

Milica Adamović\*

## Sprovođenje Ustava Republike Srbije u oblasti ujednačavanja razvoja - trenutno stanje i izazovi na putu ka Evropskoj uniji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pravni okvir u oblasti regionalnog razvoja
3. Zakonski okvir u oblasti regionalnog razvoja
  - 3.1. Pojam regionalnog razvoja
  - 3.2. Ciljevi i načela podsticanja regionalnog razvoja
  - 3.3. Razvojna dokumenta - vrste i njihov značaj
  - 3.4. Metodologija i struktura izrade razvojnih dokumenata
4. Podzakonski okvir u oblasti regionalnog razvoja
  - 4.1. Podzakonski akti koji se odnose na statističke teritorijalne jedinice i stepen razvijenosti
  - 4.2. Podzakonski akti koji se odnose na institucionalnu infrastrukturu
5. Institucionalni okvir regionalnog razvoja
  - 5.1. Institucije i tela na nacionalnom nivou
  - 5.2. Subjekti regionalnog razvoja na regionalnom nivou
6. Put ka Evropskoj uniji - izazovi na koje je potrebno odgovoriti
  - 6.1. Regionalna (koheziona) politika u Evropskoj uniji i fondovi namenjeni regionalnoj politici
  - 6.2. Poglavlje 22 - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i izazovi na putu ka EU
7. Zaključak

### 1. Uvod

Donošenjem Ustava Republike Srbije<sup>1</sup> dat je ustavni osnov, ali i ustanovljena obaveza Republike Srbije<sup>2</sup> da se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju u skladu sa zakonom. Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine<sup>3</sup>, prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja u Republici Srbiji, predstavlja prvi korak u sprovođenju ustavnih nadležnosti, nakon čega je usledilo zakonsko normiranje oblasti

\* Autorka je samostalni savetnik u Ministarstvu finansija, Upravi carina u Republici Srbiji, a stavovi izneti u radu predstavljaju njen lični stav, a ne državnog organa u kom je zaposlena.

<sup>1</sup> Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

<sup>2</sup> Čl. 94 Ustava RS (bel. 1).

<sup>3</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Sl. gl. RS 21/07.

regionalnog razvoja. Zakonom o regionalnom razvoju<sup>4</sup> utvrđene su osnove za donošenje značajnih razvojnih dokumenata na nacionalnom i regionalnom nivou, kao i podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje samog zakona. U ovom radu će biti predstavljen pravni i institucionalni okvir u oblasti regionalnog razvoja u Republici Srbiji i izazovi sa kojima će biti suočena u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Treba istaći da je oblikovanje javne politike u ovoj oblasti, a posebno njeno sprovođenje, neophodna pretpostavka za korišćenje kohezionih fondova EU, kao i da je uspešno korišćenje ovih fondova jedna od protivrežja doprinosu budžetu EU koji svaka država članica mora da podnese.

## 2. Pravni okvir u oblasti regionalnog razvoja

Pravni okvir u oblasti regionalnog razvoja u Republici Srbiji čine Zakon o regionalnom razvoju (u daljem tekstu: Zakon) i podzakonski akti doneti na osnovu navedenog zakona. Svi podzakonski akti neophodni za primenu samog zakona, po svom predmetu, mogu se podeliti u dve grupe. Prvu grupu čine podzakonski akti kojima su definisane statističke teritorijalne jedinice i metodologija za merenje stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave, dok drugu grupu čine podzakonski akti koji uređuju institucionalnu infrastrukturu neophodnu za sprovođenje politike regionalnog razvoja. Pored navedenih grupa podzakonskih akata, veoma važan podzakonski akt koji se izdvaja po predmetu koji uređuje je Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja.<sup>5</sup> Podzakonski okvir je uobličen skoro u potpunosti jer su svi Zakonom predviđeni podzakonski akti doneti, osim akta koji treba da utvrdi metodologiju za vrednovanje mera i podsticaja regionalnog razvoja<sup>6</sup>.

## 3. Zakonski okvir u oblasti regionalnog razvoja

Od donošenja i stupanja na snagu 2009. godine, Zakon je 2010. godine izmenjen u pogledu broja statističkih regiona, kao i institucionalne infrastrukture na regionalnom nivou. Prvobitnim rešenjem je utvrđeno sedam statističkih regiona, a izmenama pet, dok se od inicijalnog rešenja o osnivanju regionalnih razvojnih agencija, kao javnih agencija za svaki statistički region uz mogućnost osnivanja oblasnih asocijacija za obavljanje poslova regionalnog razvoja na nivou oblasti-NSTJ 3, izmenom Zakona odustalo. Tom zakonskom recenzijom su izbrisani članovi o osnivanju regionalnih razvojnih agencija kao javnih agencija koje osniva Vlada, a za regionalne razvojne agencije zakonodavac je dao potpuno novo rešenje o kojem će biti više reči u okviru odeljka 5. "Institucionalni okvir regionalnog razvoja".

<sup>4</sup> Zakon o regionalnom razvoju, Sl. gl. RS 51/09 i 30/10.

<sup>5</sup> Objavljena u Sl. gl. RS 15/11.

<sup>6</sup> Čl. 47 st. 2 i 3 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

### 3.1. Pojam regionalnog razvoja

Pod regionalnim razvojem<sup>7</sup> se podrazumeva dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona i jedinica lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti. Dakle, regionalni razvoj je trajan proces unapređenja razvoja za čije dostizanje je neophodna integracija, koordinacija, komplementarnost, usklađivanje javnih politika i aktivnosti Vlade, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, drugih institucija i organizacija i međunarodnih partnera u planiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja. U tom smislu, politika regionalnog razvoja je horizontalna i međusektorska i podrazumeva neophodnu uključenost više aktera na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kako na nivou definisanja prioriteta, strateških ciljeva regionalnog razvoja, tako i na nivou njihove primene.

### 3.2. Ciljevi i načela podsticanja regionalnog razvoja

Ciljevi<sup>8</sup> regionalnog razvoja su brojni, a među njima posebno treba izdvojiti: smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, smanjenje negativnih demografskih kretanja, uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti. Ovo otuda što su smanjenje regionalnih, unutar-regionalnih dispariteta i negativnih demografskih kretanja fundamentalni ciljevi regionalnog razvoja, koji zahtevaju valjano definisan pravni okvir kao i uspostavljene institucionalne strukture za njihovo dostizanje i što se kroz praćenje dostizanja navedenih ciljeva može oceniti uspešnost regionalne politike jedne države. Kada je reč o načelima podsticanja regionalnog razvoja<sup>9</sup>, veoma je značajno načelo planiranja i načelo kontrole i vrednovanja, koji se manifestuju u obavezi utemeljenja regionalnog razvoja u razvojnim dokumentima na republičkom i regionalnom nivou i obavezi praćenja realizacije razvojnih dokumenata i projekata, kao i ocene efekata njihove primene. Time se naglašava da politika regionalnog razvoja mora biti utvrđena na nivou planskog, odnosno strateškog dokumenta kao adekvatnog modela za utvrđivanje jedne javne politike. Sa druge strane, nijedna javna politika ne bi smela da bude samo deklarativno utvrđena, već se njena vrednost za sve građane jedne zemlje ogleda u nivou dostignutog u odnosu na planirano, u pogledu čega je neophodan stalni monitoring i ocena efekata primene utvrđene javne politike.

U Republici postoje sledeći statistički regioni:<sup>10</sup> Region Vojvodine, Beogradski region, Region Šumadije i Zapadne Srbije, Region Južne i Istočne Srbije i Region Kosovo i Metohija. Valja napomenuti da ovako definisani regioni predstavljaju statističke teritorijalne celine uspostavljene isključivo za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, a ne predstavljaju administrativno-teritorijalne jedinice i nemaju pravni subjektivitet. Osnovna svrha određivanja statističkih regiona je izrada razvojnih dokumenata i merenje efekata politike regionalnog razvoja u skladu sa standardima Evropske unije. Same teritorije koje čine navedenih pet regiona, predmet su Uredbe o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica.<sup>11</sup> Podela države na

<sup>7</sup> Čl. 4 st. 1 tač. 3 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>8</sup> Čl. 2 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>9</sup> Čl. 3 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>10</sup> Čl. 5 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>11</sup> Objavljena u Sl. gl. RS 109/09 i 46/10.

statističke regione ima izuzetan značaj, jer je time omogućeno praćenje njihovog razvoja u skladu sa standardima Eurostata (kancelarija za statistiku Evropske unije), koji podatke o dostignutom razvoju prikuplja na nivou statističkih regiona. Ti podaci čine polaznu tačku na osnovu koje Evropska komisija determiniše iznos iz strukturnih fondova na koji će jedna zemlja članica imati pravo.

Da bi se postigli Zakonom utvrđeni ciljevi u skladu sa definisanim načelima, bilo je neophodno u samom Zakonu normirati vrste razvojnih dokumenata koje je potrebno doneti.

### 3.3. Razvojna dokumenta – vrste i njihov značaj

S obzirom na to da je prvi strateški dokument u oblasti regionalnog razvoja donet na srednji rok od pet godina (za period 2007-2012. godine), od izuzetnog značaja za sprovođenje ustavnih nadležnosti u ovoj oblasti je definisanje razvojnih dokumenata koje je potrebno doneti, obezbeđivanje njihove međusobne usklađenosti, kao i harmonizacija sa drugim dokumentima, pre svega prostornim.

Hijerarhijski najviši razvojni dokument je Nacionalni plan regionalnog razvoja, kojim treba da se definišu osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja u Republici Srbiji i načini njihovog ostvarivanja. Navedeni planski dokument se donosi za period od deset godina i na predlog Vlade ga usvaja Narodna skupština, dok je za samu pripremu zaduženo ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. U skladu sa važećim Zakonom o ministarstvima<sup>12</sup> to je Ministarstvo privrede. Ovaj planski dokument od drugih strateških dokumenata, koje uglavnom donosi Vlada, izdvaja to što ga donosi Narodna skupština i finansijski okvir koji, u skladu sa posebnom Uredbom<sup>13</sup>, Nacionalni plan regionalnog razvoja mora da obuhvati. Time je nesumnjivo potvrđen značaj ovog pravnog akta. Za razliku od drugih dokumenata<sup>14</sup> kojima se utvrđuje javna politika u određenoj oblasti koji po pravilu sadrže viziju, strateške ciljeve, prioritete razvoja, instrumente i institucionalnu infrastrukturu za njihovo ostvarivanje, Nacionalni plan regionalnog razvoja treba da sadrži i jednu dimenziju više, a to je finansijski okvir, bez kojeg je sve prethodno utvrđeno u praksi teško realizovati. Upravo zbog te dimenzije, Nacionalni plan regionalnog razvoja je od zakonodavca dobio epitet planskog dokumenta.

Hijerarhijski niži razvojni dokument je regionalna razvojna strategija kojom, u skladu sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja, treba da se propišu osnovni prioriteti razvoja regiona i načini njihovog ostvarivanja. Za svaki statistički region se donosi posebna regionalna razvojna strategija za period od pet godina. U Regionu Vojvodine i Beogradskom regionu strategije donose nadležni organi Autonomne pokrajine, odnosno grada, dok ostale regionalne strategije donosi Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove regionalnog razvoja. Nadležno ministarstvo predlog regionalne razvojne strategije priprema u saradnji sa jednom ili više nadležnih regionalnih razvojnih agencija osnovanih za određeni region i jedinicama lokalne samouprave, koje čine region za koji se regionalna strategija donosi. Takođe, na predlog

<sup>12</sup> Zakon o ministarstvima, Sl. gl. RS 44/14, 14/15 i 54/15.

<sup>13</sup> Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja (bel. 5).

<sup>14</sup> Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine, Sl. gl. RS 85/14 kao i Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine, Sl. gl. RS 51/10.

regionalne strategije pribavlja se mišljenje nadležnog regionalnog razvojnog saveta i Nacionalnog saveta za regionalni razvoj. Regionalne razvojne strategije predstavljaju konkretizaciju Nacionalnog plana regionalnog razvoja uz uvažavanje specifičnosti svakog regiona.

Program finansiranja regiona je treći po važnosti razvojni dokument koji treba da sadrži pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki region za budžetsku godinu. Navedene programe koji moraju biti u skladu sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja i regionalnim razvojnim strategijama, na predlog ministarstva nadležnog za regionalni razvoj donosi Vlada.

Uzimajući u obzir činjenicu da regionalni razvoj ima svoju prostornu dimenziju, razvojni dokumenti regionalnog razvoja izrađuju se u skladu sa važećim dokumentima prostornog planiranja, ali predstavljaju i jednu od polaznih osnova za izradu dokumenata prostornog planiranja i dokumenata za sprovođenje prostornih planova.<sup>15</sup> Najvažniji dokument koji će prilikom izrade Nacionalnog plana regionalnog razvoja morati biti konsultovan i sa kojim će morati biti u skladu je Zakon o prostornom planu Republike Srbije za period od 2010. do 2020. godine.<sup>16</sup> Analogno tome, za regionalne razvojne strategije i programe finansiranja razvoja regiona, to su regionalni prostorni planovi.

Značaj navedenih razvojnih dokumenata se ogleda u tome što njihovo donošenje od strane nadležnih organa predstavlja neophodnu pretpostavku za preduzimanje organizovanih, unapred isplaniranih i usklađenih aktivnosti na polju regionalnog razvoja. Bez njihovog postojanja, zalaganja za smanjenje regionalnih razlika ostaju u domenu deklarativnog delovanja. U Republici Srbiji, u oblasti razvojnih dokumenata regionalnog razvoja postoji diskontinuitet, imajući u vidu da je poslednji strateški dokument istekao još 2012. godine, a da u međuvremenu nisu doneti Nacionalni plan regionalnog razvoja, regionalne razvojne strategije i programi finansiranja regiona. Otežavajuća okolnost je činjenica da ni u odnosu na poslednji strateški dokument ne postoje zvanični izveštaji o njegovoj primeni na osnovu kojih bi se ocenio efekat njegove primene, što može ukazivati na to da njegova primena nije ni praćena i da je to bio samo jedan deklarativan strateški dokument. U tom smislu, ova veoma značajna oblast u kojoj je neophodno utvrditi javnu politiku je neopravdano zanemarena, dok postojanje Zakona, bez utvrđivanja javne politike (donošenjem navedenih razvojnih dokumenata), svakako nije dovoljan okvir za dostizanje veoma značajnih, dugoročnih ciljeva regionalnog razvoja.

#### *3.4. Metodologija i struktura izrade razvojnih dokumenata*

Pored zakonskog definisanja statističkih regiona, podzakonskog definisanja teritorija koje čine regione i uspostavljanja institucionalne strukture, neophodna pretpostavka za otpočinjanje procesa izrade i donošenja razvojnih dokumenata bila je i utvrđivanje metodologije izrade razvojnih dokumenata, njihove strukture, načina sprovođenja javne rasprave i izlaganja na javni uvid. Donošenjem Uredbe o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja<sup>17</sup>, ispunjen je ovaj preduslov, tako da su sve

<sup>15</sup> Čl. 14 st. 2 i 3 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>16</sup> Objavljen u *Sl. gl. RS* 88/10.

<sup>17</sup> Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja (bel. 5).



pretpostavke za izradu razvojnih dokumenata regionalnog razvoja ispunjene još početkom 2011. godine. Navedenu uredbu, pored toga što predstavlja koristan instrument za izradu razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, odlikuje i to što je ona jedini izvor prava u Republici Srbiji koji uređuje metodologiju izrade i strukturu jednog planskog dokumenta. Jedan od brojnih nedostataka strateškog planiranja u Republici Srbiji je i nepostojanje jednoobraznih pravila za izradu strateških dokumenata kako na nacionalnom nivou tako i na nivou jedinica lokalnih samouprava.

Struktura razvojnih dokumenata podeljena je u zavisnosti od vrste dokumenta. Stoga Nacionalni plan regionalnog razvoja treba da obuhvata: analizu stanja, viziju, strateške ciljeve i prioritete regionalnog razvoja, instrumente i mere za realizaciju prioriteta, institucionalnu i organizacionu infrastrukturu za implementaciju, finansijske mehanizme za implementaciju, mehanizme za praćenje i evaluaciju implementacije i smernice za Akcioni plan. Slično su normirane i regionalne razvojne strategije, koje treba da sadrže: analizu stanja, viziju razvoja regiona i specifične ciljeve u odnosu na prioritete definisane Nacionalnim planom, instrumente i mere za realizaciju prioriteta, institucionalnu i organizacionu infrastrukturu za implementaciju, finansijske mehanizme za implementaciju, mehanizme za praćenje i evaluaciju implementacije. Programi finansiranja regiona, kao jednogodišnji dokumenti su nešto jednostavniji jer određuju: finansijski okvir, pregled projekata i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju projekata za region za budžetsku godinu sa oznakom izvora finansiranja; usklađenost sa strateškim ciljevima i prioritetima razvoja i način implementacije.

Sa druge strane, metodologija izrade razvojnih dokumenata je jednoobrazna i odvija se u dve faze, kroz formiranje radne grupe za izradu i organizaciju procesa izrade, koja ima tri dela: pripremni, strateški i operativni deo. Najzahtevniji deo izrade je strateški deo, koji podrazumeva definisanje analize stanja, vizije, strateških ciljeva i prioriteta razvojnog dokumenta. S obzirom na složenost zadatka koji zahteva vreme, dobru organizovanost, prikupljanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka velikog broja institucija, ustanovljenja je i obaveza institucija koje su uključene u rad radne grupe da na zahtev ministarstva nadležnog za poslove regionalnog razvoja dostave podatke neophodne za izradu razvojnog dokumenta u roku od 30 dana od dana dostavljanja zahteva. Pravila javne rasprave su određena tako da se ona sprovodi u najmanje pet jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji u okviru statističkih regiona po izboru predlagača, na osnovu ravnomerne regionalne zastupljenosti i traje najmanje 30 dana. Javna rasprava se organizuje u skladu sa načelom partnerstva, načelom informisanosti i načelom transparentnosti. Možemo konstatovati da su precizna pravila o strukturi i metodologiji izrade koja su sadržana u jednom podzakonskom aktu, značajna garancija da će se prilikom definisanja prioriteta razvoja i na nacionalnom i na regionalnom nivou uvažavati specifičnosti i stvarne potrebe svakog regiona, kao i da ovako utvrđena pravila treba da onemoguće da prioriteta razvoja budu utvrđeni centralistički.

Međutim, pored toga što su još početkom 2011. godine ispunjeni institucionalni (organi i tela za pripremanje) i formalnopravni uslovi (određivanje statističkih teritorijalnih jedinica i metodologije izrade) za donošenje razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, nijedan od utvrđenih razvojnih dokumenata u skladu sa pravilima sadržanim u Zakonu još nije donet. Među njima, po hijerarhiji svakako najviši i najvažniji je Nacionalni plan regionalnog razvoja, koji treba da odredi put Srbije u domenu ujednačavanja razvoja za period od deset godina. Bez strateškog opredeljivanja jedne države u oblasti regionalnog razvoja, intervencije Vlade možemo

posmatrati kao *ad hoc* aktivnosti koje treba samo privremeno da ublaže posledice problema, bez bavljenja njihovim uzrocima na organizovan način, uvažavajući načelo planiranja. Izuzetak u izvesnom smislu predstavlja Program razvoja AP Vojvodine 2014-2020. godine, koji je usvojen pokrajinskom skupštinskom odlukom<sup>18</sup>. Ovaj akt predstavlja razvojni dokument AP Vojvodine u oblasti regionalnog razvoja, koji definiše prioritete razvoja u periodu od sedam godina. Donet je na osnovu Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>19</sup>, važećeg u momentu donošenja navedenog programa. Dakle, iako još uvek nije usvojen planski dokument u oblasti regionalnog razvoja na nacionalnom nivou u skladu sa kojim se izrađuju regionalne razvojne strategije, AP Vojvodina je na nivou Regiona Vojvodine odredila prioritete regionalnog razvoja u sedmogodišnjem periodu pre više od godinu dana. Time je došlo do ozbiljnog raskoraka u uobličavanju politike regionalnog razvoja jer se politika regionalnog razvoja utvrđuje i sprovodi na teritoriji cele Republike Srbije u skladu sa Ustavom i Zakonom, a ne izdvojeno u pogledu jednog regiona. Nesumnjivo da je do ovakvog stanja došlo usled neopravdane neaktivnosti nadležnog ministarstva u vezi sa utvrđivanjem prioriteta regionalnog razvoja u razvojnom dokumentu na nacionalnom nivou, ali i usvajanja pokrajinskog skupštinskog akta neuvazavajući zakonsko<sup>20</sup> rešenje da AP Vojvodina, u oblasti regionalnog razvoja, uređuje razvojno planiranje u skladu sa strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije. Trenutno stanje na polju razvojnih dokumenata zahteva neodložnu reakciju nadležnog ministarstva i Vlade, sa ciljem obezbeđenja sprovođenja politike regionalnog razvoja na celoj teritoriji Republike Srbije.

#### 4. Podzakonski okvir u oblasti regionalnog razvoja

##### 4.1. Podzakonski akti koji se odnose na statističke teritorijalne jedinice i stepen razvijenosti

Po donošenju Zakona, za daljnje uspostavljanje celokupnog sistema politike regionalnog razvoja, prvi podzakonski akt koji je po logici stvari donet je Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica<sup>21</sup>. S obzirom da su u Zakonu definisani broj i nazivi statističkih regiona bilo je neophodno odrediti i koje to teritorije čine statističke regione<sup>22</sup>. Pored ovog pitanja, navedenom Uredbom su u skladu sa standardom utvrđenim u Uredbi Evropske unije<sup>23</sup>, definisane i statističke jedinice na nivou 1 i 3. Osnovni kriterijumi po kojima se vrši grupisanje statističkih teritorijalnih jedinica su iskorišćavanje postojeće teritorijalne organizacije i broj stanovnika (150 000 do 800 000 za NSTJ 3, 800 000 do 3 miliona za NSTJ 2, 3 do 7 miliona za NSTJ 1). Primenom ovog kriterijuma, upravni okruzi su iskorišćeni kao osnova za definisanje NSTJ 3 jedinica i svaki upravni okrug predstavlja jednu statističku oblast NSTJ 3 nivoa. Spajanjem ovih oblasti NSTJ 3 nivoa, definisano je pet NSTJ 2 regiona. Zatim su na nivou NSTJ 1 definisane sledeće funkcionalne celine: Srbija-Sever (čine ga region Vojvodine i Beograda), Srbija-jug (čine ga regioni: Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija i Kosovo i Metohija).

<sup>18</sup> Sl. l. AP Vojvodine 13/14.

<sup>19</sup> Čl. 34 al. 2 a u vezi čl. 27 al. 7 i 10 Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodina, Sl. l. AP Vojvodine 17/09.

<sup>20</sup> Čl. 10 Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine.

<sup>21</sup> Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica (bel. 11).

<sup>22</sup> Čl. 5 st. 2 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>23</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) No 1059 of 26. May 2003. on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

Nakon određivanja statističkih teritorijalnih jedinica, nastavljeno je uobličavanje podzakonskog okvira kroz utvrđivanje metodologije za merenje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava. Dok Zakon razlikuje razvijene (čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika) i nedovoljno razvijene regione (ispod republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika), i normira da se stepen razvijenosti regiona izračunava primenom republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika, jedinice lokalne samouprave uopšteno razvrstava u četiri grupe prema stepenu razvijenosti (1. iznad republičkog proseka, 2. od 80% do 100% republičkog proseka, 3. od 60% do 80% republičkog proseka i 4. ispod 60% republičkog proseka) ne precizirajući na koji način se ta razvijenost izračunava. Pored četiri grupe jedinica lokalnih samouprava prema stepenu razvijenosti, Zakon određuje posebne statute, i to: nedovoljno razvijene (jedinice lokalne samouprave iz treće grupe), izrazito nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave (iz četvrte grupe, one u kojima je demografski pad u period od popisa iz 1971. godine do posmatrane godine veći od 50% i zajednice jedinice lokalnih samouprava na teritoriji regiona Kosovo i Metohija) i devastirana područja (jedinice lokalne samouprave iz četvrte grupe čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka). Vlada je nedavno usvojila novu metodologiju<sup>24</sup> za izračunavanje stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave kojom je stavljena van snage metodologija<sup>25</sup> koja je bila u primeni gotovo četiri godine. Novodoneta metodologija<sup>26</sup> određuje da se za izračunavanje pokazatelja na osnovu kojih se meri stepen razvijenosti koriste podaci iz poslednje tri godine koje prethode godini u kojoj se vrši izračunavanje, dok čl. 13 Zakona predviđa da se koriste relevantni podaci za prethodnu godinu, što ukazuje na neusaglašenost nove metodologije sa Zakonom. Nažalost, obrazloženje za usvajanjem nove metodologije nije dostupno javnosti, te su sve zainteresovane strane, osim nadležnih ministarstava koja su bila uključena u proces pripreme i usvajanja uredbe, uskraćene za saznavanjem uzroka koji su doveli do toga da se metodologija izmeni. Ono što je sigurno je da će od utvrđene metodologije zavisiti razvrstavanje jedinica lokalne samouprave u grupe razvijenosti, a utvrđivanje metodologije je prepušteno izvršnoj vlasti koja svoja ovlašćenja u ovoj oblasti može upotrebiti za dostizanje svojih političkih ciljeva kroz raspodelu transfera solidarnosti iz budžeta republike na osnovu stepena razvijenosti, a ne za smanjenje regionalnih razlika i negativnih demografskih kretanja.

Na osnovu utvrđene metodologije, Vlada kroz uredbu<sup>27</sup> jednom godišnje donosi jedinstvenu listu razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava kojom se regioni i jedinice lokalne samouprave razvrstavaju u pojedine grupe razvijenosti. Navedeni akt bi trebao da se donese najkasnije do 31. oktobra tekuće godine za narednu godinu. Poslednja lista razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava usvojena je za 2014. godinu. Iako je za 2015. godinu trebala biti utvrđena u poslednjem kvartalu prethodne godine, to nije učinjeno. Donošenje liste razvijenosti za narednu, 2016. godinu, treba da usledi u poslednjem kvartalu tekuće godine, uz otvoreno pitanje osnovanosti primene usvojene liste za 2014. godinu u ovoj godini, odnosno opravdanosti donošenja liste razvijenosti za 2015. Godinu, nakon proteka gotovo tri kvartala 2015. godine.

<sup>24</sup> Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava, Sl. gl. RS 62/15.

<sup>25</sup> Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava, Sl. gl. RS 68/11.

<sup>26</sup> Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava (bel. 21).

<sup>27</sup> Čl. 13 st. 1 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).



Prema poslednjoj donetoj Uredbi o utvrđivanju stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalnih samouprava za 2014. godinu<sup>28</sup>, razvijeni regioni su Region Vojvodine i Beogradski region, dok su nedovoljno razvijeni region: Region Šumadije i Zapadne Srbije i Region Južne i Istočne Srbije. Pored navednih, status nedovoljno razvijenog regiona ima i Region Kosovo i Metohija. Ukupno 20 jedinica lokalnih samouprava je razvrstano u prvu grupu, drugu grupu čine 34 jedinice lokalnih samouprava, treću 47 nedovoljno razvijenih jedinica lokalnih samouprava, a četvrtu grupu 44 izrazito nedovoljno razvijenih, među kojima i 19 jedinica lokalnih samouprava koje su definisane kao devastirana područja. Iz navedenog se može izvući zaključak da čak 63% jedinica lokalnih samouprava, prema poslednjoj donetoj Uredbi, spada u nedovoljno i izrazito nedovoljno razvijene lokalne samouprave.

Ključno je pitanje razloga zbog kojeg je zakonodavac predvideo rešenje da se jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave utvrđuje jednom godišnje, odnosno čemu jedinstvena lista služi? Da li ona služi kao svojevrsna analiza stanja za preduzimanje mera sa ciljem smanjenja regionalnih razlika? Da li se ona uvažava prilikom definisanja mera u drugim sektorskim oblastima, poput zapošljavanja, privrede, poljoprivrede? Zakon eksplicitno ne predviđa obavezu uvažavanja stepena razvijenosti u drugim sektorskim oblastima uprkos međusektorskom obeležju regionalnog razvoja. Međutim, drugi propisi apostrofiraju uvažavanje liste razvijenosti. Tako je u čl. 42a Zakona o finansiranju lokalne samouprave<sup>29</sup> propisano da se transfer solidarnosti jedinici lokalne samouprave opredeljuje i u zavisnosti od stepena razvijenosti jedinice lokalne samouprave, koji se određuje u skladu sa jedinstvenom listom razvijenosti. Ipak, navedeni zakon ne opredeljuje namenu transfera solidarnosti i, s tim u vezi, eventualnu obavezu jedinica lokalnih samouprava da kreiraju mere za poboljšanje parametara svoje razvijenosti. Iz navedenih razloga, lokalne samouprave mogu biti demotivisane da poboljšavaju parametre razvijenosti jer bi mogli biti u grupi razvijenijih koji dobijaju značajno manje sredstava na ime transfera. Stoga, ukoliko utvrđena metodologija za izračunavanje stepena razvijenosti i jedinstvena lista ne služe nadležnim organima za dostizanje ciljeva regionalnog razvoja, sporno je pitanje opravdanosti postojanja podzakonskih akata koji se bave navedenim predmetom, bez definisanih prioriteta razvoja i aktivnosti za njihovo ostvarivanje. Utvrđivanje metodologije i donošenje jedinstvene liste razvijenosti samo sa ciljem raspodele nenamenskog transfera solidarnosti lokalnim samoupravama teško se mogu okvalifikovati kao aktivnosti koje su dovoljne za dostizanje veoma složenih, dugoročnih ciljeva regionalnog razvoja, imajući u vidu da nijedan razvojni dokument nije donet. Bilo bi celishodno prilikom utvrđivanja javne politike u ovoj oblasti, u zavisnosti od definisanih prioriteta razvoja, determinisati svrhu utvrđivanja metodologije i jedinstvene liste jer se u suprotnom ne može opravdati postojeće zakonsko rešenje.

#### *4.1. Podzakonski akti koji se odnose na institucionalnu infrastrukturu*

Svi podzakonski akti koji se odnose na uspostavljanje institucionalne infrastrukture koju Zakon predviđa su doneti. Tako je Rešenjem o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za regionalni razvoj<sup>30</sup> još u 2010. godini, Vlada uspostavila prvi sastav Nacionalnog saveta za

<sup>28</sup> Objavljena u Sl. gl. RS 104/14.

<sup>29</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. gl. RS 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 i 125/14.

<sup>30</sup> Rešenje o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za regionalni razvoj, Sl. gl. RS 70/10.

regionalni razvoj kao najvišeg tela u institucionalnoj infrastrukturi. Odlukom o osnivanju Nacionalne agencije za regionalni razvoj<sup>31</sup>, Vlada je osnovala ovu javnu agenciju radi obavljanja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova regionalnog razvoja na nacionalnom nivou. Odgovarajuća tela na regionalnom nivou-regionalne razvojne savete, Vlada<sup>32</sup> je uspostavila za svaki region. Takođe, utvrđeni<sup>33</sup> su i uslovi za obavljanje poslova regionalnog razvoja i kriterijumi za akreditaciju kojima se normira osnivanje regionalnih razvojnih agencija i način njihove akreditacije.

## 5. Institucionalni okvir regionalnog razvoja

Institucionalni okvir politike regionalnog razvoja na nacionalnom nivou čine Vlada, kao jedan od najvažnijih činilaca koji utvrđuje javnu politiku u ovoj oblasti, ministarstvo nadležno za regionalni razvoj, Agencija za privredne registre, Fond za razvoj Republike Srbije, Nacionalni savet za regionalni razvoj i Nacionalna agencija za regionalni razvoj. Na regionalnom nivou odgovarajuću ulogu imaju Autonomna pokrajina Vojvodina, Grad Beograd, regionalni razvojni saveti i akreditovane regionalne razvojne agencije.

### 5.1. Institucije i tela na nacionalnom nivou

Pored Vlade, čija je najvažnija uloga u predlaganju Nacionalnog plana regionalnog razvoja Narodnoj skupštini i donošenja regionalnih razvojnih strategija i programa finansiranja razvoja regiona, ministarstvo nadležno za regionalni razvoj je pored nadzora nad sprovođenjem Zakona, nosilac izrade Nacionalnog plana regionalnog razvoja, regionalnih razvojnih strategija i programa finansiranja razvoja regiona, što predstavlja složenu ulogu s obzirom na međusektorski karakter regionalnog razvoja. Ipak, hijerarhijski najviše telo je Nacionalni savet za regionalni razvoj sastavljeno od ministara zaduženih za određene oblasti (nacionalni investicioni plan, finansije, životnu sredinu, prostorno planiranje, infrastrukturu, državnu upravu i lokalnu samoupravu, održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja, rad i socijalnu politiku, Kosovo i Metohiju), predstavnika svih pet regiona (predstavnici Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine i Grada Beograda po funkciji i odgovarajući broj predstavnika svih regiona koje predlažu jedinice lokalne samouprave ministarstvu nadležnom za regionalni razvoj na osnovu poziva za podnošenje predloga)<sup>34</sup>, državnog sekretara zaduženog za regionalni razvoj, direktora Nacionalne agencije za regionalni razvoj, direktora Kancelarije za evropske integracije i Nacionalnog IPA koordinatora. Ministarstva za određene oblasti, poput nacionalnog investicionog plana, održivog razvoja nedovoljno razvijenih područja i Kosova i Metohije u

<sup>31</sup> Odluka o osnivanju Nacionalne agencije za regionalni razvoj, Sl. gl. RS 75/09, 109/09 i 44/10.

<sup>32</sup> Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Vojvodine, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 55/12, 35/13, 52/13 i 91/13; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za Beogradski region, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 20/12 i 93/13; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Šumadije i Zapadne Srbije, Sl. gl. RS 51/11, 67/11, 74/11, 50/12, 52/13, 91/13, 8/14 i 27/15; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Južne i Itočne Srbije, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 52/13, 91/13, 110/13 i 57/14; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Kosovo i Metohija, Sl. gl. RS 51/11, 102/11 i 52/13.

<sup>33</sup> Uredba o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata, Sl. gl. RS 74/10, 4/12.

<sup>34</sup> Uredba o načinu predlaganja kandidata za članove Nacionalnog saveta za regionalni razvoj, Sl. gl. RS 46/10.

skladu sa Zakonom o ministarstvima<sup>35</sup> ne postoje, i u tom delu Zakon će morati pretrpeti promene. Na osnovu uvida u poslednje doneto rešenje o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za regionalni razvoj<sup>36</sup>, primetno je da ovo telo trenutno ne funkcioniše, jer ni ministar nadležan za regionalni razvoj, koji je po funkciji predsednik ovog saveta, još uvek nije imenovan u ovo telo. Među najvažnije poslove koje Nacionalni savet za regionalni razvoj<sup>37</sup> treba da obavlja, ubrajaju se davanje mišljenja na nacrt Nacionalnog plana regionalnog razvoja i predloge regionalnih razvojnih strategija, promovisanje ciljeva regionalnog razvoja i podsticanje njihove realizacije, praćenje stanja i efekata primene mera i politika Vlade u ovoj oblasti. Na osnovu definisanih poslova možemo zaključiti da navedeni savet nije ni stavljen u funkciju jer se njegovi najvažniji poslovi odnose na razvojna dokumenta koja još nisu doneta, dok su sa druge strane navedeni poslovi više savetodavni I, s obzirom na međusektorski karakter regionalnog razvoja, trebalo bi da budu deo redovnih nadležnosti članova navedenog saveta. Sasvim je prirodno da članovi navedenog saveta prate stanje i efekte primene mera i politika Vlade u oblasti regionalnog razvoja jer se njihove sektorske politike ukrštaju sa politikom regionalnog razvoja i imaju međusobni uticaj jedna na drugu. Imajući u vidu zabrinjavajuće rezultate, da je čak 63% lokalnih samouprava nedovoljno i izrazito nedovoljno razvijeno, definisani poslovi navedenog saveta bi morali pretrpeti zakonsku reviziju i to u pogledu utvrđivanja obaveze i odgovornosti nadležnih institucija u vezi sa sprovođenjem aktivnosti iz njihovih nadležnosti koje imaju suštinski uticaj na ostvarivanje definisanih prioriteta regionalnog razvoja u razvojnom dokumentu.

Radi vršenja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova, Vlada je 2009. godine osnovala Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj koja je pravni sledbenik Republičke agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva osnovane još 2001. godine<sup>38</sup>. Na prvom mestu među poslovima<sup>39</sup> koje Nacionalna agencija za regionalni razvoj treba da obavlja je učestvovanje u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i praćenje njihove realizacije. Kako razvojni dokumenti još nisu doneti, obavljanje ovog najvažnijeg posla, barem u delu sprovođenja i praćenja, još nije ni započeto. Pored toga, ova agencija akredituje regionalne razvojne agencije i o tome vodi jedinstven registar, zatim vrednuje njihov rad u skladu sa odgovarajućim pravilnikom<sup>40</sup>, vodi jedinstven informacioni sistem od značaja za regionalni razvoj, obavlja poslove međunarodne i međuregionalne saradnje iz svoje nadležnosti. Najveći deo poslova, čak sedam od deset, Nacionalna agencija za regionalni razvoj obavlja kao poverene poslove državne uprave koji se, u skladu sa Zakonom o javnim agencijama<sup>41</sup>, finansiraju iz budžeta Republike Srbije. Početkom oktobra tekuće godine, Vlada je utvrdila Predlog Zakona o ulaganjima koji se nalazi u skupštinskoj proceduri i predviđa<sup>42</sup> osnivanje Razvojne agencije Srbije kao pravnog sledbenika Nacionalne agencije za regionalni razvoj i Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza. Ovako predloženim rešenjem, Nacionalna agencija za regionalni razvoj će, u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu navedenog zakona, prestati da postoji i nastaviće svoj rad u

<sup>35</sup> Zakon o ministarstvima (bel. 12).

<sup>36</sup> Rešenje o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za regionalni razvoj, Sl. gl. RS 80/13.

<sup>37</sup> Čl. 26 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>38</sup> Zakon o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća, Sl. gl. RS 65/01.

<sup>39</sup> Čl. 29 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>40</sup> Pravilnik o bližim uslovima i kriterijumima za vrednovanje rada regionalnih razvojnih agencija (bel. 34).

<sup>41</sup> Čl. 50 Zakona o javnim agencijama, Sl. gl. RS 18/05 i 81/05-ispr.

<sup>42</sup> Čl. 46 i 47 Predloga Zakona o ulaganjima, dostupno na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2402-15.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2402-15.pdf), očitavanje 11. 10. 2015.

okviru nove javne agencije i obavljaće drugačije poslove<sup>43</sup> od onih koji su trenutno definisani Zakonom. Svakako da bez sistematične analize rada javne agencije koja je osnovana radi obavljanja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova regionalnog razvoja i koja je svoje kadrovske, ali i druge kapacitete osposobljavala u tom smislu, teško možemo uvideti razloge i opravdanost predloženih rešenja u Predlogu Zakona o ulaganjima. Posredno, ovako predložena rešenja ukazuju da Vlada i nadležno ministarstvo i dalje lutaju u opredeljenju u pogledu definisanja institucija neophodnih za sprovođenje regionalne politike. Opravdano se može očekivati da, ukoliko utvrđeni Predlog Zakona o ulaganjima prođe skupštinsku proceduru, kadrovski kapaciteti nadležnog ministarstva na nivou jednog sektora nisu dovoljni za proces pripreme jednog planskog dokumenta kao i za njegovo sprovođenje, čime je ozbiljno ugrožen proces sprovođenja ustavnih obaveza u ovoj oblasti.

Uloga Fonda za razvoj Republike Srbije se ogleda u podsticanju regionalnog razvoja kroz odobravanje kredita pod povoljnijim uslovima u skladu sa Zakonom o Fondu za razvoj Republike Srbije<sup>44</sup>. U praksi su se na osnovu akata Fonda, kroz uredbe koje je predlagalo ministarstvo nadležno za regionalni razvoj, krediti pod povoljnijim uslovima uglavnom odobrali privrednim subjektima u jedinicama lokalnih samouprava razvrstanih u drugu, treću i četvrtu grupu prema nivou razvijenosti. Na ovaj način je prilikom donošenja Zakona praktično dat osnov za pružanje kreditne podrške privrednim subjektima pod povoljnijim uslovima u zavisnosti od njihovog sedišta, a da pri tome nisu bili utvrđeni prioriteti regionalne politike. Navedeni primer ide u prilog stanovišta da Zakon, bez utvrđivanja javne politike, nije dovoljan okvir za postizanje relevantnih ciljeva, jer se jedino u dokumentu javne politike mogu sagledati neophodni ciljevi i prioriteti razvoja na sveobuhvatan način, uvažavajući stvarne potrebe i specifičnosti regiona.

Agencija za privredne registre je uspostavila Registar mera i podsticaja regionalnog razvoja<sup>45</sup> koji predstavlja jedinstvenu, centralnu i elektronsku bazu podataka o preduzetim merama i podsticajima koji su od značaja za regionalni razvoj. Zbirne podatke o realizovanim podsticajima na nivou republike, regiona, oblasti i jedinica lokalne samouprave, ova agencija čini javno dostupnim kroz pristup Mapi registra na svojoj internet strani. Trenutno postoji 16 obveznika unosa podataka u registar, od kojih su tri obveznika na regionalnom nivou (Sekretarijat za privredu grada Beograda, Fond za razvoj AP Vojvodine i Fond za kapitalna ulaganja AP Vojvodine). Prema poslednjim podacima Agencije za privredne registre, ukupni podsticaji od značaja za regionalni razvoj u 2014. godini su iznosili 295.627.98.000,00 dinara, dok su u prva dva kvartala 2015. godine iznosili 223.425.235.000,00 dinara<sup>46</sup>. Međutim, mere za podsticanje regionalnog razvoja Vlada treba da utvrđuje na predlog ministarstva nadležnog za regionalni razvoj u skladu sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja, regionalnim strategijama i programima finansiranja razvoja regiona, a do uspostavljanja navedenog registra je došlo pre nego što su razvojni dokumenti regionalnog razvoja doneti. Saglasno tome, tek po donošenju razvojnih dokumenata kojima će biti utvrđena politika regionalnog razvoja, ovaj registar imaće u punom smislu karakter registra o merama i podsticajima regionalnog razvoja jer,

<sup>43</sup> Čl. 36 Predloga Zakona o ulaganjima (bel. 42).

<sup>44</sup> Zakon o fondu za razvoj Republike Srbije, Sl. gl. RS 36/09, 88/10, 119/12 i 5/15.

<sup>45</sup> Čl. 22 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4) i Uredba o sadržini, načinu i postupku vođenja registra mera i podsticaja regionalnog razvoja, Sl. gl. RS 93/10, 100/11, 35/12 i 16/13.

<sup>46</sup> Dostupno na sajtu Agencije za privredne registre: <http://pretraga2.apr.gov.rs/APRMapePodsticaja/>, očitavanje 15. 08. 2015.



formalnopravno, mere za podsticanje regionalnog razvoja su one mere koje su, pre svega, u skladu sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja. Do tada, podatke iz Registra mera i podsticaja regionalnog razvoja možemo posmatrati kao određene podsticaje učinjene od definisanih obveznika kao izraz individualnih, nekoordiniranih mera, preduzetih neusaglašeno sa merama i aktivnostima drugih nadležnih organa čije javne politike imaju uticaj na regionalni razvoj.

### 5.2. Subjekti regionalnog razvoja na regionalnom nivou.

*Regionalni razvojni saveti.* Radi obezbeđivanja i unapređivanja razvoja regiona Vlada<sup>47</sup> je za svih pet statističkih regiona osnovala regionalne razvojne savete koje čine predstavnici jedinica lokalnih samouprava (koje čine dati region), predstavnici javnog i civilnog sektora, predstavnici drugih institucija, kao i predstavnik Vlade. Najbitniji poslovi<sup>48</sup> koje regionalni razvojni savet treba da obavlja su: javno promovisanje ciljeva regionalnog razvoja, davanje mišljenja na regionalnu strategiju koja se donosi za dati region, davanje mišljenja na programe finansiranja razvoja regiona koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije. Primarna uloga regionalnog razvojnog saveta ogleda se u tome da se kroz savet čuje „glas” regiona i da specifični ciljevi i prioriteti razvoja datog regiona ne budu definisani centralistički (top down approach), već uvažavajući specifične potrebe regiona. Takođe, osnivanje regionalnih razvojnih saveta je neophodna pretpostavka za donošenje regionalnih razvojnih strategija jer, prilikom donošenja navedenih dokumenata, nadležno ministarstvo obavezno pribavlja mišljenje regionalnog razvojnog saveta.<sup>49</sup> Iako osnovani, regionalni razvojni saveti još nisu stavljeni u funkciju i to u pogledu najvažnije aktivnosti vezane za donošenje regionalnih razvojnih strategija, s obzirom da ove strategije nisu donete.

Uloga Autonomne Pokrajine Vojvodine i Grada Beograda, kao subjekata regionalnog razvoja na regionalnom nivou, ogleda se u donošenju regionalnih razvojnih strategija u skladu sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja preko svojih organa. Zbog nedonošenja Nacionalnog plana regionalnog razvoja, Grad Beograd se u navedenoj ulozi još nije profilisao, dok je AP Vojvodina, koristeći ovlašćenja iz Statuta, utvrdila prioritete razvoja Regiona Vojvodine u Programu razvoja AP Vojvodine 2014-2020. godine i time, praktično, donela svoju regionalnu razvojnu strategiju, iskočivši iz Zakonom određene matrice donošenja i usklađenosti razvojnih dokumenata regionalnog razvoja.

*Regionalne razvojne agencije.* Kao posebni subjekti regionalnog razvoja na regionalnom nivou, po svojoj specifičnosti, izdvajaju se regionalne razvojne agencije. Iako njihov naziv upućuje na to da je reč o javnim agencijama, one to ipak nisu, već se mogu osnovati kao privredno društvo ili udruženje za obavljanje poslova regionalnog razvoja, ukoliko su akreditovane u skladu sa Zakonom. Pravo na akreditaciju imaju ona privredna društva osnovana u formi društva sa

<sup>47</sup> Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Vojvodine, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 55/12, 35/13, 52/13 i 91/13; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za Beogradski region, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 20/12 i 93/13; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Šumadije i Zapadne Srbije, Sl. gl. RS 51/11, 67/11, 74/11, 50/12, 52/13, 91/13, 8/14 i 27/15; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Južne i Itočne Srbije, Sl. gl. RS 51/11, 74/11, 52/13, 91/13, 110/13 i 57/14; Odluka o osnivanju Regionalnog razvojnog saveta za region Kosovo i Metohija, Sl. gl. RS 51/11, 102/11 i 52/13.

<sup>48</sup> Čl. 33 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>49</sup> Čl. 16 st. 5 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).



ograničenom odgovornošću i za obavljanje poslova iz oblasti regionalnog razvoja i pružanje podrške privrednim društvima i preduzetništvu, a čiji su većinski vlasnici kapitala jedinice lokalne samouprave. Sa druge strane, mogu se akreditovati i udruženja osnovana radi unapređenja regionalnog razvoja i pružanja podrške privrednim društvima i preduzetništvu, a čiji su većinski osnivači jedinice lokalne samouprave. Najvažniji poslovi koje akreditovane regionalne razvojne agencije treba da obavljaju su<sup>50</sup>: učestvovanje u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i praćenje njihove realizacije na nivou regiona i jedinica lokalne samouprave i, u okviru svoje nadležnosti, učestvovanje u realizaciji usvojenih razvojnih dokumenata.

Prva specifičnost zakonskog rešenja da se regionalne razvojne agencije osnivaju u formi društva sa ograničenom odgovornošću, formalnopravno nije u potpunosti u skladu sa pojmom privrednog društva kao pravnog lica koje obavlja delatnost sa ciljem sticanja<sup>51</sup> dobiti, jer se obavljanje poverenih poslova državne uprave, po prirodi stvari, ne obavlja sa lukrativnim ciljem. U prilog ove konstatacije govori i činjenica da je Zakon pre izmena i dopuna predviđao da Vlada za svaki statistički region osnuje po jednu regionalnu razvojnu agenciju kao javnu agenciju<sup>52</sup>. Sa druge strane, uvidom u registar privrednih društava, na osnovu kriterijuma teritorijalne pokrivenosti, većina akreditovanih regionalnih razvojnih agencija (trenutno ih ima 15) deluju na teritorijalnom području užem od statističkog regiona i više predstavljaju međuopštinske, nego regionalne agencije koje bi trebalo da deluju na nivou statističkog regiona (NSTJ 2). Takođe je primetna asimetrija jer nisu sve jedinice lokalnih samouprava pokrivene delovanjem akreditovanih regionalnih razvojnih agencija. Osim Beogradskog regiona, u ostalim statističkim regionima postoje jedinice lokalne samouprave koje nisu osnivači akreditovanih regionalnih razvojnih agencija. Imajući u vidu da je zakonodavac navedenim agencijama namenio ulogu „implementatora” razvojnih dokumenata na regionalnom nivou, uloga navedenih agencija bi trebala da bude važna. Da bi navedene agencije bile motivisane da učestvuju u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata na nivou regiona, neophodno je obezbediti finansijske resurse za te namene. Na osnovu Zakonskog<sup>53</sup> modela finansiranja, ove agencije se ne mogu u značajnoj meri oslanjati na budžetska sredstva jer svoj rad prevashodno finansiraju od sopstvenih prihoda. Nadalje, zakonodavac nije na adekvatan način predvideo kako će nadležno ministarstvo vršiti kontrolu implementacije razvojnih dokumenata na regionalnom nivou nad agencijama čiji nije osnivač i za čiji rad ne obezbeđuje sredstva. Na osnovu navedenog, opravdanost postojanja navedenih agencija u pravnoj formi koju Zakon trenutno predviđa je problematična, a njihovo teritorijalno delovanje, kao i dodeljivanje važne uloge poput implementacije razvojnih dokumenata bez mogućnosti kontrole nad tim procesom je neodrživo. U okviru zakonskih rešenja bilo bi celishodno razmotriti mogućnost izmena Zakona kojim bi se vratilo na snagu inicijalno rešenje o osnivanju regionalnih agencija kao javnih agencija za svaki statistički region, jer se jedino na taj način obezbeđuje potpuna kontrola implementacije razvojnih dokumenata na regionalnom nivou, kao i potpuna teritorijalna pokrivenost u vezi sa delovanjem regionalnih agencija. Uz predloženo rešenje u Predlogu Zakona o ulaganjima koje se odnosi na Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj, institucionalni okvir neophodan za sprovođenje regionalne politike

<sup>50</sup> Čl. 3 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

<sup>51</sup> Čl. 2 Zakona o privrednim društvima, Sl. gl. RS 36/11, 99/11, 83/14.-dr. zakon i 5/15.

<sup>52</sup> Čl. 34 Zakona o regionalnom razvoju, Sl. gl. RS 51/09.

<sup>53</sup> Čl. 38 Zakona o regionalnom razvoju (bel. 4).

na regionalnom nivou predstavlja jedan od velikih izazova u ovoj oblasti, pored najvećeg koji se odnosi na samo donošenje javne politike u ovoj oblasti.

## 6. Put ka Evropskoj uniji – izazovi na koje je potrebno odgovoriti

### 6.1. Regionalna (kohezion) politika u Evropskoj uniji i fondovi namenjeni regionalnoj politici

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije<sup>54</sup> (The Treaty of the functioning of the European Union) jedan od osnivačkih ugovora na kojima se temelji Evropska unija, predviđa da je jedan od ciljeva za jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije smanjenje nejednakosti između nivoa razvijenosti različitih regiona i zaostalosti najmanje razvijenih regiona. Pri tome, posebna pažnja treba da bude posvećena ruralnim područjima, područjima pogodnim industrijskom tranzicijom i regionima koji pate od ozbiljnih i trajnih prirodnih ili demografskih hendikepa. U skladu sa tim, regionalna (kohezion) politika Evropske unije tangira sve regione u Evropskoj uniji sa ciljem stvaranja novih radnih mesta, podrške ekonomskom i održivom razvoju, jačanja konkurentnosti privrednih subjekata i poboljšanja kvaliteta života građana. O značaju regionalne (kohezione) politike u Evropskoj uniji i dostizanju navedenih ciljeva govori i budžet koji je opredeljen za njeno sprovođenje, a koji iznosi 351,8 milijardi evra za period 2014-2020. godine i čini gotovo trećinu celokupnog budžeta Evropske unije za navedeni period. Glavni instrumenti sprovođenja regionalne politike su strukturni fondovi, među kojima se izdvajaju: Evropski fond za regionalni razvoj (European Regional Development Fund), Kohezioni fond (Cohesion Fund) i Evropski socijalni fond (European Social Fund). Evropski fond za regionalni razvoj je usmeren na sve utvrđene prioriteta regionalne (kohezione) politike, ali sledeće prioritete podržava kao najvažnije: jačanje inovacija, istraživanja i razvoj tehnologija, poboljšanje pristupa i upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija, podrška malim i srednjim preduzećima, podrška ekonomiji sa niskim sadržajem ugljen-dioksida. Sa druge strane, Kohezioni fond je u periodu 2014-2020. godine, namenjen državama članicama čija je vrednost bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika manja od 90% proseka Evropske unije, i usmeren je na sledeće prioritete: unapređenje transportne infrastrukture, upravljanje klimatskim promenama, zaštita životne sredine i podrška ekonomiji sa niskim sadržajem ugljen-dioksida, jačanje institucionalnih kapaciteta. Evropski socijalni fond je fokusiran na jačanje ljudskih resursa sa akcentom na poboljšanje mogućnosti zapošljavanja i obrazovanja u Evropskoj uniji i sredstva ovog fonda su namenjena svim regionima u Evropskoj uniji. Za period 2014-2020. godine ovaj fond je usmeren na sledeće prioritete: podsticanje zapošljavanja i mobilnosti radne snage, podsticanje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva, ulaganje u obrazovanje, jačanje institucionalnih kapaciteta. Važno je istaći da su navedeni fondovi dostupni samo državama članicama, a da odgovarajuća priprema za korišćenje ovih fondova jeste instrument pretpristupne pomoći (the Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA), koji predstavlja finansijski instrument i podržava strategiju proširenja Evropske unije, čija je namena da pruži pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Pomenuti instrument se sastoji iz pet komponenti: pomoć u tranziciji i izgradnja institucija,

<sup>54</sup> Čl. 174 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326.

prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj (od pet navedenih, prve dve komponente su otvorene za Srbiju)<sup>55</sup>.

## 6.2. Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i izazovi na putu ka EU

Proces evropskih integracija se odvija kroz proces pridruživanja koji je zasnovan na Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i proces pregovaranja koji je baziran na međuvladinoj konferenciji. Ova dva procesa bi trebalo da rezultiraju potpisivanjem Ugovora o pristupanju EU, a sam proces pregovaranja se vodi sa ciljem da se utvrdi način na koji će država kandidat da prenese i primeni pravne tekovine EU u određenom poglavlju. U strukturi pregovaračkih poglavlja, regionalnoj politici i koordinaciji strukturnih instrumenata posvećeno je Poglavlje 22. Prema Odluci o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji<sup>56</sup>, pregovaračku grupu za Poglavlje 22 vodi Kancelarija za evropske integracije, iz čijih redova se imenuju predsednik, zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara pregovaračke grupe. Ovakvo rešenje iznenađuje s obzirom na to da se u skladu sa Ustavom Republike Srbije<sup>57</sup> o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju Republika Srbija stara u skladu sa zakonom, a to je Zakon o regionalnom razvoju. Navedeni zakon kao nosioca procesa stvaranja regionalne politike deklarira ministarstvo nadležno za regionalni razvoj, što je trenutno Ministarstvo privrede. Sa druge strane, kao jedini ovlašćeni organ državne uprave koji obavlja poslove državne uprave koji se odnose na regionalni razvoj je Ministarstvo privrede. Takođe, treba istaći i da u skladu sa Zakonom o državnoj upravi<sup>58</sup>, samo organi državne uprave (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije) mogu učestvovati u oblikovanju politike Vlade putem predlaganja nacrta zakona, strategija razvoja i drugih mera, dok je Kancelarija za evropske integracije osnovana podzakonskim aktom<sup>59</sup> kao služba Vlade, a ne zakonom kao organ državne uprave. Možemo konstatovati da dodeljivanje uloge rukovođenja Poglavljem 22 Kancelariji za evropske integracije formalnopravno nije u skladu sa Ustavom i Zakonom i u tom smislu je neophodna neodložna revizija u pogledu dodeljivanja uloge rukovođenja navedenim poglavljem nadležnom ministarstvu. Određivanje jedne institucije kao glavne za pregovore, a druge za utvrđivanje javne politike predstavlja i rizik neusaglašene pozicije pred Evropskom komisijom.

U okviru Poglavlja 22 se ne zahteva da država članica usklađuje svoje zakonodavstvo sa određenim uredbama i direktivama jer je regionalna politika svake zemlje sama po sebi specifična. Stoga, predmet pregovora u okviru Poglavlja 22 su programiranje razvojnih prioriteta, definisanje institucionalnog okvira za sprovođenje utvrđene regionalne politike, definisanje sistema za praćenje i izveštavanje. Sve navedeno prema svojim definicijama treba da

<sup>55</sup> Uredba o upravljanju programima pretpriputne pomoći Evropske unije u okviru komponente i Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA)-pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, Sl. gl. RS 140/14 i Uredba o upravljanju programima pretpriputne pomoći Evropske unije u okviru komponente Iib Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA)-programi Prekogranične saradnje sa državama korisnicima IPA, Sl. gl. RS 92/13 i 140/14.

<sup>56</sup> Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, Sl. gl. RS 84/13,86/13, 31/14 i 29/14.

<sup>57</sup> Čl. 94 Ustava Republike Srbije (bel. 1).

<sup>58</sup> Čl. 12 Zakona o državnoj upravi, Sl. gl. RS 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

<sup>59</sup> Uredba o osnivanju Kancelarije za evropske integracije, Sl. gl. RS 126/07, 117/08, 42/10, 48/10 i 106/12.

bude sadržano u jednom planskom dokumentu, a to je Nacionalni plan regionalnog razvoja. Istina je da uspešno korišćenje fondova EU namenjenih za sprovođenje regionalne politike zahteva mobilnost, angažovanje i aktivno učestvovanje u pripremi i sprovođenju projekata, ne samo aktera na nacionalnom, već i na regionalnom i lokalnom nivou, ali prethodno pitanje je pitanje trasiranje puta zemlje, određivanje vizije, strateških ciljeva, prioriteta regionalnog razvoja, instrumenata i institucionalne infrastrukture za njihovo ostvarivanje. Nedonošenje dokumenta javne politike u oblasti regionalnog razvoja je jedan od ozbiljnih izazova sa kojim je Republika Srbija započela proces pregovaranja. Istovremeno ovo znači da s obzirom da nije utvrđena regionalna politika, u formalnopravnom smislu nije ni na organizovan i sistemski način utvrđen odgovarajući plan jačanja kapaciteta na svim nivoima (republički, regionalni i lokalni) za korišćenje strukturnih fondova. Navedeno predstavlja drugi ozbiljni izazov čije zanemarivanje može imati za posledicu nedovoljno iskorišćavanje kako pretpripravnog instrumenta/komponente namenjene regionalnom razvoju, tako i nespremnost za veoma složene procedure strukturnih fondova. S tim u vezi je i opasnost od potencijalnog većeg finansiranja članstva jer odgovarajući deo prihoda koji jedna zemlja ubira po raznim osnovama odvajaju se za budžet Evropske unije, što je predmet pregovaranja u posebnoj Poglavlju 33 - Finansijske i budžetske odredbe.

## 7. Zaključak

Zakonski i podzakonski okvir u oblasti regionalnog razvoja predstavlja zadovoljavajući pravni okvir i obezbeđuje primarne pretpostavke za pripremu i usvajanje dokumenta koji treba da uobliču regionalnu politiku Republike Srbije u budućnosti. Donošenje zakonskog okvira kojim je po prvi put uređena oblast regionalnog razvoja u Republici Srbiji, zatim uspostavljanje institucionalnih struktura za pripremu i sprovođenje razvojnih dokumenata, utvrđivanje metodologije njihove izrade, definisanje statističkih regiona neophodnih za korišćenje strukturnih fondova, uspostavljanje posebnog registra za potrebe regionalnog razvoja, predstavljaju značajne korake na polju ujednačavanja razvoja, postignute u relativno prihvatljivom periodu od šest godina od kada je donet Zakon o regionalnom razvoju. Ipak, procenat nedovoljno i izrazito nedovoljno razvijenih lokalnih samouprava (63%) i broj stanovnika u nedovoljno razvijenim regionima (Region Šumadije i Zapadne Srbije, Region Južne i Istočne Srbije i Region Kosovo i Metohija) opominju da se smanjenju regionalnih razlika i nejednakosti, mora pristupiti na dobro organizovan, planski i sistemski način. Prvi neophodan korak je da ministarstvo nadležno za regionalni razvoj uz saradnju sa drugim nadležnim ministarstvima i širokim krugom aktera na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou utvrdi regionalni razvojni put Republike Srbije. Koristi koje regionalna politika može doneti svim građanima i značaj koji Evropska unija pridaje navedenoj politici, nesumnjivo idu u prilog zahteva i potrebe za većim angažovanjem ne samo nadležnog ministarstva već i celokupne Vlade i lokalnih samouprava, naročito u pogledu razumevanja pravilnog sprovođenja valjano definisane regionalne politike. Pružanje primerenog životnog ambijenta svim građanima, a posebno mladim ljudima i očuvanje teritorije kroz njihovo zadržavanje u zemlji su više nego dovoljno opravdani i važni aspekti regionalne politike koji ne bi smeli u narednom periodu da ostanu u zapečku. Iako je akt kojim treba da se utvrdi regionalna politika potreban Republici Srbiji i svim njenim građanima u što kraćem roku, pošto se radi o veoma složenom razvojnom dokumentu, trebalo bi voditi računa o svim procedurama i metodologiji pripreme navedenog dokumenta, koji su i definisani sa ciljem da se obezbedi najkvalitetniji način strateškog planiranja. U suprotnom postoji rizik centralističkog određivanja

prioriteta, neusaglašenih sa analizom stanja, stvarnim potrebama, specifičnostima i problemima regiona. Istovremeno sa ovim procesom treba da teče i trajni i pravno uređeni proces unapređivanja ljudskih resursa za potrebe sprovođenja regionalne politike na svim nivoima, ali i buđenja svesti svih relevantnih aktera da će koristi od članstva u Evropskoj uniji na polju regionalne politike zavisiti isključivo od naših sposobnosti, organizovanog delovanja i angažovanja.