, dok je lokalna samouprava nadležna za određene povezane poslove u oblasti primarnog i sekundarnog obrazovanja, a regionalni nivo (pokrajine) obavlja poslove nadzora i ulogu žalbenog tela za privatne škole u odnosu na odluke opštinskih vlasti.<sup>6</sup>

## Deklaracija o regionalnoj samoupravi iz Helsinkija govori o potrebi donošenja evropskog pravnog instrumenta kojim će se usvojiti zajednički principi za regionalnu samoupravu, uz istovremeno poštovanje suvereniteta, identiteta i slobode država da uređuju sopstvenu unutrašnju organizaciju

Da stvar bude komplikovanija, u nekim od ovih oblasti regioni će imati izvornu (sopstvenu) nadležnost, definisanu ustavom ili zakonom, a u nekim poverenu, kada im centralni nivo vlasti prenosi poslove iz svog delokruga, ali i materijalna sredstva u svrhu njihovog vršenja. Unutar jedne oblasti (na primer, javnog zdravlja ili obrazovanja) regioni mogu imati podeljenu ili konkurentnu nadležnost sa centralnim nivoom vlasti, kada uglavnom sprovede opštije propise usvojene na višem nivou vlasti. Pored svega ovoga, regioni mogu odlučiti da i sami određene poslove iz svog izvornog delokruga poveru lokalnim samoupravama na svojoj teritoriji. Ponegde postoje administrativni regioni, gde se zapravo ne radi o regionalnoj samoupravi već o takozvanoj dekoncentraciji vlasti, kada centralni nivo vlasti (to jest pojedina ministarstva) osniva svoje podružnice koje obavljaju određene državne poslove na nivou bližem građanima.

Ustav Italije, na primer, pored isključivih ili ekskluzivnih nadležnosti države, u članu 117. predviđa postojanje takozvane konkurentne nadležnosti. Primeri oblasti u kojima postoji konkurentna nadležnost su: međunarodni odnosi regiona, kao i odnosi sa EU, spoljna trgovina, zdravstvena zaštita, sport, velike transportne i navigacione mreže, štedionice, ruralne banke, regionalne kreditne institucije itd. U ovim oblastima je predviđeno da centralni nivo vlasti usvaja samo osnovne principe, a da regioni imaju ovlašćenje da usvajaju zakonodavne akte. Takođe, nakon navođenja ekskluzivnih nadležnosti države i konkurentnih nadležnosti, isti član Ustava Italije predviđa da regioni imaju nadležnost u svim onim predmetima koji izričito ne spadaju u državno zakonodavstvo.

### Da li su regionalizacija i obim nadležnosti regiona uslov evropskih integracija?

U javnosti se povremeno mogu čuti tvrdnje da je regionalizacija zemlje neophodan uslov za pristupanje ili bar način da se ubrza proces pridruživanja ili pristupanja Evropskoj uniji. Još jedna česta zabluda koja se provlači u zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo jeste ona o neophodnosti regionalizacije zemlje zbog mogućnosti da se koriste fondovi Evropske unije. Ovde se, međutim, ne radi o regionima kao posebnim

nivoima samouprave, već o statističkim regionima, koji mogu postojati i u državama koje nemaju regionalni nivo vlasti ili nemaju regione na čitavoj svojoj teritoriji. Upravni okruzi kao forma dekoncentracije vlasti se takođe mogu uzeti kao jedinice koje će predstavljati statističke prostorne jedinice u ovom smislu, a one se mogu dobiti i spajanjem nekoliko manjih teritorijalnih jedinica, na primer, lokalnih samouprava. Shodno tome, ovi regioni ne moraju imati političke ili administrativne strukture, izvorne nadležnosti, niti sopstvene finansije, a posebno ne moraju zadovoljiti nikakve kriterijume po pitanju tipičnih nadležnosti koje se u njima obavljaju. Statistički regioni se formiraju tako što se određena geografska oblast (obično zaokružena ekonomska, istorijska, geografska i sl. celina) zavisno od svoje veličine, koja se utvrđuje prema broju stanovnika, klasifikuje u jednu od tri kategorije – NUTS I, NUTS II ili NUTS III (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*). Ova klasifikacija služi prvenstveno u statističke svrhe, za prikupljanje i obradu podataka o razvijenosti pojedinih oblasti unutar EU, njihovo upoređivanje i, konačno, kreiranje politika prema njima.

Treba posebno naglasiti da Evropska unija nema nikakvih posebnih uslova u pogledu političko-teritorijalne organizacije država koje joj pristupaju, pa stoga ni delokruga nadležnosti njihovih regionalnih ili lokalnih vlasti. Jedini postojeći uslov koji bi se eventualno mogao ovde primeniti jeste politički uslov iz tzv. Kriterijuma iz Kopenhage na (1993), koji podrazumeva obezbeđivanje stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava i poštovanje manjina. Takođe, mogao bi biti relevantan i takozvani Madridski kriterijum (1995), koji zahteva da zemlja ispuni uslove za integraciju prilagođavanjem svojih administrativnih struktura, što podrazumeva transponovanje i sprovođenje prava EU preko odgovarajućih administrativnih i pravosudnih struktura. Treba

dodati da u pitanju mogu biti i regionalne strukture, ukoliko ih država koja pristupa ima.

Neko bi na ovom mestu možda stavio primedbu da je decentralizacija, pa i regionalizacija, jedno od obeležja po kojem možemo oceniti stanje demokratije u nekoj zemlji. Međutim, bilo bi pogrešno izvesti zaključak da su regionalne države „demokratskije“ od onih koje uopšte nemaju ovaj nivo vlasti ili u kojima je stepen autonomije regiona ili obim poslova koji se u njima obavlja manji (unitarne države sa regionima ili bez njih). To bi nas odvelo u pogrešku da je, na primer, jedna unitarna Holandija (iako regionalizovana) ili Francuska manje demokratska od Španije ili Italije, koje se uzimaju kao primeri regionalnih država. Iako regionalizacija može predstavljati formu decentralizacije, ona takođe može voditi i u centralizaciju, ako podrazumeva uzimanje nadležnosti od lokalnih samouprava u korist regiona. Takođe, dovoljan stepen decentralizacije i prenošenja odlučivanja na nivo bliži građanima, pa time i proširenje demokratske osnove usvojenih odluka i procedura može da se ostvari i u unitarnoj državi sa jakom lokalnom samoupravom. Regionalni nivo upravljanja bi trebalo uvoditi tamo gde postoje izvesne ekonomske, političke, kulturne ili kakve druge specifičnosti koje bi mogle biti zadovoljene takvom vrstom samouprave, a te specifičnosti i potrebe će umnogome odrediti i obim poslova koji se u regionima obavljaju. Shodno rečenom, još jednom se može zaključiti da stepen autonomije i obim i vrsta poslova koji će se primeniti u regionalizaciji jedne zemlje nije moguće niti svrsishodno prekopirati iz druge države, pa makar ona bila i evropska. Ono što je moguće jeste učiti iz prakse i iskustava država sa različitim političko-teritorijalnim uređenjem i primeniti to znanje kod određivanja nadležnosti i ovlašćenja različitih nivoa vlasti, vodeći računa o svim specifičnostima koje karakterišu kako zemlje čija se iskustva proučavaju tako i one koje se tek regionalizuju.

1 Za prvu podelu videti: Zoran Vacić, Boško Mijatović, Aleksandar Simić i Zorica Radović, *Regionalizacija Srbije*, Centar za liberalno-demokratske studije, 2003. Za drugu podelu: Marijana Pajvančić, *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2009.

2 *European Practice and Recent Developments in the Field of Regional Self-Government, addendum: Update of the Syntheses and Overviews of Models of Regional Self-government Developed in the Study Produced for the Helsinki Ministerial Conference*, EUROPEAN COMMITTEE ON LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY (CDLR), Strasbourg, CDLR(2007)69, 21 December 2007.

3 *Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional government*, 13th Session, Helsinki, 27–28 June 2002, COE, MCL-13 (2002) 8 final.

4 *The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), Draft European charter of regional democracy*, <http://www.coe.int/congress>.

5 Za dobar prikaz po zemljama u ovoj oblasti videti: <http://polis.osce.org/countries/>.

6 Za pregled obrazovnih sistema u evropskim zemljama videti: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php).



Dragan Spirić

# Finansiranje regiona i regionalnih projekata

## Odnos lokalnih, regionalnih i centralne vlasti

U svim demokratskim političkim sistemima jedno od najznačajnijih pitanja jeste pitanje kvaliteta odnosa centralne, regionalne i lokalne vlasti. Ovaj odnos je poprimao različite oblike, od partnerskog odnosa do funkcionalne integrisanosti i marginalizacije regionalnih i lokalnih nivoa. Uvid u sadašnje stanje odnosa pokazuje da što je jedno društvo razvijenije, to je veća njegova spremnost i uverenost u svrsishodnost jačanja lokalne i regionalne autonomije, uz uvažavanje državno-tradicionalnih specifičnosti, za šta je Srbija u ovom trenutku dobar primer, sa presedanima u razrešavanju čak i teritorijalnih pitanja.

Region se može prostirati na teritorije više zemalja, ali može obuhvatati i samo deo jedne zemlje. Čini se da se najpotpuniji odgovor na pitanje šta su regioni, može pronaći u aktima koje usvaja Savet Evrope, kao što su **Evropska povelja o regionalnoj autonomiji**, **Helsinška deklaraciji o regionalnoj samoupravi** i **Evropska povelja o regionalnoj demokratiji**.

## Značajni izvori finansiranja projekata za uravnoteženje regionalnog razvoja su koncesije, javno-privatna partnerstva, aktiviranje imovine i industrijskih zona, jačanje zadružnog pokreta i udruživanja, kao i privatizacija

Za Srbiju, kao državu suočenu sa jakim dezintegrativnim procesima, svakako je jedan od najvažnijih delova pomenutih deklaracija onaj koji govori o lojalnosti regija po pitanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta države kojoj pripadaju. Istovremeno treba imati u vidu da, posle razrešenja tog prethodnog pitanja, u smislu nezadiranja u suverenitet i teritorijalni integritet, regionalna autonomija ima značajan potencijal u razvoju demokratije, a da se puni efekti ostvaruju primenom mera solidarnosti između raznih regija u cilju ostvarenja uravnoteženog razvoja.



## Institucionalni okvir regionalne politike EU

Ključnu ulogu u sprovođenju regionalne politike imaju **Evropska komisija, Savet ministara, Evropski savet i Evropski parlament**, koji razmatraju, odobravaju i usvajaju preporuke i obavezujuće akte, strateške programe, prate sprovođenje, učestvuju u izradi programskih dokumenata i nadziru sprovođenje i način korišćenja odobrenih finansijskih sredstava.

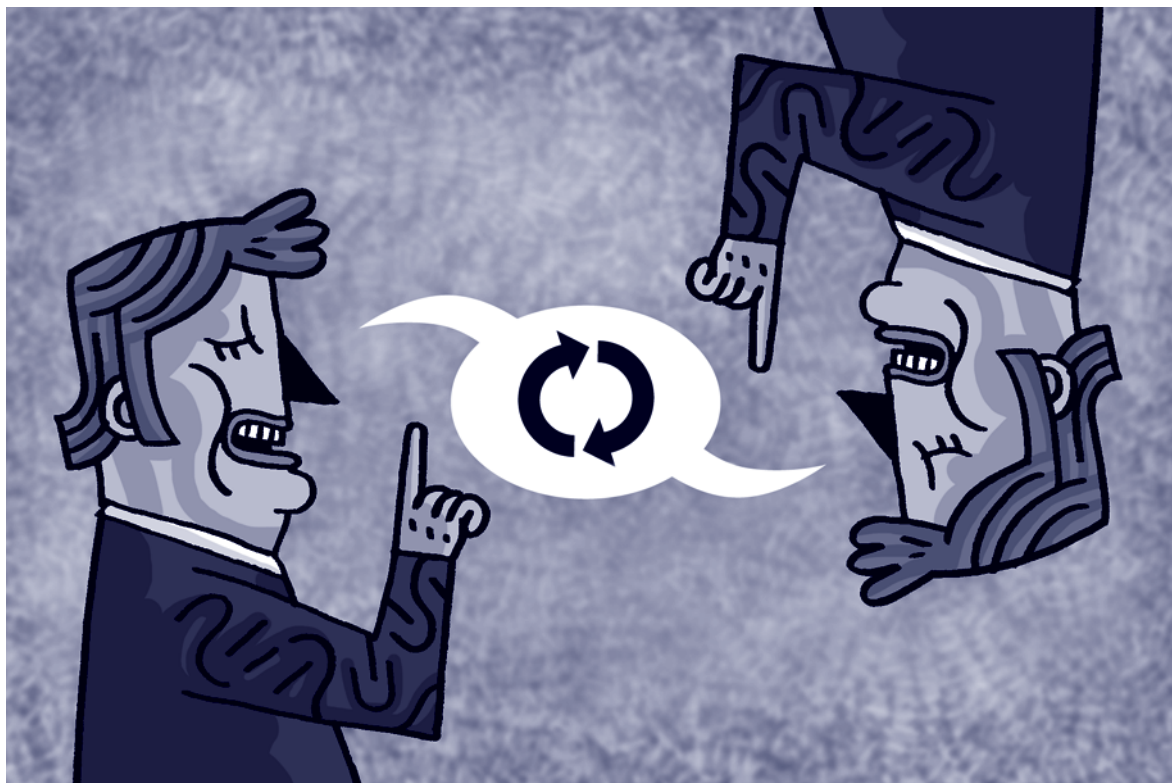
Pored navedenih, postoje i institucije osnovane sa ciljem predstavljanja regionalnih i lokalnih interesa, od kojih su najvažnije **Savet opština i regiona Evrope, Skupština evropskih regiona i Komitet regiona**. U Briselu deluje preko 200 regionalnih predstavništva kako bi što neposrednije saradivali sa institucijama EU radi ostvarenja specifičnih regionalnih interesa. Sa druge strane, u svim državama postoje odgovarajuće nacionalne strukture, čiji model se razlikuje od države do države, a zadužene su za sprovođenje regionalne politike EU.

## Regionalna politika Srbije

Pitanje regionalnog razvoja, a pre svega ravnomernog regionalnog razvoja, u Srbiji je ustavna kategorija. Naime, u Ustavu RS, osim što je u članu 12. propisano da je „*državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu*“ i da to pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu „*podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti*“, u članu 94. propisuje se ujednačavanje razvoja: „*Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom*“.

U članu 97. tački 12. Ustava navodi se kao nadležnost Republike da „*uređuje i obezbeđuje razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja*“.

Istovremeno, u sedmom delu, koji obrađuje teritorijalno uređenje, Ustav ne propisuje regione, već pokrajinsku



autonomiju i lokalnu samoupravu, ali je važno da propisuje finansijsku autonomiju autonomnih pokrajina. Zakonom se određuje učešće pokrajina u delu prihoda republičkog budžeta, a u članu 184. Ustava propisuje se i najmanje učešće budžeta AP Vojvodine u budžetu Republike Srbije od 7%, s tim što se tri sedmine budžeta AP Vojvodine koriste za finansiranje kapitalnih rashoda.

Prvi dokument za regulisanje ravnomernog regionalnog razvoja koji je Srbija usvojila bila je **Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine**. U strategiji se definišu osnovni prioriteti regionalnog razvoja. Strategija predviđa tri ključne aktivnosti politike regionalnog razvoja: određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja i statistička regionalizacija područja (NUTS II i III), definisanje razvojnih politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja i formiranje institucija, odnosno struktura za sprovođenje strategije.

**Zakonom o regionalnom razvoju** Srbija je podeljena na pet statističkih regiona, a vlada je utvrdila oblasti unutar regiona. Propisani su pokazatelji stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava, razvrstavanje, razvojni dokumenti, subjekti regionalnog razvoja (Nacionalni i regionalni razvojni saveti, Nacionalna i regionalne razvojne agencije), mere i podsticaji i izvori finansiranja.

**Zakon o finansiranju lokalnih samouprava** ne bavi se finansiranjem regiona, a za finansiranje opština propisuje da one imaju pravo na izvorne i ustupljene prihode i transfere. Međutim, ne omogućuje predvidivost prihoda i budžetiranja, niti njihovu dovoljnost jer prenos nadležnosti često nije praćen prenosom sredstava.

**Zakon o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njenih država članica i RS** ističe značaj politike regionalnog razvoja i mera za njeno sprovođenje u procesu evropskih integracija.

Regionalni razvoj kao prioritet, u smislu izjednačavanja stepena razvijenosti, obrađen je u mnogim drugim aktima, kao što su: **Strategija za smanjenje siromaštva, Nacionalna strategija za pristupanje Srbije EU, Strategija za privlačenje stranih investicija** itd.

## Regionalne finansije prema evropskim poveljama i deklaracijama o regionima

U članu 14. **Evropske povelje o regionalnoj autonomiji** navedena su načela finansiranja koja polaze od opštih budžetskih zahteva o predvidivosti prihoda koji moraju biti u srazmeri sa nadležnostima, kao osnovama za vođenje sopstvene politike. Takođe, na liniji najpoželjnije strukture prihoda je i norma iz tačke 3. da većina sredstava regije treba da proizlazi iz **sopstvenih prihoda**, kojima mogu slobodno raspolagati. Sopstveni prihodi se sastoje uglavnom od poreza, taksi i doprinosa koje regije imaju pravo da ubiraju, u granicama ustava ili zakona (član 15). Stepem učešća izvornih prihoda svakog budžeta mera je njegove održivosti, jer su svi elementi pod kontrolom regiona. Regije moraju imati mogućnost da određuju stope regionalnih poreza i taksi.

Osim sopstvenih prihoda, povelja definiše i druge izvore prihoda, kao što su **transferi i subvencije**, i to kao namenske. Transferi moraju da se vrše prema unapred određenim pravilima zasnovanim na objektivnim, malobrojnim i reprezentativnim kriterijumima realnih potreba regija (tačka 5). Ova norma je u suprotnosti sa praksom u Srbiji, naročito princip malobrojnosti kriterijuma. U našim propisima nalaze se tako formulisani kriterijumi da formule koje se primenjuju onemogućavaju objektivno izračunavanje. Da li treba boljeg primera od činjenice da je primenom naših formula u jednom periodu Indija bila svrstana u treću grupu razvijenosti, što znači da je imala veći stepen razvijenosti jedino od devastiranih opština, kakve su Crna Trava, Trgovište i slične.

Važan izvor prihoda je i **učešće u porezima koje ubiraju druge javne vlasti**, u granicama određenim Ustavom ili zakonima, putem mogućnosti određivanja dodatnih stopa (član 15). Ovakvi prihodi, sa izvesnom apstrakcijom, mogu se odrediti kao ustupljeni prihodi. Ova rezerva je zbog činjenice da povelja i delove ovih podeljenih poreza takođe smatra sopstvenim prihodima, te normira obavezu uspostavljanja odgovarajućih postupaka konsultovanja svih regija po pitanju pravila podela i načina dodeljivanja ovih sredstava.

Spoljni izvori finansiranja regija su **kreditni na tržištu kapitala**. Radi finansiranja investicija, troškova i zajmova,

regije mogu imati pristup tržištu kapitala, pod uslovom da mogu, na osnovu svojih prihoda, dokazati mogućnosti adekvatnog garantovanja isplate duga.

Finansiranje neophodnosti uravnoteženog razvoja regiona, obezbeđuje se primenom **principa solidarnosti** (tačka 4), koji zahteva da se u okviru svake države uspostave mehanizmi za finansijsku raspodelu koji će voditi računa kako o potencijalnim prihodima tako i o rashodima svake regije, u cilju približavanja životnog standarda građana u raznim regijama.

Prema **Helsinškoj deklaraciji** regionalne vlasti imaju imovinu, administraciju i zaposlene i autonomno odlučuju o unutrašnjoj organizaciji, ali u okvirima opštih principa za državne službe (član 10). Autonomnost je takođe prisutna i u prenosu finansijskih sredstava regionalnim vlastima, što ne ograničava njihovu osnovnu slobodu da primene politiku slobodnog odlučivanja o sprovođenju svojih nadležnosti (član 12.3).

**Evropska povelja o regionalnoj demokratiji** u članu 16.5. propisuje primenu principa koneksiteta, tj. propisuje da svaki prenos nadležnosti na regionalne organe vlasti prati i transfer odgovarajućih finansijskih resursa, što je tako suprotno od naše stvarnosti. Član 34. propisuje **primenu principa propratnog finansiranja**, što podrazumeva da se gubitak u prihodu koji nastane kod regionalnih organa vlasti kao rezultat odluka donetih od strane viših organa vlasti, kojima se ukidaju ili smanjuju regionalni porezi ili se povećava poreska osnova, nadoknađuje odgovarajućim ekvivalentom u resursima.

## Finansiranje regiona u EU

Finansiranje regionalnog razvoja obavlja se preko **Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Evropskog socijalnog fonda (ESF) i Fonda za povezivanje (Kohezioni fond)**, koji treba da ostvare 3 ključna cilja – konvergenciju, tj. povećanje rasta i zaposlenosti u najnerazvijenijim državama članicama EU, regionalnu konkurentnost i zaposlenost i evropsku teritorijalnu saradnju, gde je naročito stavljen akcenat na urbani, ruralni, obalski i ekonomski razvoj i upravljanje životnom sredinom.

Osim sredstava EU, u programskom periodu od 2007. do 2013. na raspolaganju su i sredstva koja se ostvaruju putem saradnje Evropske komisije, *EIB-a*, *EBRD-a* i drugih međunarodnih finansijskih institucija, a radi finansiranja tri inicijative:

- 1. JASPERS** – namenjena za bespovratnu tehničku pomoć za regione država članica radi pripreme projektne dokumentacije za velike investicione projekte,
- 2. JEREMIE** – obuhvata zajedničke evropske resurse za mala i srednja preduzeća evropskih regiona radi njihovog boljeg pristupa finansijskim sredstvima,
- 3. JESSICA** – podrazumeva zajedničku evropsku pomoć u održivom finansiranju urbanih regiona. Ovi fondovi imaju revolving karakter, čime se obezbeđuje održivost.

**Evropska grupacija za teritorijalnu povezanost (EGTC)** je nova mera pokrenuta kako bi se podstakla saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u EU. Ova inicijativa ima pravni subjektivitet. Ciljevi ove inicijative su: olakšati i promovirati saradnju (prekograničnu, međudržavnu i regionalnu).

Za nas je naročito interesantan **Instrument za pretpri-  
stupnu pomoć (IPA)** jer ova mera zamenjuje nekadašnje programe iz kojih je Srbija ostvarivala razvojnu pomoć.

## Finansiranje regiona u Srbiji

Prema Zakonu o regionalnom razvoju izvori finansiranja regionalnog razvoja su: budžet RS, budžeti autonomnih pokrajina, grada Beograda i jedinica lokalne samouprave, pretpri-  
stupni fondovi EU, bespovratne razvojne pomoći međunarodne zajednice, razvojni krediti međunarodnih finansijskih institucija i poslovnih banaka, donacije, prilozi i pokloni i drugi izvori u skladu sa zakonom.

Analiza postojećeg mehanizma za raspodelu sredstava ukazuje na to da Strategija regionalnog razvoja Srbije kao neke od izvora finansiranja navodi: Fond za razvoj, Nacionalni investicioni plan, Nacionalnu službu za zapošljavanje i Agenciju za razvoj malih i srednjih preduzeća (sada Nacionalnu agenciju za ravnomerni regionalni razvoj). Očigledno je da se radi o mreži državnih institucija koje svakako imaju visoke troškove funkcionisanja, a jedini izvor finansiranja razvoja su budžetska sredstva. Logično

se nameće pitanje da li je neophodan toliki broj državnih službi ili je moguće makar njihovo objedinjavanje, ako ne i ukidanje. Sa druge strane, najproblematičniji su uticaji rada ovih institucija na uravnoteženje regionalnog razvoja, tj. na eliminisanje razloga njihovog postojanja. Naime, one nemaju rezultate u smanjivanju regionalnih disproporcija.

Istraživanja sprovedena u nekoliko zemalja ukazuju na to da Fondovi čiji je osnivač država, ukoliko se opredele za partnerski odnos sa privatnim, beleže bolje rezultate i veće prinose nego kada su međusobna konkurencija.

Kod partnerskog odnosa, država uz pomoć privatnih fondova zajedničkog ulaganja, formira investicioni fond

**Tabela – Odobreni krediti Fonda za razvoj Republike Srbije u periodu 2002–2006. godine i u 2011. godini**

Naziv	2002–2006		2011. godina (posle donošenja Zakona, Strategije i Izveštaja EK o povećanju neravnomernosti reg. razvoja)	
	Odobrena sredstva	% u odobrenim sredstvima Fonda	Odobrena sredstva	% u odobrenim sredstvima Fonda
UKUPNO RS	50.009.00	100%	12.619.572	100%
Grad Beograd	7.217.000	14,43%	2.638.164	20,91%
Južno-Bački	3.264.600	6,53%	779.934	6,18%
...	...	...	...	...
Pčinjski	1.413.800	2,82%	265.839	2,10%
Jablanički	1.732.100	3,46%	389.726	3,09%
Pirotski	569.800	1,14%	3.000	0,02%
Toplički	1.343.00	2,68%	587.508	4,65%

Iz tabele se jasno vidi da Fond za razvoj ne poštuje Zakon o regionalnom razvoju i potrebu ravnomernijeg regionalnog razvoja jer u 2011. godini raste učešće najrazvijenijih delova Srbije u odobrenim kreditima. Beograd i Južnobački okrug (Novi Sad) povećavaju svoje učešće sa 20,96%, na 27,09%, dok najsiromašniji okruzi (Pčinjski, Jablanički, Toplički i Pirotski) smanjuju svoje učešće sa 10,1% na 9,86%. Ovi, kao i podaci iz Strategije regionalnog razvoja pokazuju da sredstva namenjena regionalnoj politici završavaju u razvijenim opštinama, što znači da se sredstva troše nenamenski i da se o ostvarivanju ciljeva ravnomernog regionalnog razvoja ne može govoriti.

u kome ima status ograničenog partnera, dok privatni investicioni fond ima status generalnog partnera. Ovakva organizacija ukazuje na to da odluku o odabiru investicionih projekata donosi privatni investitor, pri čemu država zadržava pravo intervenisanja u situacijama u kojima je njen interes ugrožen. Prenošanjem procesa odlučivanja o odabiru investicionih projekata na privatnog investitora, država želi da izbegne ulogu za koju nema dovoljno iskustva i spreči eventualne zloupotrebe sredstava. S druge strane, prisustvo države u jednom takvom fondu ukazuje na njenu spremnost da preuzme rizike u postupku finansiranja investicionih projekata.

Finansiranje regionalnih institucija, a pre svega regionalnih agencija za regionalni razvoj svodi se na budžetska sredstva Republike i lokalnih samouprava i drugih osnivača, kao i na donatorska i programska sredstva iz evropskih fondova.

Fondove treba organizovati oslanjajući se na definisane regione i raspoložive ljudske resurse. Imajući u vidu iskustva razvijenih zemalja, ovakve vrste fondova bi trebalo organizovati u univerzitetskim centrima zbog tesnih veza koje ovi fondovi teže da razviju sa obrazovnim institucijama tokom svog postojanja i delovanja. Osnivači i akcionari regionalnih fondova mogu biti država, strani investitor, lokalne uprave, banke, penzioni fondovi, osiguravajuće kuće, pojedinci, kompanije, odnosno svi oni koji prepoznaju svoj interes u postojanju i funkcionisanju ovakvog institucionalnog investitora. Naravno,

## Mogući izvori finansiranja regionalnih projekata

Jedan od mogućih izvora finansiranja regionalnih aktivnosti su **regionalni investicioni fondovi**. **Fondovi zajedničkog ulaganja** predstavljaju institucionalne investitore.



zakonski se mora onemogućiti dokapitalizacija akcionara Fonda, ili se mora ograničiti na određen procenat.

Značajni izvori finansiranja projekata za uravnoteženje regionalnog razvoja su **koncesije, javno-privatna partnerstva, aktiviranje imovine – zgrada, hala i zemljišta uvođenjem novog sistema naplate gradske rente, kontrole promene namene poljoprivrednog u nepoljoprivredno zemljište, liberalizacija i efikasniji rad službi za izdavanje poslovnih lokacija, uređenje novih prostora za poslovno angažovanje kapitala – industrijskih zona, jačanje zadružnog pokreta i udruživanja, pre svega poljoprivrednih proizvođača, i privatizacija.**

**Ostali mogući izvori finansiranja regionalnog razvoja su: sopstvena sredstva davalaca, pretpristupni fondovi EU, bespovratna razvojna pomoć međunarodne zajednice i ostali programi EU, donacije, krediti (dugoročni, kratkoročni, mikro, start-up, meki, investicioni), lizing, osiguranje izvoza, subvencija premije, subvencionisane kamate, regres, povraćaj sredstava (refrakcija, refundacija), finansijska podrška za privlačenje investicija, učešće države u kapitalu.**

Na kraju, svi mogući oblici finansiranja regionalnih institucija, ali pre svega regionalnih projekata, više ili manje, zahtevaju odgovarajuću tehničku podršku.

## Regionalni izazovi Srbije

Najveći regionalni izazov Srbije nije neravnomeran regionalni razvoj, već **problem predstavljaju sve dublje razlike između regiona, kako je konstatovala Evropska komisija u Godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu, i potreba opreznog pristupa regionalizaciji zbog teritorijalne ugroženosti Srbije.**

Pitanje smanjivanja regionalnih disproporcija koje su evidentne između severa i Beograda, sa jedne strane, i južne i zapadne Srbije, sa druge strane, svakako je važan problem regionalnog uravnoteženja. Za njim ne zaostaje ni pitanje identifikovanih razlika između urbanih i ruralnih područja. U Strategiji za smanjenje siromaštva potvrđeno je da južnu i deo zapadne Srbije karakteriše siromaštvo duplo veće od republičkog proseka. Pomenuti problem

nije novina već tradicija u ekonomskoj istoriji Srbije, bilo kao samostalne države bilo kao konstitutivne jedinice neke od država koje više ne postoje. Jedan od glavnih napora koji se mora učiniti jeste **da se izmeni tradicionalni, neefikasni sistem finansiranja regionalnog razvoja, koji je već godinama pod uticajem kratkoročnih političkih trgovina i kompromisa.** Budući sistem finansiranja mora biti u skladu sa sistemima koji su razvijeni u privredama koje nemaju ili su svele na minimum regionalne disproporcije, uz povećanje efikasnosti u korišćenju sredstava namenjenih za podsticanje regionalnog razvoja.

## Evropska povelja o regionalnoj demokratiji propisuje da svaki prenos nadležnosti na regionalne organe vlasti prati i transfer odgovarajućih finansijskih resursa, što je daleko od naše stvarnosti

Verovatno najznačajniji instrument za uravnoteženje regionalnog razvoja je **fiskalna politika.** U Srbiji, međutim, fiskalna politika do sada nije u dovoljnoj meri uvažavala regionalni aspekt razvoja, što je, pre svega, posledica nepoštovanja regionalne politike (ako postoji) i strategije smanjenja regionalne neujednačenosti zemlje. Mogući fiskalni prioriteti koji bi doprineli postizanju ravnomernog regionalnog razvoja su: poreske olakšice za nerazvijena područja, transparentniji i pravedniji sistem transfera, kreiranje jednostavnog (jedan, lako izračunljiv kriterijum) sistema horizontalnog izjednačavanja, bolja dostupnost budžetskih sredstava, jačanje Komisije za finansiranje lokalne samouprave, fiskalna decentralizacija, razvijanje kapaciteta lokalne samouprave za privlačenje investicija i rešavanje problema nezaposlenosti.

Problem sa kojim se treba izboriti je **nedovoljna širina i dubina finansijskog tržišta** koje bi na tržišnim principima finansiralo projekte koje su važni za svaki region po naosob. U uslovima skupih bankarskih kredita i potpunog odsustva berze kao izvora kapitala jasno je da se mora

razviti poseban oblik institucija koje će biti nosioci finansiranja regionalnog razvoja Srbije. Takođe, očekuje se da opštinske obveznice doprinesu razvoju tržišta kapitala i berze u Srbiji.

Izazov u budućem periodu je i vertikalna koordinacija. U pogledu vertikalne koordinacije, u većini evropskih zemalja danas postoje određeni mehanizmi konsultovanja lokalnih od strane centralnih vlasti u pogledu izmena propisa ili u postupku donošenja budžeta. U konsultacijama uglavnom učestvuju asocijacije lokalnih vlasti. U mnogim državama postoje formalne strukture za konsultovanje (konferencije, komisije, radne grupe i sl.) koje se periodično sastaju (godišnje, polugodišnje). U većini zemalja ti mehanizmi su zasnovani na sporazumima između različitih nivoa vlasti. Međutim, ti sporazumi imaju jaču snagu – pravnu ili faktičku – od onih koji su zaključeni između srpske asocijacije lokalnih vlasti i raznih državnih organa. Sa druge strane, postoje primeri regulisanja zakonima ili propisima slične snage (npr. poslovníkom parlamenta). Propisima koji uređuju zakonodavni postupak trebalo bi definisati obavezne korake u donošenju odluka (zakona i drugih propisa i strateških dokumenata), koji uključuju učesće

odgovarajućih organa državne uprave, službi i tela vlade (kao oblika horizontalne koordinacije) i asocijacija lokalnih vlasti (vertikalna koordinacija). Obavezni mehanizmi vertikalne koordinacije, odnosno konsultovanja lokalnih nivoa vlasti mogu se predvideti i zakonom o lokalnoj samoupravi. Trebalo bi definisati odluke koje nije moguće doneti bez učešća predstavnika lokalnog nivoa, odnosno mehanizme kojima bi predstavnici tog nivoa mogli da pokrenu obavezne konsultacije u pogledu određenih pitanja.

Problem treba rešiti u što skorijem periodu kako kritičari ne bi nastavili da umanjuju demokratski potencijal regionalnog nivoa vlasti postavljanjem pitanja: koliko košta? Tačnije, oni postavljaju pitanje: da li su koristi od regionalnog nivoa vlasti veće od njegove cene? Postavlja se i pitanje: zar nije moguće slične efekte postići jačanjem postojećih, lokalnih institucija? Postavlja se i pitanje da li je to još jedan način kojim birokratija sebi daje važnost i izmišlja poslove i samim tim i razloge za postojanje. Situaciona analiza svake države je neophodan preduslov za adekvatne odgovore. Situaciju u Srbiji karakteriše postojanje okruga, koji imaju male nadležnosti, ne koštaju puno, ali i ne daju nikakve efekte.

#### Literatura

- Analiza značaja Evropske povelje o regionalnoj autonomiji, Živković J, 2009.
- European Charter of Regional Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Council of Europe, 1997.
- European Charter of Regional Democracy, Recommendation 240, The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2008.
- Evropska unija – Kratak pregled finansiranja, 2006.
- Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik RS, broj 51/09 i 30/10.
- Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, SE i SKGO, 2007.
- Razvoj regionalne politike u EU, NARR.

- Regionalizacija u Evropi – nema jedinstvenog modela, Šuput D, 2011.
- Regionalna politika Evropske Unije kao motor ekonomskog razvoja, Mirić O, 2009.
- Regionalisation in Europe, Parliamentary Assembly, Report of Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, 2007.
- Strategija regionalnog razvoja Srbije 2007–2012. godine, Vlada Republike Srbije.
- Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, broj 83/06.
- Uporedna iskustva lokalnih samouprava, Damjanović M, Magna Agenda, 2002.
- Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi, nezvanični prevod.
- Finansiranje regionalnog razvoja Srbije, Makojević N, Rosić B, Ekonomski fakultet Kragujevac.



Šef Tima za regulatorne reforme u privredi Projekta za bolje uslove poslovanja  
Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID/BEP)

Dušan Vasiljević

## Sopstveni prihodi regionalnog nivoa vlasti – primer Španije

Tendencija sve većeg prenošenja nadležnosti za pružanje javnih usluga sa viših na niže organe vlasti nameće potrebu iznalaženja optimalnih rešenja za finansiranje tih poslova. Opcija za finansiranje ima mnogo, ali modela koji su se pokazali uspešnima u praksi ima znatno manje. U ovom radu smo se opredelili za analizu slučaja Španije, zemlje čiji proces regionalizacije ne prestaje da inspiriše analitičare i praktičare u oblasti javnih politika.

### Uvod

Prihodi za koje Roj Bal i Ričard Bird<sup>1</sup> navode da su pogodni za finansiranje nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti zasnovano na sopstvenim prihodima jesu porez na imovinu, porez na motorna vozila, prirezi na poreze od prihoda, a u nekim slučajevima i regionalni PDV i pažljivo dimenzionirani lokalni porez na privredne subjekte. Alternativa ovim sopstvenim prihodima kao izvorima finansiranja regionalnih vlasti postoji i često se primenjuje – radi se o transferima, odnosno grantovima centralnih vlasti.

Izraz *sopstveni prihodi* u ovom kontekstu koristimo da označimo one prihode kod kojih subnacionalni nivo vlasti ima ovlašćenje da utvrdi stopu, odnosno osnovicu tog

poreza. Čak i u slučajevima kada regionima ne pripada ceo iznos naplaćenih sredstava, određeni porez se može smatrati sopstvenim ako region ima pravo da utvrdi osnovicu. Sopstveni prihodi regiona imaju smisla samo ako su sledeća dva uslova ispunjena i uvek kada su ti uslovi ispunjeni. Prvi je da se na regionalnom nivou samostalno donose odluke o obimu pružanja određenih usluga, odnosno obavljanja javnih poslova, kao i o načinu na koji će se te usluge pružati. Samo tada ima smisla da se lokalno donose odluke o nivou oporezivanja građana i privrede određenog regiona. Drugi uslov je da su regionalne organe vlasti izabrali građani tog regiona. Ti izbori su praktično osnovni signal koji građani šalju o tome kako ocenjuju nivo poreza koje plaćaju u kontekstu obima i kvaliteta usluga koje dobijaju.

Regionalizacija neke zemlje nikada ne znači implementiranje regiona u prazan prostor. Taj prostor nije prazan funkcionalno jer nadležnosti regiona neće obuhvatiti poslove koje ni jedan nivo vlasti sada ne obavlja, već poslove koje trenutno obavlja država, odnosno lokalna samouprava. Ono što je za ovu temu posebno važno jeste to da ovaj prostor svakako nije ni fiskalno prazan jer ne treba očekivati kreiranje novih nameta za građane ili privredu da bi se finansiralo postojanje regiona, već treba sprovesti preraspodelu postojećih prihoda.

Znači li to da je sa fiskalnog stanovišta regionalizacija *zero-sum game*, odnosno samo preraspodela postojećih prihoda? Postoje studije koje potvrđuju da neki javni prihodi beleže znatan rast naplate kada se sa državnog prenesu na subnacionalni nivo. Porez na imovinu, koji je u Srbiji već prenet u nadležnost lokalne samouprave, nije jedini primer. Primeri su i određene takse koje plaćaju mali privredni subjekti, koje su centralnim vlastima često dovoljno male da ih nacionalne poreske uprave zanemaruju. Dakle, poreski federalizam ima potencijal da dovede do veće naplate bez uvođenja novih oblika poreza ili povećanja poreskih stopa i da tako omogući ili proširenje opsega javnih usluga ili smanjenje centralnih transfera nižim nivoima vlasti.

Sa svojim višedecenijskim iskustvom regionalne demokratije i bogatom istorijom usavršavanja svog sistema finansiranja regiona, Španija je pravi primer za analizu efekata fiskalnog federalizma u regionalnoj državi.

## Sopstveni prihodi u Španiji

Razmatranje modela finansiranja određenog subnacionalnog nivoa vlasti neodvojivo je od razmatranja obima nadležnosti koji treba finansirati prikupljenim sredstvima. Regionalizam u Španiji predstavlja klasičan primer asimetrične decentralizacije, odnosno decentralizacije „u više brzina“, kako u funkcionalnom tako i u fiskalnom smislu. Kao što razlikuje regione prema obimu funkcionalnih nadležnosti, Ustav deli regione i prema fiskalnoj samostalnosti, i to na 15 „običnih“ regiona i dva specijalna (Baskiju i Navaru).

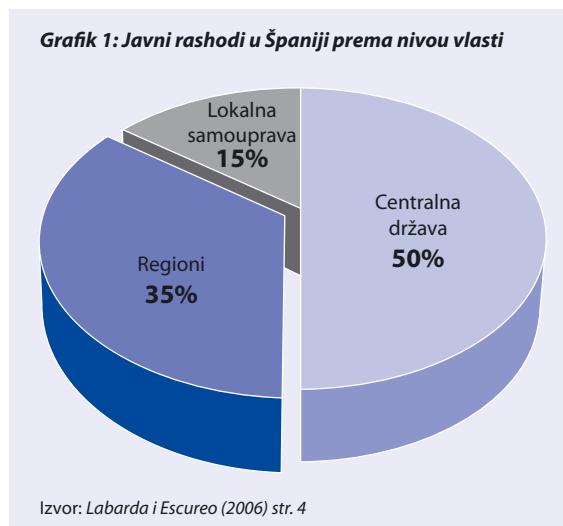
Osnove modela regionalizacije Španije postavljene su u Ustavu iz 1978. godine, koji daje i osnove podele nadležnosti između regiona i centralne države, kao i osnovne principe raspodele prihoda između različitih nivoa vlasti. Ovim Ustavom je definisan još jedan ključni element španskog regionalizma, a to je da građani regiona biraju članove predstavničkog tela, odnosno izvršnih vlasti na regionalnom nivou.

Osnovna karakteristika regionalizma u Španiji je njegova evolutivnost, odnosno postepenost u razvoju i sposobnost da odgovori kako na izazove iz okruženja, tako i na povećanje kapaciteta samih regiona. Ipak, proces

regionalizacije svakako nije tekao jednostavno i bez napetosti. Kako kaže Almendral, bile su potrebne tri godine i jedan državni udar (tačnije, pokušaj državnog udara 1981. godine) da se političke stranke dogovore o uspostavljanju regiona<sup>2</sup>.

Iako je evolucija nadležnosti regiona u Španiji krenula sa pozicije velikih razlika u obimu nadležnosti među njima, vremenom su se one u dobroj meri izbrisale. Ipak, neke razlike postoje i dalje, kao što su nadležnosti u vezi sa policijom i sistemom za izvršenje zakonskih sankcija<sup>3</sup>. Sada nadležnosti regiona obuhvataju obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, stanovanje, javne radove, regionalni saobraćaj i infrastrukturu, poljoprivredu, životnu sredinu, kulturu, turizam, sport. Na ove nadležnosti odlazi značajnih 35% rashoda javnog sektora u Španiji. Podjednako je ilustrativan podatak da čak 50% zaposlenih u javnom sektoru pripada regionalnom nivou vlasti.<sup>4</sup>

Prilikom raspodele nadležnosti između centralne države i regiona primenjuju se jasno definisani principi, kojima sigurno pripada deo zasluge za održivost procesa regionalizacije u Španiji.



Prvi princip je da se za korisnike javnih usluga ne smeju smanjiti obim i kvalitet javnih usluga kao rezultat prenosa nadležnosti sa države na region. To, između ostalog, znači da se svi ljudski, finansijski i materijalni resursi koje je država angažovala na pružanju usluge koja se decentralizuje imaju preneti regionima. U isto vreme, da bi se



obezbedilo da decentralizacija ne dovede do povećanja ukupnih javnih rashoda, primenjuje se princip prema kome se rashodi budžeta države imaju smanjiti onoliko koliko je do tada trošeno na uslugu koja se decentralizuje, odnosno za iznos sredstva koja se prenose regionalnom nivou vlasti.

Primenu ovih principa obezbeđuju mešovite komisije koje čini predstavnici države i regiona kome se prenosi nadležnost. Pri tome se primenjuje i princip da se neka nadležnost ne može decentralizovati ako se predstavnici regiona ne slože da su im preneti odgovarajuća finansijska i druga sredstva<sup>5</sup>. Sistem obračuna rashoda pojedinih nadležnosti je znatno revidiran 1986. godine, kada je uvedena formula raspodele koja polazi od određenih indikatora troškova regiona (broj stanovnika, veličina teritorije, razuđenost stanovništva, broj administrativnih jedinica, relativno bogatstvo i fiskalni napor<sup>6</sup>).

### „Obični“ regiona

Sistem finansiranja regiona je utvrđen Ustavom (1978), Organskim zakonom o finansiranju regiona (1980) i statutima regiona. Ustav previđa da se regiona finansiraju, između ostalog, i preko prenetih poreza, ustupljenih poreza i izvornih poreza koje uvode regiona, ali i daje ovlašćenje da se organskim zakonima ova ovlašćenja regiona mogu urediti i ograničiti. Organski zakon ovaj princip dalje razrađuje, uvodeći određena ograničenja prava regiona da uvode sopstvene poreze, a pre svega onemogućavajući regionima da uvode iste ili slične poreze koje uvode centralne, odnosno lokalne vlasti.

Vredi primetiti da je Organski zakon donet čak dve godine pre uspostavljanja većine regiona. U prvo vreme Ustavni sud je u više navrata utvrđivao da regionalni porezi nisu u skladu sa Ustavom, što i ne čudi, imajući u vidu da u tom trenutku i nema nekog fiskalnog prostora koji centralna država ili lokalne samouprave već nisu zauzele svojim porezima. Iako je nedavno ovo ograničenje za uvođenje istih poreza koji postoje na drugim nivoima vlasti relaksirano, regiona nisu uvodili nove poreze – verovatno ne toliko zbog zakonskih ograničenja koliko zbog političke nemotivisanosti da se uvode novi porezi<sup>7</sup>. U svakom slučaju, ovo pokazuje da tradicionalna oslonjenost „običnih“

regiona u Španiji na finansiranje putem centralnih transfera ima svoje duboke korene. Zahvaljujući tome imamo široku autonomiju regiona na strani rashoda i dominantno oslanjanje na sredstva iz centralnog budžeta na strani prihoda. Pri tome treba naglasiti da su i u periodu do 1996. godine regionima pripadala određena sredstva od ustupljenih prihoda, ali regiona nisu imali nikakvu ulogu u utvrđivanju politike njihove naplate. Ovako ustupljeni porezi su utoliko više ličili na transfere zahvaljujući tome što bi regionu u kome se naplati manje ustupljenih sredstava od onoga što je prilikom izrade budžeta projektovano

## Poreski federalizam ima potencijal da dovede do veće naplate bez uvođenja novih oblika poreza ili povećanja poreskih stopa i da tako omogući ili proširenje opsega javnih usluga ili smanjenje centralnih transfera nižim nivoima vlasti

dobili nadoknadu razlike od države. Ipak, ako bi bilo naplaćeno više, region je mogao da zadrži razliku.

Čekalo se do 1996. godine da bi se formulisale reforme kojima će regiona dobiti konkretnija poreska ovlašćenja. Time je otvoren proces evolucije, počev od sistema koji se zasnivao na obračunu rashoda za sve nadležnosti regiona i obezbeđivanju opšteg granta, do sadašnjeg sistema koji se mnogo više zasniva na sopstvenim prihodima regiona. Prelazni model je ustanovljen 1986. godine, kada su regiona dobili ustupljene poreze kod kojih su oni do tada samo vršili naplatu i kada im je pripao deo naplaćenih sredstava. Od 1997. regiona dobijaju ovlašćenje i da utvrđuju stope određenih poreza i neke poreske olakšice. Od izmene Organskog zakona 1997. godine obični regiona postepeno dobijaju nadležnosti u vezi sa utvrđivanjem osnovice i stope nekih od najvažnijih poreza. Porezi koji su najpre prešli u režim sopstvenih jesu porez na imovinu, nasleđe, prenos imovinskih prava i na igre na sreću.

**Tabela 1: Uloga regiona u upravljanju porezima u Španiji od 1997. godine**

	Udeo regiona	Administriranje	Nadležnosti regiona
Porez na dohodak građana	33%	Država	Stopa, umanjenja
Porez na imovinu	100%	Regioni	Stopa, najmanja vrednost
Porez na nasleđe	100%	Regioni	Umanjenja
Porez na administrativne akte	100%	Regioni	Stopa
Porez na kapitalne transakcije	100%	Regioni	Stopa
Porez na igre na sreću	100%	Regioni	Stopa, osnovica, umanjenja i olakšice
Porez na CO <sub>2</sub>	100%	Regioni	Stopa
VAT	35%	Država	
Akcize	40%	Država	
Porez na električnu energiju	100%	Država	

Izvor: Laborda i Escudero (2006), str. 18.

Asimetričnost španskog modela regionalizacije je dodatno učinilo složenim to što su tri regiona 1996. godine odlučila da ostanu van novog sistema (*opting-out*) i u tom režimu ostala do naredne izmene sistema 2001/02, kada su svi „obični“ regioni ponovo postali deo jedinstvenog sistema finansiranja.

Reformom iz 1997. regioni su dobili pravo da biraju da li će svojim propisima urediti prenete poreze ili će tu regulativu ostaviti na državnom nivou. Da li su regioni pohrllili da samostalno urede ovu potencijalno unosnu materiju? Iskustvo je pokazalo da nisu. Razlog za to je što je država i dalje garantovala nivo prihoda koji je u skladu sa onim što su prethodno dobijali na osnovu ustupljenih poreza. Ovaj aranžman, naravno, snažno demotiviše regione da svojim delovanjem eventualno utiču na povećanje poreske obaveze svojih građana. Štaviše, praksa regiona je bila da svoja poreska ovlašćenja koriste za uvođenje poreskih kredita i olakšica, a ne za proširivanje osnovice i povećanje stopa.

Nakon manje od pet godina primene ovog sistema odlučeno je o daljim prilagođavanjima. I ovaj put su izmene išle u pravcu povećanja fiskalnih ovlašćenja regiona. U pogledu poreza na imovinu, regioni su dobili pravo da utvrđuju poreske kredite; u pogledu poreza na nasleđe, dobili su pravo utvrđivanja stope, olakšica, poreskih kredita i uređivanje poreske administracije; pravo na uređivanje poreske administracije, kao i na utvrđivanje poreskih kredita regioni su dobili i u pogledu poreza na administrativne akte i poreza na kapitalne transakcije; kao nove prihode regiona su dobili porez na vozila i porez

na motorno gorivo, kao i pravo da utvrđuju stopu ovih poreza, uređuju poresku administraciju i vrše naplatu; nov prihod je bio i porez na vino (u prihodima od njega je lokalna samouprava učestvovala sa 40%, ali bez prava da utvrđuje stopu ili osnovicu).<sup>8</sup> Uopšteno govoreći, učinjen je veliki korak ka približavanju fiskalnih ovlašćenja „običnih“ regiona ovlašćenjima Baskije i Navare, odnosno specijalnim regionima.

Reformom koja je počela da se primenjuje 2002. godine regiona su dobili trećinu prihoda od poreza na dohodak građana i 35% poreza na dodatu vrednost, kao i 40% prihoda od posebnih poreza na motorno gorivo, alkohol i duvan. Istom prilikom su uklonjena neka ograničenja regionima u utvrđivanju stopa i oslobođenja kod prenetih poreza.

Od onoga što je urađeno ponekad je važnije ono što nije urađeno. A Španija je svesno propustila i 2001. godinu kao priliku da napusti praksu garantovanja određenog nivoa prihoda regionima, bez obzira na njihove napore da obezbede adekvatnu naplatu svojih prihoda. Kao međurešenje, 2009. godine uvedeno je pravilo prema kome regiona više ne mogu da koriste državnu regulativu za poreze koji su im preneti, odnosno prema kome će počev od 2011. godine izgubiti prihode od onih oblika oporezivanja koje samostalno ne urede. Verovatno ne treba naglašavati da je ova izmena nametnuta regionima, umesto da su je regiona sami inicirali, kako bi se inače moglo očekivati.

Reformom iz 2009. godine, fiskalne nadležnosti regiona su još jednom proširene da bi dobile ovakav izgled:

**Tabela 2: Uloga regiona u upravljanju porezima u Španiji od 2009. godine**

	Udeo regiona	Administriranje	Nadležnosti regiona
Porez na dohodak građana	50%	Država	Stopa, krediti, umanjenja
Porez na imovinu	100%	Regioni	Stopa, najmanja vrednost, poreski kredit
Porez na nasleđe	100%	Regioni	Stopa, krediti, umanjenja, regulativa administracije poreza
Porez na administrativne akte	100%	Regioni	Stopa, krediti, umanjenja, regulativa administracije poreza
Porez na kapitalne transakcije	100%	Regioni	Stopa, krediti, umanjenja, regulativa administracije poreza
Porez na igre na sreću	100%	Regioni	Stopa, osnovica, umanjenja i olakšice, regulativa administracije poreza
VAT	50%	Država	
Akcize	58%	Država	
Porez na vino	58%	Država	
Porez na električnu energiju	100%	Država	
Porez na vozila	100%	Regioni	Stopa
Akciza na motorno gorivo	100%	Regioni	Stopa

Izvor: Laborda i Escudero (2006), str. 18.

Iako je reforma iz 2009. dogovorena u kontekstu globalne finansijske i ekonomske krize, kao i krize nezaposlenosti u Španiji, princip prema kome je osnova finansiranja regiona obračun njihovih potreba, pri čemu sopstveni prihodi i transferi služe tome da obezbede tako obračunate potrebe, nije doveden u pitanje. Time je praktično na neodređeno vreme prolongirana demotivisanost regiona da se angažuju na vođenju aktivne politike upravljanja prenetim porezima.

**Dok se razvoj španskog federalizma često uzima kao model procesa tranzicije društva iz autokratskog u demokratsko, način donošenja odluka o finansijskim aranžmanima finansiranja regiona i dalje ima puno odlika arkanske politike**

## Baskija i Navara

Sve što u smislu finansijske samostalnosti može reći za „obične“ regione u Španiji, pa i mnogo više od toga, važi za dva regiona sa posebnim statusom – Baskiju i Navaru. Asimetričnost španskog modela regionalizma ogleda se i u sistemu obezbeđivanju sredstava za funkcionisanje regiona koji razlikuje opšti režim i poseban režim, koji se primenjuje za Baskiju i Navaru.

Dok se obični regioni pre svega finansiraju centralnim transferima, ovi posebni imaju pravo da samostalno uređuju poreze na svojoj teritoriji i da zatim, kao oblik tributa, prenesu državi sredstva za finansiranje centralnih nadležnosti. Tako ova dva regiona samostalno uređuju i naplaćuju porez na dohodak građana, porez na profit, porez na nasleđe, porez na imovinu i porez na igre na sreću. Pri tome, Baskija i Navara imaju obavezu da obezbede da opšti nivo poreskog opterećenja bude jednak nivou poreskog opterećenja države, iako ne postoji jasna interpretacija šta ova odredba tačno znači. Sredstva koja u ovom sistemu centralna država dobija od Baskije i Navare nazivaju se *cupo*, tj. kvota. Izračunavaju se kao iznos razlike između rashoda centralnih vlasti koji se

imaju financirati sredstvima određenog regiona i poreških prihoda centralnih vlasti sa te teritorije.

Postoje dve važne razlike između fiskalnog sistema koji je na snazi u Baskiji i onog u Navari. Dok model finansiranja Navare ima neodređeno trajanje, o modelu koji se primenjuje u Baskiji se ponovo pregovara svakih pet godina. Pored toga, Baskija ima ovlašćenja da zakonski uređuje položaj svoje lokalne samouprave, uključujući i pravo uvođenja i ukidanja lokalnih poreza.

Zanimljivo je naglasiti da je poreski sistem u Baskiji i Navari bio predmet razmatranja u okviru EU u vezi sa navodima da praksa ova dva regiona, naročito u pogledu generalno manjeg poreskog opterećenja nego u ostatku zemlje, predstavlja oblik nedozvoljene državne pomoći.

## Zaključak

Španija predstavlja dragocen izvor iskustava za svaku zemlju koja razmišlja o mogućnosti regionalizacije. Sistem finansiranja regiona je svakako dobrim delom zaslužan

za održivost regionalizacije u ovoj zemlji, a asimetričnost i evolutivnost su najvažnije karakteristike ovog sistema. Regioni u Španiji su napravili impresivan pomak od modela finansiranja zasnovanog na transferima do modela koji se oslanja na sopstvene prihode.

Ipak, pozamašan spisak poreza prenetih regionima sakriva jednu važnu činjenicu, a to je da ti porezi nisu mehanizam fiskalne konkurencije u Španiji i da u određenoj meri stoje kao ukras sistema. To je slučaj zahvaljujući činjenici da je ukupan nivo sredstava kojima raspolažu budžeti regiona više rezultat kalkulacija i cenkanja o iznosu njihovih potreba za koje će se obavezno obezbediti sredstva iz državnog budžeta nego rezultat angažovanja regiona na tome da obezbede optimalni poreski miks za privredu i građane na svojoj teritoriji.

Stabilnost regionalnog razvoja Španije je očigledno podržana spremnošću centralne države da obezbedi da regioni nemaju finansijske štete od reformi, i da čak preuzme na sebe troškove neagilnosti regiona u upravljanju sopstvenim porezima, pa i elemente fiskalne neodgovornosti



na regionalnom nivou. Značaj regiona u sistemu javnih rashoda Španije je toliki da je kreditna kuća *Moddy's*, kada je u martu 2011. snižavala kreditni rejting Španije, kao jedan od dva osnovna razloga navela „neizvesne fiskalne izgleda za neke regione“<sup>9</sup>.

Takođe, dok se razvoj španskog federalizma često, i reklo bi se s puno prava, uzima kao model procesa tranzicije

društva iz autokratskog u demokratsko, način donošenja odluka o finansijskim aranžmanima finansiranja regiona i dalje ima puno odlika arkanske politike, kojom se dovođi u pitanje demokratski karakter. Pregovori se odvijaju i odluke donose iza čvrsto zatvorenih vrata, pre svega u okviru Saveta za fiskalne i finansijske politike i u sklopu bilateralnih konsultacija, a javnosti se objavljuje samo jedan njihov deo.

- 1 Richard M. Bird and Roy Bahl, *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*, Institute for International Business, Working Paper Series, IIB Paper No. 16, August 2008, str. 5.
- 2 Violeta Ruiz Almendral: *Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism*, 2011, nacrt rada, str. 6. Izvor: [http://www.asb.unsw.edu.au/schools/taxationandbusinesslaw/newsandevents/conferencesandevents/Conferencepapers/05\\_RuizAlmendral\\_SharingTaxesAndSharingTheDeficitVF.pdf](http://www.asb.unsw.edu.au/schools/taxationandbusinesslaw/newsandevents/conferencesandevents/Conferencepapers/05_RuizAlmendral_SharingTaxesAndSharingTheDeficitVF.pdf), 26. februar 2011.
- 3 Julio Lopez Laborda and Carlos Monasterio Escureo: *Regional Governments in Spain: Vertical Imbalances and Revenue Assignments*, International Studies Program, Andrew Young School of Political Studies, Working Paper 06-10, str. 3.
- 4 Isto, str. 4.

- 5 Isto, str. 7.
- 6 Garcia-Milà (2003), str. 8. Fiskalni napor se definiše kao odnos bruto društvenog proizvoda generisanog na teritoriji regiona i naplaćenih sredstava od poreza na dohodak građana.
- 7 Almendral (2011), str. 17.
- 8 Violeta Ruiz Almendral, *The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes*, Regional and Federal Studies, Vol.13, No.4, Winter 2004, str. 54.
- 9 Laura Fernández-Caballero i Diego J. Pedregal and Javier J. Pérez: *Monitoring Sub-central Government Spending in Spain*, Documentos de Trabajo. N.º 1127, Banco de España, 2011.





Dragan Pejčić, MBA

# Regionalni aspekt investicija

## Na jugu nešto novo

**P**rvi prizor – prilaz gradu poznatom po ranijem epitetu „dolina gladi“. Sveže asfaltiran put, moderni hipermarketi na periferiji, nova zgrada regionalnog sajma, renovirani sorealistički hoteli i lepe stambene zgrade ispunjavaju pejzaž nekadašnjeg industrijskog centra, koji se ponovo nalazi pred razdobljem bržeg privrednog rasta i lokalnog razvoja. Svojevrsna renesansa grada, mada obeležena još uvek velikom nezaposlenošću, započeta brojnim preduzetničkim inicijativama lokalnih privrednika i aktivnim pristupom gradske uprave, nastavljena je spasavanjem jednog od simbola domaće industrije, uz ogromnu državnu podršku i pozitivne efekte na ekspanziju povezanih privrednih grana.

Drugi prizor – samo stotinak kilometara dalje, autoput vodi do drugog velikog regionalnog središta. Grad koji se ponosio svojom mašinskom, hemijskom i automobilskom proizvodnjom može danas da posluži kao metafora industrijske devastacije neverovatnih razmera. Uglavnom neuspešne privatizacije, u kombinaciji sa pasivnom lokalnom upravom, učinile su napuštene fabričke hale, sa porazbijanim prozorima i zapuštenim prilazima, tužnom asocijacijom na grad velikih, ali neiskorišćenih potencijala.

## Dve Srbije

Dva grada, Kragujevac i Kruševac, i bez ekonomskih analiza, svojim izgledom pokazuju šta u praksi znači sintagma „neravnomeran regionalni razvoj“. Ako se prosečna zarada uzme kao merilo razvijenosti jednog grada, onda su se te razlike u prošloj godini kretale do raspona od 2,6:1, gde je na jednom kraju bio Novi Beograd, a na drugom Bela Palanka. Naravno, zbog nejednakih cena mnogih proizvoda i usluga, jaz u životnom standardu nešto je manji, ali kada se ovom pokazatelju dodaju drugi kriterijumi kvaliteta života, poput stope nezaposlenosti, nivoa obrazovanja i zdravstvene zaštite, stanja infrastrukture ili kulturnih sadržaja, dobija se poražavajuća predstava o dve Srbije.

Iza ovako oštrog kontrasta nalazi se objašnjenje koje je istovremeno i jednostavno i komplikovano, a može se svesti na jednu reč – investicije. I to ukupne investicije, strane i domaće, privatne i državne, privredne i one izvan privrede. Ipak, ma koliko da je pogrešno razne oblike investicija poistovećivati samo sa privatnim stranim ulaganjima, znajući da su domaći privatni izvori kapitala plasiranog u privredu skromni, količina novca koji ulazi

u zemlju preko stranih direktnih investicija znatno utiče i na kapacitet države i lokalnih samouprava da iz svojih budžetskih priliva finansiraju kapitalna ulaganja, ne samo u privrednu, nego i u tzv. socijalnu infrastrukturu. Zato se,

bez velikog rizika od greške, strana ulaganja mogu označiti kao ključni faktor ekonomskog razvoja, od kojeg, na kraju, veoma zavis i kakvim se putevima vozimo, i u kakvim se bolnicama lečimo, i u kakve škole idu naša deca.

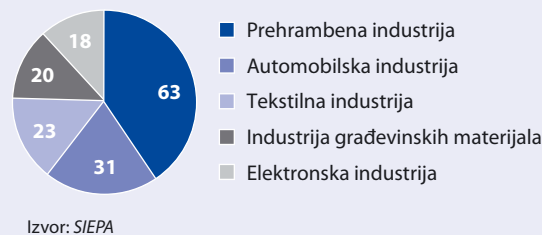
<b>Tabela 1: Priliv stranih direktnih investicija, u hiljadama evra</b>							
	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.<sup>1</sup></b>	<b>Ukupno</b>	<b>Učešće</b>
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	15.126	38.304	21.025	16.059	5.048	<b>95.562</b>	0,99%
Rudarstvo	24.228	19.564	404.926	4.201	48.807	<b>501.726</b>	5,21%
Prerađivačka industrija	366.341	388.478	532.890	337.884	296.295	<b>1.921.888</b>	19,95%
Snabdevanje električnom energijom, gasom, parom i vodom	919	2.346	4.717	8.135	20.815	<b>36.932</b>	0,38%
Građevinarstvo	130.574	55.584	28.105	29.080	64.156	<b>307.499</b>	3,19%
Trgovina na veliko i malo, opravka	200.785	275.946	222.194	193.509	551.212	<b>1.443.645</b>	14,99%
Usluge smeštaja ishrane	35.055	15.729	4.993	2.462	11.738	<b>69.978</b>	0,73%
Saobraćaj, skladištenje, informisanje i komunikacije	507.472	168.095	118.475	74.918	91.775	<b>960.736</b>	9,97%
Finansijske delatnosti i delatnost osiguranja	824.664	861.035	156.313	284.684	157.256	<b>2.283.952</b>	23,71%
Poslovanje nekretninama	664.144	588.240	239.771	176.597	93.518	<b>1.762.270</b>	18,29%
Stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti	0	0	0	0	22.987	<b>22.987</b>	0,24%
Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti	0	2.200	0	0	14.021	<b>16.222</b>	0,17%
Obrazovanje	194	19	290	1.398	487	<b>2.388</b>	0,02%
Zdravstvena i socijalna zaštita	325	0	0	40	30	<b>395</b>	0,00%
Ostale uslužne delatnosti	76.381	18.395	18.305	9.703	924	<b>123.709</b>	1,28%
Umetnost, zabava i rekreacija	0	0	0	0	282	<b>282</b>	0,00%
Nerazvrstano	2.184	0	58.474	44	12.800	<b>73.502</b>	0,76%
<b>Ukupna ulaganja nerezidenata u Srbiji</b>	<b>2.848.392</b>	<b>2.433.935</b>	<b>1.810.480</b>	<b>1.138.714</b>	<b>1.401.063</b>	<b>9.632.584</b>	
<b>Ukupan priliv od povlačenja ulaganja rezidenata u inostranstvo</b>	<b>166.970</b>	<b>96.326</b>	<b>58.457</b>	<b>33.374</b>	<b>47.237</b>	<b>402.364</b>	
<b>Odliv po osnovu povlačenja investicija nerezidenata u Srbiji</b>	<b>-335.794</b>	<b>-416.428</b>	<b>-400.420</b>	<b>-135.593</b>	<b>-131.300</b>	<b>-1.419.535</b>	
<b>Ulaganje domaćeg kapitala u inostranstvo</b>	<b>-858.736</b>	<b>-289.420</b>	<b>-96.044</b>	<b>-176.370</b>	<b>-89.773</b>	<b>-1.510.343</b>	
<b>UKUPNO</b>	<b>1.820.832</b>	<b>1.824.413</b>	<b>1.372.473</b>	<b>860.125</b>	<b>1.227.227</b>	<b>7.105.070</b>	
<sup>1</sup> januar-septembar							
Izvor: Narodna banka Srbije							

Bilans stranih direktnih investicija za prethodnih pet godina, do kraja trećeg kvartala 2011. godine, otkriva nekoliko bitnih činjenica. Najpre, sa oko 9,6 milijardi evra bruto ulaganja (ukupnih investicija stranih kompanija) prosečna vrednost SDI dostigla je 1,9 milijardi evra. Od tog iznosa, međutim, u zemlji je ostala otprilike 7,1 milijarda, dok se razlika odnosi na povlačenje sredstava iz zemlje (nešto više od 1,4 milijarde evra), kao i na ulaganje domaćih preduzeća u inostranstvu (oko 1,5 milijardi). Solidan prosek stranih investicija podižu 2007. godina i 2008. godina, kada smo zabeležili preko 5,3 milijarde evra bruto priliva, da bi potom nastao oštar pad u naredne dve godine, uz blagi rast u 2011. godini.

Drugi podatak, na srednji i dugi rok važniji od iznosa novca koji je stigao u zemlju preko stranih investicija, vezan je za sektorsku strukturu ulaganja. Svega 20% investicija odnosi se na industrijske grane, a preko 2/3 na tzv. nerazmenjive delatnosti: bankarstvo, osiguranje, saobraćaj, telekomunikacije, trgovinu i nekretnine. Tipični obrazac stranih ulaganja u tranzicionim privredama: privatizacija + akvizicije (uglavnom u uslužnom sektoru) → grinfild + braunfild investicije (najvećim delom u realnom sektoru) ponovio se i u našem slučaju, ali sa produženom prvom fazom i kašnjenjem druge, uz znatno skromnije prilive kapitala od grinfild i braunfild projekata. Rezultat ovog procesa je privredna struktura kojom dominiraju usluge i privredni rast baziran uglavnom na potrošnji, umesto na investicijama. U takvoj privredi, izvozno nisko konkurentnoj i, otuda, zavisnoj od inostranih kredita, investicija i doznaka, rast industrijske proizvodnje kaska za povećanjem bruto domaćeg proizvoda. Ilustracije radi, dok je srpski BDP rastao u proteklih pet godina po prosečnoj stopi od oko 1,7%, industrijska proizvodnja se povećavala u proseku za svega 0,2%.

Nagoveštaja pozitivnih promena u sektorskoj strukturi stranih ulaganja ipak ima, i to u prethodnih nekoliko godina. Prva bolja godina, u smislu porasta broja grinfild projekata u proizvodnji, bila je 2007, kada je registrovano preko 60 najavljenih ili realizovanih investicija. Globalna kriza, na našu žalost, blokirala je, privremeno ili trajno, završetak većine tih projekata, ali se, prema zvaničnim podacima državnih institucija, u ovom trenutku vode razgovori o stotinak novih ulaganja u raznim proizvodnim granama.

**Grafikon 1.**  
**Ukupan broj proizvodnih projekata, po delatnostima**



## Vojvodina, pa svi ostali

Treća bitna karakteristika stranih investicija odnosi se na njihovu regionalnu distribuciju. Osnovni problem ove analize je nedostatak zvaničnih, potpunih i pouzdanih podataka. Za razliku od strukture stranih ulaganja po zemljama i delatnostima, regionalna statistika prepuštena je pojedinačnim inicijativama raznih institucija, kao što su Agencija za strana ulaganja i promociju investicija i Fond za podršku investicijama u Vojvodini, dok raspoloživost ulaznih podataka uglavnom zavisi od stanja evidencije projekata na nivou opština i gradova. Kod praćenja investicija na lokalnom i regionalnom nivou postoji, takođe, jedan krupan metodološki problem. Naime, dok je proizvodne projekte jednostavno locirati po mestu realizacije, ulaganja u uslužnim sektorima često se odnose na veći broj opština i gradova (recimo, trgovinski objekti, ekspoziture banaka, bazne stanice telekomunikacionih firmi, benzinske pumpe), pa je, u nedostatku egzaktnih podataka o svakoj pojedinačnoj investiciji, nemoguće tačno prikazati njihovu strukturu. Ako bi se ulaganja registrovala prema mestu centrala takvih kompanija, onda bi veliki gradovi (pre svega, Beograd i Novi Sad) bili isuviše favorizovani. Zato, do uspostavljanja adekvatnog sistema evidentiranja stranih, kao i domaćih, ulaganja na lokalnom i regionalnom nivou, analizu ima smisla praviti za proizvodne projekte, kako tokom procesa privatizacije tako i tokom grinfild i braunfild ulaganja.

Kao relevantan izvor podataka može se uzeti baza investicionih projekata Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza, sa podacima za oko 230 investicija u raznim proizvodnim granama, registrovanih do polovine 2011. godine. Među njima se izdvaja nekoliko sektora, pre svih prehrambena industrija, a zatim i automobilska i tekstilna.

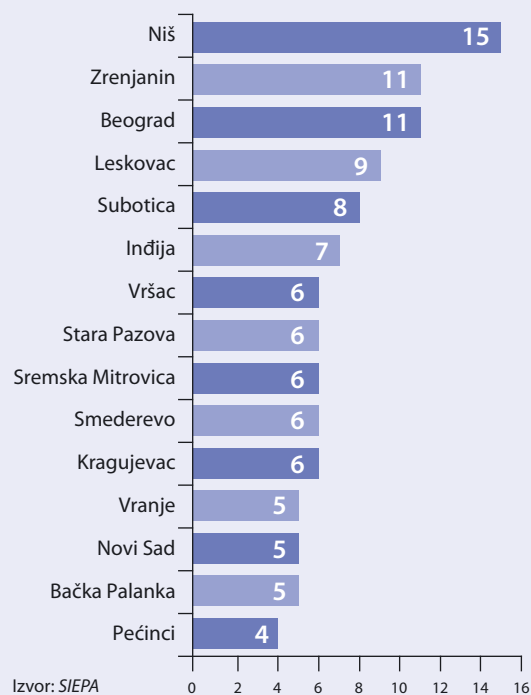
Samo ove tri delatnosti učestvuju sa polovinom od ukupnog broja projekata, dok pet vodećih sektora, uključujući i industriju građevinskih materijala i elektronsku industriju, donose gotovo 2/3 investicija.

## Dva grada, Kragujevac i Kruševac, i bez ekonomskih analiza, svojim izgledom pokazuju šta u praksi znači sintagma „neravnomeran regionalni razvoj“

Razlozi atraktivnosti ovih sektora su raznovrsni. Velikim delom su vezani za jeftinu radnu snagu (posebno u tekstilnoj industriji, proizvodnji auto-delova ili elektronskih komponenta), zatim za domaću sirovinu bazu (recimo, kod proizvodnje hrane ili građevinskih materijala), veličinu domaćeg tržišta (vezivanje proizvodnje automobilskih komponenta za „Fiatovu“ fabriku u Kragujevcu ili plasman građevinskih materijala u projekte niskogradnje i visokogradnje u zemlji) i druge faktore.

S druge strane, alokacija projekata prema geografskom kriterijumu, bez obzira na nepotpunost podataka u bazi, uglavnom je na liniji tipične predstave o potencijalima pojedinih regiona i gradova. Od 15 gradova na vrhu liste, čak devet njih je iz Vojvodine (uz nezasluženo slab plasman Pećinaca, zbog izostavljanja niza projekata iz evidencije), južni deo Srbije zastupljen je sa tri grada, a među vodećima su se, očekivano, našli i Beograd i Novi Sad. Za razliku od vojvođanskih gradova, čija dominacija je lako objašnjiva kvalitetom infrastrukture, raspoloživošću građevinskog zemljišta ili postojećim industrijskim kapacitetima, visok plasman Niša, Leskovca i Vranja predstavlja novinu u regionalnoj strukturi investicija. Pored nižih troškova poslovanja, naročito radne snage, kao i angažovane lokalne samouprave, rastući potencijal ovog dela zemlje rezultat je velike državne podrške, pre svega preko subvencija za investitore. Niš i Vranje su se našli među područjima od posebnog interesa za državu koja mogu da računaju na veće iznose bespovratne pomoći (od 4.000 do 10.000 evra po zaposlenom), još pre tri godine, da bi, od prošle godine, i Leskovac ušao u proširenu kategoriju privilegovanih gradova.

**Grafikon 2.**  
**Ukupan broj proizvodnih projekata po gradovima**



Značaj subvencija za regionalnu distribuciju projekata može se objasniti i intuitivno i analitički. Za prvi deo objašnjenja odličan primer su Valjevo i Zaječar u poznatom „slučaju Gorenje“. Ako dva grada imaju sličnu stopu nezaposlenosti, prosečnu zaradu i ponudu građevinskog zemljišta, pod tim istim ili sličnim uslovima, *ceteris paribus*, razlika između ponuđenih 10.000 evra za investitora u Zaječaru i 3.000 u Valjevu postaje presudna.

Analitički je njihov značaj dokazan metodom statističke regresije u prošlogodišnjoj studiji *Ekonomski kapacitet lokalnih samouprava za privlačenje investicija*, urađenoj za potrebe Stalne konferencije gradova i opština. Istraživanje je obavljeno na uzorku od 27 gradova i opština, sa podacima o prilivu investicija, kao zavisno promenljivoj, i ukupno 10 faktora privlačenja investicija u funkciji nezavisno promenljivih veličina. Uz neophodne rezerve, usled nedovoljne raspoloživosti ulaznih podataka za posmatrani period, upravo su se subvencije izdvojile kao statistički najznačajnija veličina. Konkretno, primenjeni model je pokazao da povećanje bespovratne pomoći od 1% donosi porast investicija po stanovniku od 0,27%.

## Visok plasman Niša, Leskovca i Vranja u regionalnoj strukturi investicija predstavlja novinu, a pored nižih troškova poslovanja i angažovane lokalne samouprave, rastući potencijal ovih južnih gradova objašnjava se velikom državnom podrškom preko subvencija za investitore

### Efekti relativizovani zbog krize

Konačno, u kontekstu ispravljanja dispariteta u regionalnom razvoju, ima više pokazatelja efekata investicija, od kojih nijedan, izolovano posmatran, nije dovoljan. Visina prosečnih zarada, koja se često navodi kao merilo razvijenosti, može da deformiše predstavu o faktičkom stanju, zbog poznate situacije da jedna velika investicija u uslovima

malog broja zaposlenih bitno podiže prosek. Ni smanjenje stope nezaposlenosti, iako označeno kao jedan od ciljeva ekonomske politike i subvencionisanja investitora, nije bez nedostataka ako se sprovodi favorizovanjem projekata koji donose slabo plaćena radna mesta, tek neznatno iznad nivoa propisane minimalne zarade, što je slučaj sa investicijama u radno-intenzivnim sektorima. U uslovima finansijske i ekonomske krize, najzad, pozitivan uticaj realizacije investicionih projekata na lokalni privredni razvoj u velikoj meri može biti relativizovan usled generalnog trenda smanjenja realnih zarada i povećanja nezaposlenosti.

Navedena ograničenja moguće je delimično neutralisati primenom analize koja kombinuje nekoliko indikatora lokalnog razvoja, u konkretnom slučaju, prosečne neto zarade, kao i broja zaposlenih, uz rangiranje gradova i opština po visini zarade, kao standardnog postupka u našoj statističkoj praksi. Kako je najveći deo investicionih projekata iz referentne baze najavljen i/ili realizovan u proteklih pet godina, počev od 2007, korektna metodologija podrazumeva uključivanje vrednosti indikatora na početku i na kraju ovog perioda.

**Tabela 2. Pokazatelji lokalnog ekonomskog razvoja za izabrane gradove i opštine**

Grad / Opština	Prosečna mesečna neto zarada, u RSD		Mesto na listi		Broj zaposlenih (godišnji prosek)	
	2007.	2011.	2007.	2011.	2007.	2011.
Niš	23.678	33.275	72	61	78.167	61.849
Zrenjanin	27.622	36.771	33	36	31.050	28.858
Beograd	34.620	46.986	11	9	617.737	576.905
Leskovac	19.650	29.022	130	127	26.914	24.351
Subotica	27.264	34.703	36	47	45.496	39.216
Indija	27.040	31.130	38	97	9.793	9.283
Vršac	32.067	44.196	19	14	14.893	12.422
Stara Pazova	28.348	28.458	29	134	13.544	12.805
Sremska Mitrovica	26.690	34.356	40	51	16.004	15.230
Smederevo	33.733	40.458	13	22	27.347	23.503
Kragujevac	23.978	36.918	67	35	49.044	39.497
Vranje	21.976	29.779	97	116	20.555	19.575
Novi Sad	32.860	43.600	16	16	148.585	135.027
Bačka Palanka	27.967	39.759	31	24	13.920	12.112
Pećinci	27.423	40.358	34	23	3.727	3.374

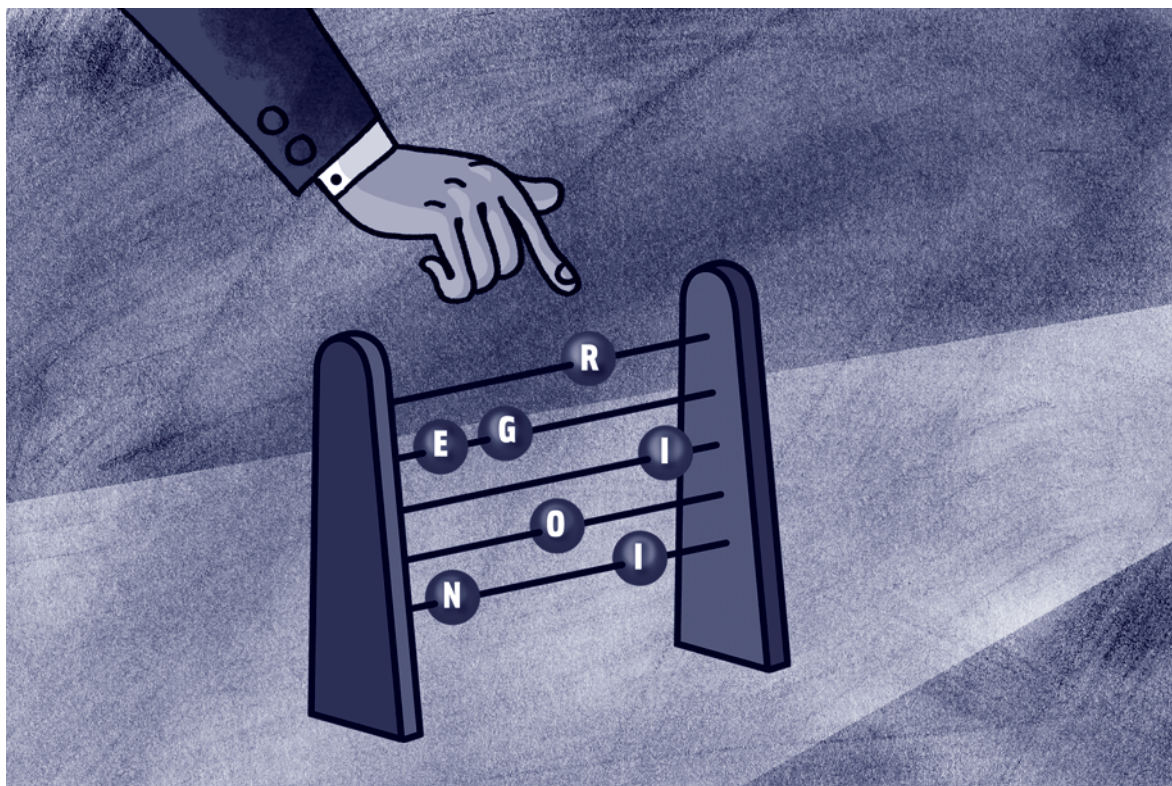
Izvor: Republički zavod za statistiku



Na uzorku od 15 lokalnih samouprava sa najvećim brojem evidentiranih projekata zabeležen je rast nominalne neto zarade tokom 2011. godine u odnosu na prosek 2007. godine kod svake od njih, ali uz suprotne tendencije kada je pozicija na listi prosečnih zarada u pitanju. Prema ovom pokazatelju, one su potpuno pravilno podeljene – sedam gradova i opština popravilo je svoj plasman, isto toliko ih je palo na listi, dok je jedna ostala na istom mestu. Sa regionalnog aspekta, kategorije relativnih dobitnika i gubitnika vrlo su heterogene i obuhvataju lokalne samouprave iz svih velikih regionalnih celina. Kao nagoveštaj postepenog nivelisanja

Pad u rasponu od 5 odsto u slučaju Stare Pazove do čak 21 odsto u Nišu značajnim delom je prouzrokovan smanjenjem obima privredne aktivnosti u godinama ekonomske krize i nikako nije mogao da bude kompenzovan novim projektima, od kojih značajan deo nije još uvek u potpunosti realizovan.

Ma koliko bila ograničena, pre svega usled apstrahovanja drugih faktora od uticaja na indikatore lokalnog privrednog razvoja, ova sažeta analiza ipak ukazuje na dva ključna pravca daljeg formulisanja i implementacije



regionalnih dispariteta izdvaja se napredak Kragujevca, Niša i Leskovca, najveći gradovi – Beograd i Novi Sad, drže stabilne pozicije, a neočekivani pad beleži nekoliko vojvođanskih opština, pre svih Stara Pazova i Inđija, pa i Subotica.

Za razliku od zarada koje su na kraju perioda povećane bez izuzetka, suprotan trend je registrovan kod zaposlenosti.

ekonomskih mera: 1) razvijanje nacionalne i lokalne konkurentnosti za privlačenje projekata sa velikim inputom specifičnog znanja i visokih tehnologija, koji donose brži rast zarada i 2) uspostavljanje ravnoteže sa radno-intenzivnim investicijama, kao generatorom nove zaposlenosti, odnosno amortizerom pada zaposlenosti tokom izgradnje nove privredne strukture.



Doc. dr. sc. Vedran Đulabić

# Apsorpcijski kapacitet i mogućnosti korištenja fondova Europske unije: hrvatska iskustva i izazovi

## Uvod

Hrvatska bi od 1. srpnja 2013. trebala postati punopravna članica Europske unije, čime će u punom opsegu početi participirati u životu njezinih institucija. Paralelno s tim, otvorit će se mogućnosti participacije i u brojnim javnim politikama EU. Hrvatska će, dakle, moći konzumirati prava koja proizlaze iz članstva, ali i sudjelovati u zajedničkim obvezama.

Jedno od značajnih područja sveukupne javne politike EU je njezina regionalna, odnosno kohezijska politika. To je područje javne politike koje je od velike reforme tadašnjih fondova solidarnosti s kraja osamdesetih postalo vrlo značajno područje javne politike (detaljnije: Đulabić, 2007, 2011). Kohezijska politika u zadnjih nekoliko proračunskih razdoblja konzumira trećinu ukupnog proračuna Unije, a usmjerena je na ostvarivanje jednog od temeljnih ciljeva europskog zajedništva. Naime, postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije utkano je u same temelje na kojima počiva europsko zajedništvo. Na taj je način kohezijska politika jedna od ključnih poluga za realizaciju zajedničkog europskog projekta.

Na svakodnevnoj operativnoj razini radi se o mogućnosti zemalja članica da generiraju dovoljno projekata putem kojih će konzumirati sredstva koja su namjenjena postizanju tog cilja. Što se Hrvatske tiče, za nju se događaju dvije vrlo važne činjenice koje manje-više vremenski koincidiraju. Prvo je ulazak u punopravno članstvo 1. srpnja 2013, a drugo je novo proračunsko razdoblje EU koje obuhvaća period 2014–2020. To će biti prvo proračunsko razdoblje u kojem će Hrvatska sudjelovati i za koje će imati vrlo kratak vremenski rok pripreme od svega šest mjeseci od ulaska u članstvo do početka primjene novih pravila.

Istovremeno tijekom šestomjesečnog članstva (druga polovina 2013) na raspolaganju za projekte Hrvatskoj će bit dostupno oko pola milijarde eura sredstava. Naime, Ugovorom o pristupanju Hrvatske u okviru strukturnih i Kohezijskog fonda rezerviran je iznos od 449,4 milijuna eura odobrenih sredstava za preuzete obaveze, od čega je jedna trećina rezervirana za projekte koji se financiraju iz Kohezijskog fonda. To je iznos koji je skoro deset puta veći od iznosa koji je bio dostupan u pretpristupnom razdoblju.

Uspješno korištenje sredstava iz fondova EU otvara pitanje apsorpcijskog kapaciteta hrvatskih institucija na središnjoj razini i na razini jedinica lokalne samouprave da iskoriste sredstva koja im stoje na raspolaganju. To je bitno zbog činjenice da će se Hrvatska naći u situaciji da je istovremeno u poziciji da provodi projekte iz nekoliko izvora financiranja. Tako će se nakon stupanja u punopravno članstvo još uvijek provoditi projekti iz pretpripravnih izvora financiranja, prvenstveno IPA programa. Tu će biti i projekti koji će biti ugovoreni u okviru kohezijske politike iz razdoblja 2007–2013, dakle, oko pola milijarde eura sredstava koji su dostupni u drugoj polovini 2013. I konačno, Hrvatska će nakon 1. siječnja 2014. po prvi puta participirati u punom razdoblju proračunskog ciklusa (2014–2020) i koristiti sredstva koja će joj biti na raspolaganju u okviru nove kohezijske politike.<sup>1</sup> Sve to stvara prilično velik pritisak na mogućnost apsorpcije sredstava koja stoje na raspolaganju za projekte razvoja na središnjoj, jednako kao i na nižim razinama vlasti, regionalnoj i lokalnoj.

## Mogućnost optimalnog korištenja sredstava strukturnih fondova proporcionalna je razini spremnosti teritorijalnog upravnog sustava neke zemlje da prihvati i učinkovito utroši sredstva koja joj stoje na raspolaganju

Apsorpcijski kapacitet kao preduvjet korištenja sredstava iz fondova EU

### **Apsorpcijski kapacitet kao dio sveukupnog upravnog kapaciteta**

Apsorpcijski kapacitet upravnog sustava u pogledu strukturnih fondova ne treba promatrati odvojeno od ukupnog upravnog kapaciteta<sup>2</sup> neke zemlje da provodi pravnu stečevinu i politike Europske unije. Upravni je kapacitet postao jedan od bitnih preduvjeta za punopravno

članstvo u EU tijekom devedesetih. Do tog razdoblja pitanja upravnog kapaciteta tadašnjih zemalja kandidatkinja nisu posebno isticana kao odlučujući faktor za članstvo. Tijekom procesa priključenja Austrije, Finske i Švedske sredinom devedesetih nije se posebno dovodila u sumnju spremnost njihovih upravnih aparata da prihvate i provode odredbe pravne stečevine EU. Radilo se o stabilnim i razvijenim demokratskim sustavima s dobro izgrađenim upravnim aparatima koji se, *mutatis mutandis*, ni po čemu nisu značajnije razlikovali od upravnih sustava dotadašnjih zemalja članica. Dapače, njihovi upravni sustavi su u određenim dijelovima zasigurno bili razvijeniji i stabilniji od nekih zemalja koje su prije njih ušle u Uniju.<sup>3</sup>

Kad je priključenje novonastalih zemalja iza „željezne zavjese“ EU postalo bliska budućnost počelo se uviđati kako jedan od ključnih problema tih zemalja leži u transformaciji njihovih upravnih sustava. Naime, prvi put u povijesti proširenja EU u taj su klub trebale ući zemlje koje su veliki dio 20. stoljeća provele u okviru jednopartijskih, nedemokratskih režima bivših komunističkih državnih tvorevina poput SSSR-a, Čehoslovačke ili SFRJ.<sup>4</sup> Njihovi upravni sustavi bili su izgrađivani na bitno drugačijim postavkama od onih na kojima počivaju upravni sustavi zemalja Zapadne Europe.

Upravni sustavi bivših komunističkih zemalja – obilježeni visokim stupnjem politizacije, planskom ekonomijom, manjkom ugleda upravne službe, pre naglašenim instrumentalnim karakterom uprave uz nedostatak kapaciteta za javne politike, pretjerano ideološki obojeni itd. – nisu bili u stanju uključiti se u procese koji su proizlazili iz obveza članstva. To je bio presudni faktor za utvrđivanje nekoliko ključnih kriterija za buduće primanje novih, uglavnom postkomunističkih zemalja, u punopravno članstvo. Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu 1993. postavilo je tri temeljne skupine kriterija za zemlje kandidatkinje (tzv. Kopenhaški kriteriji). Riječ je o političkom, ekonomskom i pravnom kriteriju za članstvo. Politički kriterij treba poslužiti kao mjerilo ocjene stupnja spremnosti zemalja kandidatkinja u pogledu demokracije i vladavine prava, zaštite ljudskih prava i prava manjina te prihvaćanje političkih ciljeva EU. Ekonomski kriterij stavlja naglasak na postojanje djelotvorne tržišne ekonomije, sposobnost svladavanja pritiska koji proizlaze iz konkurentskih odnosa i tržišnih zakonitosti unutar EU. Pravni kriterij

usmjeren je na procjenu usklađenosti pravnih sustava budućih članica s pravnom stečevinom EU.

Međutim, ubrzo je postalo jasno da je *conditio sine qua non* za realizaciju spomenutih kriterija postojanje učinkovite i profesionalne javne uprave, koja ima zadaću operativno provesti najveći dio posla vezanog za priključenje u EU i kasnije učinkovito izvršavanje obveza koje proizlaze iz članstva. Stoga se javna uprava zemalja članica javlja kao ključni faktor provedbe javnih politika EU. To je dovelo do toga da je na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. upravni kriterij postavljen kao dodatni kriterij za punopravno članstvo u EU (tzv. Madridski kriterij). Upravni kriterij ističe potrebu prilagodbe upravnog sustava određene zemlje s ciljem osiguravanja uvjeta za učinkovitu integraciju. Unija posebno stavlja naglasak na jačanje sveukupnog upravnog kapaciteta te stvaranje takvog sustava javne uprave koji će osigurati učinkovitu provedbu *acquisa* i javne politike EU.

### **Apsorpcijski kapacitet i fondovi EU**

Upravni sustav posebno je značajan kad je riječ o upravljanju strukturnim fondovima u određenoj zemlji. Analize upravnih sustava tranzicijskih zemalja koje su ušle u EU 2004. pokazale su kako se upravni kapacitet tih zemalja pojavljuje kao jedan od ključnih faktora apsorpcije sredstava strukturnih fondova. „Iskustvo novih zemalja članica EU u protekle dvije godine je mješovito. Dok je većina zemalja pokazala sposobnost nošenja s glavnim pitanjima vezanim uz EU, kao što je usvajanje zakonodavstva, njihova sposobnost da učinkovito planiraju i koriste strukturne fondove te da odgovore na šira pitanja konkurentnosti, ostaje poprilično dvojbena. Nadalje, u nekoliko zemalja postoje ozbiljne slabosti vezane uz djelovanje s obzirom na šire aspekte javnog menadžmenta, kao što je, npr., rast fiskalnog deficita, dok se drugima bilo teško nositi s problemima vezanim uz proces odlučivanja u EU.“ (World Bank, 2006: 1, 2).

Mogućnost optimalnog korištenja sredstava strukturnih fondova proporcionalna je razini spremnosti teritorijalnog upravnog sustava neke zemlje da prihvati i učinkovito utroši sredstva koja joj stoje na raspolaganju. Ta se pripremljenost pojedinog teritorijalnog upravnog sustava naziva sposobnošću upijanja odnosno apsorpcije (eng.

*absorbtion capacity*) sredstava koja određenoj zemlji stoje na raspolaganju. Pod apsorpcijskim se kapacitetom, dakle, ponajprije podrazumijeva opseg u kojem je pojedina zemlja u mogućnosti učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove stoje na raspolaganju (NEI, 2002: 2). Prilikom određivanja količine sredstava dostupnih nekoj zemlji Europska komisija vodi se shvaćanjem da pojedina zemlja može apsorbirati sredstva inozemne financijske pomoći samo do određenog opsega. Apsorpcijski kapacitet stoga određuje sposobnost pojedine zemlje da kroz učinkovito i djelotvorno korištenje sredstava strukturnih fondova doprinese realizaciji općih ciljeva kohezijske politike.

Apsorpcijski kapacitet neke zemlje moguće je odrediti uz pomoć nekoliko elemenata. To su makroekonomski, upravni i financijski element apsorpcijskog kapaciteta (NEI, 2002).

*Makroekonomski faktor.* Prva komponenta pomoću koje se određuje apsorpcijski kapacitet je makroekonomske naravi. Količina sredstava koja u okviru strukturnih fondova stoje na raspolaganju nekoj zemlji određena je dijelom makroekonomskog kapaciteta te zemlje. Procjenjuje se da svaka zemlja može učinkovito upiti sredstva samo do određene razine svojeg BDP-a. Europska komisija je taj kapacitet odredila na 4% BDP-a određene zemlje.

*Upravni faktor.* Druga komponenta o kojoj ovisi apsorpcijski kapacitet određene zemlje je upravne prirode. Na apsorpcijski kapacitet značajno utječe stupanj pripremljenosti javne uprave u određenoj zemlji da adekvatno upravlja sredstvima koja joj stoje na raspolaganju. Za jačanje apsorpcijskog kapaciteta presudna je pripremljenost javne uprave na razini središnje države, te regionalne i lokalne samouprave. Koliko su tijela javne uprave na tim razinama u mogućnosti aktivno sudjelovati u svim stadijima razvojne politike. „Upravni kapacitet moguće je odrediti kao sposobnost i vještinu središnje i lokalne vlasti da pripremi prikladne planove, programe i projekte u predviđenom roku, odlučuje o programima i projektima, organizira koordinaciju između ključnih partnera, da se nosi s upravnim zahtjevima i zahtjevima u pogledu izvještavanja, te da prikladno financira i nadzire njihovu provedbu izbjegavajući neregularnosti u što je moguće većoj mjeri“ (NEI, 2002: 2).



*Financijski faktor.* Treća komponenta o kojoj ovisi apsorpcijski kapacitet određene zemlje je financijske prirode. Financijski faktor se ocjenjuje prijeko postojanja sposobnosti za sufinanciranje razvojnih projekata i privlačenje sredstava iz različitih izvora. Sredstva strukturnih fondova koja zemljama članicama stoje na raspolaganju uvelike ovise o mogućnosti sufinanciranja tih projekata iz domaćih financijskih izvora. Opće je pravilo da se iz sredstava strukturnih fondova sufinancira samo dio troškova razvojnog programa odnosno projekta. U pravilu, iz domaćih je izvora potrebno osigurati između 20–25% sredstava za financiranje aktivnosti koje su kroz pretpriступne instrumente bile dostupne zemljama kandidatkinjama. Uz to, potrebno je planirati financiranje na višegodišnjoj osnovi te osigurati potrebnu garanciju za financijska sredstva itd. Iz svega navedenog jasno je da apsorpcijski kapacitet određene zemlje uvjetuje nekoliko faktora, a za njegovo podizanje na najvišu moguću razinu odgovornosti, pored središnjih upravnih resora, snose i niže razine javne vlasti, posebice razina regionalne samouprave.

Od navedenih elemenata apsorpcijskog kapaciteta, najveći izazovi su upravo u području njegove upravne komponente. Stoga se ističe kako je: „Upravna struktura određene zemlje definitivno ... među najsnažnijim kriterijima koje treba uzeti u obzir kada se radi o upravljanju strukturnim fondovima.“ (Horvat, 2005: 21). Dok makroekonomska, pa i financijska komponenta ne predstavljaju preveliki problem za zemlje kandidatkinje, dotle je situacija u pogledu upravnog kapaciteta nešto drukčija. Zato i većina analiza u kojima se procjenjuje pripremljenost određene zemlje za strukturne fondove najveći naglasak stavlja upravo na procjenu upravne komponente apsorpcijskog kapaciteta. Naime, prethodna dva elementa su relativno čvrste i mjerljive kategorije, dok je upravni kapacitet fluidnija kategorija. Nije ga lako kvantitativno odrediti, a u području upravljanja pretpriступnim i strukturnim fondovima, posebice u zemljama kandidatkinjama, u najvećoj mjeri ga je prvo potrebno izgraditi.

Apsorpcijski kapacitet u pretpriступnom razdoblju uvelike se razlikuje od tog kapaciteta u razdoblju nakon pristupanja u punopravno članstvo Unije. U pretpriступnom razdoblju zemlja kandidatkinja velikim dijelom samo prima sredstva, koja uglavnom koristi za realizaciju različitih projekata. Uz pomoć tih sredstava najčešće se izgrađuje i

jača njezin institucionalni kapacitet i priprema se za buduće korištenje sredstava dostupnih kroz strukturne fondove. U trenutku pristupanja u punopravno članstvo situacija se djelomično mijenja s obzirom na obveze koje u tom trenutku nastaju za pojedinu zemlju. Zemlja počinje sudjelovati u podmirivanju zajedničkih troškova funkcioniranja Unije, pa se zbog toga aktivira obveza uplaćivanja sredstva u zajedničku europsku blagajnu. Sredstva koja nove zemlje članice uplaćuju u zajedničku europsku blagajnu, u pravilu, variraju između 1% i 1,3% njihovog BDP-a. Uz to, tu su i obveze financiranja provedbe *acquisa*, koji postaje sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka zemlje članice. Zbog toga, potrebno je učiniti i izvjesno restrukturiranje rashodovne strane domaćeg proračuna na način da se omogući ravnomjernija raspodjela sredstava. U obzir je potrebno uzeti da se za ona sredstva koja se uplaćuju u europski proračun proporcionalno smanjuje ukupna količina sredstava za domaće proračunske korisnike. Drugim riječima, što se više uplaćuje u europsku blagajnu, to manje ostaje za financiranje domaćih potreba.

## Fragmentiran sustav lokalne i regionalne samouprave zahtijeva dodatno jačanje kulture partnerstva i suradnje ukoliko lokalne jedinice žele iskoristiti sve ono što im u okviru kohezijske politike stoji na raspolaganju

Uz to, sredstva koja su zemlji članici dostupna iz proračuna EU usmjerena su na financiranje svega nekoliko javnih politika. Nadalje, uz potrebna proračunska restrukturiranja, potrebno je osigurati sufinanciranje najvećim dijelom za one javne politike koje se kvalificiraju za potporu iz sredstava strukturnih fondova. Riječ je o poljoprivrednoj i regionalnoj politici, s obzirom na to da su to dva najizdašnija područja javne politike EU. Na sredstva strukturnih fondova nije moguće računati ukoliko se ne osigura adekvatno sufinanciranje iz domaćih izvora (Mrak, Uzunov 2005: 63–65).



## Hrvatska iskustva i izazovi

Iako Hrvatska ima praktična iskustva sa svim generacijama pretpristupne pomoći koje su od početka devedesetih bile dostupne tranzicijskim zemljama, čini se kako još uvijek postoji nekoliko ključnih područja na kojima je potrebno jačati kapacitet kako bi se podigla razina apsorpcijske

*Programiranje i priprema projekata.* U pogledu strateškog programiranja Hrvatska je donijela nekoliko ključnih dokumenata i ugradila odredbe o strateškom planiranju u svoje zakonodavstvo. Prve generacije strateških dokumenata su donesene i brojni projekti su provedeni. No još



sposobnosti. Hrvatska je imala iskustva s različitim instrumentima EU pomoći počevši od faze humanitarne pomoći tijekom devedesetih, preko programa CARDS, te kasnije PHARE, ISPA, SAPARD i konačno IPA programa (Đulabić, Manojlović, 2011). Upravljanje sustavom pretpristupne pomoći provodi se preko decentraliziranog sustava provedbe.

Nekoliko je područja na kojima postoje izazovi u pogledu upravljanja fondovima EU u Hrvatskoj. To su područja (a) programiranja i pripreme projekata; (b) provedbe i upravne koordinacije; (c) jačanja ljudskih potencijala u području kohezijske i općenito razvojne politike, te (d) kapaciteta za sufinanciranje razvojnih projekata.

uvijek ostaje raditi na strateškom pristupu razvoju i integrirati sustav nacionalnog planiranja razvoja sa zahtjevima, načelima i pravilima kohezijske politike EU. Priprema projekata od ideje do spremnosti za realizaciju treba biti ojačana kod subjekata u javnom, jednako kao i u privatnom sektoru i civilnom društvu.

*Provedba i upravna koordinacija.* Dugo vremena Hrvatska je imala rascjepkanu institucionalnu strukturu za upravno područje kohezijske politike. To je ujedno i kritično područje u pogledu upravnog kapaciteta za korištenje fondova EU. Europska i nacionalna komponenta razvoja tretirale su se dugo vremena kao dva odvojena upravna

područja. S druge strane, fragmentiran sustav lokalne i regionalne samouprave zahtijeva dodatno jačanje kulture partnerstva i suradnje ukoliko lokalne jedinice žele iskoristiti sve ono što im u okviru kohezijske politike stoji na raspolaganju.

*Ljudski potencijal.* S povećanjem sredstava koja će biti dostupna za financiranje projekata razvoja, javit će se i potreba za većim brojem obrazovanih i iskusnijih stručnjaka za rad na europskim projektima. Fluktuacija koja u tom pogledu postoji između javnog i privatnog sektora s vremenom će se vjerojatno intenzivirati i to ponajprije zbog boljih financijskih uvjeta na konzultantskom

tržištu. To može negativno utjecati na ukupni apsorpcijski kapacitet u nadolazećem razdoblju.

*Kapacitet za sufinanciranje.* S obzirom na načelo dodanosti (*additionality*), kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja kohezijske politike, neophodno je osigurati određeni dio sredstava za razvojne projekte iz domaćih izvora. Taj iznos će u novoj kohezijskoj politici varirati između 15–25% za slabije razvijena područja, i do 50% vrijednosti projekata koji se provode u razvijenim europskim regijama. Ako se u obzir uzme da se dostupna sredstva povećaju za skoro deset puta u odnosu na pretpristupno razdoblje, kapacitet za sufinanciranje postaje značajniji.

#### Literatura:

- EC (2012) Elements for a Common Strategic Framework 2014.-2020., Commission Staff Working Document, European Commission SWD(2012) 61 final – Part I.
- EC (2012a) Elements for a Common Strategic Framework 2014.-2020., Commission Staff Working Document, European Commission SWD(2012) 61 final – Part II.
- Đulabić, Vedran (2007), *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Đulabić, Vedran (2010), Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu *Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave?*, Zagreb, 22. 4. 2010. – u objavi.
- Đulabić, Vedran (2011) Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: Barbić, Jakša (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
- Đulabić, Vedran (2011a), Ususret fondovima EU: hoćemo li iskoristiti ono što nam stoji na raspolaganju?, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu *Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU*, Zagreb, 16. 11. 2011.
- Đulabić, Vedran, Manojlović Romea (2011), Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search for a Better Coordination of Parallel Processes, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 11, no. 4.
- Đulabić, Vedran, Škarica Mihovil (2010), The various statuses of local units in Croatia: case of lagging and geographically specific areas, rad pripremljen za OLA International Conference "Local authorities and their different statuses" Zagreb, 9. i 10. lipanj, 2010 (u objavi).
- Horvat, Andrej (2005), *Why does Nobody Care About the Absorption? WIFO Working Papers, No. 258*. Vienna: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Koprić, Ivan (2009), Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?, u: Zbornik referata III. konferencije Hrvatski javni sektor, Opatija, 2-3. travnja 2009.
- Loughlin, John (ur.) (2001), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mrak Mojmir, Uzunov Vančo (2005), *EU Development Funds and the Republic of Macedonia*. Skopje: General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia.
- NEI (2002), *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal report – Final Report*. Rotterdam: NEI Regional and Urban Development.
- World, Bank (2006), *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovations? Poverty Reduction and Economic Management unit: Report Number 36930-GLB*.
- 1 Kohezijsku politiku u razdoblju 2014–2020. očekuju mnoge promjene u pogledu načina funkcioniranja. To je donekle uobičajena praksa koju se moglo uočiti i u proteklom razdoblju, prije kojih je gotovo uvijek bilo novina u pogledu sadržaja politike, učinkovitijeg upravljanja i pojednostavljivanja. O promjenama koje očekuju kohezijsku politiku u narednom razdoblju vidjeti Đulabić, 2011a, EC, 2012, 2012a.
- 2 Upravni kapacitet određene zemlje treba razlikovati od upravne komponente apsorpcijskog kapaciteta (vidi *infra*). Pod upravnim kapacitetom podrazumijeva se spremnost javne uprave određene zemlje da ispuni obveze koje za nju proizlaze s obzirom na činjenicu članstva u EU, dok se upravna komponenta apsorpcijskog kapaciteta odnosi na uži segment koji se tiče spremnosti javne uprave za upravljanje strukturnim fondovima. (O upravnim kapacitetu: Koprić, 2009.)
- 3 To se prvenstveno odnosi na zemlje poput Španjolske, Portugala i Grčke, koje su ušle u Uniju nedugo nakon bolnih iskustava s nedemokratskim režimima. Upravo je članstvo u EU imalo stabilizirajući učinak na te zemlje i pomoglo im u izgradnji stabilnih i funkcionalnih demokratskih sustava (Loughlin, 2001:17).
- 4 Slična iskustva EU je imala u slučaju ujedinjenja Njemačke nakon pada Berlinskog zida. Međutim, zemlje Istočne Njemačke prvenstveno su integrirane u zemlju sa stabilnim pravno-političkim sustavom, demokratskim standardima i funkcionalnim gospodarskim sustavom. Pored toga, nije se radilo o tako velikom broju zemalja koje su odjednom trebale ući u Uniju. Usprkos tome, ujedinjenje Njemačke nije prošlo bez značajnih izazova za cjelokupan upravni sustav. Njemačka iskustva ukazivala su na oprez prilikom priključenja u članstvo EU postsocijalističkih zemalja Srednje i Istočne Europe.



Ognjen Mirić



Petar Spasić

# Unapređenje teritorijalne kohezije posredstvom razvoja saobraćajne infrastrukture i zaštite životne sredine

Osnovna infrastruktura predstavlja preduslov ekonomskog rasta i jedan od osnova konkurentnosti i razvoja. Nedovoljno razvijena infrastruktura odvrća ili ograničava investicije i, samim tim, smanjuje stopu ekonomskog rasta i, konačno, ne doprinosi zaposlenosti.

Republika Srbija, sa prirodnim i geografskim položajem na raskrsnici saobraćajnih koridora VII i X, predstavlja najkraću i najefikasniju tranzitnu vezu između zemalja centralne i zapadne Evrope, s jedne strane, i zemalja južne Evrope i Bliskog i Dalekog istoka, s druge.

Noviji pokazatelji stanja na transportnom tržištu u Republici Srbiji slični su onima u drugim državama Zapadnog Balkana. Posle perioda ekspanzije, koji je počeo 2000. godine, rast domaćeg teretnog i putničkog saobraćaja prestao je 2008. usled svetske finansijske krize, koja je dovela do recesije privrede i pada domaće i međunarodne potražnje.

Gustina železničke mreže u Srbiji iznosi 49,2 km/1000 km<sup>2</sup> i može se uporediti sa prosekom za svih 27 država članica Evropske unije (50,1 km/1000 km<sup>2</sup>), kao i sa gustinom od 46 km/1000 km<sup>2</sup> u Francuskoj i Rumuniji. Ukupno 46,4%

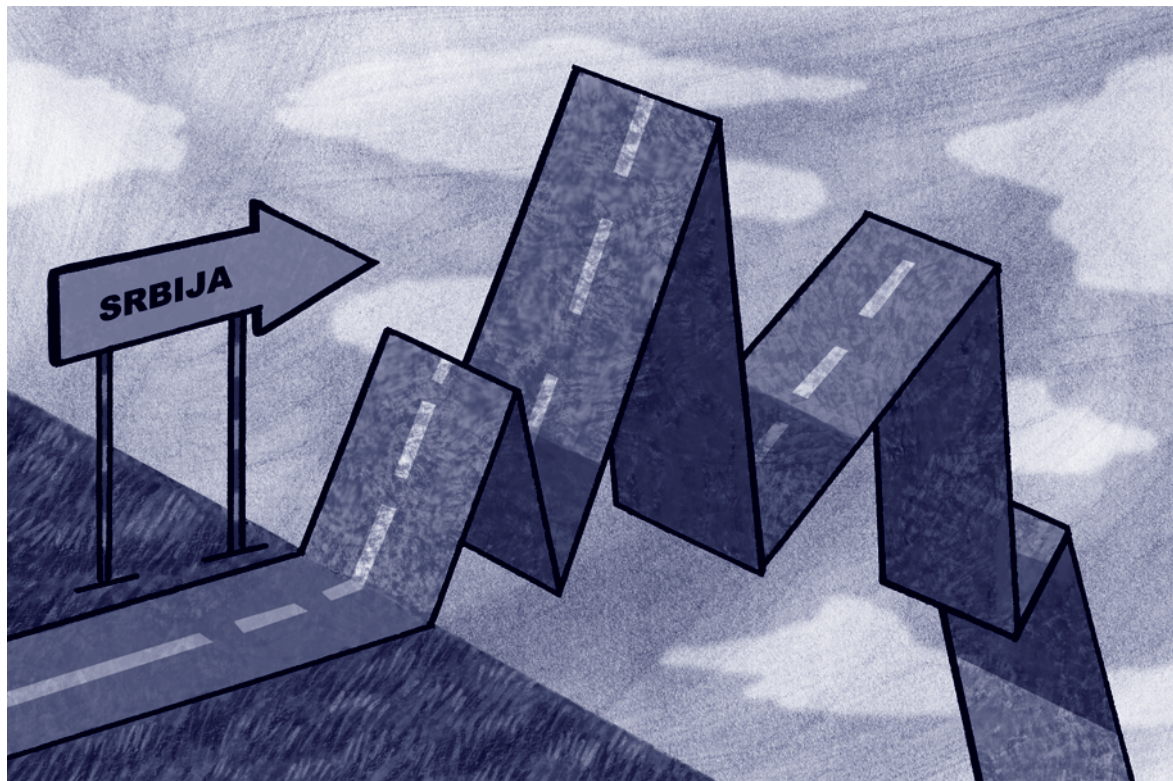
železničkih pruga (1.768 km) čine magistralne pruge, od kojih je 1.254 km (32,7%) elektrificirano. Samo 7% pruga (272 km) je dvokolosečno. Brzina vozova veća od 100 km/h moguća je samo na 3,2% pruga, a oko 50% pruga omogućava maksimalnu brzinu od 60 km/h.

Ukupna dužina puteva u Republici Srbiji na kraju 2009. godine iznosila je 43.838 km, od čega je 5.107 km magistralnih puteva (ovo uključuje 494,67 kilometara autoputeva), 10.399 km regionalnih puteva i 28.333 km lokalnih puteva. Mreža autoputeva u Republici Srbiji je na nivou od 4,8 km/1000 km<sup>2</sup>, što je znatno manje nego u Austriji, gde iznosi 19,9 km/1000 km<sup>2</sup>, ili u Velikoj Britaniji, gde je gustina mreže autoputeva na nivou 14,85 km/1000 km<sup>2</sup>. Gustina mreže autoputeva u Republici Srbiji je slična zemljama u okruženju, Bugarska (3 km/1000 km<sup>2</sup>), dok u Češkoj, Slovačkoj ili Mađarskoj gustina mreže autoputeva iznosi 7 km/1000 km<sup>2</sup>. Gustina mreže ostalih delova putne mreže je na nivou od 500,8 km/1000 km<sup>2</sup>, što predstavlja polovinu gustine putne mreže u Austriji ili Velikoj Britaniji, dok je prosekom na nivou EU 1.214,9 km/1000 km<sup>2</sup>.

Ukupna dužina unutrašnjih plovnih puteva Republike Srbije, po srednjem vodostaju, iznosi oko 1.680 km. Osnovu

unutrašnjih plovnih puteva čine reka Dunav, u okviru panevropskog Koridora VII, kao i reke Sava i Tisa, sa ukupnom dužinom od oko 960 km. Takođe, značajan činilac predstavlja i mreža plovnih kanala u okviru hidrosistema Dunav–Tisa–Dunav (HS DTD – 600 km). Normalna plovna brzina na Dunavu je rasponu od 8 do 14 km/h uzvodno i 15 do 20 km/h nizvodno.

U Mišljenju EK o kandidaturi Republike Srbije za članstvo u EU u oblasti transporta ističe se da: „Srbija ima zakonodavni okvir o drumskom transportu i transportu unutrašnjim plovnim putevima, i pred usvajanjem je zakona o pomorskoj plovidbi. Međutim, više napora treba da se uloži u njegovu pravilnu primenu. Srbija će morati da prilagodi odgovarajuće propise o bezbednosti železnice.



Iako transportna mreža odgovara nivou srednje razvijenih evropskih država, njen kapacitet i kvalitet smanjeni su usled nedovoljnih investicija i neodgovarajućeg održavanja u prošlosti. Posledice toga su zastarela tehnologija, kvalitet infrastrukture ispod standarda Evropske unije i uska grla koja dovode do neefikasnog funkcionisanja transportne mreže (ograničenja brzine, jednokolosečne i neelektrificirane pruge, kritične deonice i neeksplozivna ubojna sredstva u Dunavu i Savi, loša infrastruktura u lukama, nepostojanje savremenih intermodalnih centara, nedovoljan transportni kapacitet prevodnica na Đerdapu i dr.).

Srbija je primenila većinu vazduhoplovnih propisa EU, ali postoji znatno kašnjenje u primeni propisa o jedinstvenom evropskom nebu. Administrativne kapacitete treba ojačati da bi se osigurala primena zakona, posebno u pogledu tela za izvršavanje i inspekciju drumskog transporta, železnice i vazduhoplovstva.“

Pored toga, u delu o transevropskim mrežama ističe se: „Sprovođenje akcionog plana za izgradnju koridora X je i dalje u relativno ranoj fazi, iako su završeni radovi na nekim deonicama puta, a na drugima su u toku. Srbija mora da da veći prioritet železničkim prugama, u koje se



trenutno nedovoljno investira, kako bi se poboljšala povezanost linija, što bi znatno umanjilo vreme putovanja između glavnih urbanih centara. Srbija je izvršila znatna ulaganja u plovidbenu infrastrukturu i luke uz reku Dunav i unapređuje aerodrome u Nišu i Beogradu. U budućnosti treba posvetiti više pažnje razvoju reke Save.“

Pored transporta, sektor životne sredine i energetike važan je za privredni razvoj Republike Srbije zbog toga što usaglašavanje stanja u Republici Srbiji sa zahtevima zaštite životne sredine podrazumeva angažovanje velikog broja privrednih grana, što uz povećanu tražnju za energijom i mineralnim sirovinama treba da doprinese razvoju zemlje otvaranjem radnih mesta i uvođenjem novih tehnologija. Ovaj sektor neposredno utiče na kvalitet života svih stanovnika s obzirom na to da obuhvata domen snabdevanja električnom energijom i grejanja, zaštitu prirodnih staništa i resursa, zemljišta, šuma, reka i biološkog diverziteta Republike Srbije, kao i svođenje štetnih efekata privrednog razvoja i svakodnevnog života na zemljište, vodu, vazduh i javno zdravlje na najmanju meru.

Trenutno ukupna površina zaštićenih područja iznosi 5,86% ukupne površine Republike Srbije, a cilj je da se ovaj procenat poveća na 7%. Oblast upravljanja otpadom predstavlja takođe generator privrednog razvoja zbog činjenice da stanovništvo Republike Srbije, koje broji preko 7 miliona ljudi, proizvodi 2,4 miliona tona komunalnog otpada godišnje, od čega se oko 60% organizovano sakuplja i odlaže na 164 registrovane komunalne deponije bez prethodne prerade. Takođe, na vezu između zaštite životne sredine i energetike ukazuje i podatak da je ukupan potencijal Republike Srbije za proizvodnju energije iz biomase procenjen na 2.7 miliona tona, od čega oko 1 milion tona od drvnog otpada i šumskih ostataka. S tim u vezi potrebno je imati u vidu da ukupna površina šuma u Srbiji iznosi 2.360.400 ha, a šumovitost je 26,7%, što je nešto niže od prosečne šumovitosti u Evropi. Udeo obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije je veoma visok i dostiže 28%, međutim, u potrošnji energije obnovljive energije je samo 16%. Za razliku od drugih evropskih zemalja, koje koriste biomasu u velikoj meri, toplane u Srbiji gotovo isključivo koriste naftu i gas. Kada je reč o energetskeo geopolitici, Republika Srbija ima važnu ulogu kao potencijalno regionalno energetskeo čvorište, a poseduje

i pristup gasu iz Rusije i sa Kavkaza, što je značajno za energetskeo sigurnost Republike Srbije i Evropske unije.

U Mišljenju EK o kandidaturi Republike Srbije za članstvo u EU u oblasti životne sredine ističe se: „U proteklih nekoliko godina Srbija je dobro napredovala u usklađivanju svog korpusa zakona sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine. Ostvaren je dobar nivo usklađenosti sa evropskim horizontalnim zakonodavstvom u oblasti životne sredine, kao i u oblastima upravljanja otpadom, zaštite prirode i hemikalija, dok je potrebno uložiti dalje napore da se izvrši usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije o kvalitetu vode i klimatskim promenama. Biće naročito važno stvoriti uslove za izgradnju tehničkih i administrativnih kapaciteta i resursa neophodnih u ovoj oblasti, uključujući i one za podizanje svesti na svim nivoima u zemlji. Efektivna usklađenost sa zakonodavstvom EU, za šta je potreban postojano visok nivo investicija i značajan trud administracije, može da se postigne tek na duge staze.“

A kada govorimo o dugoročnim ciljevima bitno je napomenuti da je Evropska unija već definisala svoje strateške ciljeve za period do 2020. godine. Strategija *Evropa 2020* ima kratkoročni cilj da obezbedi uspešan izlazak iz aktuelne ekonomske i finansijske krize i da istovremeno obezbedi održivu budućnost sa više posla i boljim uslovima života. Ciljevi EU vezani za klimatske promene i energiju do 2020. su sledeći:

- **smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 20%** u poređenju sa nivoima iz 1990. godine, a sve do 2020. godine – EU je spremna da ide dalje i da smanji emisije za 30%, ukoliko druge razvijene zemlje preuzmu slične obaveze i ukoliko zemlje u razvoju doprinesu prema svojim mogućnostima, kao deo sveobuhvatnog globalnog ugovora;
- **povećanje udela obnovljivih izvora energije** u ukupnoj potrošnji energije na **20%**;
- kretanje ka **povećanju od 20% u energetskeo efikasnosti**.

*Evropa 2020* nema eksplicitne ciljeve sa posebnim fokusom na sektor transporta; međutim, sektor transporta je prepoznat u sledećem cilju: **održivi razvoj – promocija privrede koja je efikasnija po pitanju resursa, životne sredine i konkurentnosti**, odnosno u delu vezanom za klimatske promene: **smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 20%**.



U dokumentu *Evropa 2020* sektori transporta i životne sredine su prepoznati preko dve primarne inicijative:

- „**Evropa efikasnih resursa**“ – kreirana je tako da pomogne distanciranje ekonomskog rasta od iskorišćavanja resursa, podršku tranziciji ka privredi koja ima nisku emisiju gasova sa efektom staklene bašte (*low carbon economy*), povećanje korišćenja obnovljivih izvora energije, modernizaciju transportnog sektora i promovisanje energetske efikasnosti;
- „**Politika industrijalizacije za eru globalizacije**“ – fokus na nivou EU biće da se omogući da mreže transporta i logistike pomažu industriju u čitavoj Uniji, kako bi ona imala efektivan pristup jedinstvenom tržištu i, izvan toga, međunarodnom tržištu.

Jedan od principa koji podupire **budžet EU za period 2014–2020.** i koji je predstavljen u nacrtu budžeta EU jeste odgovor na stalne i nastajuće izazove koji zahtevaju zajednički, panevropski pristup. Samim tim, zaštita životne sredine i klimatske promene su predstavljeni kao glavni prioriteti politika, koji su integralni deo svih glavnih instrumenata i intervencija. Dok je zaštita životne sredine „horizontalno“ pitanje, koje se ne razmatra samo u jednom specifičnom telu, energija – osiguranje i snabdevanje – rešava se na direktan način preciznim instrumentima.

## Instrument za povezivanje Evrope je zasnovan na ideji da potpuno funkcionalno jedinstveno tržište zavisi od moderne, visoko razvijene infrastrukture koja povezuje Evropu, posebno u oblastima transporta, energije i informacionih i komunikacionih tehnologija

Prema procenama novog evropskog budžeta, oko 200 milijardi evra je neophodno za završetak transevropskih energetske mreže. Pored pomoći u dostizanju ciljeva

vezanih za dokument *Evropa 2020*, a koji se odnose na oblasti energije i klime, ovaj instrument će takođe pomoći da se otklone finansijske praznine i uska grla unutar mreža. Unutrašnje energetske tržište će dalje biti razvijano preko bolje interkonekcije, što će dovesti do osiguravanja snabdevanja i mogućnosti za transport obnovljive energije kroz Evropu na najekonomičniji način. Ova budžetska linija će takođe pružiti vitalan doprinos energetske sigurnosti osiguravanjem panevropske dostupnosti različitim izvorima i dostavljačima **unutar i izvan Evropske unije.**

S druge strane, preliminarne procene Evropske komisije upućuju na investicione potrebe transportnog sektora EU od 1.5 biliona evra za period 2010–2030. godine. Od sada pa do 2020. godine 500 milijardi evra će biti potrebno za implementaciju programa „Transevropske transportne mreže“ (TEN-T), od kojih će 250 milijardi biti utrošeno za završetak „karika koje nedostaju“ i odstranjivanje uskih grla takozvane „osnovne mreže“.

**Instrument za povezivanje Evrope** (*Connecting Europe Facility*), od ukupno 40 milijardi evra, zasnovan je na ideji da potpuno funkcionalno jedinstveno tržište zavisi od moderne, visoko razvijene infrastrukture koja povezuje Evropu, posebno u oblastima transporta (21,7 milijardi evra), energije (9,1 milijardi evra) i informacionih i komunikacionih tehnologija (*ICT*).

Kao dodatak uvođenju u glavne tokove aktivnosti vezanih za klimu i ciljeva vezanih za životnu sredinu, Evropska komisija predlaže da se nastavi sa **programom „LIFE+“**<sup>1</sup>, kao i da se približi ciljevima *Evrope 2020*, uključujući veći deo aktivnosti vezanih za klimu. Ovaj program ima nekoliko potprograma:

- **Potprogram vezan za klimatske aktivnosti** (800 miliona evra) naročito će pružiti podršku naporima koji doprinose ostvarenju sledećih ciljeva:
  - *Mitigacija*: podrška smanjenju emisije gasova sa efektom staklene bašte;
  - *Adaptacija*: podrška naporima koji vode do povećane elastičnosti vezane za klimatske promene;
  - *Upravljanje i svest*: podrška naporima koji vode ka povišenoj svesti, komunikaciji, saradnji i širenju klimatske mitigacije i adaptacije aktivnosti.

- **Potprogram vezan za životnu sredinu** (2,4 milijarde evra) biće organizovan prema sledećim prioritetima:
  - *LIFE biodiverzitet*, uz nastavak fokusiranja na *Naturu 2000* i na razvoj i podelu najbolje prakse vezane za biodiverzitet;
  - *LIFE životna sredina* će se fokusirati na podršku javnom i privatnom sektoru u sprovođenju politike EU vezane za životnu sredinu i, posebno, na sprovođenje zakonskih regulativa vezanih za životnu sredinu;
  - *LIFE upravljanje* će pružiti podršku stvaranju platformi za razmenu najboljih praksi za unapređenu usaglašenost sa prioritetima vezanim za politiku EU koja se odnosi na životnu sredinu i njihovo stupanje na snagu, razvijanje politika i donošenje odluka koje je zasnovano na znanju.

„**Horizont 2020**“: **Zajednički strateški okvir za istraživanje, inovacije i tehnološki razvoj** (80 milijardi evra) biće usmeren na povećanje konkurentnosti, nivoa zapošljavanja, prosperiteta i kvaliteta života u EU. Jedan od glavnih aspekata ovog programa jeste to da će biti usko povezan sa ključnim sektorskim politikama, kao što su zdravlje, hrana i bio-ekonomija, energija i klimatske promene.

I na kraju, u periodu 2014–2020. predviđaju se **183,4 milijarde evra preko Evropskog fonda za regionalni razvoj i 68,7 milijardi evra preko Kohezionog fonda** namenjenih projektima u različitim oblastima, uključujući i transport, životnu sredinu i energetiku.

Mora se priznati, čak iako su ciljevi *Evrope 2020* isuviše napredni da bi ih se Srbija u potpunosti pridržavala, da će zaštita životne sredine, klimatske promene i korišćenje održive energije predstavljati važnu ulogu u okviru politike proširenja EU nakon 2014. godine. U vezi sa tim, za Srbiju i ostale zemlje kandidate za članstvo, ostaje potreba za investicijama u osnovnu infrastrukturu vezanu za sve vidove transporta i životnu sredinu.

Investicije koje su do danas uložene u sektor saobraćaja pokrivaju svega mali deo realnih potreba. Ukupan iznos javnih investicija neophodan za **razvoj saobraćajne infrastrukture u periodu 2010–2027. godine procenjen je na skoro 15 milijardi evra**<sup>2</sup>, od čega modernizacija koridora X i VII prema evropskim standardima iznosi oko četiri milijarde evra.

## Imajući u vidu potrebu postojanja efikasne veze između više vidova transporta, projekat koji predstavlja poseban prioritet jeste izgradnja intermodalnog terminala u okolini Beograda

Pored toga, procenjeno je da će u slučaju Republike Srbije **ukupan trošak usklađivanja sa pravnim tekovinama u oblasti životne sredine**<sup>3</sup> iznositi oko **9,6 milijardi evra**.

Kada su u pitanju same investicije, u narednom periodu bi trebalo usmeriti posebnu pažnju na pripremu i realizaciju sledećih projekata:

Projekti u transportu koji se odnose na modernizaciju železničkog koridora X:

1. Stara Pazova–Novi Sad–Subotica–granica sa Mađarskom;
2. Stara Pazova–Šid–granica sa Hrvatskom;
3. Niš–Dimitrovgrad;
4. Beograd–Vršac–granica sa Rumunijom;
5. Beograd–Vrbnica–granica sa Crnom Gorom;
6. Beogradski čvor (uključujući železničku obilaznicu).

Modernizacija železničkog koridora X podrazumevaće uvođenje tehničkih standarda koji će doprineti interoperabilnosti železničke transportne infrastrukture i povezivanju strateški važnih saobraćajnih čvorova (kao što je Beograd).

Imajući u vidu da Srbija u putnu infrastrukturu ulaže dosta sredstava, koja su uglavnom obezbedile međunarodne finansijske institucije (pre svega u završetak Koridora X), u narednom periodu moguće je i unapređenje putnog pravca rumunska granica–Beograd–granica sa Crnom Gorom.

U oblasti unutrašnjih plovnih puteva prioriteti se mogu definisati na sledeći način:

1. hidroregulacioni radovi na reci Dunav (na kritičnim tačkama);
2. obnova prevodnica na Đerdapu;
3. uklanjanje neeksplozivnih ubojnih sredstava iz Dunava i Save.

Takođe, imajući u vidu potrebu postojanja efikasne veze između više vidova transporta, projekat koji predstavlja poseban prioritet jeste **izgradnja intermodalnog terminala** u okolini Beograda.

Među **prioritetnim projektima iz oblasti životne sredine** potrebno je izdvojiti one za koje se u ovom trenutku priprema projektno-tehnička dokumentacija:

1. izgradnja regionalnih deponija Kalenić (koja pokriva Kolubarski okrug), Halovo (Zaječar) i Subotica;
2. izgradnja postrojenja za preradu otpadnih voda u Vranju, Užicu i Kragujevcu;
3. izgradnja postrojenja za preradu otpadnih voda u Loznicu;
4. izgradnja postrojenja za preradu opasnog otpada.

S obzirom na to da u realizaciji infrastrukturnih projekata iz domena transporta i životne sredine predstoji složen proces izrade potrebne projektno-tehničke dokumentacije, kao i rešavanje planskih i imovinskih pitanja, potrebno je finansijske resurse adekvatno planirati tako da se najefikasnije koriste sredstva iz budžeta, fondova EU, kao i sredstva međunarodnih finansijskih institucija.

Međutim, budžetska sredstva Republike Srbije ne mogu da pokriju sve neophodne investicije u oblasti transporta, energetike i životne sredine. Stoga je neophodno uključiti

sve raspoložive mehanizme i mogućnosti za realizaciju budućih projekata. Takođe, jasno je da međunarodna finansijska pomoć može pokriti samo ograničen obim aktivnosti u pogledu finansiranja infrastrukture. Prema **predlogu novog IPA budžeta za period 2014–2020, države Zapadnog Balkana mogu da računaju na 14,1 milijardu evra.**

Ali, istovremeno, Srbija bi i dalje trebalo da traga za prilikom za **finansiranje određenih prioritetnih projekata iz drugih delova evropskog budžeta** i da **nastavi da utiče na to da ti prioritetni projekti budu od zajedničkog interesa i da bi trebalo da se finansiraju u okviru Instrumenta za povezivanje Evrope.** Međutim, ove mogućnosti ostaju za dalje istraživanje pošto trenutno nije jasno do kog obima, i na koji način, zemlje koje nisu članice mogu da se kvalifikuju za učestvovanje u okviru prioritetnih oblasti sa „zajedničkim interesom“, kao što je i predviđeno u ovom instrumentu.

Pored toga, priprema **Dunavske strategije EU** predstavlja mogućnost za Republiku Srbiju da se aktivno uključi u rad sa partnerima iz EU i susednim zemljama u procesu definisanja osnovnih stubova, tipova aktivnosti, identifikovanja krovnihih projekata i koordinacije postojećih inicijativa koje će odgovoriti na ekološke, saobraćajne i socio-ekonoimske potrebe dunavskog sliva.

I na kraju, kao što je bio slučaj u periodu 2007–2013. godine, Srbija je imala priliku da učestvuje u određenim **programima EU**. Razumno je očekivati da će Srbija takođe imati pravo na učešće u „Horizont 2020“ i „LIFE+“, ali pod kojim uslovima tek će se utvrditi.

- 1 Trenutna faza programa „LIFE+“ (2007–2013) ima budžet od približno 2,1 milijarde evra. MFF naglašava da će za ovaj program biti odvojeno 3,2 milijarde evra za period 2014–2020. godine.
- 2 Generalni master plan za transport u Srbiji (2009) uključuje izgradnju, rehabilitaciju, unapređenje i održavanje glavnih koridora, regionalnih i lokalnih puteva i pruga, unutrašnjih vodotokova, aerodroma i međumodalnih terminala.
- 3 Ovaj se broj sastoji od 2,8 milijarde evra za snabdevanje vodom (izvor: „Studija – Instrumenti za razvoj sektora voda“), 4,8 milijardi evra za obradu otpadne vode (izvor: „tvining“ projekat EK „Izgradnja kapaciteta u Direkciji za vodu“), 1 milijarde evra za unapređenje kvaliteta vazduha smanjenjem stope emisija iz velikih ložišta u okviru JP EPS (prema „Zelenoj knjizi“ EPS, 2009), i 0,96 milijardi evra za upravljanje otpadom (izvor: Nacionalna strategija za upravljanje otpadom 2010–2019).



Branko Budimir

## Regionalna politika EU 2007–2013.

Strategijom iz Lisabona (2000) Evropska unija je definisala strateške pravce razvoja tokom protekle decenije, čime je pokušala da do 2010. godine osigura status najkonkurentnije ekonomije na svetu. Ostvarivanje ovog cilja podrazumevalo je njenu spremnost da se suoči sa brojnim konkurentima u globalnim okvirima, poput SAD ili Kine, i prevaziđe unutrašnje probleme koji usporavaju njen privredni rast, među kojima se naročito ističe problem izrazitih ekonomskih i socijalnih dispariteta. Otuda se ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija shvata ne samo kao cilj, već i kao sredstvo za podsticanje sveukupnog razvoja EU.

Ukoliko se međutim, uzme u obzir činjenica da se EU u protekloj deceniji proširila pristupanjem država koje znatno zaostaju za prosekom u EU, ovaj cilj postaje još zahtevniji. O disparitetima najbolje svedoči činjenica da su, prema podacima iz Četvrtog izveštaja Evropske komisije o ekonomskoj i socijalnoj koheziji (maj 2007), svega tri nove države članice imale BDP po glavi stanovnika veći od 75% proseka u EU (Slovenija 83,3%, Kipar 91,4% i Češka Republika 75,2%), a čak sedam ispod 60% proseka u EU (Bugarska 33,2%, Rumunija 34%, Letonija 45,5%, Litvanija 51,1%, Poljska 50,7%, Estonija 55,7% i Slovačka

56,7%). Ovi dispariteti još su izrazitiji na regionalnom nivou, pa je tako od 268 regiona na NUTS 2 nivou, 70 regiona imalo BDP po glavi stanovnika manji od 75%, 32 regiona su imala BDP po glavi stanovnika manji od 50%, a čak 17 ispod 40% proseka u EU. Ovi podaci jasno svedoče o važnosti regionalne politike EU i neophodnosti njenog daljeg razvoja kao pretpostavci ukupne konkurentnosti EU u globalnim okvirima.

Odgovarajući na ove izazove, šefovi država ili vlada država članica Evropske unije su, posle dugih pregovora decembra 2005. godine, dogovorili finansijski okvir kojim je utvrđen maksimalan iznos (*ceilings*) ukupnih rashoda EU za period 2007–2013. godine, među kojima se naročito ističe regionalna politika EU. Tako je od gotovo 975 milijardi evra predviđenih za ovaj period, na regionalnu politiku EU izdvojeno 347,4 milijarde evra ili 35,7% ukupnog iznosa, što svedoči o značaju i udelu ove politike u ukupnim rashodima EU.<sup>1</sup>

Polazeći od ovako definisanog finansijskog okvira, Savet i Evropski parlament su u julu 2006. godine usvojili set propisa kojima se definišu ciljevi i principi regionalne politike EU u periodu od 2007. do 2013. godine, finansijska

sredstva i instrumenti za njihovu realizaciju. Takođe, precizirani su kriterijumi koje države članice i regioni moraju ispuniti da bi se „kvalifikovali“ za dobijanje finansijske podrške i potvrđena je metodologija kojom se obračunava koliko će sredstava biti izdvojeno za svaku državu članicu i njene regione.<sup>2</sup>

## Ciljevi regionalne politike EU u periodu 2007–2013.

Kao prvi cilj regionalne politike EU navodi se **konvergencija**, tj. smanjenje ekonomskih i socijalnih dispariteta među/u državama članicama i regionima koji zaostaju za prosekom u EU. Ovaj cilj se ostvaruje investiranjem u fizički i ljudski kapital, inovacije i obrazovanje, adaptibilnost na ekonomske i socijalne promene, zaštitu i unapređenje životne sredine i efikasnost uprave, u ukupnom iznosu od **282,8 milijardi evra** ili 81,5% ukupno predviđenog iznosa.<sup>3</sup> Sredstva se obezbeđuju iz strukturnih fondova, odnosno Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda, čime se stimulišu razvojni potencijali i visoka stopa rasta u:

- regionima koji imaju BDP po glavi stanovnika ispod 75% proseka u EU (70,51% ukupnog iznosa izdvojenog za prvi cilj);
- regionima koji imaju BDP po glavi stanovnika veći od 75% proseka u EU kao posledica njenog proširenja, čime je smanjen prosečni BDP po glavi stanovnika, do kraja 2013. godine (4,99% ukupnog iznosa izdvojenog za prvi cilj);
- državama članicama čiji je BNP po glavi stanovnika ispod 90% proseka u EU i koje primaju pomoć iz Kohezionog fonda (23,22% ukupnog iznosa izdvojenog za prvi cilj) i
- državama članicama čiji je BNP po glavi stanovnika iznad 90% proseka u EU kao posledica njenog proširenja, čime je smanjen prosečni BNP po glavi stanovnika i koje primaju pomoć iz Kohezionog fonda (1,29% ukupnog iznosa izdvojenog za prvi cilj).

Drugi cilj se ogleda u **jačanju regionalne konkurentnosti i zapošljavanju** investiranjem u fizički i ljudski kapital, inovacije, istraživanje i razvoj, obrazovanje, preduzetništvo, životnu sredinu, anticipiranje ekonomsko-socijalnih promena, mobilnost i adaptibilnost radne snage i poslova u ukupnom iznosu od **55 milijardi evra** iz **strukturnih**

**fondova** (16% ukupnog predviđenog iznosa). Na ovaj način nastoji se unaprediti razvoj u:

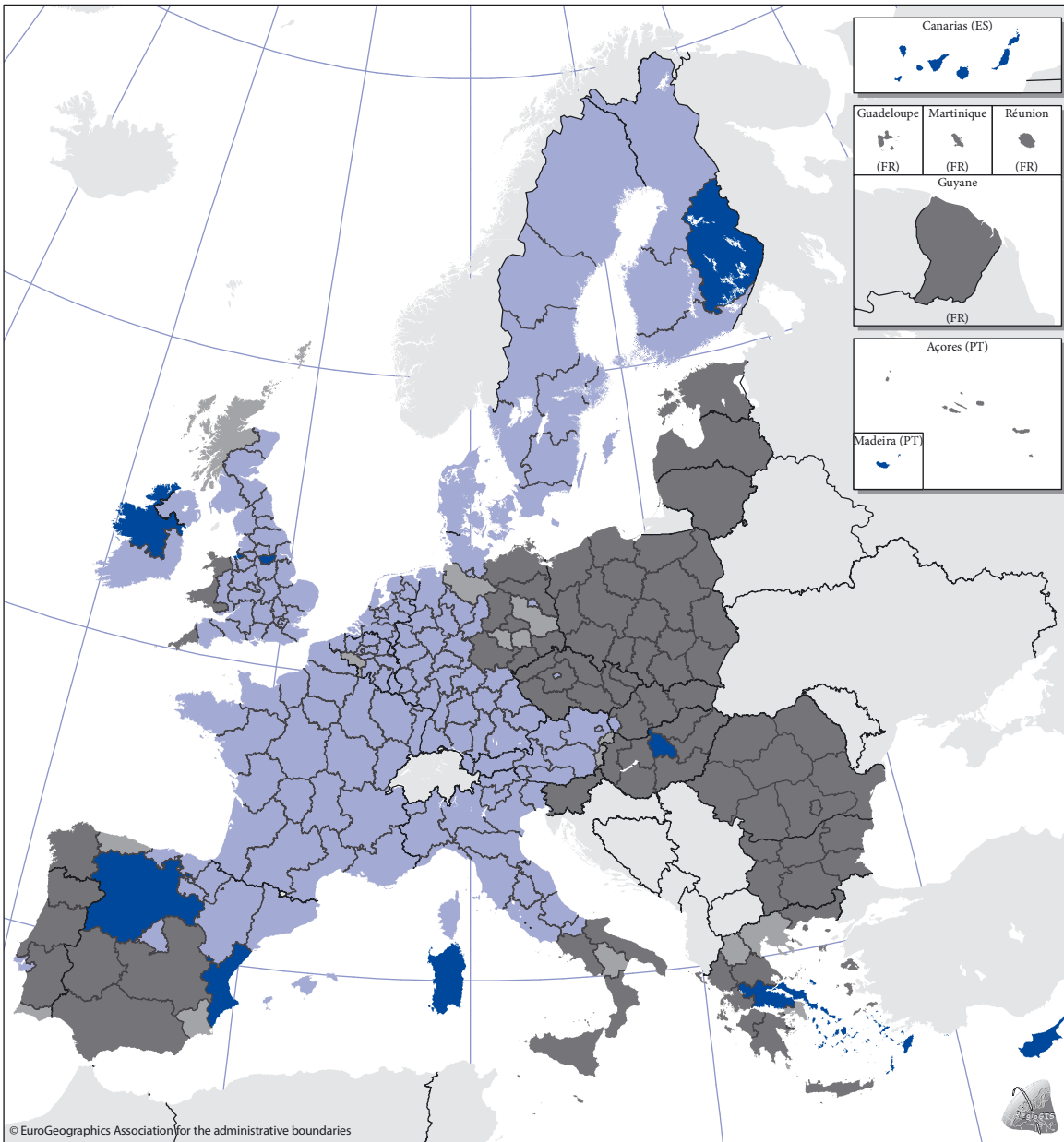
- regionima koji nisu obuhvaćeni prvim ciljem (78,86%) i
- regionima koji imaju BDP po glavi stanovnika veći od 75% proseka u EU usled proširenja EU, čime je smanjen njen prosečni BDP po glavi stanovnika (21,14%)<sup>4</sup>.

Treći cilj podrazumeva **jačanje prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje**, ulaganjima u iznosu od **8,7 milijardi evra**, što čini svega 2,5% ukupnih sredstava. Najveći deo ovog iznosa usmeren je na prekograničnu saradnju (6,44 milijarde evra), a znatno manje na transnacionalnu saradnju (1,83 milijarde evra) i međuregionalnu saradnju (445 miliona evra). Ostvarivanje ovog cilja finansira se samo iz **Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF)**.

## Instrumenti za realizaciju regionalne politike EU

Osnovni instrumenti za realizaciju regionalne politike EU su strukturni fondovi (Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond) i Kohezioni fond EU. Kako podržava ostvarivanje sva tri cilja, **Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF)** predstavlja najznačajniji instrument za realizaciju regionalne politike EU. Sredstva iz ovog fonda su usmerena na programe u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija, preduzetništva i MSP-a, informacionog društva, transportne, energetske, socijalne infrastrukture, životne sredine i zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa. Na ovaj način, **ERDF** doprinosi modernizaciji i diversifikaciji ekonomskih aktivnosti i strukturnom prilagođavanju regionalnih ekonomija, uključujući i restrukturiranje industrijskih regiona. Za razliku od **ERDF**, **Evropski socijalni fond (ESF)** podržava ostvarivanje prva dva cilja regionalne politike EU finansiranjem programa usmerenih na unapređenje poslovnih mogućnosti, adaptibilnost radnika, preduzeća i preduzetnika, modernizaciju tržišta rada i pratećih institucija, socijalnu inkluziju i borbu protiv diskriminacije, obrazovanje i stručno usavršavanje, socijalni dijalog i jačanje administrativnih kapaciteta. Poslednji, ali svakako ne manje bitan, instrument je **Kohezioni fond**, koji podržava ostvarivanje prvog cilja regionalne politike finansiranjem programa u oblasti transportne i energetske infrastrukture, životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih energetskih izvora.





## Structural Funds 2007- 2013: Convergence and Regional Competitiveness Objectives

- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

Position as of October 2006.  
Regional boundaries in Bulgaria and Romania are indicative only



Treba, međutim, napomenuti da je Evropska komisija, u saradnji sa Evropskom investicionom bankom i Evropskom bankom za obnovu i razvoj, razvila nekolicinu specifičnih instrumenata u funkciji pripreme velikih infrastrukturnih projekata (*JASPERS*<sup>5</sup>), razvoja malih i srednjih preduzeća (*JEREMIE*<sup>6</sup>), razvoja urbanih područja (*JESSICA*<sup>7</sup>) i podrške mikrofinansijskim i mikrokreditnim institucijama (*JASMINE*<sup>8</sup>). Na ovaj način obezbeđeni su zajedničko delovanje ovih institucija, bolja koordinacija i efikasnije korišćenje svih raspoloživih resursa usmerenih na prevazilaženje regionalnih dispariteta.

### Statističko-teritorijalne jedinice u skladu sa NUTS klasifikacijom

Nedugo po stupanju na snagu uredbe kojom su definisani ciljevi regionalne politike i instrumenti za njenu realizaciju, Evropska komisija je avgusta 2006. godine utvrdila listu regiona i država članica koji su, prema definisanim kriterijumima, kvalifikovani za dobijanje finansijske podrške za svaki od navedenih ciljeva.<sup>9</sup> Zapravo, reč je o listi statističko-teritorijalnih jedinica koje se neretko nazivaju i

*statistički regioni* ili samo *regioni*, a koji su namenski obrazovani kako bi se dobili statistički podaci na osnovu kojih je moguće uporediti nivo razvijenosti različitih delova Evropske unije. Da bi se oni obrazovali na celoj teritoriji Evropske unije, Savet ministara EU je doneo posebnu Uredbu<sup>10</sup> kojom su definisani kriterijumi za uspostavljanje statističko-teritorijalnih jedinica u svim državama članicama EU i izvršila njihova klasifikacija. U skladu sa ovom uredbom, postojeće administrativne jedinice u državama članicama predstavljaju prvi kriterijum prilikom definisanja statističkih jedinica/regiona. U slučaju njihovog odsustva na određenom višem nivou, obrazuju se tzv. neadministrativne jedinice, koje nastaju agregacijom/spajanjem manjih administrativnih jedinica, pri čemu je prilikom njihovog definisanja neophodno uzeti u obzir geografske, socio-ekonomske, istorijske, geo-političke, kulturne i dr. kriterijume. Ova klasifikacija podrazumeva postojanje tri nivoa statističko-teritorijalnih jedinica, pri čemu se na nivou 1 (ili NUTS 1) uspostavljaju statističke jedinice koje imaju od 3 do 7 miliona stanovnika, na NUTS 2 nivou od 800.000 do 3 miliona stanovnika i na NUTS 3 nivou od 150.000 do 800.000 stanovnika.<sup>11</sup>



Ovako široko definisanje kriterijuma za uspostavljanje statističko-teritorijalnih jedinica ostavlja izvesnu slobodu državama članicama da, u odsustvu većih administrativnih jedinica, spajanjem manjih (administrativnih) kreiraju više (neadministrativne) statističke jedinice čiji će nivo razvijenosti, meren BDP po glavi stanovnika, biti kriterijum za dobijanje podrške iz strukturnih fondova EU. Tako su, na primer, u Češkoj Republici regioni kao političko-administrativne jedinice u isto vreme i statističko-administrativne jedinice na trećem nivou (NUTS 3), dok su njihovom „agregacijom“ obrazovane neadministrativne statističke jedinice ili regioni na nivou 2 (NUTS 2). U procesu agregacije administrativnih jedinica, pored funkcionalnosti, države ponajviše vode računa da ovo povezivanje bude realizovano tako da novostvoreni neadministrativni statistički regioni imaju BDP po glavi stanovnika manji od 75% proseka u EU kako bi u dužem vremenskom periodu bili korisnici intenzivnije finansijske podrške.

## U procesu povezivanja administrativnih jedinica države vode računa da ono bude realizovano tako da novi neadministrativni statistički regioni imaju BDP po glavi stanovnika manji od 75% proseka u EU kako bi što duže bili korisnici intenzivnije finansijske podrške

Vidimo dakle da postojanje administrativnih jedinica nije pretpostavka za korišćenje fondova Evropske unije, kako se često misli, već da se prilikom definisanja statističko-teritorijalnih jedinica ili statističkih regiona mora uzeti u obzir postojeća administrativna podela. Stvaranje neadministrativnih jedinica ne mora biti praćeno i stvaranjem političko-administrativnih jedinica ili regiona, već je njihovo stvaranje uvek suverena odluka jedne države koja se donosi kako bi se osigurao optimalan način njene unutrašnje organizacije i obezbedili dugoročni razvoj i stabilnost.

## Strateško-programski okvir regionalne politike EU

U skladu sa ciljevima predočenim u Strategiji iz Lisabona, Savet je na predlog Evropske komisije u oktobru 2006. doneo odluku o usvajanju dokumenta pod nazivom Strateške smernice Zajednice za koheziju (*Community strategic guidelines on cohesion*). Ovaj dokument predstavlja strateško-programski okvir za usmeravanje finansijskih sredstava iz Kohezionog fonda i strukturnih fondova i izradu programskih dokumenata na nacionalnom nivou. Drugim rečima, na osnovu ovog dokumenta države članice su pripremile nacionalne strateške referentne okvire (*National Strategic Reference Framework – NSRF*) i nacionalne/regionalne operativne programe (*Operational Programmes – OP*).

Nacionalni strateški referentni okvir je multisektorski programski dokument koji definiše višegodišnji okvir za programiranje na nivou država članica, čime se obezbeđuje odgovarajuća veza između prioriteta definisanih na nivou EU i država članica. On sadrži analizu razvojnih karakteristika, razvojne sektorske i teritorijalne prioritete, listu operativnih programa i indikativni iznos sredstava iz svakog fonda. Na osnovu ovako definisanog strateško-programskog okvira, pristupa se izradi višegodišnjih operativnih programa koji su sektorski za, na primer, transport i životnu sredinu, ili multisektorski dokumenti i sadrže analizu stanja u jednom ili više srodnih sektora, obrazloženje odabranih prioriteta i prioritetnih oblasti i prateće mere sa jasno definisanim i merljivim indikatorima. Oni takođe sadrže finansijski plan i plan struktura neophodnih za upravljanje i sprovođenje ovih programa.

Poseban značaj operativnih programa ogleda se u činjenici da se njihovim finansiranjem, odnosno sprovođenjem realizuje regionalna politika EU. Svaki operativni program je usmeren na realizaciju jednog od tri cilja i finansira se samo iz jednog fonda. Tako se, recimo, operativni programi za jačanje ljudskih resursa finansiraju iz Evropskog socijalnog fonda, dok se operativni programi za jačanje konkurentnosti finansiraju iz Evropskog fonda za regionalni razvoj. Od ovog pravila postoji jedno odstupanje koje podrazumeva da se operativni program(i) za transport i životnu sredinu u državama članicama koje

primaju sredstva i iz Kohezionog fonda finansira(ju) zajedno sa Evropskim fondom za regionalni razvoj. To je, recimo, slučaj sa operativnim programima u Poljskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Češkoj, Slovačkoj itd.

Za svaki operativni program država članica uspostavlja odgovarajući sistem za upravljanje i kontrolu upravljanja operativnim programom, o čemu obaveštava Evropsku komisiju. U tom smislu, uspostavlja se *telo zaduženo za upravljanje* i sprovođenje operativnog programa koje može biti nacionalni, regionalni, lokalni organ vlasti, javno ili privatno telo. Ono, između ostalog:

- obavlja selekciju projek(a)ta koji će biti finansirani iz sredstava izdvojenih za operativni program,
- vrši kontrolu i verifikaciju kvaliteta sprovođenja projekata i
- prati sprovođenje operativnog programa, o čemu izveštava Evropsku komisiju.

Pored tela za upravljanje operativnim programom, određuje se i *telo za sertifikaciju*, koje je zaduženo da sertifikuje izjavu o troškovima i zahtev za isplatu i dostavi ih Evropskoj komisiji. Drugim rečima, ovo telo potvrđuje da je izjava o troškovima tačna i potkrepljena odgovarajućom dokumentacijom te da su svi troškovi opravdani u skladu sa odgovarajućim pravilima. Na račun ovog tela prebacuje se novac koji se potom prosleđuje (vodećem) korisniku (budući da ponekad može biti više korisnika, pa je neophodno definisati onog kome će se vršiti plaćanja).<sup>12</sup> Treće telo koje se imenuje jeste *telo za reviziju*, nezavisno od prethodna dva, zaduženo da verifikuje efikasno i odgovorno funkcionisanje sistema za upravljanje i kontrolu. Države članice takođe uspostavljaju odbor za praćenje (*monitoring committee*), koji će biti zadužen da prati efektivnost i obezbeđuje kvalitet sprovođenja operativnog programa zajedno sa telom za upravljanje programom. Odbor za praćenje odobrava kriterijume na osnovu kojih se vrši selekcija projekata i odobrava izveštaje o sprovođenju operativnog programa.

Treba, međutim, imati u vidu da država može poveriti neke ili sve aktivnosti koje obavljaju telo za upravljanje i telo za sertifikaciju posredničkim telima (*intermediate body*) na osnovu odgovarajućeg sporazuma. Posrednička tela mogu biti javna ili privatna tela, što znači da to mogu biti organi državne, regionalne i lokalne uprave, regionalne razvojne

agencije, pa čak i nevladine organizacije. U tom smislu, upravljanje sektorskim operativnim programima na nacionalnom nivou najčešće je u rukama resornog ministarstva, iako ono može upravljati posredstvom jednog ili nekolicine tela, dok u slučaju multisektorskih operativnih programa jedno ministarstvo (u čijoj je pretežnoj nadležnosti oblast obuhvaćena operativnim programom) ima ulogu tela za upravljanje, a druga imaju ulogu posredničkih tela. Tako je, recimo, telo za upravljanje operativnim programom za životnu sredinu u Češkoj Republici Ministarstvo za zaštitu životne sredine, dok je posredničko telo Fond za zaštitu životne sredine. Operativnim programom za infrastrukturu i životnu sredinu u Poljskoj upravlja Ministarstvo za regionalni razvoj, dok su kao posrednička tela imenovani Ministarstvo životne sredine, Ministarstvo transporta, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo nauke i visokog obrazovanja.

Nešto je drugačija situacija sa regionalnim operativnim programima, pa se u tom smislu identifikuje nekoliko rešenja. Prvo je primenjeno u Bugarskoj i podrazumeva da je pripremljen samo jedan operativni program za regionalni razvoj, kojim upravlja Ministarstvo za regionalni razvoj i javne radove posredstvom šest unutrašnjih jedinica za svaki NUTS 2 region. Drugo rešenje podrazumeva, takođe, donošenje jednog operativnog programa za regionalni razvoj kojim upravlja određeno ministarstvo i koje na osnovu odgovarajućeg/ih sporazuma poverava nadležnosti jednom ili nekolicini posredničkih tela. Tako u Rumuniji operativnim programom upravlja Ministarstvo za razvoj i javne radove, dok program u operativnom smislu sprovodi osam razvojnih agencija, za svaki od osam regiona na NUTS 2 nivou. Ova tela su zadužena da pružaju pomoć podnosiocima projekata u razvoju projektnih predloga, učestvuju u izradi poziva za dostavljanje predloga projekata i njegovom objavljivanju, primaju dostavljene predloge projekata, organizuju tehničko i finansijsko ocenjivanje projekata, dostavljaju liste projekata koje su predložene za finansiranje ministarstvu zaduženom za upravljanje operativnim programom itd. Treće rešenje se ogleda u definisanju većeg broja operativnih programa – za svaki region na NUTS 2 nivou po jedan. Tako je u Češkoj Republici pripremljeno osam operativnih programa kojima upravljaju organi regionalne samouprave, odnosno njihovi predstavnici (Regionalni savet), dok je u Poljskoj definisano 16 operativnih programa za svako od

16 vojvodstava, pri čemu su kao tela za upravljanje operativnim programima određena izvršna veća/kancelarije svakog od 16 vojvodstava. Četvrto rešenje podrazumeva takođe definisanje većeg broja operativnih programa, pri čemu je odgovornost za upravljanje na jednom telu sa odgovarajućim područnim unutrašnjim jedinicama. Takav je slučaj sa Mađarskom, u kojoj je za upravljanje operativnim programima odgovornost na Nacionalnoj agenciji za regionalni razvoj, odnosno njenim područnim organizacionim jedinicama, dok su kao posrednička tela definisane regionalne razvojne agencije i druga tela.

## Osnovni instrumenti za realizaciju regionalne politike EU su strukturni fondovi – Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond – i Kohezioni fond EU

Iskustvo novih država članica pokazuje da je u prvom programskom periodu po pristupanju Evropskoj uniji (2000–2006. godine) Evropska komisija insistirala na tome da ove države imaju samo jedan operativni program za regionalni razvoj, što treba očekivati i prilikom pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Primetno je, međutim, da se već u ovom programskom periodu jedan broj država, poput Češke Republike i Poljske, opredelio da ima onoliko broj operativnih programa koliko ima i NUTS 2 regiona,

prepuštajući regionalnim organima vlasti odgovornost za upravljanje operativnim programima. Ovo je najčešće slučaj sa onim državama članicama koje imaju zavidan nivo administrativnih i finansijskih kapaciteta na regionalnom nivou, čime se osigurava nesmetana i efikasna apsorpcija fondova EU. Upravo nesposobnost korišćenja opredeljenih sredstava u tekućem programskom periodu uticao je na to da Evropska komisija predloži ograničenje iznosa sredstava koji će biti stavljen na raspolaganje državama članicama u novom programskom periodu 2014–2020.

### Regionalna politika posle 2013.

Uzimajući u obzir da se Evropska unija suočava sa ozbiljnim ekonomskim i finansijskim poteškoćama, izvesno je da će se i u narednom programskom periodu regionalni dispariteti manifestovati kao jedan od najozbiljnijih unutrašnjih izazova koji će usporavati njen sveukupni razvoj. O značaju ove politike svedoči kako predlog novog finansijskog okvira za period 2014–2020, kojim je Evropska komisija predvidela preko 37% ukupnog iznosa ili 376 milijardi evra za njenu realizaciju, tako i činjenica da se u kontekstu sprovođenja nove strategije razvoja Evropske unije *Evropa 2020 – pametan, održiv i inkluzivan rast* ovoj politici pridaje nesumnjiv značaj. Ostaje, međutim, pitanje koliko će u bitno izmenjenim međunarodnim i unutrašnjim prilikama ova politika uspjeti da odgovori svim narastajućim izazovima. O tome će već ove i sledeće godine imati prilike da se izjasne države članice i Evropski parlament kada budu raspravljali i usvajali tekst predloga novih uredbi koje se odnose na Kohezioni fond i strukturne fondove EU u periodu od 2014. do 2020. godine.

1 Izvor: [http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fw0713/fw0713\\_en.cfm#cf07\\_13](http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13).  
2 Izvor: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/legislation/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_en.cfm).  
3 Uzimajući u obzir nastojanje da se ojača veza između ciljeva definisanih Strategijom iz Lisabona i regionalne politike EU, 60% sredstava namenjenih realizaciji prvog cilja i 75% namenjenih realizaciji drugog cilja mora biti usmereno na istraživanje i tehnološki razvoj, informaciono društvo, transport, energetiku, ljudske resurse i socijalnu inkluziju.  
4 Uključujući i Kipar.  
5 *Joint Assistance in Supporting Projects in European Region*.  
6 *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*.

7 *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*.  
8 *Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*.  
9 Izvor: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/decisions/index\\_en.cfm#3](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/decisions/index_en.cfm#3).  
10 Uredba (EZ) 1059/2003 Evropskog parlamenta i Saveta ministara o uspostavljanju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS).  
11 Od 1. januara 2008. godine stupila je na snagu Uredba Saveta (EZ) br. 105/2007 koja predviđa da Evropska unija ima 97 NUTS 1 regiona, 271 NUTS 2 regiona i 1303 NUTS 3 regiona.  
12 Telo za upravljanje i telo za sertifikaciju mogu biti nacionalni, regionalni, lokalni organ vlasti, javno ili privatno telo.



# Prikaz analize *Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnost i izazovi*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2010.

Privedila Jelena Jerinić, docentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu



Krajem 2010. godine Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), u okviru projekta *Institucionalna podrška SKGO*, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), objavila je analizu *Međuopštinska saradnja u Srbiji: Mogućnosti i izazovi*. Autorka analize je Tatjana Pavlović-Križanić, koja se već dugo veoma uspešno bavi pitanjima lokalne samouprave i temama koje su neposredni predmet ove analize. Po svom dobrom običaju, SKGO je analizu učinila dostupnim najširoj publici, na svom veb-sajtu.<sup>1</sup>

Imajući u vidu da je SKGO, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, još pre nekoliko godina iznela ideju o tzv. funkcionalnoj regionalizaciji, odnosno, opisno rečeno, „regionalizaciji odozdo“, ali i zbog suštinske povezanosti konceptata međuopštinske saradnje i regionalizacije, uredništvo *Agende* je odlučilo da u ovom broju dâ nešto širi prikaz ove analize.

Autorka je uspela da na 40 strana veoma jasno i efektivno, iz nekoliko uglova, prikaže osnovne karakteristike koncepta međuopštinske saradnje i trenutno stanje u Srbiji – kako u pogledu propisa koji bi trebalo da je omogućće tako i u pogledu ne tako brojnih primera iz prakse.

Analiza svakako predstavlja materijal koji preporučujemo svima koji žele da se informišu o ovoj temi.

Tekst analize je podeljen na 13 odeljaka, koje je prema njihovoj sadržini moguće grupisati u četiri dela. U prvom delu, nakon uvoda i prikaza osnovnih pojmova u vezi sa decentralizacijom, regionalizacijom i međuopštinskom saradnjom, date su osnovne napomene o međuopštinskoj saradnji u praksi i oblicima saradnje u Srbiji. Zatim sledi analiza domaćeg pravnog i institucionalnog okvira za međuopštinsku saradnju. U trećem delu, autorka u šest odeljaka prikazuje primere međuopštinske saradnje u različitim oblastima u Srbiji, Nemačkoj i Makedoniji. Analiza se završava zaključnim razmatranjima i preporukama.

Međuopštinska saradnja u Srbiji funkcioniše decenijama, a domaći pravni okvir je uglavnom usklađen sa evropskim pravom i praksom. Strateški dokumenti mahom prepoznaju koncept međuopštinske saradnje, a dostupna je i finansijska i institucionalna podrška za njeno uspostavljanje. Imajući sve to u vidu, na početku analize se zato sa pravom postavlja pitanje: **Zašto je onda tako malo (uspešnih) primera međuopštinske saradnje u Srbiji?**

Pre ulaska u samu temu analize, autorka iznosi neka korisna pojašnjenja u vezi sa konceptima decentralizacije uopšte i regionalizacije, koji su veoma blisko povezani sa konceptom međuopštinske saradnje. Prema važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi, sistem lokalne samouprave u Srbiji je u suštini monotipski, pa sve jedinice lokalne samouprave obavljaju skoro iste nadležnosti. Ne postoje obavezne i fakultativne nadležnosti koje bi opštine mogle da obavljaju u skladu sa svojim kapacitetima. Sa druge strane, nerealno je očekivati da male i nerazvijene jedinice dostignu isti nivo usluga kao one daleko veće i razvijenije. U tom smislu, međuopštinska saradnja se pokazuje kao mehanizam za obezbeđivanje funkcionalnosti svih opština, bez obzira na evidentne razlike.

Model tzv. decentralizacije „sa dve brzine“, koji autorka preporučuje, otvorio bi nove mogućnosti za međuopštinsku saradnju. I u malim opštinama bi mogli da se obezbede adekvatan kvalitet komunalnih i ostalih usluga, kao i mogućnost da se privuku investicije i obezbede nova

radna mesta. U oblastima od opšteg interesa u kojima te opštine nemaju kapaciteta da samostalno obezbede vršenje usluga, treba ih ohrabriti da ulaze u međuopštinske sporazume kako bi se obezbedilo jedinstveno vršenje usluga za više lokalnih samouprava ili privlačenje strateškog investitora tako što bi mu se obezbedilo regionalno tržište. Posredstvom projekata regionalnog razvoja i jačanja regionalne konkurentnosti može se obezbediti postepeno jačanje kapaciteta ekonomski nerazvijenih i fiskalno slabih opština da postepeno povećavaju kvalitet usluga koje pružaju građanima i privredi i jačaju svoje opšte administrativne kapacitete za obavljanje svih izvornih i poverenih nadležnosti.

U vezi sa pojmom regionalizacije, ističe se da je potrebno jasno razgraničiti pojmove međuopštinske saradnje, regionalnog razvoja i političke (teritorijalne) organizacije. Iako u Srbiji nema teritorijalne regionalizacije u smislu uspostavljanja srednjeg nivoa vlasti, ističe se da postojeći propisi uspostavljaju osnov za kvalitetniju međuopštinsku saradnju i smanjenje regionalnih i unutarregionalnih neravnomernosti. U tom smislu je nesporno da regionalni razvoj treba podržavati projektima međuopštinske saradnje.

Posmatrajući dosadašnju praksu međuopštinske saradnje u Srbiji, evidentno je da su njeni pokretači u najvećem broju slučajeva eksterni – privatni investitori, međunarodne finansijske institucije ili donatori, koji finansiraju projekte preko komercijalnih zajmova ili grantova

Ukratko su prikazani najčešći koraci u procesu iniciranja i zaključenja međuopštinskih sporazuma. Takođe, autorka iznosi i zapažanja u pogledu najčešćih razloga nepoverenja manjih opština: neadekvatno uobličen ili obrazložen predlog saradnje, nepostojanje finansijske analize mogućih modela saradnje ili analize rizika, nerešeno pitanje svojine i prava korišćenja osnovnih sredstava i sl., ali i nedovoljno definisana uloga u procesu donošenja odluka tokom trajanja projekta međuopštinske saradnje. Zbog slabe zaštite manjinskih osnivača preduzeća u našem statusnom privrednom pravu, dovodi se u pitanje pozicija manjinskih osnivača da utiču na proces donošenja investicionih i drugih poslovnih odluka i na mehanizme

i procese realizacije projekta u celini, uključujući i nadzor nad poslovanjem i praćenje kvaliteta pružanja usluga krajnjim korisnicima.

Kao česti eksterni pokretači uspostavljanja međuopštinskih sporazuma, privatni investitori imaju značajnu ulogu u ovom procesu, te se analiza bavi i njihovom ulogom, ali ukazuje i na potencijalne opasnosti sadašnjeg stanja.

Analiza je, na osnovu već sprovedenih projekata, identifikovala tri grupe problema u primeni projekata koje su inicirali privatni partneri:

1. Neposredni pregovori gradova i opština u procesu uspostavljanja javno-privatnog partnerstva sa samo jednim privatnim partnerom su u načelu rizični. Iako formalno nekoliko opština učestvuje u pregovorima, obično je samo jedna „privilegovana“ u procesu pregovaranja, a značajni elementi ugovora mogu ostati nepoznati drugim opštinama koje su budući partneri u realizaciji ugovora.
2. Neobaveštavanje javnosti i obično nepostojanje konkurencije u prethodnom postupku su osnovni problemi direktnih i neposrednih pregovora sa jednim partnerom. To veoma često dovodi do znatno viših troškova projekta.
3. Ograničena konkurencija i usmerenost samo na jednog privatnog partnera u fazi pripreme projekta implicira postojanje rizika da se neadekvatno odgovori na različite važne izazove i ugrozi ostvarenje ekonomskih, tehničkih, kvalitativnih i ekoloških ciljeva.

U Srbiji još uvek nisu razvijeni kvalitetni institucionalni modeli međuopštinske saradnje. Zakonom o lokalnoj samoupravi i sektorskim propisima je ova oblast još uvek nedovoljno normirana. Zbog toga lokalne samouprave samostalno određuju oblik saradnje, a on često ne odgovara karakteru konkretne saradnje.

Identifikovana su dva osnovna modela saradnje, sa nekoliko varijanti: statusna (institucionalna) međuopštinska saradnja, kada opštine osnivaju zajedničko preduzeće, i ugovorna saradnja, kada najčešće jedna opština deluje kao pružalac usluga, a ostale kao korisnici usluga.

U međunarodnoj praksi, uspešnim projektima međuopštinske saradnje uvek prethodi studija opravdanosti, kojom se procenjuju visina i struktura prihoda i rashoda, struktura izvora finansiranja i visina ulaganja, uz procenu rentabilnosti izvora finansiranja projekta, utvrđuje period povraćaja sredstava itd. Naše opštine često nemaju mogućnosti da ulože u izradu ovakvih studija, što može predstavljati dugoročnu opasnost po realizaciju projekata.

Analizirajući domaći pravni okvir u vezi sa različitim aspektima međuopštinske saradnje, autorka ponovo primećuje da, iako je okvir ohrabrujući, jedan od razloga malog broja projekata u praksi leži u nedostacima ključnih delova pravnog okvira. Pored Zakona o lokalnoj samoupravi, predstavljene su odredbe Zakona o regionalnom razvoju, Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Uredbe o upravnim okruzima, važećeg i nacrtanog zakona o komunalnim delatnostima<sup>2</sup>.

Osnovni nalazi u vezi sa elementima pravnog okvira koji nedostaju jesu sledeći:

- Neophodne su dopune pravnog okvira. Zakonom o lokalnoj samoupravi treba detaljnije urediti „opšta pravila igre“ – način, uslove i postupak uspostavljanja međuopštinske saradnje. Od Zakona o komunalnim delatnostima se očekuje da uredi saradnju u vršenju delatnosti od opšteg interesa.
- Zakon o regionalnom razvoju bi trebalo da ojača institucionalne strukture koje bi mogle da budu osnova međuopštinske saradnje (regionalne razvojne agencije) i da podstakne finansiranje kvalitetnih međuopštinskih projekata.

U analizi su istaknuti osnovni pozitivni aspekti tadašnjeg Nacrta zakona o komunalnim delatnostima, koji sadrži više novih elemenata u postupku zasnivanja međuopštinske saradnje, posebno nove obavezujuće elemente postupka, koji su uvedeni u cilju efikasnijeg donošenja odluka o uspostavljanju i sprovođenju ove saradnje.

Osvrćući se na institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju u Srbiji, analiza predstavlja trenutno stanje u vezi sa 13 postojećih razvojnih agencija, koje razvrstava u dve

osnovne grupe – one formirane 2003–2004 kao regionalne agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i druge, koje su neka vrsta javno-privatnog partnerstva gradova i opština sa predstavnicima poslovnog sektora, čije osnivanje su podržali međunarodni razvojni partneri.

U delu analize koji je posvećen primerima iz prakse možemo pročitati o međuopštinskoj saradnji u oblastima vodoprivrede i upravljanja čvrstim otpadom, kao i o pojedinačnim primerima saradnje u Srbiji, a date su vrlo interesantne napomene iz prakse u Nemačkoj, kao državi članici Evropske unije, i Makedoniji, kao primeru iz regiona.

## Strateški dokumenti Srbije mahom prepoznaju koncept međuopštinske saradnje, a dostupna je i finansijska i institucionalna podrška za njeno uspostavljanje – zašto je onda tako malo uspešnih primera međuopštinske saradnje u Srbiji?

U oblasti vodosnabdevanja, iako je prema Vodoprivrednoj osnovi iz 2002. godine neizbežan razvoj regionalnih sistema vodosnabdevanja, malo je stvarno učinjeno na regionalizaciji. Slični su bili i efekti izmena Zakona o vodama, po kojima su projekti regionalnog vodosnabdevanja proglašeni prioritetnim i za njih je predviđeno finansiranje iz namenskih sredstava. Tek je novi Zakon o vodama iz 2010. godine posvetio nešto više pažnje institucionalnom uređenju međuopštinske saradnje, a zakonodavac je pokušao da motiviše jedinice lokalne samouprave da osnivaju međuopštinska preduzeća. Analiza ukazuje i na razlike u pogledu poimanja „regiona“ u smislu ovog zakona i Zakona o regionalnom razvoju. Dati su osnovni podaci o jednom od najznačajnijih projekata regionalnog vodosnabdevanja u Srbiji – izgradnji sistema vodosnabdevanja Rasinskog okruga, u koji je Evropska unija uložila oko 7 miliona evra.

Slično, Zakon o upravljanju otpadom iz 2009. godine i Strategija upravljanja otpadom 2010–2019 predviđaju nekoliko obaveznih oblika međuopštinske saradnje – na primer, obavezu da se odrede lokacije za izgradnju i rad postrojenja za skladištenje, tretman ili odlaganje otpada; obavezu izrade Regionalnog plana upravljanja otpadom; obavezu donošenja prostornih planova sa lokacijama za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom; odnosno potpisivanje međuopštinskih sporazuma o zajedničkom upravljanju otpadom i osnivanje regionalnog preduzeća za upravljanje otpadom. Kao još jedan od načina za podsticanje saradnje u ovoj oblasti, Fond za zaštitu životne sredine finansira samo sanaciju deponija za koju su potpisani sporazumi. Kao ilustracija, dat je tabelarni prikaz planirane mreže regionalnih centara prema Strategiji upravljanja otpadom.

U Evropskoj uniji međuopštinska saradnja predstavlja standard za kvalitetno obavljanje poslova iz nadležnosti lokalne samouprave. Saradnja se odvija na tri načina: kao zajedničko ugovaranje javno-privatnih partnerstava sa privatnim sektorom; spajanje lokalnih javnih sistema u veća regionalna javna preduzeća ili poveravanje obavljanja poslova javnim preduzećima u većim gradovima od strane manjih opština; i poveravanje poslova primarne zdravstvene i socijalne zaštite velikim nevladinim organizacijama sa razvijenim stručnim kapacitetima. Država ih ohrabruje u cilju smanjenja budžetskih rashoda i efikasnijeg i kvalitetnijeg obavljanja poslova..

U Analizi su predstavljeni i interesantni slučajevi iz prakse Evropskog suda pravde iz 2005. godine, u kojima je Sud, po tužbi Evropske komisije, obavezao Nemačku da izmeni svoje nacionalno zakonodavstvo tako što bi zaključivanje sporazuma o međuopštinskoj saradnji upodobila propisima o javnim nabavkama.

U Makedoniji je 2009. godine usvojen Zakon o međuopštinskoj saradnji koji uređuje postupak uspostavljanja međuopštinske saradnje, nadležne organe koji mogu da pokrenu postupak, finansiranje međuopštinske saradnje i način evidentiranja ugovora o međuopštinskoj saradnji. Analiza posebno navodi rešenja ovog zakona koja su interesantna sa stanovišta tumačenja propisa i prakse u

Srbiji. Naglašeno je da su među organizacionim oblicima saradnje i zajednički organi uprave i da je detaljno uređen postupak osnivanja zajedničkog javnog preduzeća. Konačno, predstavljen je primer saradnje tri veoma male opštine u okolini Strumice.

## U međunarodnoj praksi, uspešnim projektima međuopštinske saradnje uvek prethodi studija opravdanosti, kojom se procenjuju visina i struktura prihoda i rashoda, struktura izvora finansiranja i visina ulaganja, uz procenu rentabilnosti izvora finansiranja projekta, utvrđuje period povraćaja sredstava itd.

Kao domaće studije slučaja date su osnovne informacije o saradnji u oblasti životne sredine u Južnobačkom okrugu; međuopštinskim radnim grupama uspostavljenim u okviru Programa podrške opštinama, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) u tri grada (Čačak, Kraljevo i Užice) i četiri opštine (Arlje, Čajetina, Lučani i Požega) i inicijativi grada Užica za uspostavljanje sistema e-uprave sa okolnim opštinama (instaliranje servera preko koga se odvija celokupno poslovanje elektronske pisarnice i praćenje kretanja predmeta i zajednički program koji omogućava funkcionisanje opštinskih službi za upravljanje izvornim prihodima, uključujući i poreze na imovinu).

U zaključnim razmatranjima, autorka je ponovila da analiza propisa pokazuje da nema prepreka za međuopštinsku saradnju, ali da važeći propisi nisu pouzdan osnov za zasnivanje trajnih, efikasnih i kvalitetnih partnerstava. Ističući još jednom nedostatke Zakona o lokalnoj samoupravi, izrazila je nadu u pozitivne efekte novog Zakona o komunalnim delatnostima, koji je u međuvremenu usvojen.

Sa druge strane, analizirani primeri saradnje su pokazali da su javno-privatna partnerstva jedini ili glavni katalizator saradnje i to se može očekivati i dalje. Sa stanovišta teme ovog broja *Agende*, značajno je naglasiti i nepostojanje adekvatnog institucionalnog okvira za ravnomerniji regionalni razvoj i činjenicu da Srbija nema definisanu politiku regionalnog razvoja, a da su specijalizovane regionalne institucije i regionalne razvojne agencije tek u začetku.

Konačno, autorka završava sa nekoliko vrlo jasnih i, čini se, delotvornih **preporuka za unapređenje sadašnjeg stanja**, koje pre svega upućuje gradovima i opštinama i njihovoj asocijaciji. Ovde ih prenosimo gotovo u celosti.

- Stalna konferencija gradova i opština bi trebalo da u okviru svog trening-centra organizuje obuku o metodama za identifikovanje oblasti pogodnih za regionalizaciju i međuopštinsku saradnju u oblasti pružanja usluga i o načinima za organizovanje ove saradnje na najjednostavniji i najefikasniji način.
- Potrebno je omogućiti da se gradovi i opštine u Srbiji i ostali akteri, pre svega na lokalnom nivou, upoznaju sa primerima najbolje prakse koji se odnose na integrisanu regionalnu razvojnu politiku i međuopštinsku saradnju u državama članicama EU.
- Neophodno je ojačati kapacitete kancelarija za lokalni ekonomski razvoj da, u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama lokalne uprave i javnim preduzećima i ustanovama, pripremaju predloge projekata kojima se predlaže uspostavljanje regionalne ili međuopštinske saradnje i organizuju marketinške i ostale promotivne aktivnosti u cilju pronalazjenja donatora i privatnih investitora zainteresovanih za finansiranje ovakvih projekata.
- Potrebno je nastaviti sa pružanjem podrške regionalnim razvojnim agencijama i to: povećati efikasnost regionalnih razvojnih agencija u pogledu upravljanja projektima i realizacije prioritetnih projektnih aktivnosti regionalnog razvoja; povećati učešće regionalnih razvojnih agencija u planiranju politike regionalnog razvoja; poboljšati kvalitet projektnog upravljanja u regionalnim razvojnim agencijama; povećati kapacitete regionalnih razvojnih agencija da upravljaju grantovima; povećati ulogu regionalnih razvojnih agencija na nivou formulisanja i primene strategija i politika regionalnog razvoja.





- Lokalne samouprave treba da ostvare intenzivniju saradnju sa regionalnim razvojnim agencijama kako bi se identifikovao donatorski program ili drugi razvojni partner (npr., razvojna banka) spreman da uloži finansijska sredstva za izradu studija izvodljivosti projekata međuopštinske saradnje u oblastima koje su zajednički identifikovane kao prioriteta za dve ili više opština.
- Lokalne samouprave zainteresovane za međuopštinsku saradnju treba da odrede nekoliko prioriteta nadležnosti, odnosno usluga, koje bi iz razloga ekonomičnosti i celishodnosti trebalo obavljati u okviru međuopštinske saradnje i za ove nadležnosti, odnosno usluge pripreme *cost-benefit* analizu.
- Za projekte za koje je zakonom obavezno ustanovljavanje međuopštinske saradnje, gradovi i opštine bi trebalo da pripreme studije opravdanosti uspostavljanja ove saradnje, u kojima bi se uporedili potencijalne koristi i troškovi uspostavljanja saradnje koja uključuje učešće privatnog partnera i saradnje koja podrazumeva korišćenje samo dostupnih budžetskih sredstava gradova i opština članica i eventualno sredstava iz republičkih fondova.
- U velikim infrastrukturnim projektima koji podrazumevaju međuopštinsku saradnju neophodno je prvo dogovoriti institucionalni model u okviru koga će se saradnja sprovoditi i odrediti pravno lice koje će biti nosilac daljih aktivnosti na sprovođenju projekta, a tek nakon toga početi sa infrastrukturnim aktivnostima.

1 Analiza se može preuzeti na adresi: [http://www.skgg.org/upload/files/Analiza\\_medjuopstinska\\_saradnja\\_u\\_Srbiji\\_mogucnosti\\_i\\_izazovi\\_web.pdf](http://www.skgg.org/upload/files/Analiza_medjuopstinska_saradnja_u_Srbiji_mogucnosti_i_izazovi_web.pdf).

2 U međuvremenu, od objavljivanja Analize do izrade ovog prikaza, u novembru 2011. godine je usvojen novi Zakon o komunalnim delatnostima. U konačnom tekstu Zakona su uvažene preporuke Stalne konferencije gradova i opština u pogledu posvećivanja više pažnje međusektorskoj saradnji. Slično, i Zakon o javnoj svojini, čija se neophodnost ističe u ovom delu Analize, usvojen je u septembru 2011. godine.



Ovi naslovi se mogu preuzeti u prostorijama PALGO centra u Beogradu (+381 11 30 25 813) ili sa internet stranice [www.palgo.org](http://www.palgo.org) u PDF formatu.



European Commission  
**TEMPUS**

This project has been funded with support from the European Commission.  
This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible  
for any use which may be made of the information contained therein.

Objavljivanje ove publikacije je realizovano uz podršku TEMPUS projekta  
Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji (144889-TEMPUS-2008-RS-JPCR,  
Development of Public Administration and Management Studies in Serbia).

[www.pamstudies.edu.rs](http://www.pamstudies.edu.rs)

