



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
РЕПУБЛИЧКИ ЗАВОД ЗА РАЗВОЈ

РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ 2009.

БЕОГРАД, ДЕЦЕМБАР 2009.

РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ 2009.

Издавач:

Републички завод за развој
Македонска 4, Београд, Србија
Тел: (381 11) 3345-233, факс: 3345-531
Е-mail: rzg@razvoj.gov.rs
<http://www.razvoj.gov.rs>

Уредници:

Др Едвард Јакопин
Мр Соња Тонтић

Аутори:

Др Едвард Јакопин
Мр Соња Тонтић
Јасмина Јотев
Маја Дробњак
Луција Симеуновић
Сузана Стојадиновић

Информатичка подршка

Злата Митић

Техничка обрада

Синиша Барјактаревић

Штампа и дистрибуција: Републички завод за развој

Тираж: 100

Избор из Публикације доступан је на Интернету: <http://www.razvoj.gov.rs>.
Умножавање Публикације и делова дозвољено је уколико се наведе извор и копија достави РЗР

РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ 2009.

Садржај	страна
Увод	*
Резиме	1
I РЕГИОНАЛНЕ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СРБИЈЕ	3
1. Становништво Србије – кретање и структура	3
1.1. Демографски трендови	3
1.2. Регионални демографски ресурси Србије: типологија подручја	7
1.3. Образовне диспропорције	10
2. Регионална економска асиметричност	14
3. Инфраструктурни јаз	18
4. Хумани развој и сиромаштво	21
5. Регионална мултидимензионалност социјалне искључености Србије	25
II РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТНОСТ	29
1. Регионални транзициони ефекти	30
2. Региони добиташи-губиташи	35
3. Региони извозници	38
4. Инвестициони региони	41
5. Региони предузетници	44
6. Незапосленост – структурни проблем	48
7. Подстицајна политика Републике Србије	51
III РЕГИОНАЛНА РАЗВИЈЕНОСТ	59
1. Степен развијености региона	61
2. Степен развијености области	72
3. Степен развијености општина	74
4. Подручја са посебним развојним проблемима	76
IV РЕГИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ	80
1. Регионална политика ЕУ 2007-2013.	81
2. Инструменти регионалне политике	83
3. ЕУ институционализација регионализма	85
3.1. ЕУ принципи, документа, институције	85
3.2. NUTS стандардизација	88
4. ЕУ стандарди регионалног развоја	91
4.1. Прекогранична сарадња	91
4.2. Нова улога локалне самоуправе	94
5. Позитивни ефекти придруживања ЕУ – емпиријска анализа	97
V ПРИОРИТЕТИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ	101
1. Институционална изградња	102
2. Стратешко планирање регионалног/локалног развоја	103
3. Регионализација, децентрализација, полицетричан регионални развој	107
4. Регионална интеграција Србије у ЕУ	112

Литература

Списак графикана, табела и карата

Увод

Усвајањем *Закон о регионалном развоју Србије* (јули 2009.), учињен је најважнији корак у процесу спровођења *Стратегије регионалног развоја Србије* (2007) и стварања оквира за примену принципа и механизма управљања регионалним развојем на основу савремених (европских) концепција. Значај доношења овог системског закона лежи у чињеници да је вишедеценијска маргинализација регионалног развоја Србије кулминирала почетком новог миленијума када се Србија суочила са разорним последицама економске дисторзије. Транзициони процеси само су додатно потенцирали регионалне нескладе.

Анализа регионалног развоја Србије 2009. урађена је у циљу сагледавања размера регионалних неравномерности, информисања о достигнућим ефектима предузетих мера регионалне политике Србије дефинисаних у *Стратегији регионалног развоја*. Концепција *Анализе* пружа увид у основне параметре регионалних неусклађености. Фокусирана је на разматрање привредних структура подручја кроз свеобухватно разматрање услова, недостатака и потенцијала подручја, са задатком да допринесе унапређивању механизма регионалне политике и *остваривању основног циља – смањивању регионалних разлика унутар Србије и подизању конкурентских перформанси региона Србије.*

I РЕГИОНАЛНЕ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СРБИЈЕ – Анализа регионалног дисбаланса укључује различите аспекте развојног потенцијала/лимитираности - демографске, привредне, инфраструктурне, социјалне. Анализа трендова и структура унутар појединих развојних области, пружа свеобухватну слику екстремних и интензивних токова на појединим подручјима Србије.

II РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТНОСТ – Привредна активност, ефикасност пословања, секторска структура, извозна и предузетничка усмереност, приватизациони ефекти и обим подстицајне политике анализирани су на нивоу округа и општина, представљају детерминанте недовољне регионалне конкурентности Србије.

III РЕГИОНАЛНА РАЗВИЈЕНОСТ – Полазиште анализе степена развијености био је *Закон о регионалном развоју* који је дефинисао 7 региона у Србији. Први пут анализирају се развојне карактеристике региона према водећим економско-социјалним и демографским индикаторима развијености. Посебан акценат стављен је на анализу округа и општина и њихово рангирање према репрезентативним економским индикаторима: зараде по становнику, стопа незапослености и демографска девастација.

IV РЕГИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ – У контексту одвијања институционализације управљања регионалним развојем у Србији – *националном процесу*, који је усмерен на управљање регионалним развојем у циљу ублажавања регионалних диспропорција, и *наднационалном*, односно, у контексту интеграције регионалних целина Србије у европски простор, анализирани су инструменти, ефекти, институционални оквир и стандарди који ова два процеса треба да ускладе. Посебан осврт дат је прекограничној сарадњи и емпиријској анализи ефеката придруживања ЕУ.

V ПРИОРИТЕТИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ – усмерени су на разраду основних смерница нове регионалне политике: институционалну изградњу, примену концепта стратешког планирања, спровођење принципа полицентричног развоја, децентрализације и регионализације Србије и регионалне интеграције у европски простор.

Резиме

Широк спектар наслеђених историјских, демографских, економских, социјалних и политичких параметара, као и ниво демократизације друштва, пресудно детерминишу модалитете регионалног управљања. Позитивна пракса појединих земаља наглашава да је **еволуција регионалног управљања приоритетно вођена једним циљем: ефикасно и модерно управљање развојем на целој територији државе.**

Регионалне неравномерности у Србији манифестују се у вишеслојној регионалној и унутаррегионалној поларизованости. Размере регионалних диспропорција последица су наслеђених и транзиционих неусклађености привредних активности, интензивног процеса депопулације, дугогодишњег економског и социјалног заостајања, неконзистентне и некоординиране регионалне политике, недовршеног институционалног оквира који системски уређује регионални развој Србије.

- Категоризација општина Србије на четири развојне групе представља транзициони пресек развојних несклада; унутар групације развојна достигнућа општина изнијансирана су у оној мери у којој су бројни фактори (друштвени-социјални модели, макроекономска кретања, стратешка усмереност државе на приоритетне секторе, политичка одређеност, институционална подршка и др.) својим интензитетом и међусобном комплементарношћу преовладали и круцијално утицали на развојна кретања. Регионална карта 2008. се састоји од наглашених екстрема: само 13 општина и градова се налази изнад републичког развојног нивоа, скоро 80 општина је суочено са проблемом неразвијености, док 45 општина има класичне атрибуте неразвијености и заосталости у развоју.
- Искуства ЕУ и њених чланица у вођењу регионалне политике указују да регионално управљање, као средњи ниво власти, доприноси ефикаснијем и боље усмереној подстицајној и развојној политици земље.
- Светска криза реafirмисала је улогу планирања (стратешког) као неопходног инструмента вођења макроекономске, али и посебних (секторских, регионалних) политика, у циљу веће усмерености подстицајних механизма ка развојним приоритетима/поручјима. С друге стране, интеграција земаља у ЕУ одвија се по правилима стратешког планирања, у јасно дефинисаним економским, финансијским, програмским и пројектним оквирима.
- Успостављање мреже регионалних институција (агенције за регионални и локални развој, регионални савети, канцеларије и др.), доприноси рационалном вођењу регионалне политике на средњем нивоу, на шта упућују подаци да су повећани подстицајни механизми, инвестициони прилив, улагања у инфраструктуру, усвојени развојни стратешки документи, отварање терцијарних образовних институција је последица свеобухватног и координираног управљања регионалним развојем.
- Регионални развој и прекогранична сарадња обезбеђују економску и инфраструктурну кохезију подручја са суседним земљама чланицама ЕУ. Регионални и локални нивои доприносе институционалној конвергенцији Србије ка ЕУ брже него национални ниво. Ефикаснија економска и друштвена конвергенција обезбедиће пуноправно чланство у европској заједници.
- Утврђивање регионалног модела управљања неопходан је услов за рационално и ефикасно управљање регионалним развојем. Институционални и инфраструктурни јаз између подручја детерминише њихове развојне перформансе и полазна су основа за утврђивање и спровођење мера и активности регионалних развојних програма.
- Велики недостатак аналитичком приступу мерења регионалног развоја представља одсуство систематизоване регионалне статистике. На основу недовољне регионалне статистичке основе не могу се извршити целисходнија емпиријска истраживања, што лимитира утврђивање специфичних развојних приоритета подручја/региона. Ово питање је проткано у суштинско одређење државе како ће имплементирати нову регионалну политику. Тачније, од методолошког апарата, селекције броја и врсте индикатора за мерење нивоа (не)развијености и на основу тога, одређивања типологије подручја, зависиће и подстицајна регионална политика државе.

I РЕГИОНАЛНЕ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СРБИЈЕ

Регионалне неједнакости Србије транзициони процес је још више продубио. Вишеслојна регионална поларизованост Србије и даље се испољава у високим међурегионалним разликама, које се односе на демографске карактеристике, људски потенцијал, привредну структуру и њену ефикасност, сиромаштво и инфраструктурну изграђеност.

Демографска кретања у Србији карактерише: изразита депопулација, демографско заостајање, слаби демографски ресурси и неравномеран територијални размештај становништва, односно драстично пражњење руралног и неразвијеног подручја. Регионално посматрано, највећи број округа припада демографски угроженом подручју (источни, западни и југозападни делови Србије), чије се макроекономске последице огледају у ниској привредној активности и нивоу развијености. С друге стране, Град Београд и Јужно-бачки округ се издвајају као подручја изразите концентрације становништва. Песимистична демографска слика огледа се и у ниској биолошкој снази становништва, односно, према стопи укупног фертилитета Србија се налази већ неколико деценија испод граничног нивоа.

Регионална образовна структура становништва Србије и даље је неповољна, односно скоро 50% одраслог становништва налази се на елементарном образовном нивоу или испод њега. Генерално, у образовној структури становништва, завршена средња школа је најчешћи вид образовања код оба пола (41%), док је са високом стручном спремом само 6% становника. Економски слаба подручја (Пчињски, Борски, Браничевски, Рашки округ) услед нижег степена образованости су на критичном нивоу у погледу квалитета понуде радне снаге.

Економске међурегионалне неравномерности, као резултат деценијског пада економских активности и слабе финансијске снаге привреде, у периоду транзиционе рецесије се испољавају у драстичном расту незапослености (118 општина и градова са вишом стопом незапослености од републичког просека) и екстремно ниским привредним резултатима (негативан финансијски резултат исказало 18 округа, односно 85 општина пословало са губитком у 2008.). Регионална асиметричност, огледа се у све већим разликама између развијених и неразвијених подручја, што се негативно одражава на укупан економски регионални развој Србије (просечне зараде највише у Граду Београду и Јужно-бачком, а најниже у Топличком и Пиротском округу, док је БДВ по становнику Града Београда 16 пута већа у односу на Топлички округ).

Инфраструктурни јаз најочитији је у унутар-регионалним разликама у погледу саобраћајне, телокомуникационе и водопривредне инфраструктурне опремљености, односно, њихове пратеће супраструктуре. Разлике се манифестују као однос неразвијеног јужног подручја и развијенији север Србије у погледу квалитета путева, телекомуникација и услова становања. Учешиће неразвијених општина у савременим путевима Србије је око 10%, док је у структури локалне путне мреже чак 57,7% неасфалтирано. Тачније, 45 општина у локалној путној мрежи имају ниско учешиће путева са савременим коловозом (испод просека Републике), односно 17 општина има учешиће испод 20% просека.

Сиромаштво изазвано демографским и привредним нескладом, са растућим социјалним последицама и ниским животним стандардом становништва (18 округа бележи средњи ниво хуманог развоја) нарочито је распрострањено на неразвијеном (23,3% сиромашних у јужној и источној Србији) и руралном подручју.

I РЕГИОНАЛНЕ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СРБИЈЕ

1. Становништво Србије – кретање и структура

1.1. Демографски трендови

Основни налаз: Демографска кретања у Србији, током последње деценије карактерише тзв. популациона регресија имајући, у виду смањење укупног броја становника, пад наталитета, пораст нивоа морталитета, концентрацију становништва у урбаним срединама и пражњење руралних подручја, као и изразито демографско старење становништва.

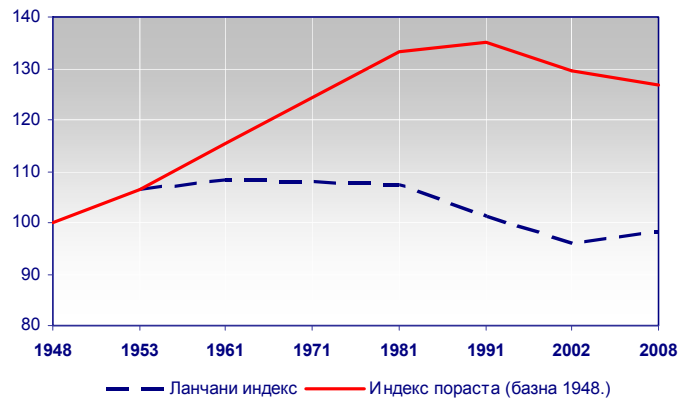
Двадесети век ући ће у историју човечанства као век највећег пораста становништва.¹ Оно за шта је раније било потребно више хиљада година, у 20. веку уследило је у року од неколико декада – број становника је удвостручен.

Демографске трендове у Србији последњих деценија карактерише тзв. „популациона регресија“, условљена географским, климатским, економским, традиционалним, културним и осталим факторима, чијем се вишеструком утицају може приписати смањење укупног броја становника, пад наталитета, пораст просечне старости становништва, концентрација становништва у урбаним срединама, демографско пражњење руралних и приграничних подручја, као и миграциони процеси. Промене становништва Србије у 20. веку биле су брзе у свим областима демографског развоја дајући му, у мањој или већој мери, обележја савремених популација развијених земаља. С једне стране, промене су позитивне: повећање броја становника, усвајање модерног репродуктивног модела, смањење смртности, динамична просторна покретљивост и промене које се обично квалификују као развој скоро свих структура, а посебно старосне, образовне и економске структуре популације. С друге стране, промене у појединим областима демографског развоја су биле споре, или су касно отпочеле, или су биле сувише интензивне и стихијске, што је условило поремећаје у неким важним сегментима развоја становништва.

¹ 1900. године у свету је живело је 1,5 милијарди људи, 1950. године тај број се попео на 2,5 милијарде, а данас 'глобално село' настањује 6,4 милијарди људи.

Демографски процеси условљени су, углавном, процесима економског развоја. Развој производних снага утиче јаче и непосредније на промену структуре становништва (поготово на економску структуру), него што демографска структура утиче на економски развој. Економски фактори којима се даје посебан значај у стварању људског потенцијала за даљи развој су доходак, образовање² и услови запослености. Демографску слику Србије више деценија карактерише наглашено неравномеран територијални размештај становништва. Он је настао, пре свега, услед изразите разлике у стопама фертилитета становништва по подручјима и под утицајем разноврсних миграционих кретања. Томе, свакако, треба додати етнички састав становништва у појединим деловима територије Србије, који за демографску последицу имају недовољно или преобилно рађање услед примене различитих модела репродукције.

Графикон 1: Демографски тренд Србије



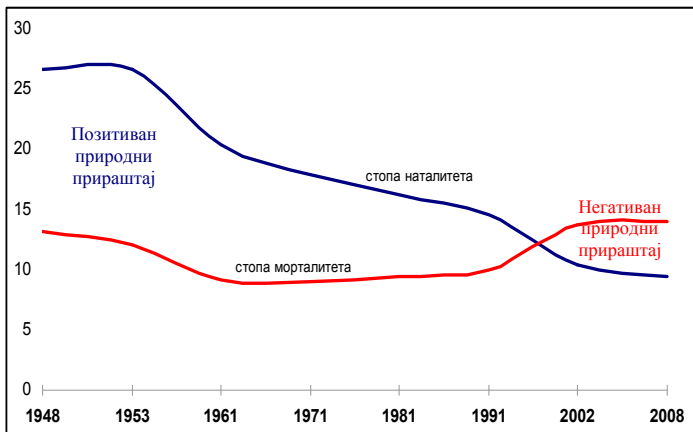
Извор: Упоредни преглед броја становника 1948-2008, РЗС

Услед тога, Србија се 1990-их година суочила са дуалним типом репродукције, отвореном депопулацијом и брзим растом становништва, реверзибилним трендовима смртности појединих старосно-полних група, наглашеном емиграцијом, посебно младих и образованих кадрова и већим или мањим поремећајима у територијалном распореду и развоју појединих субпопулација. Демографско пражњење и уситњавање, пре свега, сеоских насеља, директно је повезано са процесом индустријализације, урбанизације и деаграризације Србије.

² Образовање није изричито фактор економске природе, али у оквиру чинилаца који одређују квалитет категорије радног потенцијала у регионалним оквирима спада међу важније.

Промена броја становника изазвана природним и механичким кретањем одразила се на економски потенцијал подручја (општине, града) и њихов развојни ниво. Тачније, бројност и структура становништва по општинама указује да постоји корелација између привредних кретања и демографских трендова. На овакав закључак о упућености и зависности становништва и привредних кретања послужио је нов методолошки приступ који синтетизује демографске компоненте у циљу утврђивања демографски угрожених или прогресивних подручја, а у вези с тим и мера демографске политике за превазилажење и унапређење негативних токова

Графикон 2: Негативан природни прираштај Србије



Извор: Демографска статистика 1948-2002, РЗС

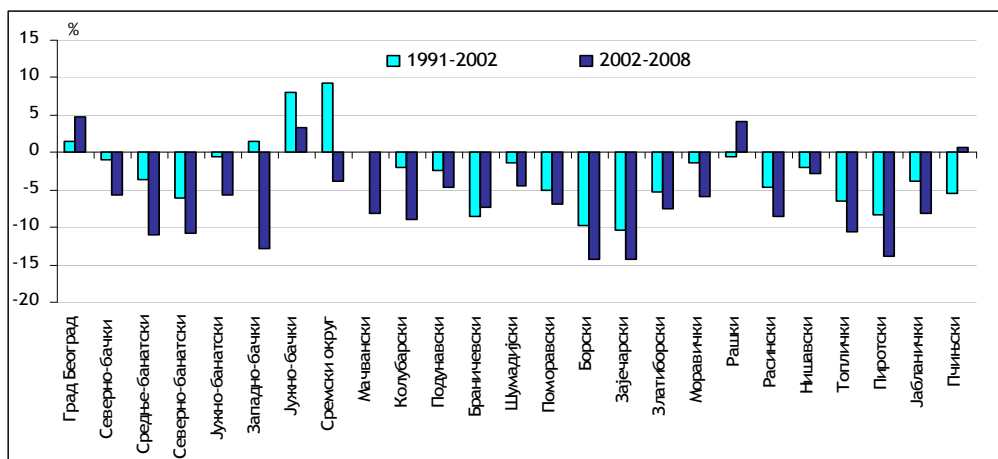
Посматрајући међупописну динамику, број становника Србије, се у периоду 1991-2002 године смањило за 78.836, односно 7.166 становника годишње или по просечној годишњој стопи од $-1,0\%$. На промене у укупном становништву Србије (1991-2002) у великој мери су утицале присилне миграције, што је значајно допринело ублажавању депопулације, с тим да су у централној Србији и поред великог прилива избеглих лица, дугорочни негативни популациони трендови само незнатно ублажени, док је на подручју АП Војводине дошло до преокрета у популационој динамици и повећања броја становника за скоро 62.000, након чега је настављен тренд депопулације. Највећи популациони раст у међупописном периоду 1991-2002 бележе Сремски и Јужно-бачки округ, као и подручја са највећим приливом избеглих лица.

Анализирајући миграциона кретања у првој половини ове деценије може се констатовати

њихов смањен интензитет као и битно промењен карактер. Актуелни миграциони токови веома су уско повезани са миграцијама из претходног периода. Док су у претходној деценији домин сполне миграције, првенствено оне присилне, почетком 2000-их удео избеглица у укупном броју миграната је постао маргиналан. Према демографским проценама средином 2008. године настављен је тренд смањења броја становника у Србији за 147.779 (1,9%) мање у односу на пописну 2002. годину. На нивоу округа најниже стопе раста становништва у периоду 2002-2008 бележе Борски (-8,3%) и Зајечарски округ (-8,2%), на супрот Београду (2,9%) и Рашком округу (2,5%). Истовремено, више од половине општина у Србији остварило је демографски пад, а 19 општина бележи пад већи од -10% . Демографски екстреми су регистровани на југу Србије. Општина Црна Трава је током 2002-2008 изгубила 1/3 становништва (са 2.563 на 1.782), са екстремно ниском стопом раста од $-30,5\%$, док општина Прешево има највишу стопу раста (12,7%). Демографска ситуација је још неповољнија ако се узме у обзир да Србија годишње губи просечно 24.630 становника, односно једна општина приближне величине Тополе, или Сенте сваке године нестаје.

Генерално, Србију карактеристише просторно-демографска поларизација, имајући у виду да је готово трећина популације концентрисана на свега једној петини територије Србије, односно у ужим урбаним регионима. Највећу концентрацију становништва бележи подручје града Београда, где је према проценама за 2008. годину, концентрисано 22,1% становништва, затим Јужно-бачког (8,2%) и Нишавског (5,1%), док најмање учешће у популацији имају Топлички и Пиротски округ (по 1,3%). На размештај, густину и концентрацију становништва одлучујући утицај имале су унутрашње миграције (локалне и регионалне) којима су формиран снажнији популациони потенцијали у метрополитенском подручју Београда, као и макрорегионалним центрима Новом Саду и Нишу. Доминантност српске престонице најбоље илуструје вредност *индекса урбане примарности* од 5,01 (однос броја становника Београда и Новог Сада). Несклад између становништва водећег и осталих градских насеља указује да Србија нема правилно и равномерно развијен урбани систем, као и да токови урбанизације нису планирано усмеравани.

Графикон 3: Просечне годишње стопе раста стновништва



Извор: РЗС

Сходно динамици развоја центра рада, образовања и других услужних функција и јавно-социјалних служби, развили су се у Србији дневни урбани системи, вишеслојне хијерархије, сачињени из комплементарних и компатибилних субсистема. Запажене су појаве концентрације активности у урбаним центрима и периурбаним појасевима насеља која су срасла са градовима, различитим степенима урбаности, псеудоурбанизације одређених делова териоторије. Осим Београда, са учешћем дневних миграната из појединих општина и преко 75%, само још Нови Сад и Ниш привлаче околно становништво у проценту већем од 50%, Крагујевац са преко 20%, док сви остали градови у ретким случајевима примају мигранте до максималних 15%. Збирна анализа показује да 80,9% становништва Србије живи у неком од функционално урбаних подручја (ФУП)³ различитог нивоа, а да је њихов просторни обухват 60,1% читаве територије Републике⁴. Према подацима пописа (2002), удео мигрантског у укупном становништву износио је у Србији 45,8%, у централној Србији 45,4% и у АП Војводини 46,9%, при чему су мигранти чинили више од половине (50,9%) становништва градских насеља.

³ У Европи је направљена хијерархија ФУП те се они могу разликовати као:

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

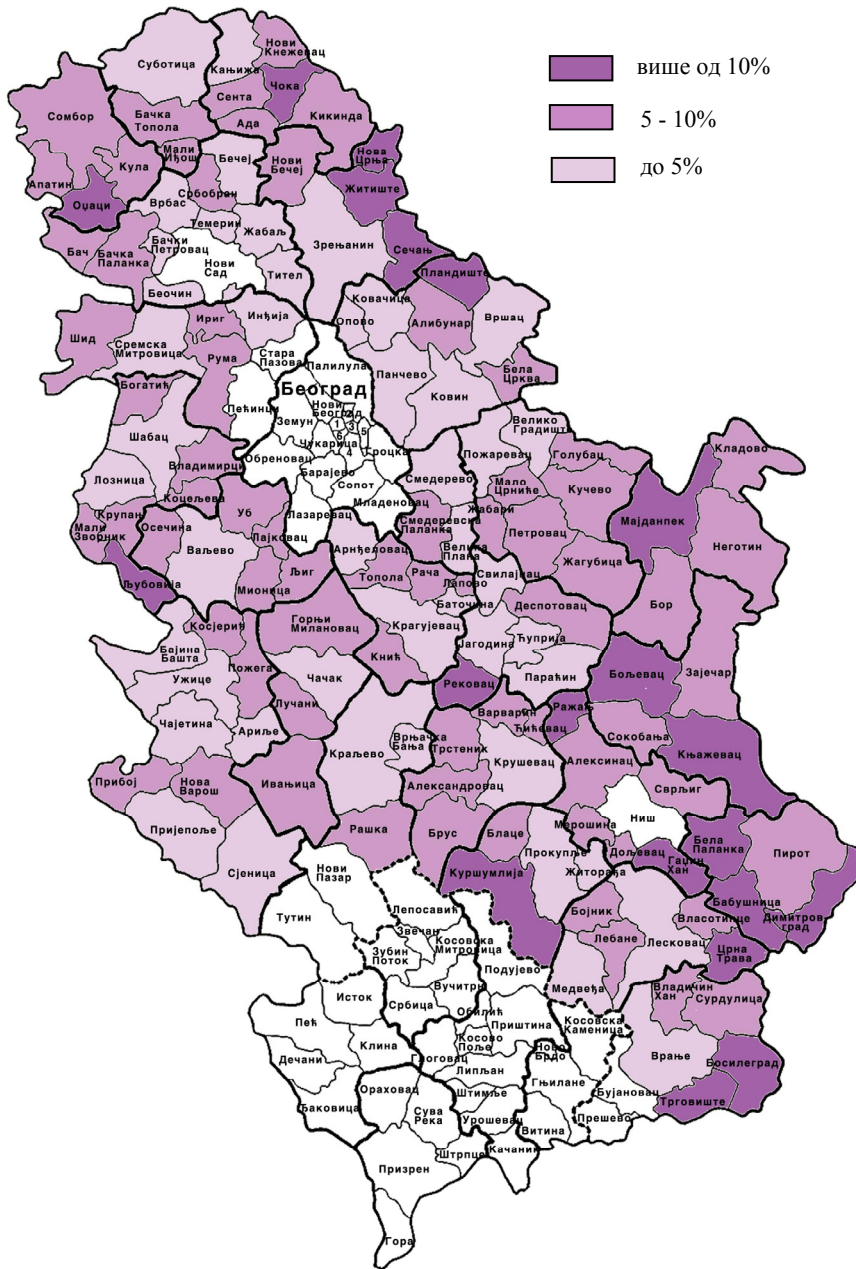
⁴ др Велимир Шећеров „Функционална урбана подручја – однос села и града”, *Стратегија просторног развоја Србије 2010-2020*, 2009.

Истовремено, зоне слабе и веома слабе насељености формирају релативно компактна и просторно велика, слабо насељена депопулациона подручја у источним, западним и југозападним деловима Републике, али и у непосредној близини највећих урбаних агломерација. С друге стране, негативна биолошка продукција се временом просторно шири и хомогенизује Србију, указујући да битан критеријум регионализације постаје интензитет ове појаве. У складу с тим, готово све општине Србије у 2008. имају негативан природни прираштај са изузетком Сјенице, Новог Пазара, Тутина, Бујановца и Прешева. Прилично песимистичну демографску слику надопуњује и податак да аутохтоно становништво у Србији нема биолошке снаге ни за просту репродукцију, односно, да се према стопи укупног фертилитета или родности, као мера обнављања становништва, Србија налази већ неколико деценија испод граничног нивоа од 2,1 детета по жени⁵ (1,41 деце по жени у 2008. години).

Стопа укупног фертилитета на нивоу округа у 2008, кретала се у распону од 1,2 у Северно-бачком округу до 2% у Рашком округу. Најниже стопе укупног фертилитета имају општине Кучево (0,79), Мало Црниће (0,93), Планиште (0,94) и Босилеград (0,97), насупротив општинама Прешево (2,23), Тутин (2,29) и Нови Пазар (2,30) које имају стопе изнад нивоа прсте замене генерација.

⁵ Стопа од 2,1 обезбеђује просто обнављање становништва, стопа виша од 2,1 доноси популациони раст, док стопа нижа од 2,1 резултира смањењем становништва.

Карта 1: Смањење броја становника у периоду 2002-2008

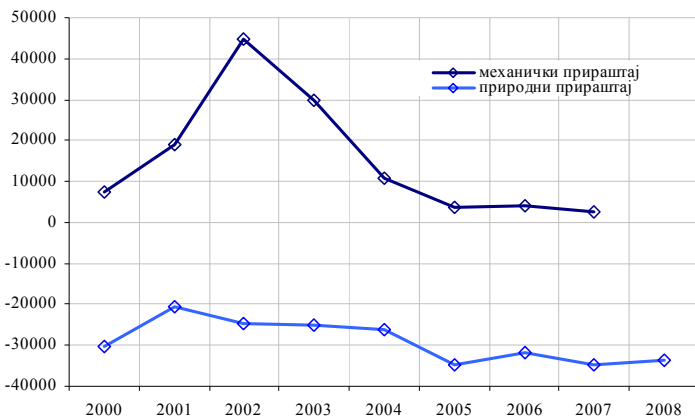


Међутим, и поред веома ниског нивоа, у Србији фертилитет још увек прати европски просек, а у региону се налази при самом врху и виши је него у Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини, Мађарској, Румунији и Бугарској. Дугорочне промене фертилитета, морталитета и миграција су утицале и на убрзање старења становништва Србије. Становништво Србије према свим обележјима може се сврстати у групу изразито старих популација. Удео младих је низак и са тенденцијом даљег пада, док је удео старих висок и стално расте.

Постојеће тенденције најбоље илуструје узлазни тренд *индекса старења* (однос старог и младог становништва), који у Србији одавно премашује граничну вредност (40 старих на 100 младих) са тенденцијом даљег раста (са 100,7 у 2002. на 105,9 у 2008.). Такође, *коэффициент старосне зависности* - однос броја становника изнад 65 година старости и радно способног становништва (15-64) - бележи пораст од 0,9% у периоду 2002-2008. Најадекватнији метод за одређивање карактера старосне структуре становништва базиран је на сврставању

популације у седам стадијума демографске старости. На основу вредности изабраних показатеља (просечна старост, учешће младих до 20 година, учешће млађих од 40 година, учешће старијих од 60 година и индекс старења), популација се може сврстати у један од седам стадијума, почев од ране демографске младости до стадијума најдубље демографске старости. Према референтним вредностима сваког од пет изабраних показатеља, становништво Србије се 2008. године налазило у стадијуму дубоке демографске старости. Такође, анализа на нивоу општина указује на драматичност достигнуте етапе у демографском развоју.

Графикон 4: Природни и механички прираштај становништва Србије



Извор: РЗС

Од укупно 161 посматране општине у Србији, у чак 101 општини становништво се налази у стадијуму дубоке демографске старости, а чак 50 је већ достигло последњи стадијум - најдубљу демографску старост. То значи да је становништво преко 93% општина демографски врло старо. Као најстарије се издвајају општине Књажевац, Ражањ, Рековац, Бабушница, Сврљиг, Гаџин Хан и Црна Трава. Старење и одлив становништва посебно угрожавају рурална подручја, где се упоредо са смањењем радно способног становништва губи и способност за одрживо управљање природним добрима. Као демографски најмлађе издвајају се општине Прешево, Тутин, Бујановац и Нови Пазар са просечном старашћу у интервалу од 29,2 до 33,2 године. Извесно је да ће у наредним деценијама модификације старосне структуре ићи у правцу свеобухватног и континуираног процеса старења становништва.

1.2. Регионални демографски ресурси Србије - типологија подручја

Основни налаз: Посматрајући типологију подручја према индексу демографских ресурса, Србија у целини припада типу демографски угроженог подручја, који карактерише изразита депопулација, слаби демографски ресурси и заостајање, а што се пре свега, односи на неразвијено и пригранично подручје.

Србија припада типу демографски угроженог подручја које карактерише изразита депопулација, демографско заостајање и слаби демографски ресурси. Индекс демографских ресурса указује да 73 општина припада групацији крајње, а 37 групацији демографски већ угроженог подручја.

Наиме, имајући у виду да је за регионалну валоризацију демографских ресурса неопходна што прецизнија анализа свих релевантних показатеља, креирање синтетичких демографских индикатора се наметнуо као предуслов, чиме је у знатној мери олакшана анализа одређених сложених друштвених појава и процеса. Синтетички показатељ - индекс демографских ресурса (I_d)⁶, укључује девет варијабли које се свде на четири основна индикатора: индекс виталности (I_v), индекс образовања (I_o), учешће млађе женске фертилне популације ($P_{f(20-39)}$), што је посебно важно са становишта демографског потенцијала и међупописна промена броја становника ($P_{02/91}$), која указује како на општи смер демографских промена у претходном периоду, тако и на тренд демографског и свеукупног развоја⁷:

$$I_d = [(I_o + P_{f(20-39)}) * P_{02/91}] * I_v$$

⁶ Општа стопа фертилитета – f (просек 2002-2008); општа стопа морталитета – m (просек 2002-2008); учешће становништва старости 20-39 година (P_{20-39}); учешће становништва старијег од 65 година (P_{65+}); учешће женског становништва старости 20-29 година ($P_{f(20-39)}$); релативна промена броја становника у међупописном периоду ($P_{2002/1991}$); учешће становништва старог 15 и више година, које нема завршено примарно образовање ($<O_i$); учешће становништва са завршеним секундарним образовањем (O_{ii}) и учешће становништва са завршеним терцијарним образовањем (O_{iii}).

⁷ Извор: Иво Нејашмић Демо-географија – Становништво у просторним односима и процесима, Школска књига Загреб, 2005.

На основу датог индекса формирано је пет типова демографских подручја у Србији:

- **А демографски изразито прогресивно подручје** ($Id \geq 220$): имиграција, изразито добри демографски ресурси и потенцијали;
- **В демографски стабилно подручје** ($100,0 \leq Id \leq 219,9$): сразмерно добри демографски ресурси;
- **С демографски ослабљено (регресивно) подручје** ($70,0 \leq Id \leq 99,9$): просечни демографски ресурси, стагнација, депопулација;
- **Д демографски угрожено подручје** ($45,0 \leq Id \leq 69,9$): изразита депопулација, слаби демографски ресурси, заостајање; и
- **Е демографски крајње угрожено подручје** ($Id \leq 44,9$): врло слаби демографски ресурси, изумирање, "социодемографска депресија".

Србија у целини припада **типу Д - демографски угрожено подручје** (вредност Индекса од 69,8), који карактерише изразита депопулација, слаби демографски ресурси и заостајање, а што се, пре свега, односи на неразвијено и пригранично подручје. **Типу А - демографски изразито прогресивно подручје**, не припада ни један округ (најближе вредности има Рашки округ). У складу с тим је место овог типа у типологији округа углавном теоријске природе.

Регионално посматрано, *индекс демографских ресурса* има широк распон вредности од 16,9 (Зајечарски округ) до 152,7 (Рашки округ). На изражен проблем регионалних диспаритета, указује и то да Рашки округ бележи скоро двоструко већу вредност индекса у односу на просек Србије, или чак девет пута превазилази одговарајући индекс Зајечарског округа. Такође, Град Београд (индекс 137,6) и Јужнобачки округ (индекс 132,8) издвајају се као *подручја изразите концентрације становништва*, на шта су одлучујући утицај имале унутрашње миграције (локалне и регионалне миграције), чиме су формирану снажни популациони потенцијали. Највећи број округа у Србији припада категорији **типу Д - демографски угрожених** (12 округа) и **типу Е - демографски крајње угрожених подручја** (7), што захтева посебан сценарио развојне подршке. Карактеристично је да се зоне демографски угрожених подручја шире и формирају два релативно компактна и просторно велика, депопулациона подручја у источним, западним и југозападним деловима

Србије, али и у непосредној близини највећих урбаних центара.

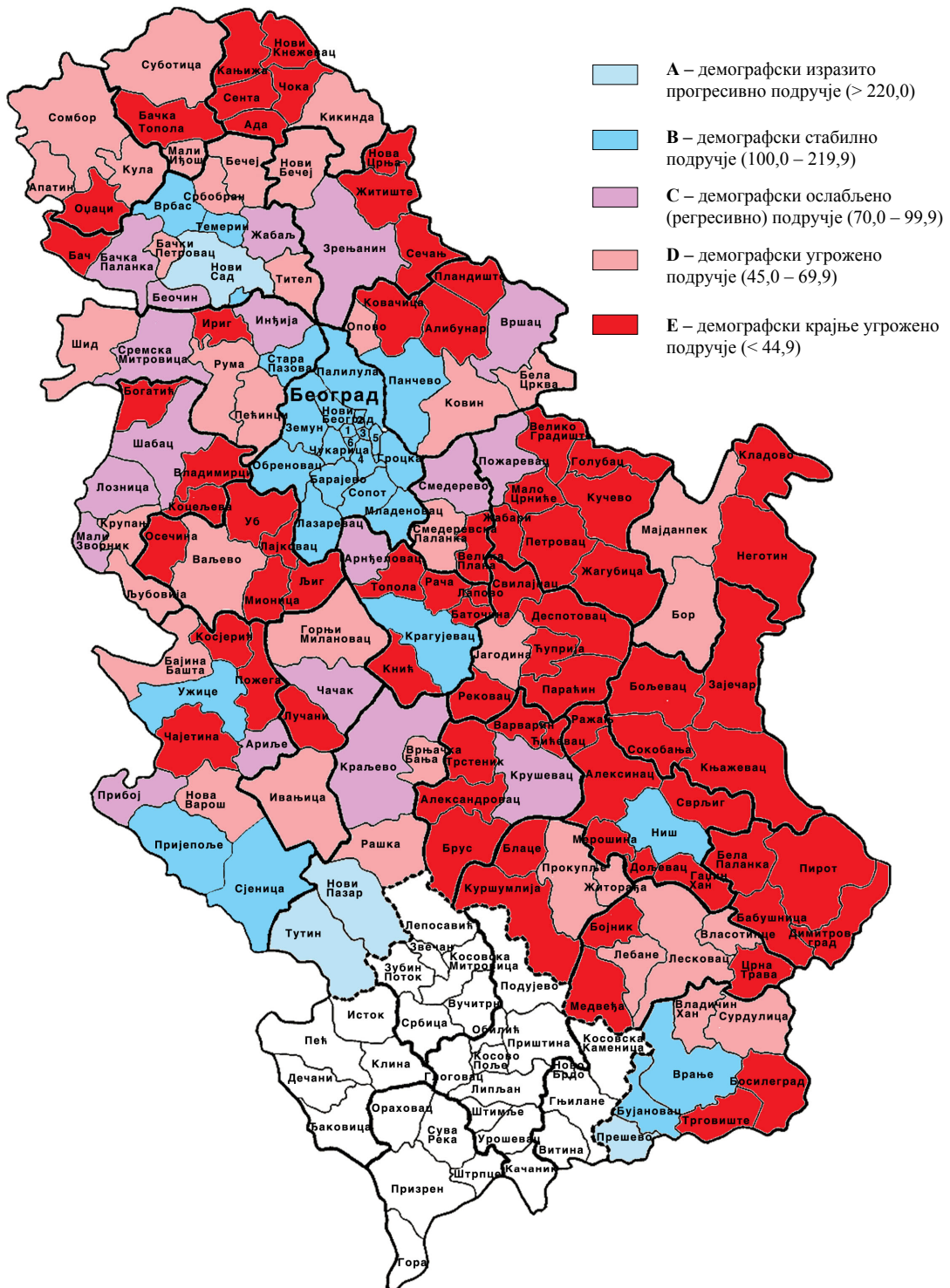
Макроекономске последице демографског старења подручја Србије (125 општина припада групи С, D и E) огледа се у ниској привредној активности и нивоу развијености (мерен БДВ), чак 62 општине је (2008) остварило испод 30% просечног БДВ Републике. Међутим, и подручја која спадају у групе демографски стабилног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

Демографски индикатори иницирају закључак да регионална развојна политика мора да у стратешким одлукама апострофира мере којима се одређује будући демографски потенцијал Србије у целини, а посебно њених већ сада угрожених подручја. Србија као и друге земље које се суочавају са сличним проблемима, очекује недостатак млађе, радно способне радне снаге, што већ сада, а посебно у будућности, захтева матрицу различитих мера којима се отклањају демографски недостаци, који се у садашњем тренутку изражавају кроз незапосленост, а дугорочно кроз проблем пензионог осигурања. Услед очекиваног негативног тренда демографских кретања у Србији (и посебно већ угрожених подручја), решења европских земаља у овом сегменту су разноврсна, као на пример:

- веће ангажовање демографских "резерви" (пре свега жена и 'младих пензионера') које су данас још увек неискоришћене;
- увођење флексибилности у погледу старосне доби потребне за одлазак у пензију;
- појачана (и)миграција (нарочито млађе радне снаге);
- повећање продуктивности (уз уштеду рада).

Може се закључити да ће управо демографски развој учинити неопходним јаче укључивање жена и старијих људи као извора радне снаге и знања (know-how).

Карта 2: Регионална типологија општина према индексу демографских ресурса



1.3. Образовне диспропорције

Основни налаз: Без обзира на пораст броја високообразованих и квалификованих кадрова, образовна структура становништва Србије и даље је неповољна (скоро 50% одраслог становништва налази се на елементарном образовном нивоу или испод њега), при чему су изражене регионалне диспропорције нивоа образовања становништва.

Да образовање има стратешку важност за економски и друштвени развој, тј. за развијање друштва заснованог на знању, показују и анализе међународних организација и институција, као што су Светска банка или Организација за економску сарадњу и развој (OECD). Истраживања показују да виши ниво и квалитет образовања у друштву у целини позитивно утичу на продуктивност, иновативност, демократичност и друштвену кохезију. Да би образовање могло да оствари такав допринос, неопходно је да систем образовања у једној земљи буде квалитетан, ефикасан, доступан и равноправан. Чињеница да је „друштво засновано на знању” истовремено и „друштво перманентног учења”, имплицира да образовање у целини мора да буде посматрано у једном ширем контексту.

Образовање доприноси економском развоју директно, кроз повећавање и побољшавање компетенција радно способног становништва, а самим тим и повећања продуктивности запослених, односно смањења незапослености, као и кроз ефикаснији трансфер технологије и знања из образовног система (посебно високог образовања) и науке, ка привреди и друштву.

Статистички инструментаријум Србије из области образовања је веома оскудан и неусаглашен са методологијом Европске уније. Наиме, не постоје статистички расположиви подаци о различитим нивоима формалног образовања који би омогућили компаративне анализе различитих аспеката образовног система (научне, истраживачке активности, стручно образовање, усавршавање, итд.) са земљама Уније.

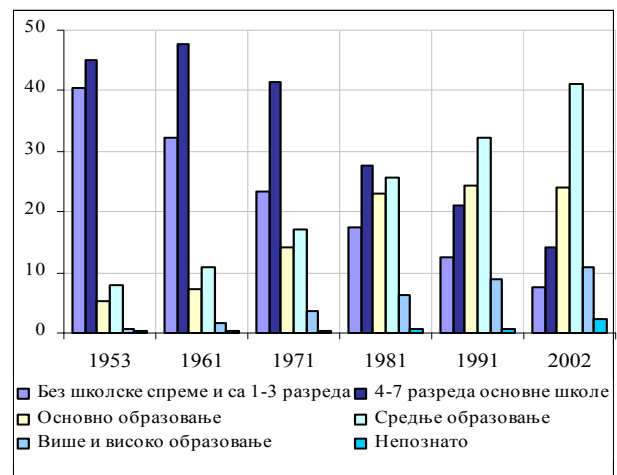
Од образовних обележја који се прате статистички, могу се анализирати *писменост* и *школска спрема*. У образовној структури

становништва старог 15 и више година на подручју Србије (2002), завршена средња школа је најчешћи вид образовања код оба пола (41% становника), следи основно образовање (24% углавном, старијег становништва).

У укупном становништву 6% (411.944) је са високом стручном спремом, а 4% (285.056) са вишом стручном спремом. У међуписном периоду (1991-2002) забележено је значајно побољшање образовних карактеристика становништва Србије, што се може повезати са чињеницом да су скоро сва деца основношколског узраста похађала основну школу.

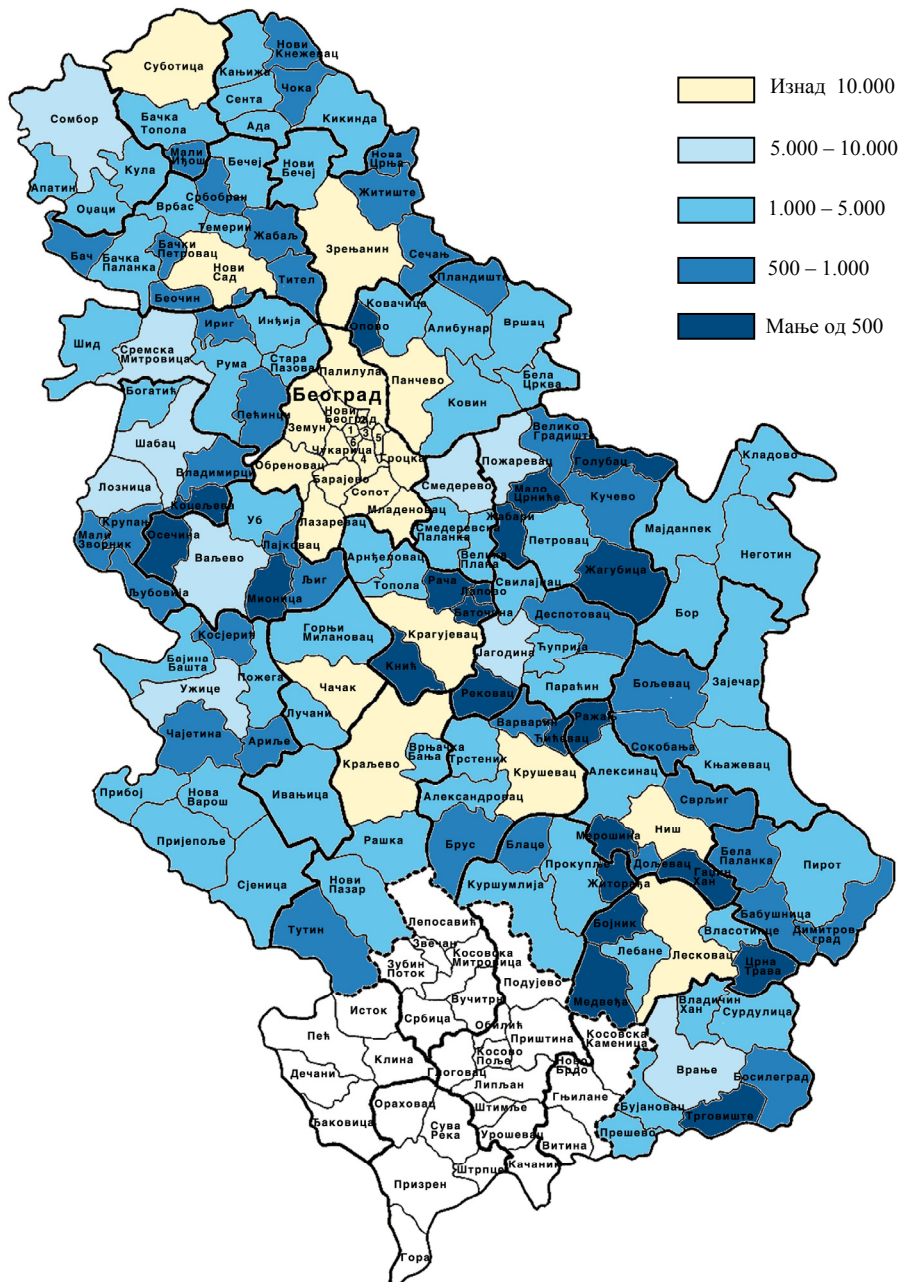
Међутим, без обзира на пораст броја високообразованих и квалификованих кадрова, образовна структура становништва Србије и даље је неповољна (скоро 50% одраслог становништва налази се на елементарном образовном нивоу или испод њега).

Графикон 5: Становништво старо 15 и више година према школској спреми



Извор: РЗС

Карта 3: Број становника старих 15 и више година са вишим и високим образовањем

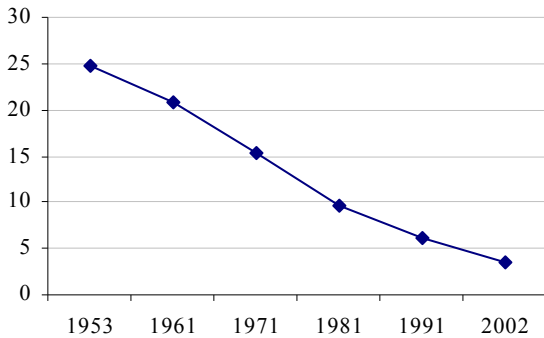


Неколико чињеница о класичној неписмености: 3,5% или 232.925 неписмених у укупној популацији Србије изнад 10 година старости (у 1991. 6,10%); највећи број неписмених је међу старијим људима, у популацији старијој од 60 година (80,7%), односно, у пољопривредним домаћинствима и у општинама на југу Србије: Бојник (15,4%), Гацин Хан (13,2%), Житорађа (11,8%) и Трговиште (11,8); око 20% неписмених је међу припадницима Ромске

националности; проценат неписмених у Војводини (2,4%) нешто је нижи него у Централној Србији (3,8%). Када је реч о образовној структури запослених, евидентан је значајан број образованих и стручних кадрова, али је и учешће нестручних (са основним и нижим образовањем) у укупном броју још увек веома високо.

Према истраживањима за 2009. годину⁸, учешће запослених са основним и нижим образовањем је чак 34,6%, са завршеном средњом школом 32,3%, док је са високим и вишим образовањем 28,6% запослених.

Графикон 6: Учешће неписмених у становништву старом 10 и више година 1953-2002



Извор: РЗС

У структури незапослених доминантно место заузимају неквалификовани и полуквалификовани радници, али се и број образованих висококвалификованих незапослених благо повећава. Највећи број незапослених је са средњим образовањем и то 26,7% (III) и 26,8% (IV), односно више од половине укупног броја незапослених лица. Такође, релативно је високо учешће групе нижег образовног профила (испод средњег образовања). Незапослени са образовањем нижим од средње школе чинили су 37% укупног броја незапослених у 2008, док је са вишим и високим образовањем свега 8,6% незапослених лица.

Регионална неједнакост, генерално, и посебно међурегионалне разлике на тржишту рада у Србији све више добијају на значају, нарочито ако се има у виду да ширење могућности запошљавања на нивоу самих округа представља најзначајнији механизам контроле регионалних разлика на тржишту рада.

Учешће нестручних радника у незапослености округа је највеће у Пчињском (50,7%), Северно-банатском (48,3%), Борском (47,4%), Браничевском (45,5%) и Рашком округу (45,4%), док је највеће учешће стручних

радника у незапослености регистровано на подручју Града Београда (77,5%), Нишавског (71,1%), Мачванског (66,3%), Јабланичког (65,9%) и Расинског округа (65,6%).

Несклад између понуде и тражње радне снаге имао је за последицу пораст просечног времена чекања на запослење, што се посебно неповољно одражава на опадање квалитета понуде радне снаге, односно, застаревање знања и способности стечених редовним образовањем.

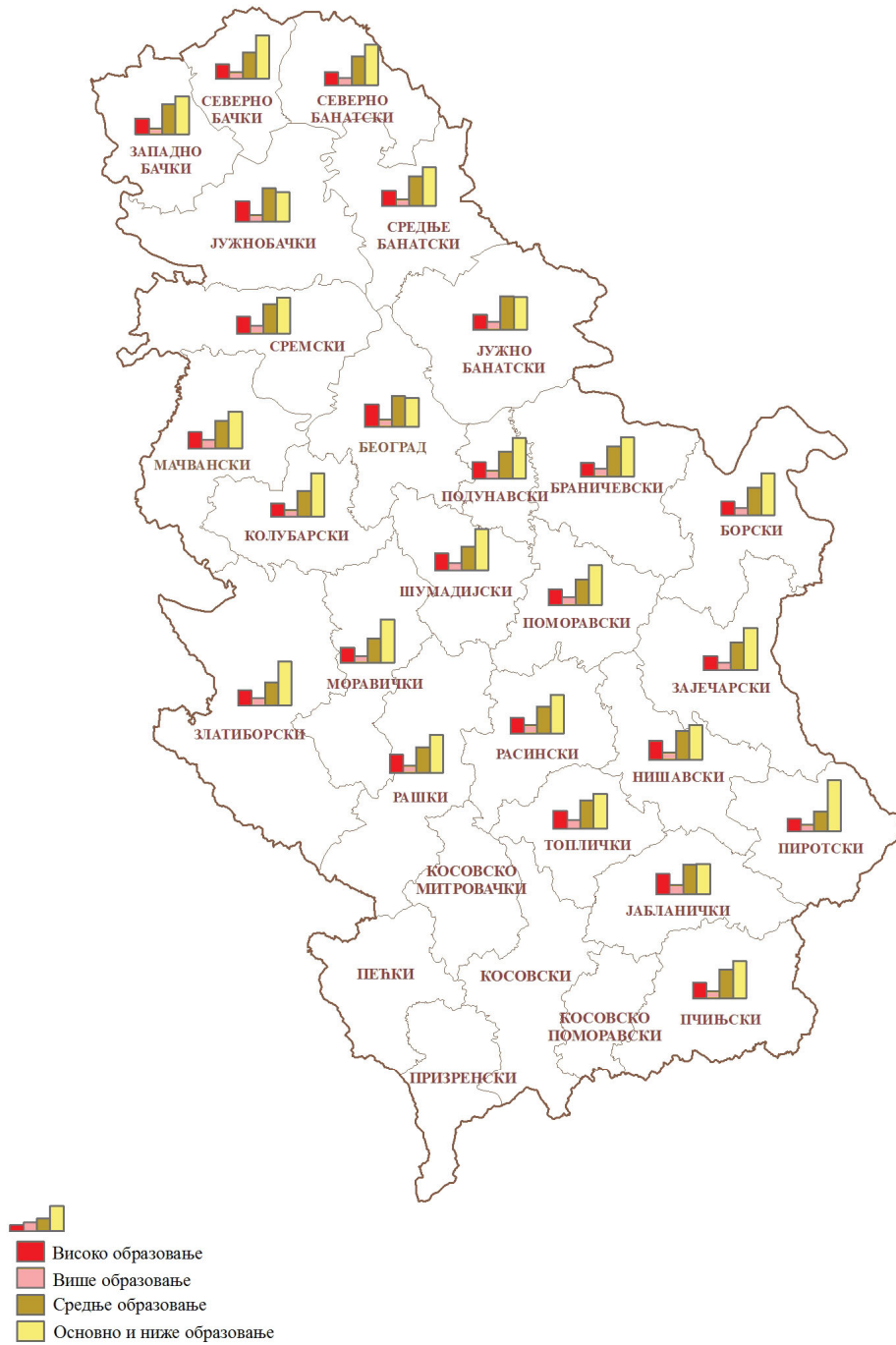
Према извештајима о дужини чекања на запослење, највеће учешће незапослених који чекају на запослење преко две године (дуготрајна незапосленост) у незапослености округа, бележе Рашки (66,2%), Златиборски (62,6%), Мачвански (61,6%), Расински (61,4%) и Подунавски округ (58,6%), док је најмање учешће дуготрајне незапослености забележено у Браничевском (48,8%), Пиротском (48,2%), Средње-банатском (48,85%) и Јужнобачком округу (49,3%).

Да би се премостио јаз између понуде и тражње на тржишту рада, неопходно је адекватно искористити расположиви кадровски потенцијал у смислу унапређења способности садашњих кадрова и образовања недостајућих кадрова. Функционисање повратне спреге требало би да има за последицу прилагођавање образовних институција потребама привреде и образовање оних кадрова за чијим квалификацијама постоји тражња.

Имајући у виду постојећу образовну структуру становништва Србије и савремене цивилизацијске захтеве, један од најважнијих стратешких приоритета треба да буде усмерен ка промовисању знања и инвестирању у развој образовног система, а посебно високог школства. Све промене морају бити усклађене са очекиваним трансформацијама у привредној структури Србије.

⁸ Подаци о броју запослених добијени су на основу редовног полугодишњег истраживања *Полугодишњи извештај о запосленима и зарадама запослених (РАД-1/П)* РЗС, стање 31.03.2009.

Карта 4: Образовна структура запослених лица 2009.



2. Регионална економска асиметричност

Основни налаз: *И поред динамичног раста бруто домаћег производа 5,4% од 2000. године, регионалну привредну активност карактерише изразита неравномерност. Транзициони период обележава дезиндустријализација по регионима, високи губици и скромни извозни потенцијали, што се огледа у стопи раста прерађивачке индустрије од 0,8% у просечно годишње.*

Регионалне неравномерности изражене преко привредних, социјалних, демографских и инфраструктурних индикатора одражавају карактеристике економског и друштвеног система земље.

Процес трансформације привреде и друштва Србије, потенцирао је регионалне неравномерности које се испољавају у великим економским међурегионалним разликама, нарочито у нивоу раста незапослености, дохотку становништва, ефектима приватизације и обиму страног улагања. Асиметричности су у великој мери резултат регионалних специфичности, нарочито структуре привреде која утиче на лакше или теже прилагођавање текућим привредним и друштвеним променама. Осим текућег прилагођавања, потребно је остварити и дубље друштвено-економске промене у регионалним структурама, с обзиром да улазак Србије у Унију подразумева остварење економских циљева – равномерност, кохезија, интеграција.

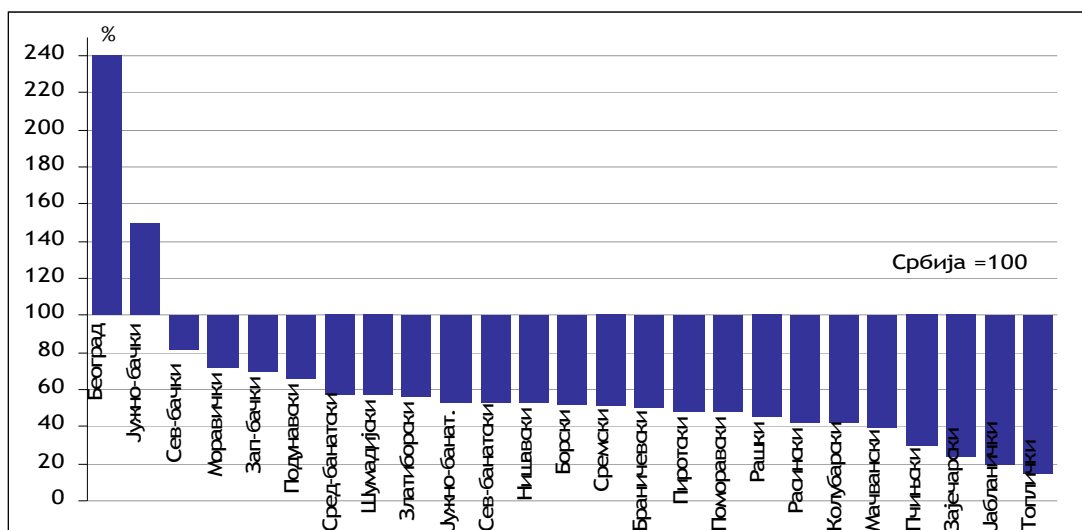
Регионалне асиметричности у Србији су у директној зависности од економске

развијености. Привреда Србије је једнодимензионално концентрисана на подручје великих центара, који имају изразиту привлачност у односу на рурално подручје како за домаће, тако и за стране власнике капитала.

С друге стране неразвијеност обухвата све већи простор Републике. Тако неразвијена подручја Јабланичко-Пчињског, Рашко-Расинског и Нишавско-Топличког региона бележе константно изразито високе стопе незапослености у транзиционом периоду (44%, 38% и 36% респективно), праћену и екстремно високом стопом демографског пражњења, услед чега њихова друштвена и економска моћ опада због високог степена неискоришћености постојећих привредних капацитета.

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

Графикон 7: Бруто додата вредност по становнику, окрузи 2008.



Извор: РЗС

Од укупно 183 општина⁹ чак 85 општина (46,5%) је пословало са губитком;

- негативан *финансијски резултат* исказало је чак 18 округа. Међутим, и унутар округа постоје разлике у пословној ефикасности локалних предузећа; тако на пример, само општина Лајковац остварује већи губитак него остале четири општине колубарског округа које остварују добитак;
- с друге стране, привреда Града Ниша обезбеђује позитивно *финансијско пословање* којим се Нишавски округ сврстава у круг добиташа, али анализа појединачних привреда општина у залеђу Ниша (Алексинац, Гаџин Хан, Дољевац, Меровина, Ражањ и Сврљиг), указује на привреде са великим губицима, које имају све карактеристике малих, неразвијених и транзиционих привредна - недостатак програма, недовршена приватизација, неструктурирана привреда, недовољна привредна активност, велики број незапослених, ниске зараде, због чега се сврставају у круг неразвијених општина;
- *незапосленост* у Србији, ни по карактеру ни по изворима, није класична незапосленост – она је и агрегатна (у смислу недовољне тражње) и структурна (у смислу недовољне прилагођености понуде потребама за радном снагом у погледу квалификација, културног нивоа и сл). На постојећем нивоу тражње, незапосленост би била мања да постоји већа усклађеност понуде и тражње на нивоу стручности, профила и територијалне заступљености. Незапосленост у Србији представља садржину економске кризе. Запосленост је једна од 'жртви' структурних промена током година транзиције, услед гашења (укидања) старих, нерационалних радних места, што је било знатно брже него стварање нових, здравих радних места. Однос између запослених и незапослених на нивоу Србије износи 1:2,7. Наиме, у само 14 градова и општина Србије становништво је више запослено у односу на просек Републике (стопа запослености активног становништва износи 40,3%), док је, с друге стране, стопа незапослености у 118 општина и градова већа од српског просека (26,7%);

- *густина запослености* је један од структурних индикатора (према европској методологији мерења регионалног развоја) којим се сагледава регионални размештај привредне активности (број предузећа на км²) и индиректно указује на два важна регионална фактора – просторну дисперзију запослености и размештај привредних капацитета. На нивоу Србије густина запослености износи 22 запослена на км², док је у јужним српским општинама скоро занемарљива - Трговиште (2,8), Бољевац (2,4), Бабушница (4,4), Димитровград (4,8) и Бела Паланка (3,7), Ражањ (3,3), Опово (2,8), Нова Црња (4,6), Сечањ и Чока (по 4,8), Голубац (3,2), Жагубица (2,2), Жабари (4,5), Кучево (3,5), Кнић (4,6), Рековац (3,8), Сјеница (3,1), Тутин (4,2), Брус (3,8). Регионална упосленост капацитета и становништва је Топлички округ (7,4), Пиротски (9,5), Јабланички (13) и Пчињски (12,4). У Граду Београду 195 становника ради на км², а у Новом Саду чак 217, односно, 73 општина у Србији има мање од 10 запослених по квадратном километру;
- *социјални несклад* на општинском и нивоу округа може се посматрати и преко односа између броја запослених и броја пензионера. Наиме, док је у Граду Београду овај однос 2,2 и повољнији је од просека Србије (1,4 запослених на једног пензионера), а у неразвијеним и привредно слабо активним општинама тај однос је знатно неповољнији – у неким се изједначио број запослених и број пензионера, а у чак 74 општине је већи број пензисано осигураних од радних лица;
- регионалне асиметричности *привредне структуре* огледају се и у просечној заради по запосленом. Индикатор посматран у односу са просечном потрочашком корпом указује да су запоселни у градовима Србије (Краљево, Ниш, Зајечар, Ваљево и Лесковац) у 2008. години издајали више од просечне зараде за подмиривање просечне потрошње (однос 1,03), док је тај однос повољнији за запослене у Београду (0,74), Новом Саду (0,72) и Смедереву (0,76). Тачније, у 34 општине су просечне зараде по запосленом биле испод 70% просека Републике, односно, у појединим београдским општинама просечна зарада је скоро 4 пута била већа него у општини Бала Паланка;

⁹ Општине (17) у оквиру Града Београда узимају се јединствено. Завршни рачуни за 2008. годину односе се и на предузећа из 22 општине са територије АП Косово и Метохија.

Графикон 8: Регионално кретање стопе незапослености и БДВ по становнику



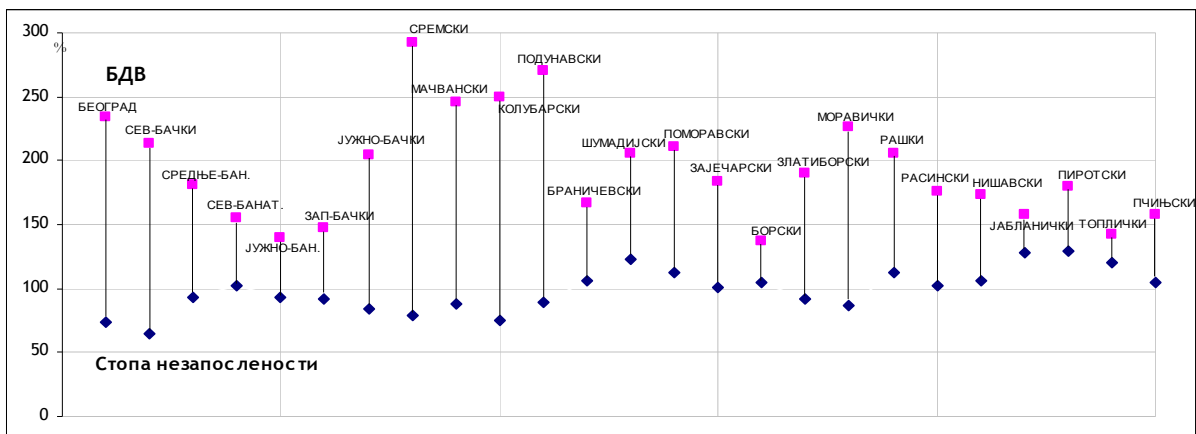
Извор: РЗС

- највише *зараде* у Србији су имали запослени у секторима где је завршен процес приватизације и реструктурирања, док су најниже у нереструктурираним секторима, где није спроведена приватизација и који су неспремни за оштру конкуренцију. На нивоу округа, највиши ниво просечне зараде на крају 2008. године остварили су запослени у

Граду Београду (47.149 динара по запосленом) и Јужно-бачком округу (43.173 динара), а најмање у Топличком (25.245) и Пиротском округу (26.295);

- недовршен *процес приватизације* је у још 574 предузећа, од тога је највећи број у 7 округа (131);

Графикон 9: Окрузи на развојној скали, индекси 2008/2004



Извор: РЗР

- *структурна анализа индустрије* указује да је од укупно 367 великих предузећа из прерађивачке индустрије у Србији, 153 је концентрисано у 5 градова: 96 у Граду Београду, 19 у Суботици, 17 у Новом Саду, 11 у Зрењанину и 10 у Панчеву;
- транзициони ефекти су најизраженији у променама на регионалној карти

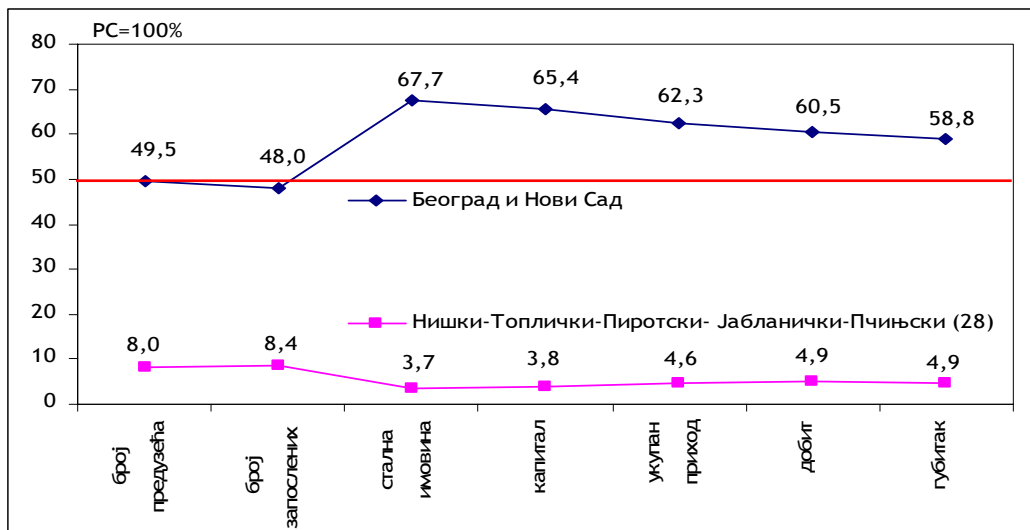
индустрије; *индекс релативне густине индустрије Gi* (2008), сигнализира да су у само три региона (региони Бачки и Моравичко-Шумадијско-Поморавски и Град Београд) забележене натпросечне вредности у односу на ниво Републике. На другој страни, најниже вредности индекса имали су Борско-Зајечарско-Пиротски

(0,52) и Јабланичко-Топлички региони (0,60). У Браничевском округу је однос између економских и демографско-просторних димензија округа значајно погоршан и ту је индекс релативне густине индустрије 0,25, док је у Подунавском округу забележен позитивни помак у густини индустрије (2,12);

- генерално, *екстремне разлике* између развијених и неразвијених, као и унутар

неразвијених подручја (НРП) Србије, перманентно се увећавају. Мерено БДВ по становнику, Град Београд остварује 16 пута већу вредност у односу на Топлички округ.

Графикон 10: Регионална привредна неравномерност 2008.



Извор: РЗР

- компаративна анализа регионалне индустријске структуре у 2008. години (извршена на бази *коефицијента локализације индустријске запослености*¹⁰ по појединим гранама прерађивачке индустрије: пропулзивне, интермедијарне и традиционалне¹¹) показује да:

¹⁰ Величина коефицијента локализације (Li), представља степен локализације одређене гране на ужем подручју (округ, општина) у односу на заступљеност (Li=1) дате гране у прерађивачкој индустрији ширег подручја (Република, округ). Натпросечно учешће појединог сектора значи да је учешће тог сектора у индустрији округа/општине веће од учешћа истог сектора у индустрији Републике, односно, да је учешће тог округа/општине у секторску Републике веће од учешћа индустрије округа/општине у индустрији Републике.

¹¹ Улогу **пропулзивних грана** у савременим условима имају енергетика, машиноградња, производња саобраћајних средстава и електричних машина и апарата, посебно електроника, као и производња и прерада хемијских производа. **Интермедијарне или помоћне гране индустрије** су црна и обојена металургија, неметали, индустрија грађевинског материјала, целулозе и папира. Остале гране чине тзв. **традиционалне или стационарне гране**.

(а) изнадпросечно учешће пропулзивних грана бележе Подунавски (1,78), Борски (1,68), Шумадијски (1,44), Јужно-банатски (1,25), Колубарски и Златиборски (по 1,07), Расински (1,53), Нишавски округ (1,17);

б) коефицијент локализације интермедијарних грана на нивоу округа достиже највишу вредност на подручју Северно-банатског округа са 1,90, Град Београд (1,51), Јужно-бачки (1,18), Поморавски (1,82), Рашки округ (1,62);

в) традиционалне гране Топлички (1,70), Пиротски (1,39), Северно-бачки (1,28), Средње-банатски (1,25), Западно-бачки (1,48), Јужно-бачки (1,22), Сремски и Браничевски (по 1,15), Зајечарски (1,45) и Моравички округ (1,12).

3. Инфраструктурни јаз

Основни налаз: Најниже привредне резултате бележе управо они окрузи који имају најмање учешће асфалтираних локалних путева (Пчињски, Рашки, Јабланички, Топлички, Борски), а саобраћајна неприступачност и изолованост огледа се у структури локалне путне мреже у којој је чак 57,7% путева неасфалтирано. Ниску покривеност мреже снабдевања водом имају домаћинства 16 округа, односно 98 општина, а канализациони систем покрива само 34% домаћинстава.

Инфраструктурна опремљеност је од виталног значаја за развој земље, с обзиром на њен утицај на све аспекте привредног и друштвеног развоја. У Србији постоје велике регионалне и унутар регионалне разлике у погледу инфраструктурне опремљености (саобраћајне, телекомуникационе и водопривредне), односно, пратеће супраструктуре. Разлике се, пре свега, манифестују кроз неразвијено јужно подручје и развијенији север Србије, у погледу квалитета путева, телекомуникација и савремених услова становања.

Развијена саобраћајна инфраструктура је основни фактор подстицања развоја. Комплексна и незаменљива улога саобраћаја, огледа се у његовом директном утицају на производну и прометну сферу целокупне друштвене репродукције. Повећање продуктивности и конкурентности, а тиме и запослености, није могућа без развијеног саобраћаја. Адекватно прилагођена саобраћајна инфраструктура, доприноси вишем степену привредног повезивања и на регионалном и на локалном нивоу, хармонизацији тржишта и подизању општег нивоа развијености. Изграђена путна инфраструктура омогућава ефикасније повезивање туристичких и пољопривредних области са развијенијим привредним центрима. То се нарочито односи на депопулациона и неразвијена подручја богата природним ресурсима, која су слабије интегрисана и инфраструктурно опремљена од осталог дела Србије.

Иако се по неким параметрима путна мрежа Србије може оценити као задовољавајућа (довољан капацитет за садашњи и процењени обим саобраћаја), њен највећи део је у лошем стању. Путну мрежу Србије чини 38.436 км категорисаних путева (2007), од чега је 63,8% са савременим коловозом. Од укупне дужине путева, 12,4% се односи на државне путеве

првог реда (магистрални), 27,2% на државне путеве другог реда (регионални) и 60,4% на општинске путеве (локални путеви). Саобраћајна неприступачност и изолованост још више долази до изражаја када се посматрају неразвијене општине. Учешће неразвијених општина у савременим путевима Србије је око 10%, док је у структури локалне путне мреже чак 57,7% неасфалтирано. Да је локална путна мрежа неизграђена потврђују подаци да постоје општине које имају ниско учешће путева са савременим коловозом - 45 општина бележи учешће испод просека Републике (од којих 17 има учешће испод 20%).

Графикон 11: Локални путеви са савременим коловозом (општине са најнижим учешћем) 2007.



Извор: РЗС

Већина општина из АП Војводине има висок проценат асфалтираних локалних путева, што је одлика привредно развијенијег подручја. Насупрот њима, лоше стање путева, нарочито на неразвијеном и девастираном подручју, представља фактор ограничења у побољшању животног стандарда, смањењу незапослености и сиромаштва и привлачењу инвестиција.

Водовод и канализација

Достигнути ниво развијености водоводне и канализационе инфраструктуре је један од најрелевантнијих показатеља животног стандарда неког подручја и његове привредне развијености. Анализа постојећег стања у области водоснабдевања у Србији, указује на дотрајалост водоводне мреже, све веће губитке воде и неодрживо стање дистрибутивних система. На јавни систем водоснабдевања прикључено је 78,8% домаћинства Србије. Ниску покривеност мреже снабдевања водом (испод просека Републике) имају домаћинства 16 округа, односно 98 општина, међу којима неразвијене општине (Црна Трава 11,3%, Гацин Хан 20,6%, Ражањ 22,7%, Рековац 23,4%, Трговиште 30,0% и др.) бележе екстремно

ниске вредности. Највећу покривеност имају домаћинства Северно-бачког (114,1%), а најнижу (45,9%) Нишавског округа. Преостало становништво се снабдева водом за пиће из бунара, јавних чесми и других извора. Због велике старости система за водоснабдевање и вишегодишњег неадекватног одржавања, бројни објекти изгубили су пројектоване перформансе, тако да је квалитет услуга који се њима обезбеђује умањен, услед чега су велики губици воде на мрежи. Просечан губитак на водоводној мрежи у Србији износи 28,4%. Највеће губитке воде има Мачвански (-46,9%), а најниже (-1,1%) Северно-бачки округ, док домаћинства општина Голубац (-73,4), Велика Плана (-66,7%), Осечина (-62,1%), Лајковац (-61,8%) и Лебане (-59,5%) бележе вредности веће од прихватљивих.

Табела 1: **Комунална опремљеност 2007. (у %)**

Окрузи	Покривеност домаћинства водоводном мрежом	Покривеност домаћинства канализационом мрежом	Губици водоводне мреже
Република Србија	78,8	33,9	-28,4
Град Београд	98,8	13,7	-27,0
Северно-бачки	114,1	39,7	-1,1
Средње-банатски	91,8	28,1	-21,1
Северно-банатски	80,5	27,4	-14,4
Јужно-банатски	96,2	33,4	-26,8
Западно-бачки	86,1	17,8	-15,1
Јужно-бачки	92,8	55,7	-27,6
Сремски	91,0	26,8	-22,4
Мачвански	56,3	34,7	-46,9
Колубарски	69,5	33,0	-32,2
Подунавски	61,5	44,9	-42,8
Браничевски	60,1	32,2	-33,9
Шумадијски	81,7	55,9	-14,0
Поморавски	51,3	42,0	-32,8
Борски	66,4	32,6	-34,1
Зајечарски	70,6	43,8	-32,9
Златиборски	56,6	43,7	-33,6
Моравички	49,1	37,1	-42,2
Рашки	74,7	59,5	-29,8
Расински	72,2	40,6	-26,2
Нишавски	45,9	32,7	-37,3
Топлички	52,0	43,4	-21,4
Пиротски	60,7	46,3	-24,1
Јабланички	64,3	35,4	-29,9
Пчињски	54,8	47,3	-25,8

Извор: РЗС

Канализациони систем, односно систем за евакуацију и пречишћавање отпадних вода, који спада у најскупљу област комуналне инфраструктуре, је незадовољавајући у Србији.

Стање недовољно изграђеног и застарелог канализационог система, као и дугогодишње неинвестирање, директно се одразило на животну средину, односно, трајном загађивању

вода и земље. Мрежа канализационих система Србије, покрива само 33,9% домаћинстава. У 25 општина¹² не постоји изграђена канализациона мрежа, а минималну покривеност (до републичког просека) имају домаћинства 84 општине. Највећи број канализационих прикључака имају домаћинства у граду Новом Саду (88,8%), као и у општинама Чајетина (58,6%), Врњачка Бања (79%), Ћуприја (73,4%) и Крагујевац (72,2%).

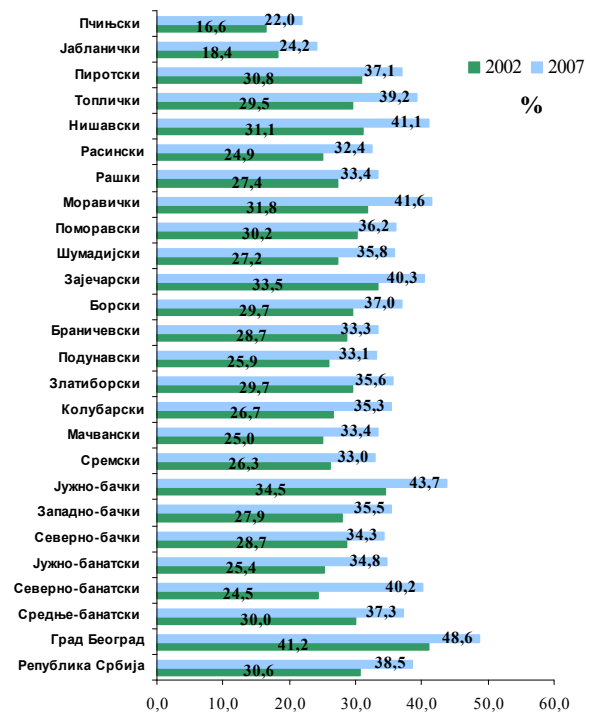
Од укупне количине отпадних вода (које обухватају јавну канализацију и делом индустријске воде), у Србији се пречишћава само 14,4%. Свега 4 града (Сомбор, Ваљево, Крагујевац, Јагодина) и 18 општина (Кањижа, Кикинда, Сента, Вршац, Опово, Пландиште, Кула, Тител, Мали Зворник, Голубац, Топола, Параћин, Неготин, Књажевац, Горњи Милановац, Димитровград, Власотинце и Сурдулица) имају системе за пречишћавање отпадних вода. Делимично пречишћавање отпадних вода, врши се на територији 7 општина (Ковин, Бор, Деспотовац, Беочин, Сокобања, Аранђеловац, Медвеђа) и два града (Краљево и Суботица). Остале општине, међу којима су велики градови (Београд, Нови Сад, Ниш, Зрењанин, Ужице, Нови Пазар, Врање, Панчево, Чачак, Лесковац, Крушевац, Пожаревац, Зајечар, Смедерево, Шабац, Лозница, Сремска Митровица) испуштају непречишћене отпадне воде у реципијенте. Генерално, област водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода карактерише низ проблема, међу којима су низак степен покривености, велики губици на мрежи у водоснабдевању и мали проценат пречишћене воде достигли забрињавајући ниво.

Телекомуникације

Технолошки напредак у изградњи телекомуникационе инфраструктуре је позитиван, али је степен развијености и достигнути ниво развоја телекомуникација, још увек недовољан да обезбеди услуге које ће утицати на бржи привредни развој (смањење трошкова пословања, ефикаснији начин обављања послова и проналажење нових

тржишта). Иако се број корисника у фиксној телефонији константно повећава, фиксне телефонске линије су недовољне да задовоље тражњу. Недостатак фиксних телефонских линија представља лимитирајући фактор, посебно у неразвијеним општинама. Испод просека Републике налази се 18 округа, као Пчињски (22,0%) и Јабланички (24,2%) који имају најмање претплатника фиксне телефоније на 100 становника, односно 124 општине, међу којима (Трговиште 9,2%, Прешево 10,7%, Тутин 11,4%, Бујановац 11,8%, Медвеђа 13,8%). С обзиром да је сектор саобраћај и телекомуникације од 2000. године био импулс привредном расту Србије (константно повећање стопе удела у структури БДВ са 7,1% у 2000. на 16,4% у 2008.) укупни позитивни резултати на макро нивоу нису били довољни за смањење великих разлика у погледу инфраструктурне покривености на нивоу неразвијених општина. Иако су се последњих година уложила знатна средства у изградњу и модернизацију инфраструктуре, неразвијена подручја у погледу квалитета и приступачности и даље заостају за просеком Србије.

Графикон 12: Број телефонских прикључака на 100 становника



Извор: РЗС

¹² Мали Иђош, Житиште, Нова Црња, Сечањ, Ада, Нови Кнежевац, Ковачица, Бач, Бачки Петровац, Врбас, Жабал, Сремски Карловци, Темерин, Инђија, Ириг, Пећинци, Богатић, Осечина, Жабари, Жагубица, Мало Црниће, Баточина, Трговиште, Дољевац и Бољевац.

4. Хумани развој и сиромаштво

Основни налаз: *Раст хуманог развоја у Србији најбоље илуструје индекс хуманог развоја и његови подиндекси (комбиновани рачица уписа у школе, раст БДП пер сарита по куповној моћи и повећање очекиваног трајања живота). Србија је у 2007. години остварила значајан раст HDI индекса (0,837). Побољшан је квалитет живота у Београду, Нишавском, Јужно-бачком, Шумадијском, Зајечарском, Северно-бачком и Моравичком округу (7 округа у Србији је остварило висок, а осталих 18 округа средњи ниво хуманог развоја). Смањење индекса сиромаштва на 6,6% у 2007. години у односу на 2006. годину (над од 2%), резултирало је повећањем индекса хуманог сиромаштва за земље у развоју (HPI-1 за Србију од 4,3%), и смањењем индекса хуманог сиромаштва за развијене земље (обрачуната вредност HPI-2 индекса за Србију од 13,7%). Профил сиромаштва се у Србији у протеклом периоду није изменио, тако да су и даље најсиромашнији на територији југоисточне Србије, где је забележена и највиша стопа незапослености.*

Стварање окружења у коме појединац може да развије све своје потенцијале и да води продуктиван и креативан живот, који је у складу са његовим потребама и интересовањима и који му пружа могућност избора, подразумева обезбеђивање услова неопходних за дуг и здрав живот, доступност образовања и приступ средствима неопходним за пристојан животни стандард. Концепт развоја, који промовише UNDP, указује да хумани развој подразумева много више од економског раста, јер је суштина у начину коришћења ресурса. Многе земље са брзом динамиком развоја и високим стопама раста друштвеног производа не успевају да смање и/или елиминирају социо-економске проблеме са којима се суочава значајан сегмент становништва. Високи приходи нису заштита од проблема као што су дрога, алкохолизам, ХИВ, бескућништво, насиље и тероризам. Са друге стране, нископриходне земље су показале да је могуће достићи висок ниво хуманог развоја, уколико се расположива средства усмере ка смањењу социјалних разлика и сиромаштва, унапређењу квалитета живота, јачању социјалне укључености, обезбеђивању доступности образовања, здравствених и социјалних услуга кључних за одржив развој сваког друштва.

Напредак у остваривању многобројних аспеката хуманог развоја анализира се преко показатеља (HDI, GEM, GDI, HPI-1 и HPI-2),

који представљају заједнички израз друштвених и економских фактора и важно су средство развојних политика.

Основни и најсложенији показатељ нивоа хуманог развоја и квалитета живота (који је истовремено и мултидимензионални метод мерења сиромаштва) је индекс хуманог развоја - HDI индекс. Он мери просечна достигнућа у земљи кроз три димензије: *дуг и здрав живот*, мерен просечним животним веком; *знање*, мерено нивоом писмености одраслих уз комбинацију са примарним, секундарним и терцијарним нивоом уписа у основне, средње и више/високе школе и *животни стандард*, мерен на основу БДП/р.с. по куповној моћи¹³.

Иако је у Србији од 2000. године регистрован константан раст квалитета живота, Србија се тек од 2004. године налази у групи земаља са високим нивоом хуманог развоја (HDI индекс узима вредност 0,811).

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

У 2007. години је остварен значајан раст индекса (који је износио 0,837) и та промена представља последицу раста свих хуманих подиндекса, посебно коефицијента уписа у школе (основно, средње, више и високо школство) и вредности индекса куповне моћи¹⁴.

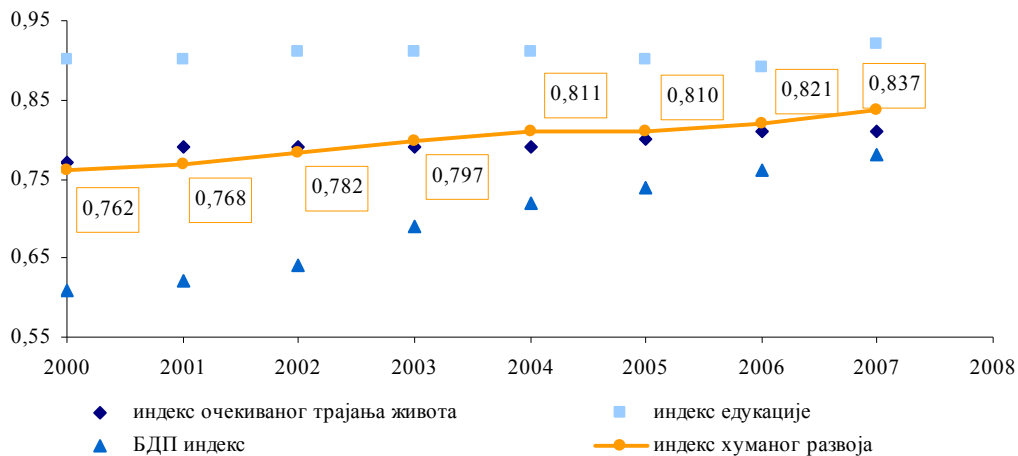
¹³ Методолошки поступак израчунавања HDI подразумева креирање, за сваку од ових димензија, одговарајућег индекса. У свакој димензији квантификује се понашање варијабле у распону вредности од 0 до 1, уз примену формуле: *димензиони индекс = (стварна вредност - минимална вредност) / (максимална вредност - минимална вредност)*.

¹⁴ Подаци о индексу хуманог развоја за 2000, 2001, 2002, 2003, 2004., 2005. и 2007. годину су узети из публикације *Анализа хуманог развоја Србије*, Републички завод за развој, 2008. За 2006. годину вредности индекса хуманог развоја узете су из UNDP Извештаја о хуманом развоју, 2007/2008.

Дубљом анализом хуманог развоја на регионалном нивоу уочавају се интра- и интеррегионалне диспропорције и неравномерности. Сврха рангирања округа у Србији према вредностима индекса хуманог развоја јесте утврђивање начина на који је сваки од њих остварио HDI вредност (боље економске перформансе у односу на

здравствене или образовне могућности). Ради се о пружању помоћи локалним властима да се фокусирају на дефинисање директних мера за ублажавање последица или елиминисање узрочника сиромаштва.

Графикон 13: Индекс хуманог развоја Србије 2002-2007.



Извор: РЗР

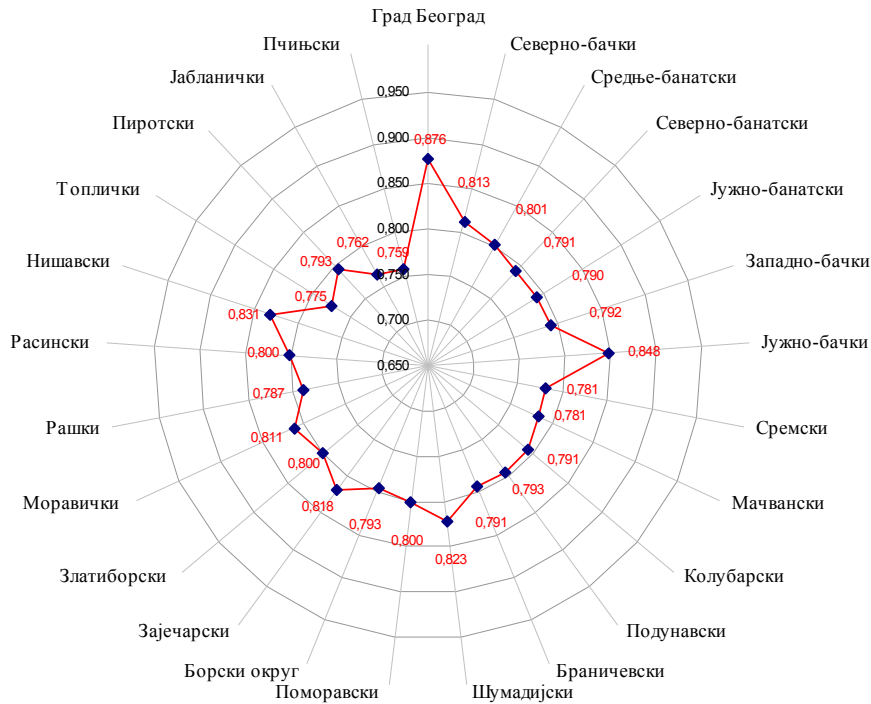
У поређењу са 2002. годином, индекс хуманог развоја је повећан за 8,4% у 2007. години. У сваком округу је дошло до повећања показатеља хуманог развоја у 2007. у односу на 2002. годину, али је број и ранг округа знатно измењен. Највиши квалитет живота у 2002. години по окрузима је забележен у Граду Београду (0,826) и Нишавском округу (0,826), док је у 2007. години квалитет живота побољшан не само у Граду Београду (0,876) и Нишавском (0,831), већ и у Јужно-бачком (0,848), Шумадијском (0,823), Зајечарском (0,818), Северно-бачком (0,813) и Моравичком округу (0,811). У 2002. години чак 23 округа бележе средњи ниво хуманог развоја, док је у 2007. години 7 округа имало висок, а 18 округа средњи ниво хуманог развоја.

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

смањењем стопе неписмености на нивоу Републике. Иако је у свим окрузима дошло до пораста БДП индекса, најбоља остварења показују Град Београд, подручје Бачке и Баната, за разлику од слабог економског потенцијала Јабланичког и Пчињског округа. Ако су здрав и дуг живот, ухрањеност, адекватни стамбени услови, доступност образовања, запосленост, располагање ресурсима за пристојан животни стандард и социјална укљученост расположиве људске опције, онда би ускраћивање истих означавало сиромаштво. Овако широко дефинисан феномен сиромаштва у оквиру људског развоја има своје две варијанте, исказане преко два индекса депривације: индекса НРИ-1, који се рачуна за земље у развоју, и индекса НРИ-2, намењен развијеним, индустријализованим земљама. Србија је по први пут 2008. године сврстана према вредности индекса хуманог сиромаштва на 6. место од укупно 135 земаља у развоју (са вредношћу НРИ-1 индекса за 2006. годину од 3,2%), док је НРИ-2 за 2006. годину износио 15,3%¹⁵. Вредности ових индекса за 2007. годину износе 4,3% и 13,7%, респективно.

¹⁵ Потенцијална вредност индекса хуманог сиромаштва који се односи на развијене земље (НРИ-2) за Србију израчуната је у РЗР.

Графикон 14: Позиционирање округа према вредностима HDI индекса 2007.



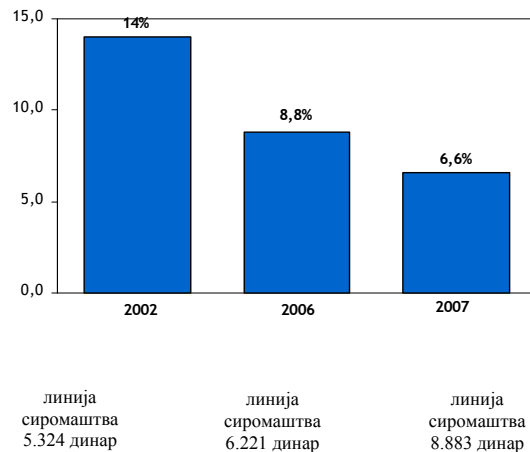
Извор: РЗР

За сагледавање регионалних неравномерности прецизнија је ужа дефиниција сиромаштва - немогућност да се достигне одређен и пристојан животни стандард и задовоље основне животне потребе (апсолутна и релативна линија сиромаштва¹⁶). Према индексу сиромаштва, у 2007. години је 6,6% популације или 490.000 лица живело испод апсолутне линије сиромаштва, што је за 2% мање у поређењу са 2006, а duplo мање у поређењу са 2002. годином.

Негативан тренд се огледа у смањењу потребног износа средстава неопходног за затварање јаза сиромаштва на 1,3% просечног дохотка, као и оштрина сиромаштва на 0,4%. Раст БДП по становнику, повећање просечних зарада за 2,5 пута, смањење званичне стопе незапослености за 3,1%, као и смањење социјалне помоћи домаћинствима, допринели су да се број сиромашних преполови пре планиране 2010. године. Међутим, и даље су остале изражене регионалне неуједначености у

распрострањености и стопама сиромаштва. Индикатори сиромаштва потврђују слику добијену регионалном анализом индекса хуманог развоја: генерално, ситуација је побољшана на националном нивоу, али је и погоршана на југу Србије.

Графикон 15: Стопе сиромаштва



Извор: РЗР

¹⁶ Апсолутна линија сиромаштва означава апсолутни минимални животни стандард и темељи се на тачно утврђеној потрошачкој корпи прехранбених производа увећаној за неке друге трошкове живота (стан, одећа). Релативна линија сиромаштва утврђује се као проценат просечног дохотка домаћинства.

Табела 2. Структурни димензиони индекси хуманог развоја (HDI) 2007.

ОКРУЗИ	Индекс очекиваног трајања живота	Индекс образовања	БДП индекс	HDI
Град Београд	0,798	0,988	0,843	0,876
Северно-бачки округ	0,764	0,887	0,787	0,813
Средње-банатски округ	0,764	0,858	0,780	0,801
Северно-банатски округ	0,756	0,837	0,780	0,791
Јужно-банатски округ	0,760	0,825	0,785	0,790
Западно-бачки округ	0,769	0,840	0,767	0,792
Јужно-бачки округ	0,775	0,952	0,815	0,848
Сремски округ	0,781	0,811	0,750	0,781
Мачвански округ	0,794	0,820	0,730	0,781
Колубарски округ	0,789	0,830	0,754	0,791
Подунавски округ	0,792	0,837	0,750	0,793
Браничевски округ	0,805	0,815	0,755	0,791
Шумадијски округ	0,795	0,915	0,759	0,823
Поморавски округ	0,796	0,858	0,748	0,800
Борски округ	0,782	0,825	0,771	0,793
Зајечарски округ	0,799	0,903	0,752	0,818
Златиборски округ	0,817	0,836	0,746	0,800
Моравички округ	0,812	0,860	0,762	0,811
Рашки округ	0,803	0,856	0,703	0,787
Расински округ	0,813	0,846	0,741	0,800
Нишавски округ	0,813	0,932	0,748	0,831
Топлички округ	0,798	0,819	0,706	0,775
Пиротски округ	0,810	0,820	0,748	0,793
Јабланички округ	0,783	0,815	0,688	0,762
Пчињски округ	0,788	0,808	0,683	0,759

Извор: РЗР

Иако најсиромашније становништво још увек живи на територији југоисточне Србије (13,3% укупног становништва има потрошњу по потрошачкој јединици у просеку нижу од линије сиромаштва), где је забележена и највиша стопа незапослености (2007) од 18,2%, регион централне Србије (без Београда) има највећи удео сиромашних. Упркос значајном економском и хуманом расту и развоју и смањењу стопе сиромаштва (2002-2007), у изолованим подручјима су високо концентрисане сиромашне и маргинализоване групе становништва, ниског образовног профила, са великим бројем издржаваних чланова у оквиру домаћинстава и са високим стопама незапослености. Сиромаштво је претња привредном расту и доводи до ерозије социјалног капитала и смањења учешћа грађана у друштвеном и политичком животу, што сиромашнима смањује могућност избора и утицаја на доношење одлука. Подстицањем економског и друштвеног развоја, високог

нивоа запослености, јачањем интер-интрарегионалне економске и друштвене кохезије, привлачењем инвестиција, изградњом информационе инфраструктуре и побољшањем осталих услова, обезбеђује се висок и уравнотежен ниво хуманог развоја уз опадајућу стопу сиромаштва

Табела 3: Регионални аспект сиромаштва

	Индекс сиромаштва		Структура сиромашних		Структура укупног становништва	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Београд	10,8	3,1	16,3	10,4	21,1	22,3
АП Војводина	12,4	6,1	23,9	26,3	27,1	28,3
Централна Србија	16,2	8,4	59,9	63,4	51,8	49,5
Западна Србија	16,5	8,4	13,2	13,4	11,2	10,5
Шумад-Поморав.	13,8	3,7	17,0	9,4	17,3	16,8
Источна Србија	12,9	10,1	8,6	13,2	9,3	8,6
Југоисточна Србија	21,2	13,3	21,2	27,3	14,0	13,5
УКУПНО	14,0	6,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Извор: Анкета о животном стандарду, 2002- 2007, РЗР

5. Регионална мултидимензионалност социјалне искључености у Србији

Основни налаз: Сиромаштво, неједнакост и социјална искљученост представљају највећу 'претњу' привредном расту и нарушавају социјални капитал (нарочито у земљама у транзицији). Обележја искључености везана су за приступ тржишту рада, али и за приступ најосновнијим услугама и социјалној мрежи установа. Социјална искљученост се увек доводи у везу са незапосленошћу, у многим дефиницијама као битни фактор се наводи и приступ образовању и здравственим услугама које су, поред прихода породице и појединца, кључне одреднице животног стандарда. Од великог је значаја утврдити релевантан инструментаријум за мерење сиромаштва, у циљу формулисања одговарајуће социјалне политике за помоћ сиромашнима и у циљу 'равноправније' расподеле дохотка. Према композитном индексу социјалне искључености у Србији постоје велики регионални диспаритети, анализирајући економску, образовну, здравствену и димензију становања.

Модерну државу карактерише висок степен социјалне одговорности. Између привредних и социјалних фактора тежи се принципу једнакости, односно паралелном развоју социјалне и тржишне привреде. Стварање креативне предузетничке и иновативне тржишне привреде мора да буде праћено бригом о социјалној сфери друштва.

Развојни ниво се не може посматрати само преко стопа раста бруто домаћег производа, већ и преко широке лепезе индикатора социјалног развоја. Могућност задовољења различитих потреба уз приступачност и квалитет услуга од јавног интереса, резултат је успешности друштва да „претвори“ квантитет у квалитет – виши производни ниво (раст БДП) у виши социјални стандард.

Друштво се развија уколико се у друштвеној заједници повећава благостање, нарочито осетљивих/рањивих друштвених група, унапређује квалитет живота и безбедност грађана, повећава запосленост и доступност услуга од општег интереса, које смањују социјалну искљученост и повећавају сигурност појединца и породице.

Социјална искљученост¹⁷ је феномен који постаје све актуелнији како у земљама Европске уније тако и у земљама транзиције. Социјални фактори се посебно истичу у контексту сиромаштва. Проблематику сиромаштва полако замењује проблем социјалне искључености или схватање сиромаштва у ширем смислу.

Проблем сиромаштва се не може посматрати само кроз једну димензију, као недостатак финансијских средстава, већ је мултидимензионални феномен различитих врста депривације, од недостатка најосновнијих средстава за исхрану до дискриминације и непоштовања људског достојанства. У складу са потребом да се што дубље и шире истраже узроци и облици сиромаштва, примењују се различити методолошки и аналитички инструменти за његово смањење, ублажавање, као и контролу.

Мултидимензиони концепт социјалне искључености настоји потиснути концепте сиромаштва и маргиналности: *циљ борбе против сиромаштва је прерасподела ресурса, док искљученост поред тога подразумева и социјалну интеграцију и партиципацију*. Модел социјалне ексклузије, у знатно већој мери него приступ сиромаштву, ставља нагласак на неке аспекте социјалне неједнакости заједнице или друштвених група (социјална партиципација и нематеријални аспекти животног стандарда).

За афирмацију модела социјалне искључености заслужна је Европска унија, тиме што је отворила пут за улазак концепта социјалне искључености крајем 1990-тих у међународни простор, као начин борбе против сиромаштва и социјалних проблема, намећући га земљама са различитим језичким и културним традицијама.¹⁸

¹⁷ Социјална искљученост се односи на одсуство шанси или ускраћеност појединца, домаћинства и друштвених група да приступе одређеним ресурсима и институцијама и да се укључе у основне процесе свог друштва, или на смањење њихових шанси да користе квалитетне услуге и ресурсе и да се укључе у развојне процесе свог друштва.

¹⁸ На нивоу Уније је дефинисан основни заједнички скуп индикатора, којим се прати стање социјалне инклузије и описује контекст сиромаштва, под називом Лакен индикатори. Лакен индикатори су скуп заједничких европских статистичких индикатора о сиромаштву и социјалној искључености, усвојени 2001. године у Белгији, од стране лидера чланица Европске уније. Развијени су као део Лисабонске стратегије, која предвиђа

Како је Србија у процесу придруживања ЕУ, а социјални развој основа социјалне кохезије и један од три стратешка циља Уније (упоредо са циљем остваривања конкурентне привреде засноване на знању и бољег тржишта рада, Лисабонски самит Европског савета 2000. године), неопходно је развити методологију и институционални оквир за праћење стања социјалне искључености појединаца и друштвених група. Земље које су процесу приступања ЕУ имају обавезу да израде Меморандум о социјалној искључености (MSU) (Joint Inclusion Memorandum - ЈИМ), чија је сврха помоћ земљама кандидатима у борби против сиромаштва и социјалне искључености, модернизација њихових система социјалне политике и помоћ у припреми њиховог пуног учешћа у политикама Европске Уније.

Поред праћења социјалне ексклузије у Србији путем Лакен индикатора, неопходна је израда додатних, национално специфичних показатеља, који ће обезбедити прецизнији увид у стање друштвене укључености, (искључености). Социјална искљученост се по правилу увек повезује са запосленošћу, а у многим дефиницијама као битни фактор се наводи приступ образовању и здравственим услугама, које су поред прихода породице и појединца, кључни фактор благостања. Социјална искљученост може бити условљена обележјима територије на којој постоји комбинација проблема незапослености, лоших услова образовања, ниске стручне оспособљености становништва, ниских примања, бескућништва и лоших стамбених услова, неадекватног приступа услугама од јавног интереса, несигурности окружења, проблема у породици и осталих друштвених проблема.

координацију европских социјалних политика на нивоу држава. У оквиру европског процеса социјалне укључености, праћење ове појаве се реализује преко 4 основне димензије (финансијског сиромаштва, запошљавања, образовања и здравља), иако постоји потреба да се додатно укључе димензија становања, социјалне и културне партиципације и других аспеката нефинансијског сиромаштва. Подаци о маргинализованим групама становништва и специфичним детерминантама социо-економског поретка у земљи, неопходни за обрачун 21 Лакен индикатор, прикупљају се путем стандардизоване EU-SILC анкете (Statistics on Income and Living Conditions). Притом, земље чланице, као и земље у процесу придруживања ЕУ, развијају и национално специфичне индикаторе, којима се испитује ускраћеност друштвених група у специфичним националним условима.

Анализа просторне дистрибуције социјалне искључености приказана је преко **композитног индекса социјалне искључености**. Индекс се фокусира на повезаност сиромаштва становништва са сиромаштвом одређеног простора. Анализа композитног индекса извршена је према четири димензије:

- (1) *економске* (стопа незапослености);
- (2) *образовање* (учешће становништва без основне школе у становништву преко 15 година; рано прекинуто школовање; становништво са вишом и високом стручном спремом у становништву преко 15 година);
- (3) *здравствена заштита* (број становника на 1 лекара); и
- (4) *становање* (m^2 по становнику; домаћинства без прикључака на канализацију).

Композитни индекс не садржи информације о најосетљивијим групама социјалне угрожености (избегла и расељена лица, Роми, лица са посебним потребама, и сл.).

За Србију су карактеристичне велике регионалне разлике, посматране кроз димензије социјалне искључености и депривације¹⁹:

- диспаритети на нивоу Србије према композитном индексу указују да је више од четири пута већа социјална искљученост становништва у општини Осечина (54,4%) у односу на становништво које живи у Новом Саду (232,5% просека Републике);
- 6 пута је већа незапосленост у општини Лебане у односу на Петровац;
- доступност здравствених услуга становништу у општини Тишевац је скоро 10 пута мања него у општини Ђуприја;
- инфраструктурна опремљеност домаћинства у општини Ада је 9 пута неповољнија него у граду Новом Саду;
- у неразвијеним општинама (Ражањ, Гаџин Хан, Црна Трава, Рековац, Осечина, Бојник и Жабари) скоро 6 пута је више становника без завршене основне школе него у градским срединама (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Панчево, Ужице и сл.);
- рано прекинуто школовање је преко 7 пута чешће у општинама Бујановац, Прешево, Тутин, Мало Црниће, Медвеђа него у Ужицу и Београду;

¹⁹ Сваки индикатор је посматран у односу на просек Републике, а одступањем од просечне вредности општину/округ је сврстало у одређени развојни појас.

- српска престоница има 12 пута бољу високообразовну структуру популације него општине Мало Црниће, Гаџин Хан и Меровина.

1. *Незапосленост*, један од највећих економских и социјалних проблема у Србији и главни генератор финансијског сиромаштва, је у 2008. години смањена за 7,3% у односу на прошлу годину (број активно незапослених лица је износио 727.621, од којих је највећи удео регистрован у Граду Београду, где је и најнижа стопа незапослености од 13,5%). Међутим, регионална анализа по окрузима указује да је и даље присутан проблем високе незапослености у Јабланичком, Топличком, Пчињском, Рашком, Расинском, Пиротском и Мачванском округу, где је званична стопа незапослености²⁰ изнад 35% (национална стопа незапослености од 26,7% је у 2008. мања за 3,1% у поређењу са 2007.)

2. Имајући у виду да знање постаје дискриминациони фактор и критеријум искључења појединаца *ниске стручне оспособљености са ниским нивоом образовања* из друштва, образовање мора имати посебну пажњу државе и друштва. Упозоравајуће су разлике у сектору основног/обавезног образовања у Републици. Са завршеном основном школом у Србији је 21,8% становништва старијег од 15 година. Разлике по општинама су велике, а чак у 27 општина удео одраслих грађана са завршеном основном школом прелази 40% (Гаџин Хан и Ражањ и преко 50%). Просечан број становника без завршене основне школе је 23,9%, концентрисан у 121 општину у Србији. *Доступност средњег, вишег и високог образовања* је, такође, неједнако територијално дистрибуирана, у корист развијенијих области. Тако је удео становништва са завршеном средњом школом изнад националног просека (41,1%) забележен у 9 округа, док је удео становништва са вишим и високим образовањем, који је релативно низак, изнад просека Републике (11%) концентрисан у Граду Београду, Јужно-бачком и Нишавском округу (док 43 општине имају мање од 5% становништва високе стручне спреме).

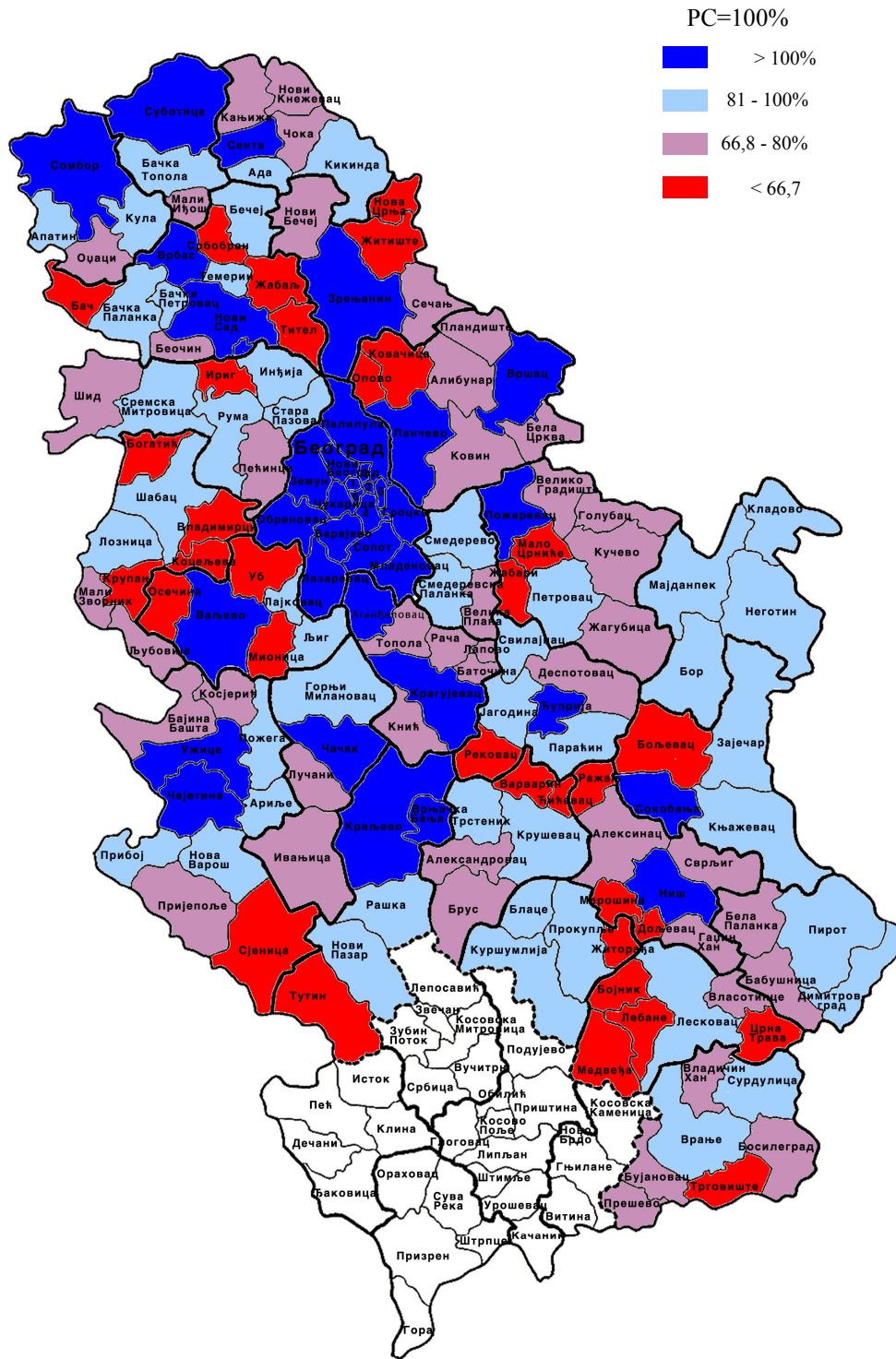
3. Социјалну интеграцију и систем социјалног благостања у Србији додатно појашњавају *индикатори квалитета становања и индикатори димензије социјалне партиципације*, о чијем укључивању још увек није постигнута сагласност на нивоу Европске уније. Наиме, социјално поље животних услова настоји да широко захвати различите аспекте нефинансијског сиромаштва, као што је на пример инфраструктурна опремљеност домаћинстава прикључцима на канализацију и површина стана по становнику. Од укупно 2,5 милиона домаћинстава у Србији, преко 1,6 милиона домаћинстава није прикључено на канализациону мрежу, док преко 70% домаћинстава у Западно-бачком и Сремском округу немају канализациони прикључак. Највећи број општина са највећом површином стана по становнику (већом од 30 квадратних метара по становнику) је у Северно-банатском и Браничевском округу, од укупно таквих 27 општина.

4. *Доступност здравствених услуга* је обрађена преко доступности људских/стручних ресурса, односно посматра се као однос броја становника и броја здравствених радника. Индикатор броја становника на једног лекара указује на велики број општина у којима је овај однос знатно неповољнији од просека за Републику (374 становника на једног лекара). У 22 општине је стање забрињавајуће, јер један лекар треба да брине о више од 1.000 становника (у општинама УБ и у Тићевац на 1 лекара долази преко 1.500 становника).

Добијене вредности широке лепезе анализираних индикатора социјалне искључености на регионалном нивоу, потврђују постојање огромних разлика у обележјима становништва, доступности различитих врста услуга од јавног интереса, вишеструкој ускраћености у остваривању основних социјалних и грађанских права, и многим другим облицима депривације, с обзиром на место становања. Иако су основне димензије социјалне искључености унифициране (финансијско сиромаштво, здравље, образовање и запошљавање), национално специфичне димензије социјалне искључености се разликују.

²⁰Званична стопа незапослености представља учешће регистрованих незапослених лица у збиру регистрованих незапослених и запослених лица.

Карта 5: Композитни индекс социјалне искључености 2008.



II РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТНОСТ

Регионалну привредну структуру карактерише изражена територијална диференцираност. Регионални несклади су резултат делом историјског наслеђа, а делом су последица политике економског развоја која је била усмерена на дистрибуцију капацитета ка великим градским насељима. Неиндустријализована шира подручја Србије у транзицији су додатно развојно маргинализована.

Економска концентрација у Дунавско-савском појасу, анализирана са становишта територијалне поделе рада, значајно је допринела неизбалансираном размештају активног, индустријског и квалификованог неписменог становништва. Тиме су конкурентске способности већег броја региона/подручја позициониране на дијаметрално супротним крајевима развојне скале.

У Граду Београду и Јужно-бачком округу је концентрисана привредна снага Србије захваљујући најразвијенијој инфраструктурној мрежи и услужном сектору, али они у највећем проценту доприносе и губитку привреде Србије. Чак 16 округа, или 55% општина Србије није рентабилно пословало у 2008. години, што се одражава и на опадајућу финансијску стабилност. Предузетничка активност у Београду је већа 30 пута него у Топличком округу и вишеструко се рефлектује на ефекте пословања: 40 пута је већа запосленост, остварује се 87 пута већи промет и преко 90 пута је већа вредност бруто додате вредности.

Само 25 општина (од 145) у Србији има мању незапосленост у односу на национални просек. Овај податак је утолико значајнији јер незапосленост генерише различите облике социјалне искључености и сиромаштва. Иако и у незапослености Град Београд и подручје Јужно-бачког округа кумулирају близу 42% укупно незапослених у Србији, њихова структура, динамика и перспективност ублажава и релативизује чињеница да су у питању најразвијенији и најпросперитетнији српски региони.

Тренд регионалних асиметричности представља координате за деловање подстицајне политике. Међутим, селективна интервенција, не само на неразвијена подручја, приоритетно ће зависити од могућности локалних привредника и администрације да аплицирају за програмска и пројектна фондовска средства.

II РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТНОСТ

1. Регионални транзициони ефекти

Основни налаз: Приватизована предузећа остварила су позитивне резултате пословања (кроз повећање сталне имовине, укупног прихода и остварене добити), али њихови укупни ефекти (и у 2008. у односу на 2002. годину) на резултате привреде су скромни. Приватизована предузећа у односу на 2002. бележе смањење у учешћу сталне имовине (6,3%), капитала (5,6%) и укупног прихода (5,5%), а са само 3,3% бележе повећање у учешћу добити укупне привреде.

У транзиционом периоду од 2002. до 2008. године приватизовано је 2.405 предузећа. Највећи број приватизованих предузећа (35,5% укупно приватизованих) је са подручја Града Београда (584) и Јужно-бачког округа (269). Ова приватизована предузећа запошљавају 18,9% укупно запослених, располажу са 14,2%

капитала, остварују 15,0% укупног прихода, 14,4% обавеза, 18,3% добити и 11,4% губитака привреде (обухвата нефинансијски сектор) Србије у 2008. години. У односу на 2002. годину, основни позитивни ефекти приватизације, огледају се у смањеном учешћу у укупним обавезама (са 21,3% на 14,4%), губитку (са 23,6% на 11,4%) и кумулираном губитку (са 20,8% на 11,6%), односно повећаним учешћем у оствареној нето добити (са 15,0% на 18,3%) укупне привреде.

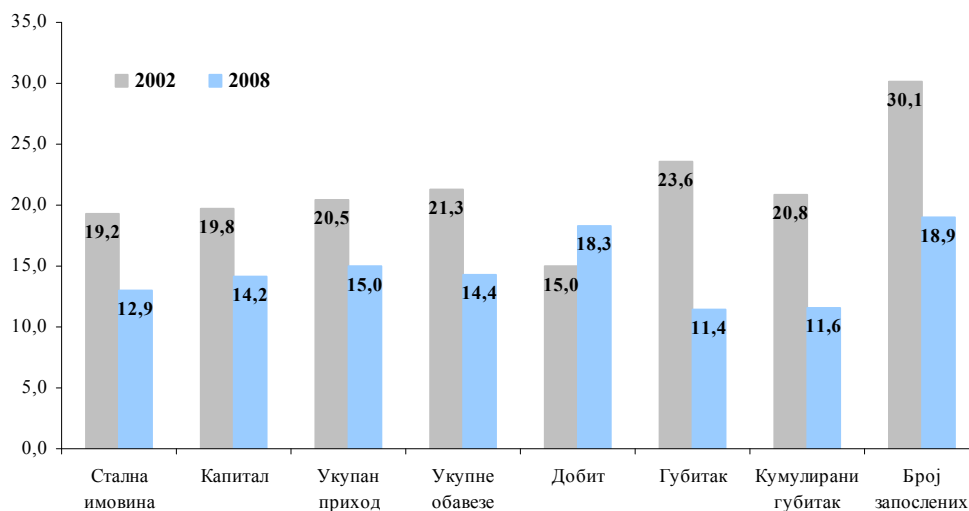
Позитивни ефекти приватизованих предузећа, огледају се и кроз пораст запослености осталог дела привреде (за 3.421 радника), услед динамичнијег смањења броја радника (за 46,5% или 182.533 радника) у приватизованим предузећима.

Табела 4: Индикатори пословања

	Укупна привреда			Приватизована предузећа		
	2002	2008*	Раст/пад	2002	2008	Раст/пад
	у 000 ЕУР			у 000 ЕУР		
Стална имовина	34.865.403	63.351.877	81,7	6.708.061	8.200.642	22,3
Капитал	37.825.829	48.369.004	27,9	7.476.308	6.858.665	-8,3
Укупан приход	35.572.982	83.563.081	134,9	7.292.302	12.564.320	72,3
Укупне обавезе	24.517.527	59.914.761	144,4	5.231.019	8.600.237	64,4
Добит	896.852	3.669.476	309,2	134.719	672.091	398,9
Губитак	1.564.042	4.070.253	160,2	368.913	464.101	25,8
Кумулирани губитак	12.735.423	16.263.873	27,7	2.648.903	1.892.983	-28,5
Број запослених	1.302.939	1.108.130	-15,0	392.402	209.869	-46,5
Број предузећа	66.871	89.198	33,4		2.405	

*Без података за АП Косово и Метохију

Графикон 16: Учесће приватизованих предузећа у укупној привреди

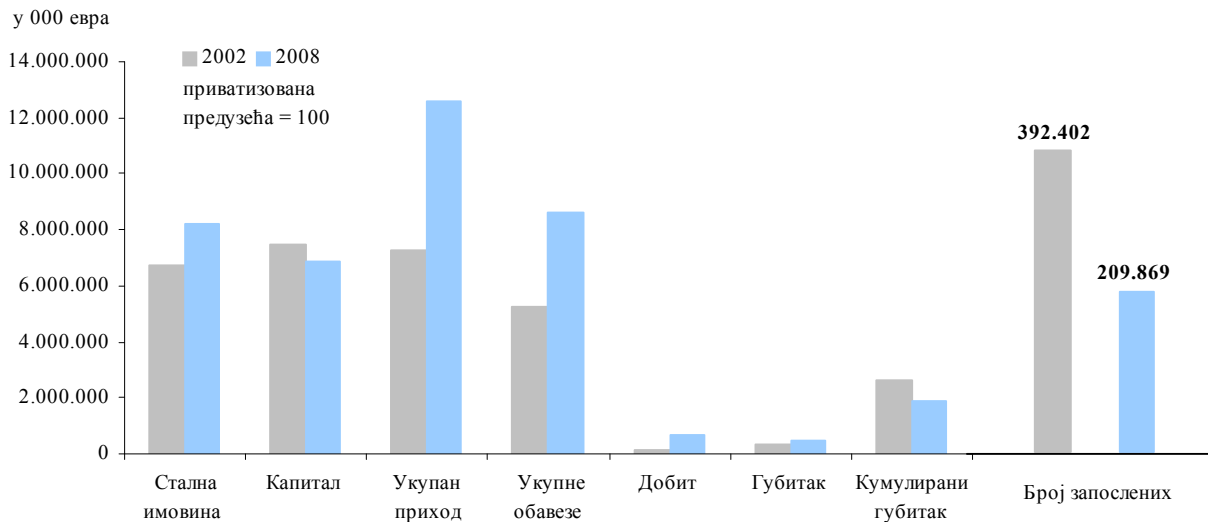


Извор: НБС завршни рачуни, 2008

Позитивне резултате пословања приватизована предузећа у 2008. у односу на 2002. годину, остварила су кроз повећање сталне имовине (за 22,3%), укупног прихода (за 72,3% или 1,7 пута) и нето добити (за 5 пута). Међутим, њихово пословање оптерећено је и даље развојним проблемима, односно високом задуженошћу (укупне обавезе су повећане за

64,4%) и губицима (повећање за 25,8%), које се одразило на смањење вредности капитала. Капитал приватизованих предузећа бележи смањење (за 8,3%) у односу на 2002. годину, услед високог учешћа кумулираних губитака (27,6% вредности капитала) и укупних обавеза (превазилазе вредност капитала за 25,4%).

Графикон 17: Индикатори пословања приватизованих предузећа



Извор: НБС завршни рачуни 2008.

Посматрајући остварене финансијске резултате приватизованих предузећа, највеће повећање у **сталној имовини** у односу на 2002. годину, бележи Град Београд (50,1%), услед пословања великих предузећа која имају и највећа учешћа у укупној сталној имовини округа. Предузеће *Лукоил – Беопетрол* који учествује са 6,8% остварио је повећање сталне имовине 7,2 пута, *Велефарм* са учешћем од 6,5% бележи раст за 4,9 пута, *АД Имлек* које учествује 5,1% има повећање за 2,5 пута веће и *Messer Техногас* са учешћем од 3,3% остварио 4 пута већи раст у 2008. Највеће смањење сталне имовине (-43,3%) имају предузећа Подунавског округа. Предузеће са највећим падом сталне имовине (-79,7%) је *Фабрика сточне хране* из Велике Плана (учествује са 0,3% у имовини округа), док је предузеће које највише учествује у укупној имовини округа *U.S. Steel doo* из Смедерева (66,6%) остварило пад од -52,7%.

Позитивне ефекте, односно повећање сталне имовине има 252 предузећа, од укупног броја (584) приватизованих са подручја Града Београда, односно само 9 предузећа са подручја Подунавског округа од 43 приватизованих. Највеће повећање **капитала** у односу на 2002. годину имају предузећа Расинског округа

(40,4%) а смањење предузећа (-69,9%) Пиротског округа. Највећи пораст капитала (за 7,4 пута) остварило је предузеће *Вино жупа* из Александровца, које учествује са 5,1% укупног капитала округа, док је предузеће које највише учествује у укупном капиталу округа *Henkel Merita* (27,7%) повећало свој капитал за 3,1 пута. Високи раст капитала у Расинском округу остварен је увећањем капитала 13 предузећа (који учествују са 64,2% укупног капитала округа) од укупно приватизованих (51).

Од укупног броја приватизованих предузећа (24) Пиротског округа, само два немају смањење капитала у односу на 2002. годину. Највећи пад капитала (-71,2%) има предузеће *Први Мај-Пирот*, које и највише учествује у капиталу округа (57,2%). За високи раст **укупног прихода** Подунавског округа (302,1% или 4 пута у односу на 2002.), најзаслужнија је 28 предузећа која су остварила раст, међу којима су *Фабрика шинских возила Гоша* (669,7% или 7,7 пута), *Водопривреда* (632,9% или 7,3 пута), *Металсервис* (555,7% или 6,6 пута), *Минел-Еним* (525,9% или 6,3 пута) и друга. Од 17 приватизованих предузећа Топличког округа, која су остварила пад укупног прихода за 13,3% у односу на 2002.),

само 6 је својим пословањем остварило повећање укупног прихода. Предузећа са високим падом укупног прихода су *Hissar Прокупље*, које учествује са 19,5% у укупном приходу округа и бележи пад од 43,3% и *ДП Топлички мотиви* (пад од 72,0% са ниским учешћем од 0,1% у округу). Високо повећање остварене **нето добити** (за 105 пута) у 2008., на подручју Пиротског округа, резултат је повећања броја рентабилних предузећа. У 2002. години добит су исказала само 2 предузећа, а у 2008. години 8 предузећа, од којих два (*Први Мај Пирот* и *Благоје Костић* са учешћем од

89% у округу) бележе највећи раст. Позитивни ефекти продаје друштвеног капитала изостали су у предузећима Браничевског округа. Од укупног броја приватизованих (62) раст нето добити остварило је само 28 предузећа. Највеће смањење добити (-87,5%) бележи предузеће *Бамби Пожаревац* које учествује са 22,1% у добити округа као и предузеће *Рамски рит – Тресет* које нема велико учешће у округу, али зато бележи смањење добити за 90%.

Табела 5: Пословање приватизованих предузећа (раст/пад) 2002-2008.

	Број предузећа	Број запослених	Стална имовина	Капитал	Укупан приход	Укупне обавезе	Добит	Губитак	Кумулирани губитак
Борски округ	33	-40,7	-23,8	-61,8	204,7	55,0	2936,6	-35,0	-37,2
Браничевски округ	62	-43,4	49,0	5,0	61,9	134,7	-46,9	-17,1	82,1
Град Београд	584	-47,3	50,1	13,2	70,4	69,2	727,3	9,3	10,1
Зајечарски округ	44	-51,8	-1,4	-37,4	46,0	238,0	-45,1	444,0	232,7
Западно-бачки	96	-47,9	36,8	5,5	52,5	99,6	96,1	171,1	68,1
Златиборски	98	-46,1	43,8	-1,6	96,9	155,4	1377,7	-13,9	42,8
Јабланички	57	-64,8	2,6	-45,9	6,7	234,2	-38,6	-16,4	142,3
Јужно-банатски	119	-41,9	41,7	24,6	46,2	183,9	166,5	197,7	181,1
Јужно-бачки	269	-43,3	44,2	12,8	57,5	166,7	678,9	-3,0	5,2
Колубарски	57	-47,6	31,0	-30,0	59,9	191,8	829,8	21,2	1,6
Мачвански	76	-50,6	42,2	17,3	77,9	408,0	808,9	-25,8	137,5
Моравички	78	-59,7	13,4	-10,5	37,0	123,4	129,0	-48,0	58,5
Нишавски	113	-42,1	-34,7	-43,7	57,4	204,9	501,6	26,1	239,3
Пиротски	24	-49,7	-11,2	-69,9	17,7	32,9	10428,6	-72,6	-45,1
Подунавски	43	-32,9	-43,3	-57,7	302,1	-70,9	4854,7	30,2	-92,5
Поморавски	57	-73,4	38,8	-28,8	70,7	100,4	1558,1	-30,4	-10,8
Пчињски	41	-28,8	16,7	-45,5	68,1	488,2	52,8	422,4	1191,7
Расински	51	-40,5	37,2	40,4	111,7	356,5	1765,9	-37,8	93,0
Рашки	59	-37,9	33,3	-19,1	48,1	315,9	221,9	-5,8	102,8
Северно-банатски	98	-46,0	19,7	-22,1	50,0	160,1	45,0	101,7	126,5
Северно-бачки	100	-33,9	11,8	-16,8	46,8	300,6	234,9	345,3	510,1
Средње-банатски	91	-48,2	9,9	10,2	35,4	133,1	1701,2	-33,7	45,1
Сремски	84	-44,4	10,1	-27,5	47,6	105,5	247,1	55,4	-20,7
Топлички	17	-67,4	-4,4	-56,7	-13,3	131,6	102,9	71,2	-12,4
Шумадијски	54	-42,4	13,8	-44,0	58,0	233,2	153,6	13,6	270,9
УКУПНО	2.405	-46,5	22,3	-8,3	72,3	64,4	398,9	25,8	-28,5

Извор: РЗР, РЗС

Генерално, пословање приватизованих предузећа оптерећено је **губицима и високим кумулираним губицима**. Предузећа из чак 19 округа имала су кумулиране губитке, а 13 округа исказала је губитке у пословању у 2008. Кумулирани губитак највише оптерећује предузећа са територије Пчињског (13 пута већи у односу на 2002.) и Северно-бачког

округа (већи 6 пута). Највеће учешће (66%) у кумулираном губитку Пчињског округа има *Дуванска индустрија Врање* (већи 16,5 пута), а редовни губици већи су за 3,6 пута. Од свих приватизованих предузећа Северно-бачког округа (100) екстремно високо повећање (84 пута) има *Север-Суботица* које учествује са 60% у кумулираним губицима округа.

Табела 6: Учешће приватизованих предузећа у укупној привреди 2008.

	Број предузећа	Број запослених	Стална имовина	Капитал	Укупан приход	Укупне обавезе	Добит	Губитак	Кумулирани губитак
Борски	4,7	13,4	4,1	2,7	11,3	6,8	2,0	7,0	3,5
Браничевски	4,9	23,4	11,1	11,7	23,4	19,1	9,7	8,8	3,1
Град Београд	1,6	9,9	6,5	7,2	8,6	7,2	10,0	4,5	4,9
Зајечарски	6,5	27,6	31,1	28,9	38,4	44,3	10,4	55,4	49,8
Западн-бачки	5,8	38,6	55,3	66,1	46,7	39,3	68,1	44,2	52,0
Златиборски	4,2	31,2	22,9	19,2	33,6	31,4	48,2	30,3	29,5
Јабланички	4,6	26,8	33,4	32,5	19,2	28,0	14,6	25,9	30,2
Јужно-банатски	4,2	28,5	29,2	33,8	23,5	24,7	44,5	14,8	21,1
Јужно-бачки	2,7	19,9	13,7	15,3	10,6	14,7	18,8	13,0	12,3
Колубарски	3,4	21,8	16,3	12,5	15,1	17,0	10,2	17,1	13,9
Мачвански	3,0	14,9	21,0	27,9	13,8	13,3	24,2	7,5	8,2
Моравички	3,1	25,3	27,9	27,3	15,0	21,3	11,9	22,1	28,6
Нишавски	3,2	32,4	30,6	33,7	25,6	24,9	52,2	21,7	20,6
Пиротски	3,9	20,2	10,3	5,2	5,4	10,0	5,5	17,1	12,4
Подунавски	2,8	55,9	52,9	49,0	67,6	61,7	26,1	36,2	53,4
Поморавски	2,7	16,3	30,9	30,6	19,4	22,4	41,8	34,2	22,3
Пчињски	2,9	23,1	28,5	20,4	30,8	35,5	26,4	42,2	42,3
Расински	2,8	26,2	43,8	52,8	37,1	38,1	49,4	7,6	9,4
Рашки	2,2	17,6	12,7	10,5	8,6	12,7	8,3	12,9	12,4
Северно-банатски	7,7	36,6	44,3	39,5	39,6	52,1	32,6	30,2	20,7
Северно-бачки	3,0	26,9	29,1	33,5	20,6	21,6	21,9	37,2	29,8
Средње-банатски	6,7	33,3	39,0	47,9	39,7	38,7	53,7	13,6	23,9
Сремски	2,9	21,1	27,8	28,7	14,9	15,2	13,2	37,4	17,1
Топлички	4,1	20,2	28,9	17,0	17,8	28,3	27,9	38,9	34,2
Шумадијски	2,6	16,7	14,6	11,9	14,3	12,0	11,1	5,9	7,9
УКУПНО	2,7	18,9	12,9	14,2	15,0	14,4	18,3	11,4	11,6

Извор: РЗР, РЗС

Највеће ефекте на **остварену добит** (већа од 10 мил. евра) привреде у 2008. години имало је 9 предузећа, међу којима су *Дуванска индустрија Ниш*, *Хемофарм Вршац*, *Фабрика цемента Беочин*, *Апатинска пивара Апатин*, *Цементара Косјерић*, *Цементара Нови Поповац* и *Дијамант Зрењанин*, а учествују са 5,5% у укупној добити привреде. С друге стране, 4 велика предузећа (*Беопетрол Београд*, *Weifert пивара Панчево*, *АТБ Север Суботица* и *Дуванска индустрија Врање*), бележе веома високо учешће (17%) у губитку свих приватизованих предузећа. Резултати, односно ефекти ових анализираних приватизованих предузећа на укупну привреду округа су скромни, упоређујући њихово укупно учешће које су имали у периоду 2002-2008 година. Приватизована предузећа Београда, која имају највиши раст (50,1%) **сталне имовине**, имају мали утицај на привреду округа (учешће свега 6,5% у имовини округа у 2008.), а у односу на 2002. бележе и смањено учешће округа за 3%.

Приватизована предузећа Пиротског округа бележе највеће смањење **капитала** (за 69,9%), и 2008. су учествовала са 5,2% у укупном капиталу привреде округа, а мање је и учешћу капитала округа за 12,4% у односу на 2002. Утицај на пад **укупног прихода** Топличког округа (за 3,5% у односу на 2002.) имала су предузећа са високим учешћем у округу (17,8%) као што су *АД Прокупац*, *5. Децембар*, *Hissar Прокупље* и друга. Мали утицај на **остварену добит** привреде округа (повећање за 5%) имала су предузећа Пиротског округа, чије је и учешће у 2008. години ниско (5,5%). Високи **губици** и **кумулирани губици** у пословању приватизованих предузећа из Пчињског и Северно-бачког округа, оптерећују и њихову укупну привреду. Повећањем губитка за 5 пута и кумулираног губитака за 13 пута у односу на 2002. годину, ова предузећа оптерећују привреду Пчињског округа (2008) са 42,2% у губицима и 42,3% кумулираним губицима, што је раст за 29,3% и 35,2% (2002).

Генерално, закључак је да су приватизована предузећа остварила позитивне резултате пословања (кроз повећање сталне имовине, укупног прихода и добити), али су њихови укупни ефекти (2008/2002.) на резултате привреде скромни и различити од региона до

региона. Приватизована предузећа у односу на 2002. годину бележе **смањење** у сталној имовини (6,3%), капиталу (5,6%) и приходу (5,5%), а за само 3,3% су **повећали** учешће добити у укупној привреди.

Табела 7: Учесће приватизованих предузећа у укупној привреди, (раст/пад) 2002-2008.

Округ	Број запослених	Стална имовина	Капитал	Укупан приход	Укупне обавезе	Добит	Губитак	Кумулирани губитак
Борски	-0,1	-2,2	-3,5	3,3	0,8	0,0	-28,9	-3,5
Браничевски	-6,3	0,5	4,0	5,1	8,2	-45,7	-21,4	1,8
Град београд	-10,8	-3,0	-2,4	-6,1	-6,8	5,4	-9,9	-2,8
Зајечарски	-2,9	10,1	7,7	7,8	27,1	-42,4	42,8	40,0
Западно-бачки	-7,4	0,0	3,9	4,9	-3,6	-13,5	7,2	-4,3
Златиборски	-6,5	1,5	-0,9	1,7	5,3	15,1	0,0	14,8
Јабланички	-8,8	1,2	0,0	-5,9	9,4	-40,7	-1,8	11,8
Јужно-банатски	-7,4	-7,7	-4,5	-6,8	6,9	-16,1	-2,3	12,4
Јужно-бачки	-14,4	-6,5	-7,9	-3,6	5,2	11,3	-36,3	3,8
Колубарски	-13,8	-4,7	-12,2	-5,7	0,3	2,8	-10,4	-15,1
Мачвански	-7,7	0,7	2,3	-2,0	8,2	-6,7	-8,3	4,4
Моравички	-18,1	-5,4	-6,1	-9,9	-4,1	-15,6	-16,1	-2,0
Нишавски	-9,7	-27,8	-23,6	-6,8	4,2	1,1	-4,9	10,3
Пиротски	-2,8	-6,4	-12,4	-3,6	-5,7	5,0	-18,1	-12,9
Подунавски	-1,6	-18,7	-20,7	13,6	-29,4	21,5	13,8	-43,1
Поморавски	-22,1	1,8	1,7	0,7	-2,0	26,2	-21,8	-10,8
Пчињски	4,2	0,1	-7,9	5,2	21,9	-37,0	29,3	35,2
Расински	-5,7	8,8	17,7	6,9	15,3	23,8	-14,6	-4,3
Рашки	-6,2	-1,9	-2,4	-3,6	4,0	-8,2	-9,3	6,4
Северно-банатски	-13,8	-8,1	-8,6	-9,2	8,4	4,6	-16,9	5,8
Северно-бачки	-8,7	-5,1	-5,7	-9,1	7,8	-19,6	18,0	20,4
Средње-банатски	-13,7	-4,2	9,3	-8,1	-2,0	32,0	-17,1	0,3
Сремски	-13,4	-11,4	-13,5	-10,7	-5,8	-8,2	13,4	-8,8
Топлички	-2,7	3,6	-6,5	-3,5	9,9	-13,7	14,6	7,2
Шумадијски	-4,2	-2,2	-6,4	-5,7	0,4	-21,6	-20,0	-5,2
УКУПНО	-11,2	-6,3	-5,6	-5,5	-7,0	3,3	-12,2	-9,2

Извор: РЗР, РЗС

2. Региони добиташи-губиташи

Основни налаз: У транзиционом периоду у Србији (2001-2008) дошло је до побољшања животног стандарда становништва (БДП по глави становника у 2008. порастао је 4,3 пута у односу на 2001. годину) и смањења стопе сиромаштва (6,3%). Међутим, одраз глобалне финансијске кризе на привреду Србије кроз оштар пад економске активности у последњем кварталу 2008. године нагласио је потребу структурног реформисања целокупне привреде, повећања продуктивности, унапређења конкурентности, јачања инвестиционих капацитета, модернизације индустрије, стимулсања инвестиција, отварања нових радних места и равномернијег регионалног развоја смањењем привредних диспаритета. У Србији је у 2008. било 9 округа 'добиташа' (унутар којих је 66 општина пословало са добитком), док су предузећа из осталих 16 округа (укупно 93 општине¹) пословала са нето губитком.

Укупно 89.726 предузећа и задруга унутар привреде Србије (2008), претежне концентрисаности (близу 60%) у свега четири округа (Граду Београду, Јужно-бачком, Нишавском и Северно-бачком округу) испословала су нето губитак од преко 36 млрд. динара, послујући у амбијенту од само шест профитабилних сектора привреде.

Међутим, секторска анализа привреде Србије у 2008. показује да су свега четири сектора својим губицима највише 'допринела' укупном губитку привреде - прерађивачка индустрија, трговина, саобраћај, складиштење и везе и производња електричне енергије и гаса (ови сектори узимају кумулативна учешћа од 74% у укупном губитку привреде, 67% у укупном броју привредних субјеката и 69% у укупном броју запослених).

Највећи утицај на негативни финансијски резултат привреде (губитак преко 36 млрд. динара) имала су предузећа из чак 16 округа и 65 општина унутар округа губиташа у Србији. Највећи број општина губиташа је из Града Београда, Јужно-банатског и Браничевског округа по 7, затим из Шумадијског и Пчињског округа по 6, из Мачванског округа 5 и из Северно-банатског, Зајечарског, Нишавског и Јабланичког округа

по 4 општине (премда су Мачвански и Нишавски округ пословали са нето добитком)².

Табела 8: Сектори привреде са позитивним нето финансијским резултатом 2008.

Назив сектора	Учешће у добити привреде	Учешће у губитку привреде
Прерађивачка индустрија	35,0	30,4
Грађевинарство	9,2	3,7
Трговина на велико и мало, оправке	28,2	18,3
Финансијско посредовање	0,6	0,0
Послови с некретнинама, изнајмљивање	12,5	10,1
ПРИВРЕДА (укупно)	100,0	100,0

Извор: НБС завршни рачуни 2008

¹ Заједно са општинама са АП Косово и Метохија и осталим општинама (унутар профитабилних округа) које су пословале са нето губитком.

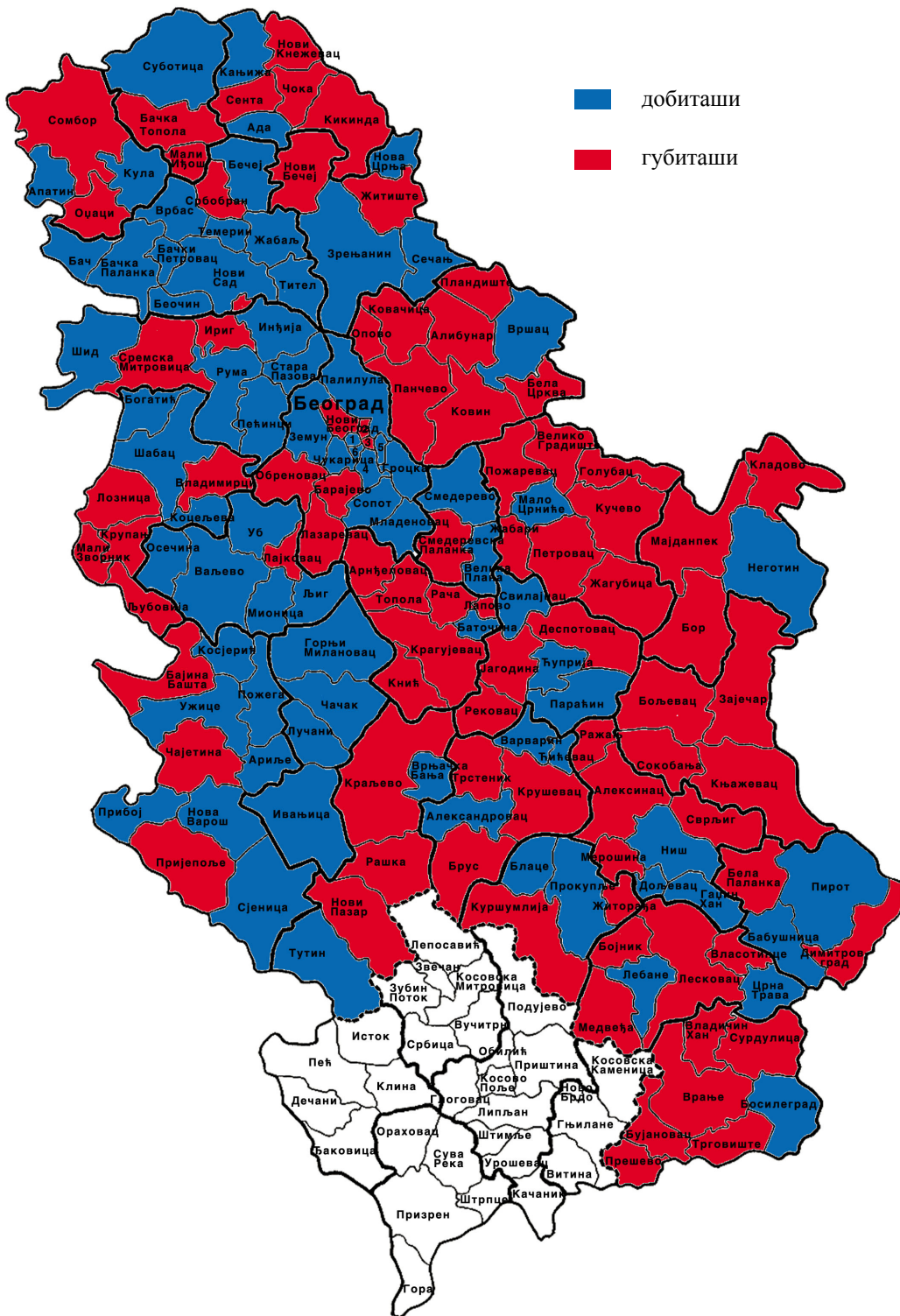
² Територијални размештај привредних субјеката, атрактивност и исплативост за инвеститоре, стабилни услови пословања, једноставна административна регулатива и економски потенцијал региона су само неки од фактора (не)рентабилности пословања.

Табела 9: Региони - губиташи привреде Србије 2008.

Округ	Нето резултат (хиљ. дин.)	Општине	Највећи губиташи по секторима (ниво округа)
Град Београд	-22.230.891	Вождовац, Врачар, Лазаревац, Нови Београд, Обреновац, Савски венац, Стари Град	Прерађивачка индустрија; Производња електричне енергије, гаса и воде; Трговина на велико и мало и оправке; Саобраћај, складиштење и везе
Северно-бачки	-231.634	Бачка Топола, Мали Иђош	Пољопривреда, шумарство и водопривреда
Средње-банатски	-1.209.704	Житиште, Нови Бечеј	Пољопривреда, шумарство и водопривреда; Прерађивачка индустрија
Северно-банатски	-1.994.799	Кикинда, Нови Кнежевац, Сента, Чока	Прерађивачка индустрија
Јужно-банатски	-12.856.461	Алибунар, Бела Црква, Ковачица, Ковин, Опово, Панчево, Пландиште	Пољопривреда, шумарство и водопривреда; Прерађивачка индустрија
Колубарски	-230.054	Лајковац	Пољопривреда, шумарство и водопривреда; Прерађивачка индустрија
Браничевски	-3.125.918	Велико Градиште, Голубац, Жабари, Жагубица, Кучево, Петровац, Пожаревац	Прерађивачка индустрија; Производња електричне енергије, гаса и воде
Шумадијски	-10.420.545	све општине сем Баточине	Прерађивачка индустрија; Производња електричне енергије, гаса и воде
Поморавски	-1.679.671	Деспотовац, Јагодина, Рековац	Вађење руда и камена; Прерађивачка индустрија
Борски	-877.996	све општине сем Неготина	Вађење руда и камена; Прерађивачка индустрија
Зајечарски	-1.380.108	све општине	Прерађивачка индустрија
Рашки	-2.514.155	Краљево, Нови Пазар, Рашка	Прерађивачка индустрија; Производња електричне енергије, гаса и воде
Расински	-631.343	Брус, Крушевац, Трстеник	Прерађивачка индустрија
Топлички	-367.815	Житорађа и Куршумлија	Прерађивачка индустрија
Јабланички	-922.103	Бојник, Власотинце, Лесковац, Медвеђа	Прерађивачка индустрија
Пчињски	-3.606.275	све општине сем Босилеграда	Прерађивачка индустрија
ПРИВРЕДА укупно (са АП КиМ и осталим општинама губиташима)	-36.685.807	93 општине	Пољопривреда, шумарство и водопривреда; Вађење руда и камена; Производња електричне енергије, гаса и воде, Саобраћај, складиштење и везе

Извор: РЗР

Карта 6: Општине добиташи / губиташи 2008.

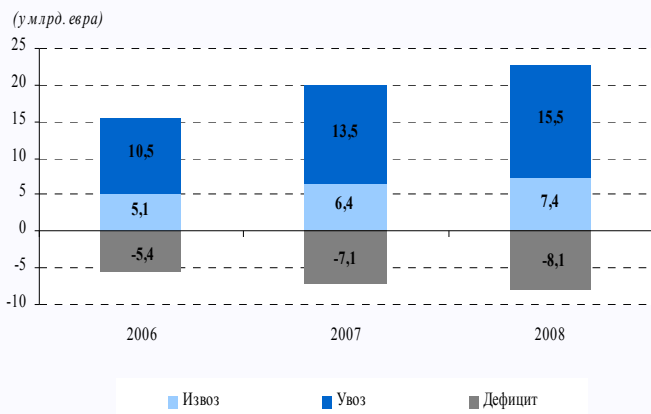


3. Региони извозници

Основни налаз: Висок спољнотрговински дефицит, непромењена извозна структура Србије (извоз радно-интензивних и металних производа и сировина) и неприлагођеност извоза потребама потрошача на тржишту Европске уније, детерминанте су неконкурентности домаћих предузећа на међународном тржишту. Извозно конкурентна предузећа која су највише допринела оствареном извозу у претходној години су са територије Града Београда, Јужно-бачког, Подунавског и Златиборског округа.

Ниво конкурентности српских предузећа основно је ограничење ефикаснијег укључивања на међународно тржиште³. И поред високог раста спољнотрговинске размене Србије нарочито са земљама ЕУ, структура извоза је остала непромењена, док се структура увоза постепено унапређује са аспекта квалитета увезених производа. Међутим, и даље постоји значајна диспропорција увоза и извоза у корист увоза, који већ дуги низ година условљава висок спољнотрговински дефицит (2008. године спољнотрговински дефицит износио је 8 млрд. евра)⁴.

Графикон 18: Спољнотрговински робни промет Србије



Извор: РЗС

Генерално, постоји висока зависност домаће привреде од увоза материјала за репродукцију (61,3% укупног увоза у вредности од 9,5 млрд. евра) и увоза робе широке потрошње (са 22,2% учешћа у укупном увозу вредности од 3,4 млрд. евра, ова наменска категорија је остварила највећи раст од преко 33% у односу на 2007. годину). Удео увоза средстава за рад у укупном увозу Србије није прешао 20% (вредност од 2,5 млрд. евра).

Структура робне размене Србије, данас је врло слична оној која је карактеристична за земље у развоју и квалитативно, на нижем нивоу у поређењу са структуром трговине економски напреднијих земаља. Најважније групе извозних сектора су:

- радно-интензивни сектори (текстилна индустрија и индустрија коже и обуће),
- сектори са предностима у сировинској бази (обојена металургија, дуванска и прехранбена индустрија),
- сектори са динамичнијим развојем (металска и хемијска индустрија).

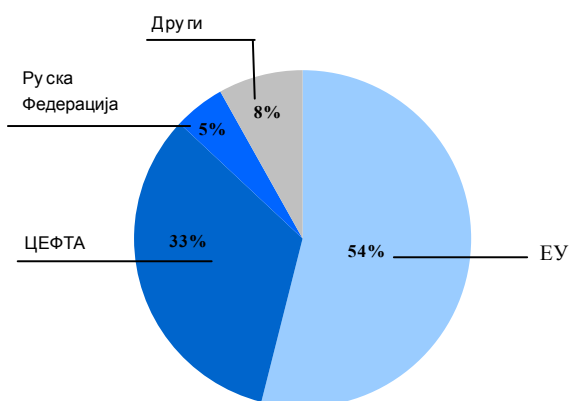
Располагање капиталом, присуство и мотивисаност транснационалних компанија да инвестирају у извозне индустрије, технолошка опремљеност постројења извозних предузећа, подстицање извоза услужног сектора су само неке од најважнијих детерминанти раста извоза српске привреде. Српска привреда скоро 60% извоза остварује на тржишту Европске уније, која је најважнија извозна дестинација. Реч је углавном о примарним, радно и ресурсно интензивним производима, са којима је Србија успела да се интегрише у тржиште ЕУ. Упркос растућој извозној динамици, структура извоза Србије у ЕУ није прилагођена потребама ЕУ, о чему сведочи ниска вредност **коэффициента подударности**, тј. структурне прилагођености српског извоза увозу Уније⁵.

³ Србија се налази на 85. месту у свету према вредности **глобалног индекса конкурентности** од укупно 134 земље. Овај индекс је синтетизовао ефекте 105 појединачних показатеља.

⁴ Дефицит спољнотрговинске размене у 2008. години је износио око 22% бруто домаћег производа.

⁵ У 2007. години коефицијент подударности домаћег извоза укупном увозу ЕУ узима вредност 0,46, **Конкурентност привреде Србије**, Републички завод за развој, 2008.

Графикон 19: Главни српски извозни партнери 2008.



Извор: РЗС

Несиметрична регионална спољнотрговинска активност у корелацији са неравномерном регионалном привредном дисперзијом може се приказати висином извоза по становнику, који је у 2008. години износио 906 евра. Извозним резултатима у прошлој години су највише допринела извозно конкурента предузећа из Града Београда, Јужно-бачког, Подунавског и Златиборског округа, са кумулативним учешћем у извозу Србије од 75%. Окрузи који су забележили највеће негативне вредности стопе раста извоза по становнику у 2008. години у односу на 2007. годину су: Топлички (24%), Нишавски (19%), Поморавски (19%) и Зајечарски округ (13%).

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

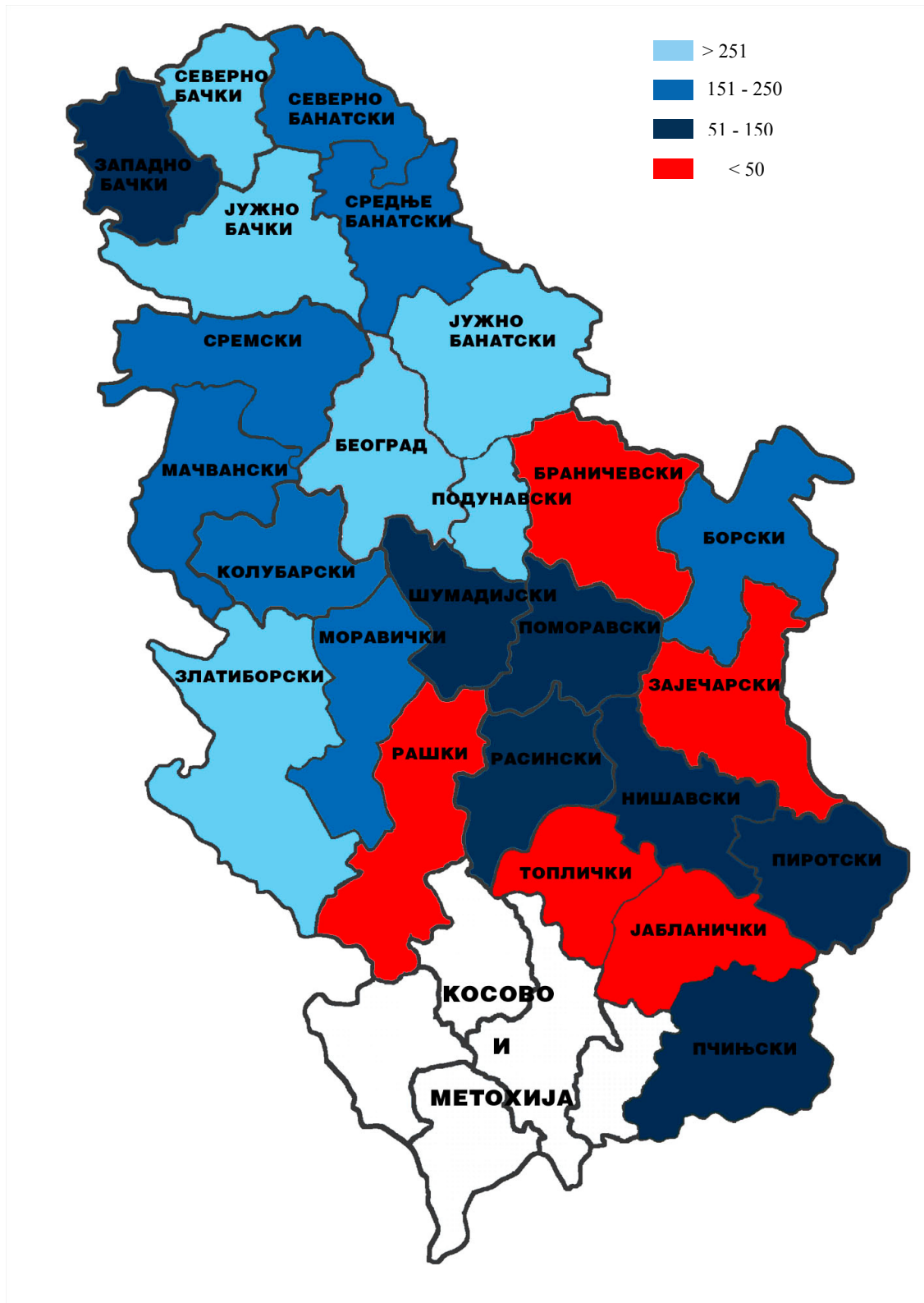
Извоз заснован на производима ниже фазе прераде (где се сврставају текстилни производи, засновани на јевтиној и квалификованој радној снази, и производи металске индустрије, засновани на експлоатацији рудног богатства) не представља основ за достизање респективне извозно-конкурентске позиције Србије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

Табела 10: Извоз по становнику (у еврима)

Окрузи	2006	2007	2008	Просек
Београд	714	924	906	848
Севернобачки	701	1.137	1.341	1.058
Средњебанатски	488	665	785	645
Севернобанатски	1.292	1.557	1.458	1.435
Јужнобанатски	1.122	1.351	1.239	1.237
Западнобачки	594	731	644	656
Јужнобачки	932	1.165	1.091	1.063
Сремски	408	625	717	582
Мачвански	293	449	504	415
Колубарски	569	934	857	786
Подунавски	3.381	3.872	4.392	3.879
Браничевски	80	102	98	93
Шумадијски	321	441	499	420
Поморавски	261	325	263	283
Борски	1.826	1.356	1.259	1.483
Зајечарски	371	433	376	393
Златиборски	1.056	1.411	1.282	1.249
Моравички	623	841	820	761
Рашки	196	246	260	234
Расински	425	580	527	511
Нишавски	235	399	325	319
Топлички	101	132	100	111
Пиротски	1.280	1.543	1.388	1.403
Јабланички	135	192	185	170
Пчињски	412	457	405	425

Извор: РЗС

Карта 7: Регионална структура извоза 2008.
- вредност извоза у милионима евра -



4. Инвестициони региони

Основни налаз: *Највеће учешће у укупним инвестицијама у нова основна средства, у 2008. години остварили су Град Београд (48,4%) и Јужнобачки округ (9,5%), због чега су у изразитој предности у односу на остали део Србије, док услед недостатка инвестиција у нове капацитете, неразвијени региони све више привредно заостају.*

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

Дугорочна финансијска стабилност привреде постоји ако су дугорочно везана средства у потпуности једнака квалитетним изворима финансирања (сопствени капитал и дугорочни кредити). Уколико нису, односно, ако су везана за краткорочне изворе, долази до угрожене текуће и будуће ликвидности привреде. Имајући ово у виду анализа предузећа извршена је преко *коэффицијента финансијске стабилности или показатеља покрића сталне имовине капиталом*, који показује да ли је, и у којој мери финансирање сталне имовине вршено из капитала или туђих извора (краткорочни кредити и друго). Уколико је овај коэффициент једнак јединици (1), успостављена је финансијска равнотежа предузећа, односно, стална имовина је у потпуности покривена дугорочним изворима. Ако је већи од један, тада је привреда створила услове за одржавање перманентне ликвидности, односно стварање ликвидних резерви, које омогућавају инвеститорима сигурност при улагању. Уколико је коэффициент мањи од један, и интереси инвеститора ће бити мањи, јер је поред остварења профита, важно и обезбеђење сталне имовине, односно њено дугорочно везивање за предузеће и његово пословање.

Резултати пословања предузећа указују да је финансијска стабилност предузећа Србије у 2008. години, изузетно ниска (0,693), и да

бележи благи пад (-0,054) у односу на 2007. годину. Регионално посматрано, у 2008. години, коэффициент финансијске стабилности, изнад вредности један, не остварују предузећа ни једног округа у Србији. Највишу финансијску равнотежу, остварују предузећа са подручја Златиборског (0,937) а најнижу предузећа Шумадијског и Јабланичког округа. На нивоу општина, финансијску дугорочну равнотежу (вредност више од 1) остварују предузећа из веома малог броја општина (Врбас, Вршац, Косјерић, Бечej, Бајина Башта, Ариље, Апатин, Горњи Милановац, Нишка Бања, Бачка Паланка, Мало Црниће⁶). Њихова финансијска равнотежа се огледа у томе што им је стална имовина покривена (више од 80%) капиталом из сектора прерађивачке индустрије, грађевинарства, саобраћаја и вађење руда. Веома лоша имовина условила је да су високу финансијску равнотежу (од 0,953 до 0,981) остварила предузећа из неразвијених општина (Ковачица, Ћићевац, Бољевац, Прибој, Нова Црња, Нови Кнежевац, Жабал и Црна Трава).

За овако ниско стање финансијске сигурности, односно равнотеже предузећа, одговорна је и досадашња пасивна инвестициона активност, која не обезбеђује подизање конкурентности. И ако су остварене инвестиције у Србији у нова основна средства, веће (за 17,1%, базна 2006.) њихов карактер односно намена окренут је ка реконструкцији, модернизацији и одржавању постојећих капацитета (54,2%). Учешће активних инвестиција, односно улагање у нове капацитете, износи 45,8%, што је недовољно за значајније подизање конкурентности привреде. Највеће учешће у новим капацитетима бележи развијен Јужно-бачки (62,2%), а најмање Подунавски округ (17,3%), који пласира више од 80% својих инвестиција у модернизацију и одржавање постојећих капацитета. Високо учешће инвестиција у модернизацију и одржавање (преко 50% од укупних инвестиција) има 18 округа у Србији, међу којима су и сви неразвијени окрузи (Борски, Пчињски, Расински, Јабланички и други).

⁶ Финансијску стабилност предузећа општине Мало Црниће, остварују због високе покривености сталне имовине капиталом из сектора трговине (учешће капитала ових предузећа у капиталу укупне привреде општине је 83,5%).

Табела 11: Пословање предузећа по окрузима

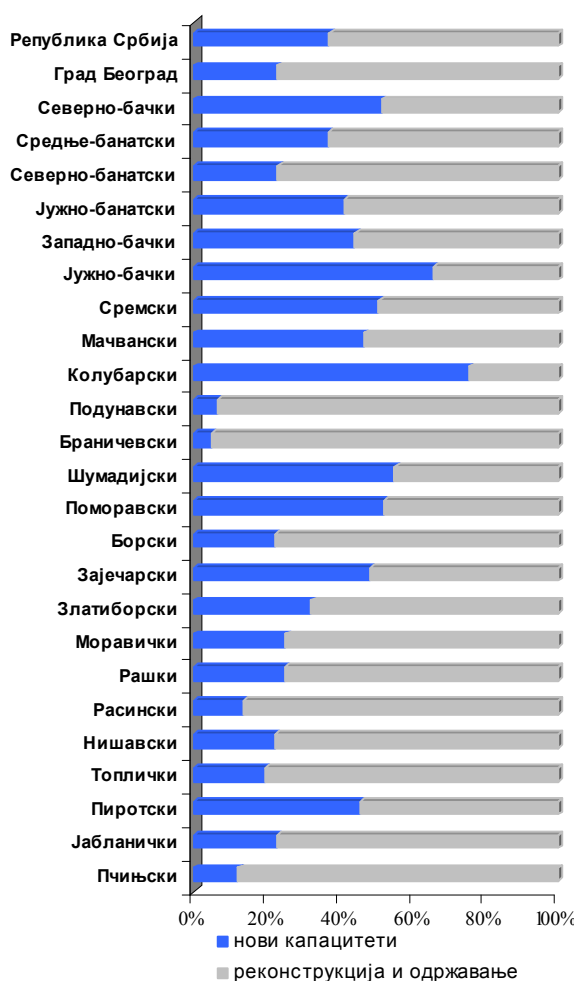
	Финансијска стабилност			Учешће сектора прерађивачке индустрије, вађења руда и камена, грађевинарства и саобраћаја	
	2007	2008	промена	Стална имовина	Капитал
Република Србија	0,747	0,693	-0,054	46,5	44,4
Град Београд	0,742	0,675	-0,067	43,7	42,5
Северно-бачки	0,602	0,604	0,002	54,2	55,8
Средње-банатски	0,796	0,717	-0,079	56,1	57,7
Северно-банатски	0,401	0,679	0,278	73,0	67,5
Јужно-банатски	0,826	0,735	-0,091	66,1	62,8
Западно-бачки	0,855	0,769	-0,087	55,6	59,9
Јужно-бачки	0,891	0,835	-0,056	50,1	46,1
Сремски	0,595	0,583	-0,012	55,8	49,9
Мачвански	0,525	0,487	-0,038	51,4	55,6
Колубарски	0,654	0,680	0,025	70,1	69,5
Подунавски	0,717	0,700	-0,017	69,6	70,4
Браничевски	0,797	0,692	-0,105	13,7	12,4
Шумадијски	0,362	0,280	-0,083	50,0	47,3
Поморавски	0,549	0,480	-0,069	80,0	70,3
Борски	0,735	0,746	0,012	15,6	4,8
Зајечарски	0,791	0,686	-0,105	58,3	49,9
Златиборски	0,953	0,937	-0,017	37,5	34,9
Моравички	0,774	0,754	-0,021	69,9	66,9
Рашки	0,872	0,833	-0,039	34,1	24,4
Расински	0,927	0,861	-0,065	67,8	68,8
Нишавски	0,769	0,752	-0,017	48,4	49,1
Топлички	0,689	0,714	0,025	56,0	47,0
Пиротски	0,732	0,697	-0,035	64,3	62,3
Јабланички	0,386	0,367	-0,019	61,0	61,2
Пчињски	0,719	0,647	-0,072	75,5	69,1

Извор: РЗС

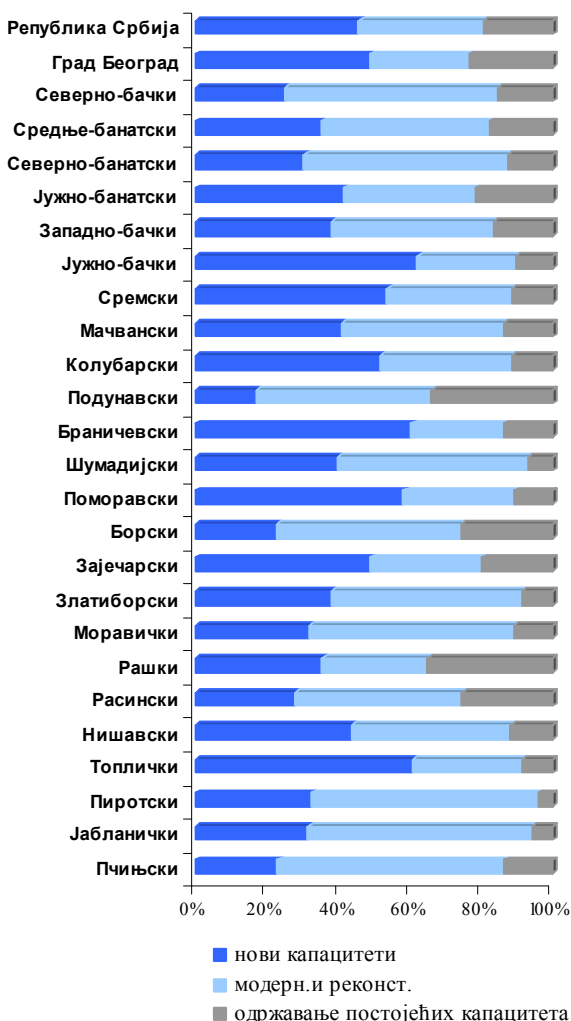
Анализирајући учешће у укупним инвестицијама у нова основна средства, долазимо до закључка да су Град Београд (48,4%) и Јужно-бачки округ (9,5%) у изразитој предности у односу на остали део Србије, док услед недостатка инвестиција у нове капацитете, неразвијени региони све више привредно заостају. Секторска структура инвестиција, која је значајна за одређивање конкурентности региона, приказује нам, да је у укупним инвестицијама у нова основна средства, на нивоу Србије, највише заступљена прерађивачка индустрија (20,9%), саобраћај (14,6%) и грађевинарство (13%). Међутим, инвестиције у прерађивачкој индустрији су као и укупне инвестиције, на нивоу Србије, углавном окренуте ка реконструкцији и одржавању постојећих капацитета (62,8%). Низак ниво инвестиција у нове капацитете

прерађивачке индустрије (до 50%) има 19 округа у Србији. Оваква инвестициона структура указује на изузетно неповољан положај прерађивачке индустрије, управо кад су у питању најважнији извори повећања производње и продуктивности. Без улагања у технолошки савременије капацитете, не може се обезбедити виши технолошки ниво производа и подизање конкурентности региона. Поред тога, препрека вишој конкурентности региона су и недефинисани инвестициони секторски приоритети. Највећи раст (у односу на претходну годину), поред сектора грађевинарства (59,5%) и вађења руда и камена (42,7%), реализован је у комуналним делатностима (77,2%) и активностима у вези некретнина (51,8%), односно секторима који не обезбеђују вишу стопу конкурентности и привредног раста.

Графикон 20: Остварене инвестиције у нова основна средства 2008.



Графикон 21: Остварене инвестиције у нова основна средства по намени у сектору прерађивачке индустрије



Извор: Општине у Србији, 2008, РЗС

Резултати досадашње инвестиционе праксе, сагледани су кроз финансијску стабилност предузећа (микро ниво) и инвестициону секторску структуру и карактер, на нивоу укупне привреде. С обзиром, да је конкурентност Србије одређена конкурентношћу њених региона, а конкурентност региона конкурентношћу предузећа, инвестициона активност била је недовољна, нарочито са аспекта ублажавања разлика између развијених - атрактивних и неразвијених - неконкурентних региона.

Виши ниво конкурентности, на нивоу региона, значи напуштање развоја заснованог на инвестицијама у одржавање постојећих капацитета или непрофитабилне секторе. Региони могу унапредити своју конкурентност ако развој заснивају на конкурентној производњи са потпуном интеграцијом најсавременијих технолошких решења и инвестиционим секторским приоритетима, који су усаглашени са дефинисаним специфичним факторима развоја.

5. Региони предузетници

Основни налаз: *Предузетништво представља стратешку полузу динамичног привредног раста и развоја, на путу ка модерном друштву и приближавању Европској унији и један је од кључних фактора бржег развоја привреде и новог запошљавања. Трансформација и ревитализација привреде Србије одвија се у циљу прилагођавања тржишно развијеним економијама и унапређивања конкурентности. Развој предузетничке економије подразумева развој економије базиране на знању и иновацијама, сврставајући земљу у економије вођене иновацијама (Србија припада групи од 17 економија које су вођене ефективношћу). Индекс укупне предузетничке активности Србије⁷ (TEA) за 2008. годину износи 7,6 и указује да од 100 одраслих особа њих 8 је предузетнички активно у периоду краћем од 42 месеца. Обзиром на изражену регионалну неравномерност у територијалној дистрибуцији предузетништва у Србији, различит је његов утицај на привредна кретања по окрузима.*

Претпоставка за успешан развој предузетништва подржан снажнијим инвестицијама, који води новом запошљавању, креирању нових радних места, су брзе и ефикасне економске промене, успостављање пуне примене законодавних решења и владавине права, много бржи темпо промена економског и друштвеног система који ће гарантовати задовољавајући темпо раста и развоја⁸.

Србија је један од лидера у развоју предузетништва у региону Западног Балкана и у Југоисточној Европи. Константан раст броја регистрованих микро и малих предузећа и предузетника у Србији резултирао је у 2008. години увећањем за 7.260 нових предузећа и предузетника, у односу на 2007. годину.

⁷ Total Entrepreneurial Activity.

⁸ Предузетнички сектор представља сектор, кога чине микро, мала и средња предузећа и предузетници (МСПП).

Класификација правних лица према величини унутар овог сектора извршена је према броју запослених на: микро предузећа – број запослених до 9, мала предузећа – број запослених 10-49 и средња предузећа – број запослених 50-249. Предузетници (радње), као физичка лица која самостално обављају делатност, су укључени у микро предузећа.

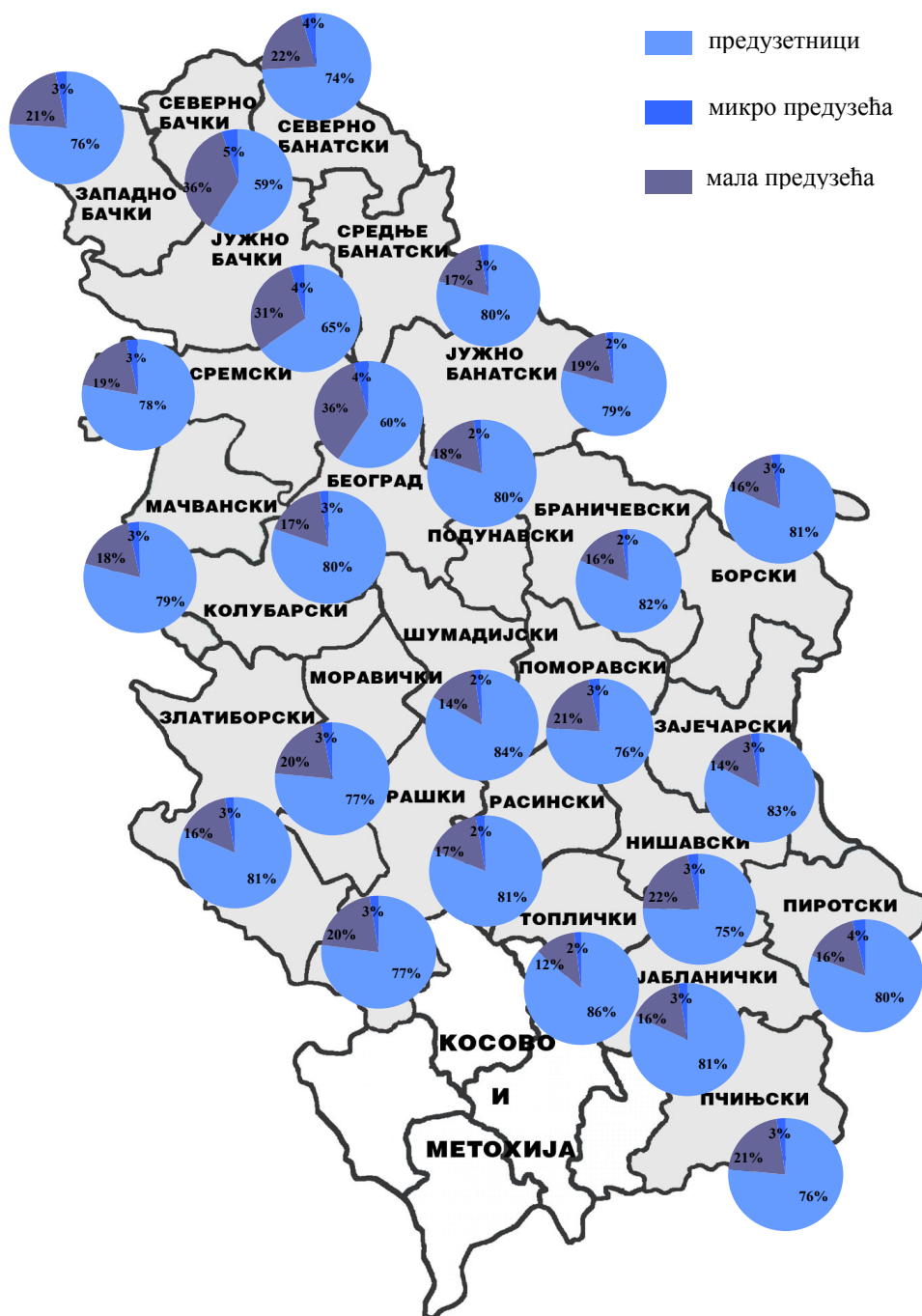
У анализи се под појмом предузетничког сектора подразумевају предузетници, микро и мала предузећа, који ће бити анализирани са становишта укупне привреде, сектора, округа, квантификовани на бази неколико индикатора пословања.

Од укупног броја регистрованих привредних субјеката у Србији у 2008. години предузетници, микро и мала предузећа⁹ обезбеђују 658.294 радних места, уз промет од 3.350,2 млрд. динара и 567,3 млрд. динара генерисане бруто додате вредности (98,9% привредних субјеката, 47,1% запослености, 47,8% вредности промета и 40,0% БДВ).

У структури привреде најмањи је удео малих предузећа (од укупно 10.415 субјеката, у Граду Београду и Јужно-бачком округу послује преко 50%), а од 214.819 предузетника највећи број концентрисан је у Граду Београду, Јужно-бачком, Јужно-банатском и Нишавском округу, док према броју микро предузећа (укупно 75.540 пословних ентитета), доминира Град Београд (са 42% у укупној запослености на нивоу привреде).

⁹ У функцији квалитетнијег поређења нивоа развијености и утицаја предузетништва на привредна кретања у Србији са земљама чланицама Европске уније, према одређеним критеријумима (који нису предвиђени законом) су издвојена микро предузећа из групације малих предузећа.

Карта 8: Регионална учешћа микро и малих предузећа и предузетника у привреди округа 2008.



Предузетнички сектор значајно утиче на развијеност округа. На основу индикатора предузетничког пословања Србија је подељена на развијени север и неразвијени југ: у Граду Београду је предузетничка активност већа 30 пута, запошљава 40 пута више радника, остварује 87 пута већи промет и 94 пута већу вредност бруто додате вредности у поређењу са Топличким округом. Иако је високо учешће

ових предузећа у свих 25 округа у Србији, запошљавање привреде је изразито неравномерно на регионалном нивоу. У периоду 2004-2008 година број радних места у микро и малим предузећима и код предузетника повећан је за 21,3% (115.493 радника), чиме се ублажио негативни ефекат смањења броја запослених у великим предузећима услед њиховог реструктурирања.

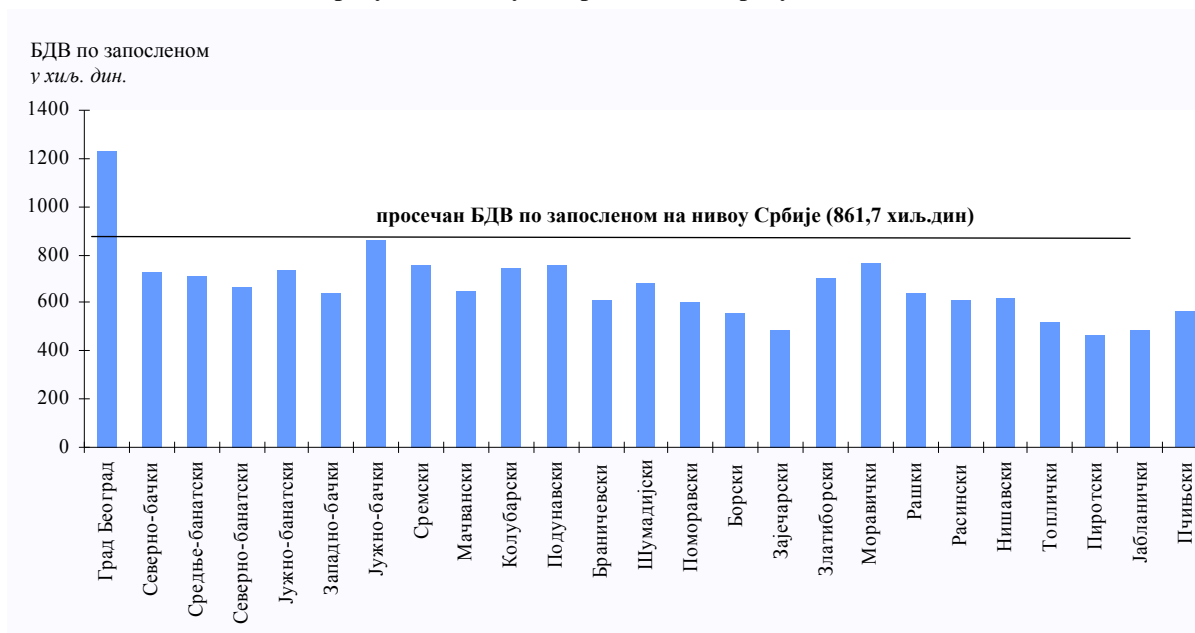
Највећи број запослених у предузетничком сектору је у Граду Београду, Јужно-банатском, Јужно-бачком, Сремском, Мачванском, Шумадијском и Нишавском округу (са кумулативним учешћем од 62% у укупној запослености у овом сектору). Разлике у нивоу неравномерне дистрибуције регионалног предузетништва могу се сагледати кроз анализу бруто додате вредности по запосленом. Јужно-бачком, Нишавском, Јужно-банатском и Сремском округу, где послује преко 50% привредних субјеката, у којима ради 55% од укупно запослених у српској привреди, а учествују у промету и БДВ са по 65%).

Однос највише и најниже вредности БДВ по запосленом од 2,65:1 указује да се у предузетничком сектору достигла уједначена регионална продуктивност, изражена односом 2,6:1 између Града Београда и Пиротског округа. И на основу индикатора предузетничког пословања Србија је подељена на развијени север и неразвијени југ: у Граду Београду је предузетничка активност већа 30 пута, запошљава 40 пута више радника,

остварује 87 пута већи промет и 94 пута већу вредност бруто додате вредности у поређењу са Топличким округом. Иако је високо учешће ових предузећа у свих 25 округа у Србији, запошљавање у овом делу привреде је изразито неравномерно на регионалном нивоу.

У периоду 2004-2008 година број радних места у микро и малим предузећима и код предузетника повећан је за 21,3% (115.493 радника), чиме се ублажио негативни ефекат смањења броја запослених у великим предузећима услед њиховог реструктурирања. Највећи број запослених у предузетничком сектору је у Граду Београду, Јужно-банатском, Јужно-бачком, Сремском, Мачванском, Шумадијском и Нишавском округу (са кумулативним учешћем од 62% у укупној запослености у овом сектору). Разлике у нивоу неравномерне дистрибуције регионалног предузетништва могу се сагледати кроз анализу бруто додате вредности по запосленом.

Графикон 22: Регионална продуктивност код предузетника и у микро и малим предузећима 2008.



Извор: НБС, завршни рачуни 2008.

Однос највише и најниже вредности БДВ по запосленом од 2,6:1 указује да се у предузетничком сектору достигла релативно уједначена регионална продуктивност, између Града Београда и Пиротског округа. И поред

повећања апсолутног броја, задржана је неповољна секторска структура предузетништва у Србији, чија је концентрисаност у свега два сектора (трговина и прерађивачка индустрија – прехранбена и

производња метала и металних производа). Предузећа која послују у оквиру сектора трговине на велико и мало (107.929 правних ентитета или 36%) и Прерађивачке индустрије (50.524 привредних субјеката или 17%), ангажују 62% запослених, остварују 71% промета и 56% БДВ у оквиру микро и малих предузећа и предузетника у Србији у 2008. години. Регионално неравномерна и

неизбалансирана привредна активност у Србији условила је и поларизован развој предузетништва. Висока регионална и гранска концентрација (уз ниску заступљеност грана високе технологије), указује на недовољан утицај предузетништва на смањење изражених регионалних диспаратитета и промену привредне структуре у целини.

Табела 12: Економско-финансијски индикатори пословања микро и малих предузећа и предузетника (ММПП) у Србији по окрузима 2008.

	Предузећа			Запослени			Промет			Бруто додата вредност		
	број	%	% у округу	број	%	% у округу	у хиљ. дин.	%	% у округу	у хиљ. дин.	%	% у округу
ММПП	300.774	100,0	98,9	658.294	100,0	47,1	3.350.203.313	100,0	47,8	567.247.675	100,0	40,0
Град Београд	88.024	29,3	98,8	206.952	31,4	40,1	1.438.576.998	42,9	45,7	255.001.011	45,0	36,3
Северно- бачки	7.868	2,6	98,6	21.170	3,2	53,6	90.707.132	2,7	52,8	15.388.029	2,7	49,6
Средње-банатски	6.273	2,1	98,7	13.277	2,0	46,7	48.527.353	1,4	45,8	9.458.977	1,7	41,2
Северно-банатски	4.685	1,6	98,5	12.811	1,9	50,6	43.987.702	1,3	47,1	8.532.670	1,5	48,4
Јужно- банатски	12.935	4,3	99,1	23.790	3,6	53,4	118.905.113	3,5	54,0	17.395.848	3,1	47,4
Западно- бачки	6.538	2,2	98,7	14.788	2,2	50,5	59.779.819	1,8	48,4	9.522.564	1,7	34,4
Јужно-бачки	27.719	9,2	98,8	69.682	10,6	47,3	371.515.618	11,1	33,8	59.897.044	10,6	35,5
Сремски	12.285	4,1	99,0	29.067	4,4	64,0	123.356.988	3,7	63,3	21.928.296	3,9	58,1
Мачвански	11.333	3,8	99,2	24.344	3,7	64,7	108.701.429	3,2	68,5	15.771.701	2,8	56,7
Колубарски	8.082	2,7	99,3	13.736	2,1	55,4	56.604.945	1,7	65,9	10.154.897	1,8	58,1
Подунавски	7.366	2,4	99,2	12.365	1,9	42,0	49.733.271	1,5	29,2	9.347.698	1,6	34,2
Браничевски	6.552	2,2	99,3	11.861	1,8	53,3	49.397.842	1,5	61,8	7.213.362	1,3	35,4
Шумадијски	11.629	3,9	99,0	23.693	3,6	45,8	99.068.412	3,0	56,6	16.144.527	2,8	44,5
Поморавски	8.378	2,8	99,1	16.500	2,5	48,3	66.963.271	2,0	63,6	9.954.226	1,8	44,8
Борски	3.566	1,2	98,7	7.014	1,1	35,8	38.319.114	1,1	47,1	3.904.743	0,7	28,2
Зајечарски	3.768	1,3	99,1	8.407	1,3	55,7	27.536.137	0,8	71,9	4.083.131	0,7	55,0
Златиборски	11.746	3,9	99,0	22.558	3,4	52,7	86.318.876	2,6	60,0	15.941.130	2,8	44,9
Моравички	10.243	3,4	98,9	21.846	3,3	52,0	93.868.188	2,8	55,2	16.652.350	2,9	50,1
Рашки	11.237	3,7	99,2	21.580	3,3	55,2	84.343.573	2,5	61,0	13.785.417	2,4	47,7
Расински	9.045	3,0	99,2	16.429	2,5	45,2	65.663.703	2,0	60,7	10.007.849	1,8	44,3
Нишавски	13.385	4,5	99,1	30.860	4,7	53,4	113.768.844	3,4	55,3	19.045.775	3,4	46,2
Топлички	2.877	1,0	99,3	5.230	0,8	68,4	16.606.512	0,5	79,8	2.709.775	0,5	65,3
Пиротски	3.028	1,0	98,9	6.907	1,0	44,6	17.785.109	0,5	47,9	3.206.673	0,6	33,1
Јабланички	6.457	2,1	99,2	14.170	2,2	65,3	48.054.446	1,4	75,0	6.945.946	1,2	60,2
Пчињски	5.755	1,9	98,8	9.257	1,4	36,0	32.112.921	1,0	51,7	5.254.039	0,9	38,8

Извор: РЗР

6. Незапосленост – структурни проблем

Основни налаз: У периоду 2001-2008 година запосленост је смањена у привреди за 18%, а незапосленост за 6,8%¹⁰. Незапосленост у Србији прате актуелни, измењени друштвено економски односи, ниска стопа привредног раста и незавршени процес транзиције. Проблем високих стопа незапослености одлика је неразвијених општина унутар округа централне и јужне Србије. Висока незапосленост радне снаге у Србији, условљена ниским степеном економског развоја и процесима економских реформи, утиче да радна снага остане недовољно искоришћен развојни потенцијал, што изазива бројне социјалне проблеме. Повећање запослености треба да буде у самом врху развојних приоритета Србије (повећањем инвестиција из домаћих и иностраних извора, њиховим усмеравањем на улагања у индустрију и пољопривреду, стимулацијом и подстицањем свих облика предузетништва, коришћењем помоћи од стране Европске уније и наставком реформи тржишта рада и система запошљавања радне снаге).

Неизбежна последица транзиције, реструктурирања и приватизације великих државних предузећа у Србији у периоду 2001-2008. године, уз просечан годишњи реални раст бруто домаћег производа од 5,6%, и уз повећање броја привредних субјеката¹¹, јесте смањење броја запослених у предузећима и задругама са 1.367.266 на 1.118.384 радника¹²

¹⁰На основу завршних рачуна за 2008. годину, Републички завод за развој

¹¹На основу завршних рачуна за 2008. годину, Републички завод за развој.

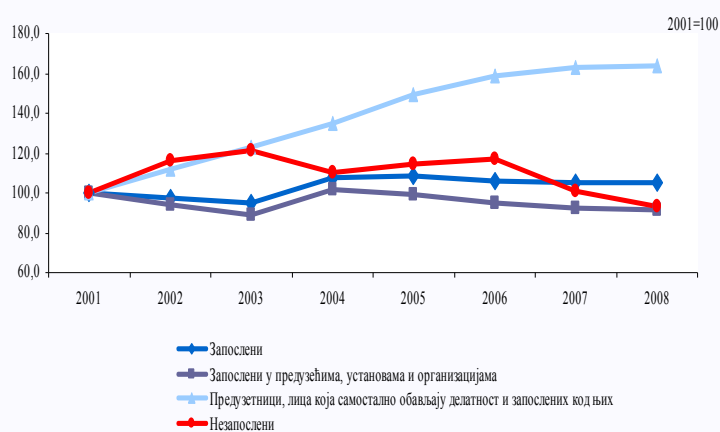
¹² Број запослених у Србији зависи и варира у зависности од извора података. Према званичним статистичким подацима под појмом запослени подразумевају се сва лица која имају засновани радни однос са привредним друштвом или установом (укључујући и функционере), или предузетником, без обзира на то да ли су радни однос засновала на одређено или на неодређено време и да ли раде пуно или краће од пуног радног времена. Запосленима се не сматрају помажући чланови домаћинства на имању, у радњи или привредном друштву неког од чланова домаћинства, као ни лица на издржавању казне и спољни сарадници (уговор о делу).

Број запослених према завршним рачунима је други извор података и обухвата запослене у предузећима и задругама који на крају обрачунског периода предају финансијске извештаје (та запосленост се смањила у периоду 2001-2008. године за 18%). **Анализа ће бити конципирана на бази званичне статистичке запослености, односно незапослености.**

*У структури запослених је смањено учешће запослених у привредним друштвима, установама, задругама и организацијама са 81,7% на 71,4%, а повећано је учешће предузетника, лица која самостално обављају делатност и запослених код њих са 18,3% на 28,5% у 2008. у односу на 2001. годину.

и повећање укупног броја запослених на нивоу Србије за 4,9% (94.999 лица). Ипак, константан пораст броја запослених у приватном сектору није био довољан да апсорбује целокупан вишак радне снаге, који је једним делом одлазио на тржиште рада, повећавајући број регистрованих и активно незапослених лица¹³.

Графикон 23: Транзициона запосленост и незапосленост у Србији



Извор: РЗС

Посматрајући карактеристичне перформансе предузећа у Србији за период 2001-2008. године уочљив је пораст броја предузећа за 40% (са 65.115 на 89.726 привредних ентитета), док је број запослених у предузећима, установама и организацијама смањен у просеку за 18% (са 1.367.266 на 1.118.384 запослених). Од укупно регистрованих предузећа најгушћу просторну концентрисаност привређивања задржали су Град Београд и Јужно-бачки округ (збирно учешће од 52,2% укупног броја предузећа и то углавном из сектора *Прерађивачке индустрије и Трговине на велико и мало*), док у четири округа појединачна концентрација привредних

¹³ *Активно незапослено лице* је лице од 15 до 65 година живота, способно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденцији и активно тражи запослење (*Анкета о радној снази*). АРС је једини задовољавајући начин прикупљања података о незапослености на националном нивоу у складу с међународним стандардима ИЛО организације - International Labour Organisation. Главна предност ове методе је прикупљање података у складу с међународним стандардима тако да могу бити међусобно упоредиве методологије. Број активно незапослених лица није доступан по општинама и по окрузима (неупоредивост методологије са међународном методологијом тржишта рада), па ћемо незапосленост анализирати према подацима добијеним од стране Националне службе за запошљавање (регистрована незапосленост).

субјеката износи мање од 1% (у Борском, Зајечарском, Топличком и Пиротском округу). У већини округа, осим Града Београда и Јужно-бачког округа, током целог периода задржано је приближно исто учешће у броју предузећа, што говори о релативно равномерном распореду пораста броја привредних субјеката.

Повећање броја предузећа у прошлој години у је забележено у чак 23 округа у Србији (сем у Зајечарском и Јабланичком округу, где је тај број смањен за 4,9% и 0,2%). У Граду Београду је број предузећа повећан за чак 55,3%. Највеће смањење броја запослених у периоду 2001-2008 је било у Топличком, Јабланичком, Борском, Зајечарском, Пиротском и Пчињском округу (у ових 6 округа је забележен пад броја запослених у просеку за 50%) предузетничког сектора и привредних активности, и концентрација броја незапослених у неразвијеним подручјима, суочених са слабом привредном активношћу, неразвијеношћу и високим стопама незапослености. **Највећи регионални дисбаланс у Србији према броју незапослених (2008) је између Града Београда и Браничевског округа (однос је био 1:10,2).**

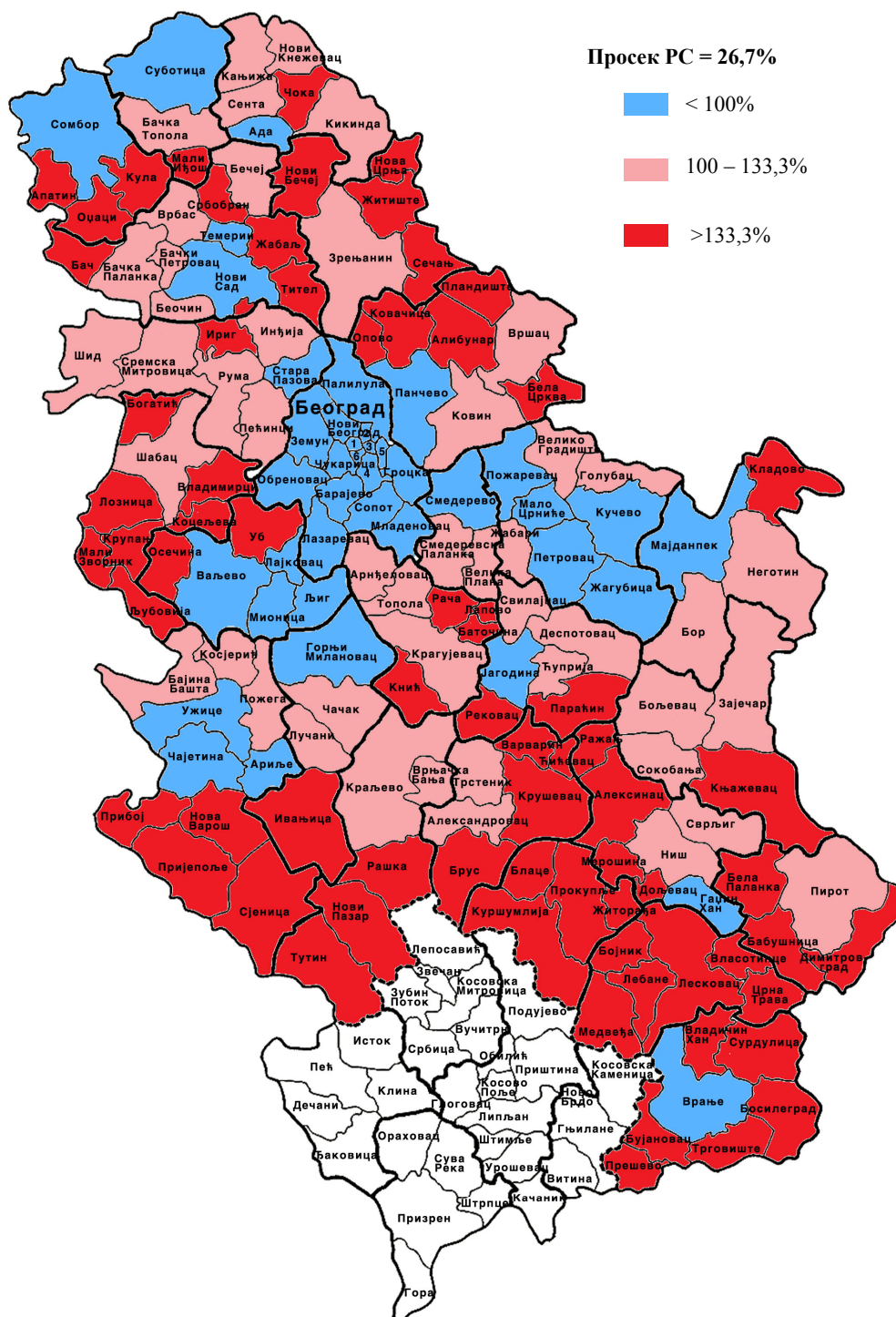
Иако смањен за 6,8% (2008. у односу на 2001.) број регистрованих незапослених лица је и даље на високом нивоу: у Јабланичком и Топличком округу је највиша стопа незапослености (за 22,7% и 19,8% изнад просека Републике, респективно), а следе Рашки, Пчињски и Мачвански округ. Стопа незапослености је у Граду Београду је за 33% нижа и 3,7 пута мања од ове стопе у Јабланичком округу (дупло већа и са тенденцијом раста). Квалитет понуде радне снаге значајно заостаје за постојећом квалификационом структуром запослених, а структуру незапослених треба прилагодити захтевима савременог развоја и потреба за увођењем нових технологија. Основне карактеристике квалификационе структуре регистрованих незапослених лица су: **високо учешће неквалификоване и полуквалификоване радне снаге** (од 31,4% неквалификованих незапослених лица, Пчињски, Северно-банатски и Рашки округ имају учешћа од преко 40%) и ниско учешће незапослених са вишом и високом стручном спремом (на нивоу Републике је 8,4%, чему највећи допринос даје Град Београд).

Највећи регионални привредни дисбаланс у Србији према броју предузећа је забележен између Града Београда и Топличког округа: привреду овог округа чини 413 предузећа, што је 90 пута мање него у Граду Београду. Да постоји несклад у конкурентности свих 25 округа говори, поред високе регионалне концентрације привредних субјеката.

Незапосленост у Србији има дугорочни, структурни и транзициони карактер. Након вишегодишњег раста, незапосленост од 2007. године има тенденцију пада. Тржиште рада карактерише висока незапосленост, ниска мобилност радне снаге и незадовољавајућа квалификациона структура радног континента у укупном броју регистрованих незапослених. Постојеће структурне неједнакости на регионалним тржиштима рада, смањиле се постепено применом активних мера тржишта рада, које су прилагођене потребама и специфичностима појединих региона.

Захваљујући мерама подстицајне политике запошљавања у виду одобрених кредита појединим окрузима у циљу повећања запослености, у зависности од утврђеног нивоа ризика, више од 93% слободних радних места је већ попуњено (највећи допринос томе су дали Град Београд и Јужно-бачки округ са збирним учешћем од 41,5% у дванаестомесечном периоду запошљавања), и смањена је регистрована незапосленост у 2008. години за 6,8%, тј. за 52.920 у поређењу са 2001. годином (када их је било 780.541).

Карта 9: Стопе незапослености 2008.



7. Подстицајна политика

Основни налаз: Инструменти политике подстицаја бржег развоја неразвијених подручја нису били довољни за њихов динамичнији развој. И поред улагања Фонда за развој у неразвијене општине, која су у периоду 2001-2008 износила 129,3 милиона евра, разлике у степену развијености нису сужене, већ напротив, још су израженије са тенденцијом даљег продубљивања.

Отклањање регионалних неравномерности представља једно од најкомплекснијих ограничења укупном развоју Србије. Равномерни регионални развој представља један од основних стратешких дугорочних циљева Србије и политике регионалног развоја којим се, пре свега, обезбеђују услови за ублажавање регионалних диспропорција, рационалније коришћење привредних ресурса, преусмеравање неповољних демографских токова и смањивање разлика у животном стандарду становништва.

Регионалне неравномерности у Србији су највише у Европи¹⁴ а њене размере су се још више заостриле и продубиле у периоду 2001-2009. што се може сагледати из заостајања и стагнирања све већег броја општина у Србији.

И поред тога што се регионална политика Србије, у ранијем периоду, заснивала на бржем развоју неразвијених подручја, неразвијене општине константно, и поред финансијских подстицаја, већ више од три деценије заостају за развијенима. У данашњим условима, пролазећи кроз транзицију, неразвијене општине се још изразитије суочавају са крупним развојним проблемима који се манифестују кроз све нижи степен развијености, демографско пражњење, осиромашену привреду, неизграђену инфраструктуру и низак локални потенцијал. Приватизација, реструктурирање и укупни реформски процеси довели су до замирања привредних капацитета, високе стопе незапослености и сиромаштва што је утицало на нове групе неразвијених општина 'транзиционог сиромаштва' – девастираних општина.

Нарасле регионалне разлике и све већи број неразвијених општина, резултат су досадашње политике регионалног развоја вођене на

¹⁴ И крећу се у распону 1:12 на општинском нивоу.

националном нивоу и законске непокривености. Последњи Закон о недовољно развијеним подручјима Републике Србије¹⁵ важио је до 2005. године, док је Уредба о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја¹⁶ била само прелазно решење да се у периоду институционалног вакуума утврде механизми и критеријуми за доделу подстицајних средстава за девастиране општине.

До 2004. године кључни подстицајни инструмент државе била су средства усмерена преко Фонда за развој Републике Србије. Да је материјална подршка Фонда била недовољна за смањивање јаза у нивоу развијености, говори чињеница да се велики број неразвијених општина све више удаљавао од републичког просека у овом периоду.

У периоду 2005-2009 нису законски дефинисане општине које би имале статус неразвијених. Разлог лежи у различитим концепцијама за утврђивање и мерење степена развијености, односно, честим променама методолошких инструментаријума и увођењу нових економских индикатора (као прелазног решења између народног дохотка који је коришћен до 2005. и БДП).

Прва институционална решења у правцу свеобухватнијег регулисања регионалних неравномерности, настала су формирањем Савета за регионални развој и регионалне капиталне инвестиције (2005.), доношењем Устава (2006.), формирањем Министарства економије и регионалног развоја (2007.) и регионалних агенција¹⁷, Канцеларије за одрживи развој недовољно развијених подручја (2008.). Након дугог времена, први стратешки

¹⁵ Службени гласник Републике Србије, број 53/1995 по којем је статус неразвијених имало 37 општина.

¹⁶ Службени гласник Републике Србије, број 63/2004, 20/2006, по којој статус девастираних има 17 општина.

¹⁷ Регионална агенција за развој источне Србије (Зајечар); Регионални центар за друштвено-економски развој (Зрењанин); Регионална агенција за економски развој и предузетништво Јабланичког округа (Лесковац); Регионална агенција за економски развој Шумадије и Поморавља (Крагујевац); Агенција за економски развој Санџака (Нови Пазар); Регионална агенција за економски развој и предузетништво Пчињског округа (Врање); Регионална агенција за развој општина Нишавског, Топличког и Пиротског округа (Ниш); Регионална развојна агенција за Косово и Метохију (Косовска Митровица); Регионална развојна агенција за Рашки и Моравички округ (Краљево).

документ државе за остварење циљева и политике одрживости, односно равномерног развоја свих подручја Републике, који је донет је *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007-2012. године*, усвојена 2007¹⁸. Исте године, област регионалног развоја допуњена је *Законом о територијалној организацији Републике Србије*¹⁹, којом је утврђена нова територијална организација државе, док је *Уредбом о расподели и коришћењу подстицајних средстава за организовање и јачање капацитета мреже за рурални развој*²⁰ омогућено финансирање економских, социјалних и инфраструктурних пројеката на руралном подручју.

Током 2008. године, у складу са европским правцем, потписан је *Споразум о стабилизацији и придруживању*²¹ и преузете су обавезе које се тичу регионалног развоја. У склопу припрема за чланство у ЕУ, односно могућности коришћења европских фондова, политика регионалног развоја је добила свој законски и институционални оквир.

Нов европски правац вођења регионалне политике и основа за управљање регионалним развојем садржана је у доношењу новог *Закона о регионалном развоју*²². Законом су дефинисани циљеви регионалног развоја, развојни документи, институционална организација управљања регионалним развојем Републике Србије, индикатори развијености и рангирање јединица локалне самоуправе, развојни региони усклађени са NUTS методологијом, мере, подстицаји и финансијски извори за спровођење политике регионалног развоја, као и надзор и евалуацију политике регионалног развоја, док је за обављање развојних, стручних и регулаторних послова регионалног развоја, задужена *Национална агенција за регионални развој*²³.

¹⁸ Остали документи који су идентификовали проблеме регионалног развоја су: *Стратегија за смањење сиромаштва* (2003.), *Национална стратегија привредног развоја Републике Србије* (2006.), *Национална стратегија за приступање Србије ЕУ* (2005.), *Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ* (2008) и др.

¹⁹ Службени гласник Републике Србије, број 129/2007

²⁰ Службени гласник Републике Србије, број 18/2009

²¹ Службени гласник Републике Србије, број 83/2008

²² Службени гласник Републике Србије, број 51/2009

²³ Службени гласник Републике Србије, број 75/2009, *Одлука о оснивању Националне агенције за регионални развој*.

Закон представља основу за доношење регионалних и секторских развојних програма, као и одговарајућих закона и подзаконских аката којима ће се ближе регулисати питања регионалног и економског развоја. Осим тога, закон прописује економске критеријуме за утврђивање подручја која заостају у развоју како би се створила боља основа за усмеренији приступ решавању развојних проблема управо оних подручја чије су развојне потешкоће највеће. Тиме је створен законски оквир и програмска основа за бржи регионални развој и стварање апсорпцијског капацитета за структурне фондове ЕУ до нивоа општина.

Финансијске мере и подстицаји

Средства за остваривање политике регионалног развоја у овом периоду обезбеђивала су се из националних и фондова стране помоћи. Улога државе у овом периоду заснивала се на дистрибуцији финансијских средстава коју карактерише недовољна транспарентност и неадекватан систем евалуације у циљу сагледавања и вредновања развојних ефеката. Последица оваквог приступа државе је да велика финансијска средства нису дала резултате бржег развоја неразвијених општина, као ни до смањења регионалних разлика.

Државна помоћ

Од ступања на снагу *Одлуке Савета министара Европске уније о Европском партнерству*, 2004. године, један од услова који је држава требала да испуни је изградња и контрола система државне помоћи, који би био први корак ка успостављању контроле у овој области. Све до доношења *Закона о контроли државне помоћи*²⁴, није постојао законски оквир усклађен са стандардима ЕУ, који би омогућавао ефикасну контролу свих мера које се сматрају државном помоћи. Нови закон предвиђа опште услове и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих

²⁴ Ступио на снагу јула 2009. године, примена од 1. јануара 2010. године, Службени гласник Републике Србије, број 51/2009.

обавеза по закљученим међународним уговорима. По њему, државна помоћ се дефинише као сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода и обухвата не само директне субвенције, као најпознатији и најчешће примењиван инструмент доделе државне помоћи, већ и кредите под повољнијим условима од тржишних, гаранције и различите видове пореских олакшица.

Једно од основних обележја државне помоћи је селективност и управо се по овом обележју разликује од општих мера економске политике (општа пореска стопа), које се, без изузетака, примењују на све субјекте који су учесници на тржишту. Степен селективности је различит, па су тако хоризонтални облици државне помоћи, као што су помоћ за мала и средња предузећа, запошљавање, обуку запослених, истраживање, развој и иновације и за заштиту животне средине, најмање селективни и изазивају најмање поремећаја конкуренције на тржишту.

Посебан облик хоризонталне државне помоћи је регионална државна помоћ, за коју важе посебна правила, али пружа најшире могућности коришћења повољности у додели, у погледу лимита и интензитета. Регионална државна помоћ додељује се у циљу бржег развоја неразвијених подручја путем разних мера (трансферима из буџета, давањем пореских олакшица, повољним кредитима и друго), како би се ублажили структурни проблеми и регионалне неравнотежности. Секторска државна помоћ у већој мери нарушава конкуренцију, па су и правила за доделу државне помоћи посебно прописана за поједине секторе и већа су ограничења у додели. Извор средстава за доделу државне помоћи су буџетска средства државе. Од 2003. до 2007. на различите видове државне помоћи додељено је 2,9 млрд евра.

Из структуре одобрене државне помоћи, закључујемо да брига државе у овом периоду није била окренута ка равномерном регионалном развоју, већ ка социјалним програмима за решавање питања вишка запослених у предузећима која су у процесу реструктурирања (44,1%), као и секторској усмерености (највеће учешће у државној помоћи имао је сектор железничког саобраћаја 50,2%).

Државна финансијска и техничка помоћ за равномерни регионални развој пласирана је преко Фонда за развој Републике Србије, из средстава пренетих из буџета, а на основу програма за текућу годину. Програмима до 2004. године, на основу *Закона о Фонду*²⁵, било је утврђено да ће Фонд за развој Републике Србије усмерити своју активност, на подстицање регионалног развоја Републике, кредитирањем малих и средњих предузећа на недовољно развијеним подручјима и национално мешовитим срединама, посебно на југу Србије. При томе, приоритет у коришћењу средстава имали су инвестициони програми из области индустрије, прерађивачки капацитети из области пољопривреде, програми који обезбеђују већи ниво пројектоване рентабилности, односно, веће економске ефекте, програми који обезбеђују отварање нових радних места и веће нето девизне ефекте, као и програми који не захтевају нова улагања у изградњу грађевинских објеката.

Од 2005. године, на основу измена и допуна *Закона о Фонду*,²⁶ програмски циљеви (поред програма бржег развоја неразвијених и девастираних општина) су се односили на унапређење конкурентности домаће привреде (кредити за општине Крагујевац, Бор и Врање), подстицање развоја производног занатства и услужних делатности, подстицање запошљавања (кроз микро кредите физичким лицима која су регистрована као незапослена код Националне службе за запошљавање), развој тржишта капитала, развој предузећа и предузетништва (start-up кредити) за АП Косово и Метохија. Средства су се користитила за кредитирање свих привредних грана осим примарне пољопривредне производње и кредитирања инфраструктуре.

²⁵ Службени гласник Републике Србије, број 20/1992

²⁶ Службени гласник Републике Србије, број 107/2005

Табела 13: Извори подстицајне политике Србије, мил.дин

	2003.		2004.		2005.		2006.		2007.		2003-2007	
	износ	%	износ	%	износ	%	износ	%	износ	%	износ	%
Хоризонтална државна помоћ	8.224	11,9	14.655	36,9	12.425	46,9	25.157	68,0	36.453	76,1	96.914	44,1
Секторска државна помоћ	30.241	43,9	20.093	50,6	11.816	44,6	10.799	29,2	9.350	19,5	82.299	37,4
Регионална државна помоћ	18.680	27,1	4.938	12,4	2.275	8,6	1.049	2,8	2.089	4,4	29.031	13,2
Пореске и царинске олакшице и извозне стимулације	11.734	17,0									11.734	5,3
УКУПНО	68.879	100,0	39.686	100,0	26.516	100,0	37.005	100,0	47.892	100,0	219.978	100,0
% државне помоћи у БДП-у	6,6		2,8		1,6		1,9		2,0			
% регионалне у укупној државној помоћи	27,1		12,4		8,6		2,8		4,4		13,2	

Напомена: У 2003. пореске и царинске олакшице су приказане као посебан облик државне помоћи. Од 2004. у укупно додељеној државној помоћи садржани су сви инструменти (субвенције, порески подстицаји и извозне стимулације) доделе.

Извор: Извештаји о додељеној државној помоћи у Републици Србији, Министарство финансија. Подаци су добијени на основу упитника од давалаца државне помоћи.

У 2009. години, обухваћени су (поред програма о распореду и коришћењу средстава за подстицај и развој предузећа и предузетништва у најнеразвијеним општинама) и посебни програми суфинансирања привреде са пословним банкама (Програм о распореду и коришћењу субвенционисаних каматних стопа за кредите за одржавање ликвидности и финансирање трајних обртних средстава и Програм о распореду и коришћењу средстава за реализацију кредита за субвенционисање каматних стопа за потрошачке кредите, односно финансијски лизинг за набавку одређених трајних потрошних добара).

Нови Закон о фонду,²⁷ донешен као једна од рационалних мера државе, обједињује активност постојећег Фонда за развој са Гаранцијским фондом и пружа се могућност организовања Фонда у акционарско друштво. У закону се дефинише делатност, начин финансирања и управљања Фондом, чиме ће се омогућити ефикасније деловање подстицања развоја и ликвидности привреде

и њене конкурентности, запошљавања и бржи развој неразвијених општина. Законом је, такође, утврђена дужност Фонда да самостално идентификује и процењује ризике (ризик ликвидности, кредитни, каматни и остали тржишни ризици) у свом пословању, као и обавезу спољне и унутрашње ревизије финансијског пословања.

Карактеристика подстицајне политике Фонда у периоду 2001-2008, била је у јачем истицању диференцираног третмана недовољно развијених подручја у погледу висине каматне стопе на годишњем нивоу (смањење од 5% на 1%). Међутим, највећи део средстава Фонда и даље су користиле развијеније општине (учешће Београда у овом периоду 13,4%).

У периоду 2001-2008 Фонд за развој је за 12.011 дугорочних инвестиционих програма одобрио кредите у укупном износу од 969,3 милиона евра за 154 општине, чијом се реализацијом планирало 75.232²⁸ новозапослених. За бржи развој недовољно развијених општина, издвојило се 129,3

²⁷ Службени гласник Републике Србије, број 36/2009

²⁸ Евиденција о планираној запослености води се од 2004. године

милиона евра, за 1.507 програма, што чини само 13,3% укупно одобрених средстава. Реализацијом ових програма планирало се отварање 9.487 нових радних места, међутим услед недостатка адекватног система евалуације, ефекти реализације ових програма остали су неутврђени.

Повољнији услови, односно смањење годишњих стопа, није подстицало у велокој мери кориснике са неразвијених подручја. Значајно повећање укупних средстава Фонда са 27,8 милиона евра у 2001. години на 186,0 милиона евра у 2008. години, није било у

функцији остваривања бржег развоја неразвијених подручја. Средства се нису усмеравала у програме којима би се доприносило бржем повећавању продуктивног запошљавања и на тај начин испунио један од најважнијих задатака подршке – демографско очување простора и покретање привредног опоравка неразвијених подручја. И поред ових улагања разлике у степену развијености нису сужене, већ напротив, још су израженије са тенденцијом даљег продубљивања.

Табела 14: Одобрена средства Фонда 2001-2008. у еврима

Окрузи	Број програма	Предрачунска вредност	Одобрена средства	Планирана запосленост	Учешће
Средње-банатски	118	43.183.822	12.116.483	601	1,3
Пиротски	165	30.000.246	12.479.114	692	1,3
Браничевски	214	36.313.034	15.325.501	1.162	1,6
Северно-банатски	95	49.870.492	18.047.514	915	1,9
Борски	352	41.623.342	18.110.254	1.885	1,9
Северно-бачки	132	52.020.046	19.208.420	1.068	2,0
Подунавски	257	46.793.622	19.542.816	1.993	2,0
Западно-бачки	178	61.714.883	20.112.776	1.022	2,1
Пчињски	310	55.452.054	22.535.604	2.149	2,3
Зајечарски	284	58.285.267	24.415.148	2.295	2,5
Топлички	254	65.983.143	28.151.306	2.014	2,9
Колубарски	443	84.040.885	30.541.884	2.171	3,2
Јужно-банатски	464	87.622.204	31.090.297	2.656	3,2
Јабланички	342	86.828.077	33.475.824	2.859	3,5
Поморавски	331	94.689.182	34.052.023	1.970	3,5
Сремски	518	96.669.161	35.456.329	2.832	3,7
Расински	541	114.094.934	42.070.968	3.808	4,3
Нишавски	619	137.037.295	50.563.238	4.162	5,2
Моравички	554	138.455.173	51.874.266	4.408	5,4
Јужно-бачки	445	177.802.382	57.193.124	3.658	5,9
Мачвански	760	157.728.132	57.806.217	3.977	6,0
Шумадијски	1.059	156.974.567	61.840.935	6.717	6,4
Златиборски	969	185.021.255	70.559.881	4959	7,3
Рашки	853	180.579.614	70.729.883	5.878	7,3
Град Београд	1.694	334.582.980	130.230.807	9.123	13,4
АП К и М	60	4.193.413	1.776.928	258	0,2
УКУПНО	12.011	2.577.559.204	969.307.542	75.232	100,0

Извор: Фонд за развој

Поред Фонда за развој, финансијска средства за подстицање равномерног регионалног развоја обезбеђивала су се од 2006. године, из *Националног инвестиционог плана*, са циљем да се ефикасније искористе инвестиције од приватизационих прихода, као и кредита међународних финансијских институција. НИП-ом је планирано да се значајна средства инвестирају у неразвијене регионе, међутим, на основу досадашњих резултата, приоритетна улагања НИП-а односила су се на велике инфраструктурне пројекте (обилазница око Београда, реконструкција Панчевачког моста, ауто-пут између Ниш - Димитровград и др.).

Анализирајући структуру одобрених средстава (2006-2008), најмање учешће су имали најнеразвијенији окрузи.

Недостаци досадашњег одобравања средстава односе се и на структуру одобрених средстава по врстама пројеката. Проблем је у томе што програмски неспремне и неразвијене општине нису биле у стању да препознају своје развојне приоритете, па су се средства одобрала за разне намене, као и за инвестиције које немају економских ефеката у смислу повећања запослености или развоја привреде. Један од разлога недовољне координације са неразвијеним општинама су биле и честе промене поступка по коме се бирају пројекти, на основу уредби НИП-а²⁹.

Промењена структура инвестиционих улагања преко НИП-а у току 2009. уследила су због рестриктивнијег буџета, економске кризе и смањених инвестиција. То је резултирало финансирањем мањег броја углавном већ започетих пројеката (325) у вредности од 12,5 млрд. динара. Приоритетна инвестициона улагања односе се на Коридор 10 (24,4% укупних средстава), развој аутомобилске индустрије (7,2%) и инфраструктурних инвестиција у 40 најнеразвијенијих општина (15%), који је први конкретан развојни програм НИП-а на неразвијеном подручју.

²⁹ Уредба и Уредбе о изменама поступка по коме се бирају пројекти за Национални инвестициони план и поступак по коме се Национални инвестициони план спроводи (Службени гласник, бројеви 71/2007, 105/2007, 113/2007, 29/2008, 49/2009).

Остали подстицаји

Један од значајних подстицаја који се спроводе из буџета државе су и средства која се односе на активне мере запошљавања. Карактеристике тржишта рада у Србији огледају се кроз високу незапосленост, велику прикривену незапосленост, недовољну мобилност радне снаге и нарочито велике регионалне разлике. Да су проблеми на тржишту рада у Србији све тежи говори чињеница да је у периоду 2001-2008 запосленост опадала по просечној годишњој стопи од 0,6%, а незапосленост је расла по просечној годишњој стопи 1,6%. И поред мера и активности политике запошљавања³⁰, већ дуги низ година, највеће смањење запослености и пораст незапослености бележе привредно неразвијени окрузи, што води ка даљим економским и социјалним проблемима. Регионалне разлике у кретању запослености и незапослености су и даље велике. У структури укупног броја запослених у 2008. највеће је учешће Града Београда (31,4%) и Јужно-бачког округа (10,8%), док учешће осталих округа не прелази 5% запослених, док су највеће смањење запослености у 2008. у односу на претходну годину бележили неразвијени окрузи (Јабланички 5,3%, Топлички и Расински 3,8%). Стопа запослености у 2008 је најнижа у Јабланичком (15,6%), Топличком (17,1%), Пчињском (19,1%) и Расинском (19,9%) округу, а највиша у Граду Београду (39%), Јужно-бачком (35,8%) и Северно-бачком округу (29,1%). С друге стране, стопа незапослености у 2008, највиша је у Јабланичком (49,4%), Топличком (46,5%), Рашком (40,9%) и Пчињском (39,0%), округу, а најнижа у Граду Београду (13,5%), Колубарском, Северно-бачком и Браничевском округу (19,3%).

Од 2006. године, нове мере активне политике запошљавања обухватале су мере каријерног вођења и саветовања, програме додатног образовања и обуке, као и развој предузетништва и програма запошљавања (субвенције за samozapoшљавање, једнократна исплата новчане накнаде, субвенције за отварање нових радних места, рефундација доприноса за обавезно социјално осигурање на терет послодавца, запошљавање особа са

³⁰ Донешена је *Национална стратегија запошљавања 2005-2010*, и *Оквирни програм мера у превазилажењу последица економске кризе и њеног утицаја на привреду Србије*.

инвалидитетом и друге ризичне категорије незапослених лица, јавни радови и остали програми запошљавања).

Средства издвојена из буџета Републике Србије за мере запошљавања од 2006. до 2008. године износила су 6,8 млрд. динара³¹, међутим превазилажење структурних неједнакости на регионалном нивоу, није могуће без ефикасније примене активних мера, које треба да буду прилагођене потребама и специфичностима сваког региона. Поред тога, да би се успоставио дугорочно одржив тренд раста запослености, неопходно је стварање услова за отварање нових радних места и јачање институција тржишта рада, чије функционисање доприноси смањењу незапослености и убрзавању процеса приближавања високим стандардима ЕУ у области запошљавања.

Поред политике запошљавања, мере из области *фискалне политике* нису биле директно усмерене ка отклањању регионалних неравнотежности у степену економске развијености региона. Фискални приоритети који треба да допринесу равномерном регионалном развоју су пренос овлашћења и одговорности на локални ниво – децентрализација, праћена фискалном децентрализацијом и развијањем капацитета локалне самоуправе, као и стварање услова за привлачење инвестиција и смањења незапослености.

Поред *Закона о финансирању локалне самоуправе*³², којим се омогућило општинама да самостално утврђују и наплаћују један део својих изворних прихода, неопходно је усвајање *Закона о враћању имовине локалној самоуправи*, чиме ће се омогућити већа мотивисаност општина да стичу и штите вредност своје имовине.

Фондови стране помоћи

Поред средстава из буџета Републике Србије, значајан извор регионалних подстицаја су донације међународних институција и држава донатора. Најважнији извор међународне помоћи за регионални развој су фондови ЕУ. У фази приступања ЕУ, Република Србија

користи Инструмент за претприступну помоћ (ИПА)³³, а једна је од области на коју ће се примењивати ИПА фондови је и регионални развој. Финансијска подршка и подстицање регионалне сарадње омогућена је и потписивањем *Споразума о стабилизацији и придруживању*,³⁴ као и доношењем *Националног програма за интеграцију Србије у ЕУ*³⁵, који дефинише развојне и стратешке циљеве државе, као и све политике међу којима је и политика регионалног развоја. Инструмент ИПА се састоји од пет компоненти од којих су само две отворене за Србију (помоћ процесу транзиције и изградњи институција и прекогранична сарадња).

Европска унија је за период 2007-2013 године усвојила нови финансијски инструмент пружања помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ Инструмент за претприступну помоћ (ИПА). Ради се о јединственом претприступном инструменту, који земљама корисницама треба да пружи подршку при прелазу из статуса земље потенцијалног кандидата у статус земље кандидата све до ступања у чланство ЕУ. Средства помоћи намењена су за реализацију пројеката који воде јачању демократских институција и владавине права, европским интеграцијама, реформи државне управе, реформи привреде, повећању запослености, поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању грађанског друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и смањењу сиромаштва.

На основу извештаја о међународној помоћи Републици Србији 2008, из финансијског пакета ИПА 2007, у току 2008. године уговорено је 38 милиона евра док је потрошено само 2,2 милиона евра, док је финансијским пројекцијама, било предвиђено је да ће Република Србија за национални ИПА програм за 2007. годину имати 186,7 милиона евра, за 2008. годину 190,9 милиона евра и за 2009. годину 186,2 милиона евра. Један од главних недостатака у имплементацији пројеката је предуг период од утврђивања приоритета до прихватања пројекта и започињања имплементације. Тако је ИПА 2009. започео у 2008. години, доношењем

³¹ Извештај НЗС, март 2009.

³² Службени гласник РС, број 62/2006

³³ Регулисан *Оквирним споразумом*, ратификован децембра 2007. године

³⁴ Потписан априла 2008.

³⁵ Донет октобра 2008.

Акционог плана за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији³⁶.

Наиме, пун обим доступности средстава намењених кроз ИПА, Србија ће постићи тек када унапреди сопствене управљачке структуре која се нарочито односи на децентрализован систем управљања фондовима (ДИС). У том смислу, усвојена је *Стратегија за припрему акредитације за ДИС у Републици Србији*³⁷ што представља први стратешки оквир за развој структура и органа који ће преузети и примењивати овлашћења за децентрализовано управљање фондовима. Осим на успостављање ДИС-а, Србија је обавезна и на поштовање принципа кофинансирања за компоненте помоћи за транзицију и изградњу институција, као и за прекограничну сарадњу, па је у том контексту неопходно обезбеђивање законодавног и оперативног оквира³⁸.

Једна од важнијих обавеза у наредном периоду биће припрема за коришћење средстава из ИПА треће и четврте компоненте које се односе на регионални развој и развој људских ресурса, а подразумева изградњу одговарајућих структура и капацитета усмерених ка припреми *Стратешког оквира за повезаност програма (SCF, Strategic Coherence Framework)* и успостављање релевантних оперативних структура у складу са Оквирним споразумом и ДИС плана активности.

Приближавање ЕУ и доступност претприступних фондова, одредиће и институционално устројство како регионалне политике, тако и координације структурних инструмената. С тим у вези, неопходно је јачање капацитета на националном и регионалном нивоу који ће бити задужени за програмирање свих пет компоненти ИПА фондова и израду адекватних оперативних програма, односно релевантних стратегија.

Осим регулисања националног кофинансирања, неопходно је оснивање институција које могу подржати децентрализовано управљање ЕУ фондовима,

као што су врховна ревизорска институција и првостепена финансијска контрола, пренос ИПА средстава и износа националног кофинансирања преко граница Републике Србије кроз пројекте, и обавезу Републике Србије да поврати буџету ЕУ средства која су у неким од пројеката употребљена противно ЕУ правилима. Посебан проблем представља непостојање буџетских фондова за национално предфинасирање пројеката (постоје у свим суседним земљама чланицама ЕУ) који помажу корисницима пројеката да избегну проблеме ликвидности али и покривају ризике повраћаја новца из различитих разлога.

Главни програм стране помоћи намењен директно регионалном развоју је *Програм Регионалног социо-економског развоја* одобрен у оквиру програма ИПА 2007. у вредности од 20 милиона евра. Програм представља континуитет подршке ЕУ Србији за припрему Србије за боље коришћење претприступних фондова, као и припрему институција на регионалном и локалном нивоу за коришћење структурних фондова ЕУ у перспективи. Намењена средства биће усмерена за помоћ регионалној развојној политици на националном нивоу, за техничку подршку регионалним развојним агенцијама и другим интересним групама на локалном нивоу, као и за бесповратну финансијску подршку за развојне пројекте.

На основу сагледаних институционалних проблема, изразитих регионалних разлика које се не ублажавају и великих материјалних средстава утрошених на нивоу државе, а у складу са новим законским решењима, потребно је да циљ државе у наредном периоду буде формирање економски јаким развојних региона способних да ефикасно искористе расположиву домаћу и страну финансијску помоћ, како би задовољили друштвено-економске потребе привреде и грађана и смањиле регионалне неравнотежности.

³⁶ Закључак Владе број 05 број 48-1442/2008, април 2008.

³⁷ Закључак Владе број 48-1759-2/2008, април 2008.

³⁸ Усвајање закона о буџетском систему, доношење Стратегије развоја интерне финансијске контроле у Републици Србији и усвајање одговарајућег Закона о финансијској контроли у јавном сектору.

III РЕГИОНАЛНА РАЗВИЈЕНОСТ

Проблеми у недовољно развијеним регионима изазвани су многобројним факторима историјског, природног, привредног, демографског и социјалног карактера, али посебну тежину има вишедеценијско маргиналозовање процеса стратешког управљања регионалним развојем. Један од сегмената овог процеса односи се на мерење регионалних неравномерности. Методолошки концепт мерења развијености подручја Србије детерминисан је потребом да се утврди ниво регионалне и локалне развијености за потребе утврђивања националне регионалне политике и примене подстицајних механизма. Подручја са посебним проблемима чине три категорије:

- (1) општине које скоро четири деценије не излазе из круга неразвијености;
- (2) подручје 'транзиционог сиромаштва' – индустријски центри са екстремним падом производње и запослености;
- (3) српске заједнице у АП Косово и Метохија.

Институционални оквир (Закон и Уредба) дефинисао је 7 региона у Србији. Мерено БДВ по становнику (2008), Београдски регион више него двоструко прелази просек Србије и остварује 7 пута већу вредност у односу на Јужни регион где стопа незапослености од 39,5%, енормно превазилази просек Србије. Привредна анализа указује да на стварање нове вредности и активност доминантан утицај имају регион Београда и регион Војводине - учествују са 76% у БДВ привреде Србије. Зараде по становнику су у сразмери 3:1 (Београдски и Јужни регион).

Региони Србије 2008.

индикатори	БДВ по становнику	зараде по становнику	стопа незапослености	демографско пражњење 1971-2008
екстремне вредности	7 : 1 Београдски : Јужни	3 : 1 Београдски : Јужни	3 : 1 Јужни : Београдски	(-18,3) : (+32) Источни : Београдски

На нивоу области (округа) развојне диспропорције се повећавају (зараде по становнику су у односу 4:1). Фактори који успоравају њихове развојне перформансе су: структурна неравнотежа, неизграђена инфраструктура, високе стопе незапослености, неконкурентност привреде, људски ресурси, неискоришћеност производних капацитета, неконкурентна пољопривредна производња, еколошки и проблем коришћења туристичких потенцијала.

Области (окрузи) Србије 2008.

индикатори	БДВ по становнику	зараде по становнику	стопа незапослености	демографско пражњење 1971-2008 (%)
екстремне вредности	16 : 1 Град Београд : Топлички	4 : 1 Град Београд : Јабланички	4 : 1 Јабланички : Град Београд	(-28,5) : (+32) Пиротски : Град Београд

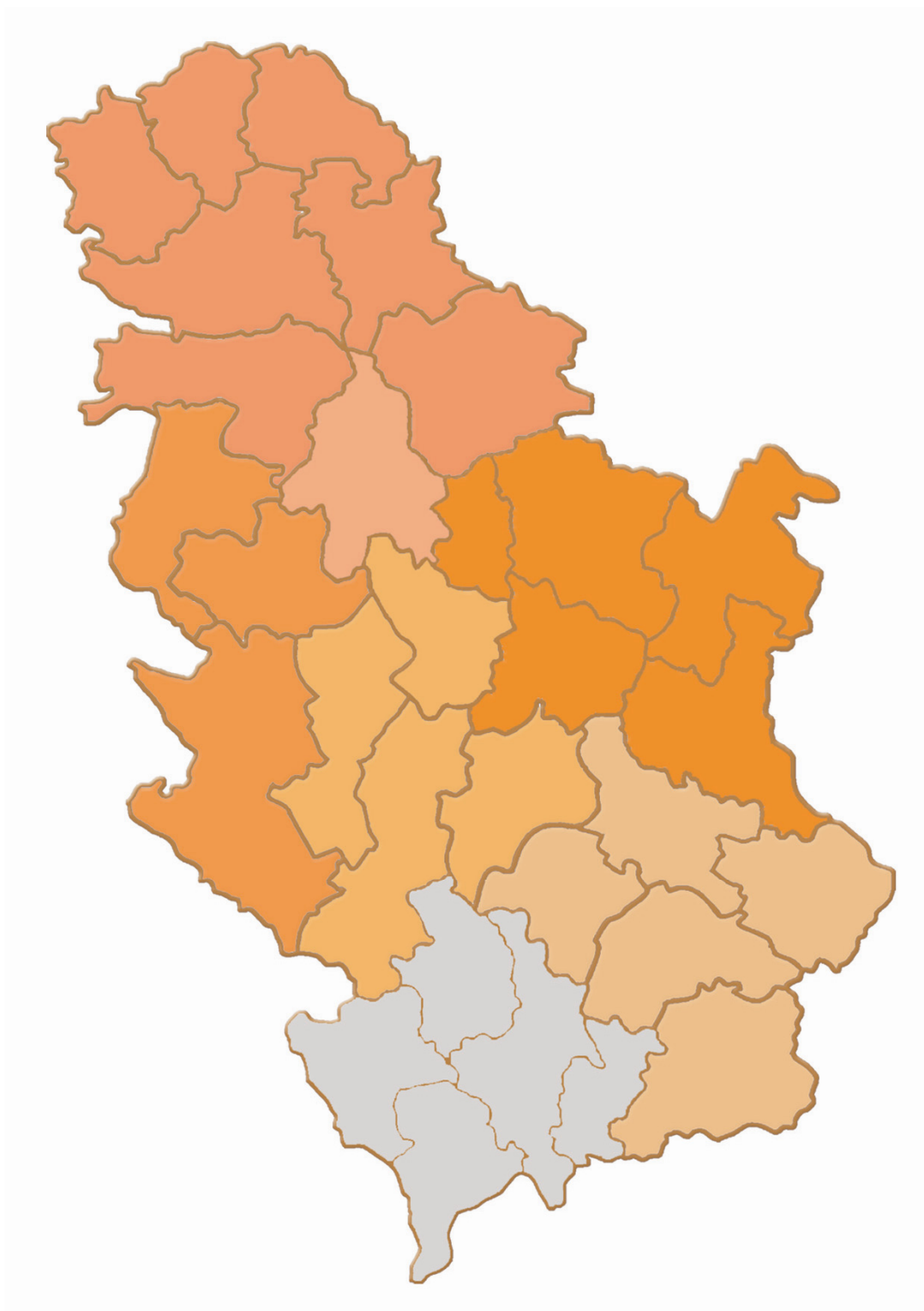
Спуштање методолошког концепта на ниво општина представља основни инструмент мерења и груписања општина према степену (не)развијености и, на тако утврђеној категоризацији, матрице циљева и мера регионалне политике. Наиме, градско подручје Београда је 12 пута развијеније од општине Опово; односно, од 45 општина које припадају групи нерзвијених, чак 30 општина није променило статус у скоро четири деценије дугој регионалној класификацији подручја.

Општине Србије 2008.

индикатори	зараде по становнику	стопа незапослености	демографски пражњење 1971-2008
екстремне вредности	12 : 1 Нови Сад : Опово	4 : 1 Лебане : Петровац	(-81,6) : (+31) Црна Трава : Прешево

Генерално, територијални несклад капацитета и становништва различитих подручја Србије чини њену регионалну проблематику осетљивијом. Ово указује на нужност идентификовања специфичних демографских и економских законитости развоја у региону, како би мерама интервенције ефекти били што адаптивнији и већи.

Карта 10: Региони Србије



III РЕГИОНАЛНА РАЗВИЈЕНОСТ

1. Степен развијености региона

Основни налаз: Закон о регионалном развоју Србије и Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица (НСТЈ) утврђују регионе NUTS-2 нивоа, у сврху планирања и спровођења регионалних развојних политика и ЕУ пројеката. Наиме, дефинисано је 7 региона у Србији: регион Војводине, Београдски, Западни, Источни, Централни, Јужни и регион Косова и Метохије. Регионална разноврсност Србије, посматрана кроз потенцијале региона према различитим показатељима, неопходно је утврдити ради кохерентног приступа регионалном развоју.

Анализа различитих појединачних и синтетизованих индикатора за мерење регионалних диспаритета има за циљ да пружи интегралну слику укупног стања развијености региона, а посебно у контексту развоја секторских политика на нивоу региона. Изразита територијална неравномерност представља основно обележје регионалног развоја Србије. Изнијансиран социо-демографски и економско-функционални развој присутан је на неколико нивоа - неразвијено подручје, развијени центар и недовољно развијена периферија.

Регионални демографски развој условљен је природним кретањем становништва и миграцијама. Интензитет ових кретања зависила су од процеса индустријализације, привредног развоја, односно, развоја тржишта рада, чиме су убрзани и процеси урбанизације економске и популационе концентрације.

Ова кретања су била детерминисана, пре свега, њиховом старосном структуром. У периоду 1971-2008, депопулациони тренд највише се одразио у Источном, Јужном и Западном региону (20%, 11% и 9% мање становништва, респективно), док су Централни (103%) и регион Војводине (99%) сачували демографски потенцијал, а популациони раст остварен је само у Београдском региону (раст за 32%). Мађутим, од пописа 2002. до 2008. године, само Београдски регион бележи популациони раст (2,9%), на шта је пресудан утицај имао механички прилив становништва, а стопе природног прираштаја су биле просечно -2,4%, док је депопулацији тренд настављен у Источном региону (-5,1%). Континуирана тенденција опадања и старења становништва у већини региона имаће пресудан утицај на утврђивање њихових развојних политика, као и прилагођавање регионалне инфраструктуре густини насељености и привредној структури.

Неуједначен демографски развој, у смислу депопулације и регионалне концентрације, захтева посебан аналитички приступ у функцији регионалне и просторне анализе, с циљем утврђивања популационог потенцијала региона. Ово је важно ако се има у виду да је демографски развој динамичан систем са много повратних спрега и вишеструко се одражава на развој региона. Компаративна анализа потврдила је високу корелацију између демографије и економије; наиме, економски успешни региони, односно, са великим стопама привредног раста, имају позитивне демографске особине у односу на друге регионе.

Табела 15: Просторни индикатори развијености региона Србије (NUTS-2) 2008.

NUTS-2	Површина км ²	Број становника 2008.	Број становника на км ²	Број предузећа са више од 10 запослених на км ²	Израђени станови на 1000 км ²	Путеви са сав. кол. у укупним путевима 2007. (%)	Индекс релативне густине индустрије
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	88.361	7.350.222	83,2	0,15	215,6	63,8	1,00
Регион Војводине (7 области)	21.506	1.979.389	92,0	0,17	186,5	88,7	1,13
Београдски регион (17 општина)	3.227	1.621.396	502,4	1,42	2355,4	75,6	1,87
Западни регион (3 области)	11.880	795.173	66,9	0,09	94,4	53,0	0,68
Централни регион (4 области)	11.989	1.052.749	87,8	0,13	206,2	59,6	0,92
Источни регион (5 области)	14.862	875.002	58,9	0,08	132,2	73,3	0,77
Јужни регион (5 области)	14.007	1.026.513	73,3	0,09	134,1	53,7	0,64
Регион Косово и Метохија (5 области)	10.887	-	-	-	-	-	-
Коеф. варијације NUTS-2	0,432	0,383	1,189	1,632	1,739	0,211	0,462

Извор: РЗР и РЗС

По свим обележјима и развојним капацитетима (просторним, демографским, привредним, финансијским, просветним, здравственим, научним, културним, инфраструктурним и другим), Београдски регион се издваја од других региона, па је сходно томе и највећи прилив тзв. 'економских' миграната, забележен управо на подручју града Београда. У складу с тим, највећи број запослених у 2008. години евидентиран је на територији града Београда, где је највиша стопа запослености (38,8%), а стопа незапослености (13,5%) најнижа у односу на републички просек (26,7%). Недовољне структурне компоненте Јужног региона допринеле су да стопа незапослености (39,5%) буде виша за 48% од српског просека.

Треба напоменути да са аспекта просторне неравнотеже развијености, подручје града Београда, представља наглашену тачку поларизације и једно је од најразвијених подручја Србије према свим водећим економским показатељима и најпросперитетније је подручје према обиму и структури људског капитала.

Детаљна анализа регионалних индикатора упућује на велики број нових сазнања о различитим аспектима неразвијености. У циљу детаљније и свеобухватније развојне димензије региона, коришћени су појединачни, као и синтетички индикатори развијености на нивоу региона Србије.

Табела 16: Региони Србије 2008.

индикатори	БДВ по становнику	зараде по становнику	стопа незапослености	демографско пражњење 1971-2008
екстремне вредности	7 : 1	3 : 1	3 : 1	(-18,3) : (+32)
	Београдски : Јужни	Београдски : Јужни	Јужни : Београдски	Источни : Београдски

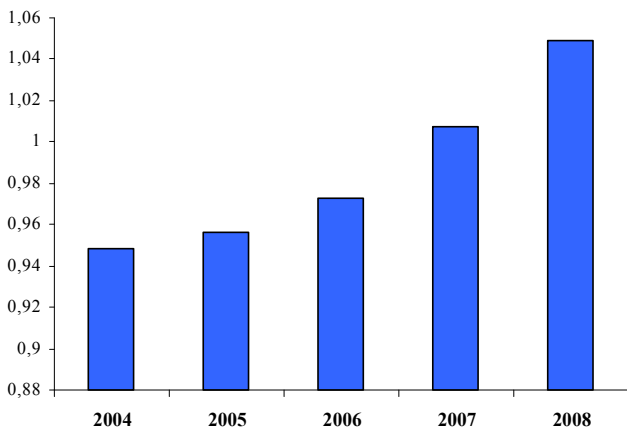
Извор: РЗР

Од укупно регистрованих 89.198 предузећа у сектору привреде, поред Београдског региона који има процентуално највеће учешће (41,3%), региони Западне, Источне, Јужне и Централне Србије имају збирно учешће од 33%. Сличан редослед је и према учешћу у броју запослених, приходу и добити. Мерено БДВ по становнику (2008) на нивоу седам региона, БДВ се највише ствара у региону Београда и Војводине (заједно 76%), док само Београдски регион више него двоструко превазилази просек Србије и остварује 10 пута већу вредност у односу на Јужни регион.

Коефицијент варијације БДВ по становнику, илустрије перманентан раст регионалних разлика у периоду 2004-2008, односно, пораст просечног одступања БДВ по становнику на регионалном нивоу од просека Србије.

Генерално, екстремне разлике између развијених и неразвијених региона, као и унутар посматраних подручја Србије, константно се увећавају.

Графикон 24: Регионални коефицијент варијације БДВ по становнику



Извор: РЗР

Анализа регионалне секторске структуре усмерена је на четири главна сектора: пољопривреда, индустрија, грађевинарство и услуге.¹ У стварању регионалне новостворене вредности (БДВ) у овим секторима, Београдски и Војвођанска регион доминирају. Унутар сектора, врши се додатна диференцијација заступљености региона у привредној активности Србије. Наиме, док чак 5 региона партиципира са 35,9%, Београдски и регион Војводине учествују са 63,9% у БДВ индустрије Србије.

¹ Сектор индустрије чине подсектори: (1) вађење руде и камена; (2) прерађивачка индустрија; и (3) производња електричне енергије, гаса и воде; и сектор услуга чине подсектори: (1) трговина на велико и мало и оправка; (2) саобраћај, складиштење и везе; и (3) остало.

Од 19.126 предузећа из индустрије, 32% предузећа има седиште у Београду, 25% је лоцирано у Војводини, односно, по 10% је активно у Западном и Јужном региону, а тек 7% предузећа послује у Источном региону. Запосленост у индустрији по регионима одговара процентуалном учешћу предузећа и ту нема значајних одступања. Наиме, од 100 запослених у индустрији Србије, свега 8 ради у

Западном региону, по 11 у Јужном и Источном, близу 16 у Централном, док чак 54 у региону Војводине и Београда. Посебан осврт на привредну структуру региона указује на заступљеност појединих сектора у привреди региону, а детаљна анализа прерађивачке индустрије пружа основу за евентуално утврђивање специјализације региона.

Табела 17: Структура реалног сектора привреде Србије по регионима 2008.

	Војводина	Београдски	Западни	Источни	Централни	Јужни	Косово и Метохија
учешће у привреди РС=100%							
БДВ, укупно	23,4	52,6	5,0	5,9	7,6	5,0	0,5
предузећа у индустрији	25,6	31,5	10,8	7,5	13,6	10,5	0,4
запослени у индустрији	26,7	24,1	8,7	11,8	15,7	11,0	1,8
учешће региона у БДВ сектора, РС=100%							
пољопривреда	61,7	26,4	2,5	3,9	4,1	1,2	0,2
индустрија	30,2	33,8	7,0	9,9	10,7	7,4	0,9
грађевинарство	17,9	57,2	7,5	4,3	8,0	4,9	0,2
услуге	15,3	70,8	2,9	2,7	5,0	3,2	0,1

Извор: РЗР, РЗС

Територијални распоред БДВ прерађивачке индустрије показује да се највише ствара у региону Војводине и то у сектору прехранбене индустрије² (44,5%) и Београду (29,4%). Концентрација стварања БДВ дрвне индустрије³ (55,4%) у региону Београда, произлази из изузетно развијене издавачке и штампарске делатности.

Источни регион се издваја по стварању БДВ у металској индустрији (27,2% у металском комплексу Србије); док је у Западном региону најзаступљенији сектор текстила, коже и обуће. Хемијска индустрија⁴ Србије најразвијенија је у Војводини где се ствара 34,9% вредности БДВ овог сектора, затим у региону Београда (24,5%) и Централном региону (15,6%). Електро и саобраћајни комплекси⁵ од 100 динара свог БДВ, чак 47

динара остварују у Београду, а 26 динара у Војводини. Овакав распоред индустрије наводи на закључак да су примарна производња и индустријски капацитети нижег технолошког нивоа заступљенији у неразвијенијим регионима, док су високо технолошки и инвестиционо интензивни сектори и комплекси заступљенији у привредно јачим подручјима Србије.

Основни закључак у оцени стања и проблема региона односи се на регионални значај локације индустрије. Њена два изражена макроефекта су: (1) утицај на индустријски и општи економски развој; и (2) утицај на регионално и урбано планирање развоја. Србија је, према водићим показатељима (табела 17), 'индустријски концентрисана' у два региона, чији допринос, утицај и ефекти имају дугорочну неравномерност у свим виталним привредним, демографским и социјалним факторима.

Регион Косова и Метохије има маргинално учешће у свим основним показатељима структуре и пословања привреде Србије, што је последица наслеђеног стања економске, друштвене и политичке нестабилности и

² Подсектори: (1) производња прехранбених производа и пића; и (2) производња дуванских производа.

³ Подсектори: (1) прераду дрвета и производа од дрвета; (2) производњу целулозе и папира; (3) издавачку делатност и штампање; и (4) производњу намештаја.

⁴ Подсектори: (1) производња кокса, деривата нафте и нуклеарног горива; (2) производња хемикалија; и хемијских производа.

⁵ Подсектори: (1) производња електричних и оптичких уређаја; (2) производња електричних машина и апарата на другом месту непоменуто; (3) производња радио, телевизијске и комуникационе опреме и апарата; (4) производња медицинских, прецизних и оптичких

инструмената; (5) производња саобраћајних средстава; и (6) производња осталих саобраћајних средстава.

специфичног статуса. Ипак, и овако скроман допринос овог региона стварању нове вредности српске привреде, уполнености привредних капацитета и становништва, анализа структуре привреде јужне Покрајине указује да је у питању подручје са великом

сировинском основом, јер се чак 83% БДВ привреде региона ствара у индустрији, тачније, 44% у подсектору вађење руде и камена, односно, производњом електричне енергије, гаса и воде (35,3%).

Табела 18: Структура БДВ по секторима региона 2008.

	Војводина	Београдски	Западни	Источни	Централни	Јужни	Косово и Метохија
ПРИВРЕДА РЕГИОНА	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Пољопривреда	9,7	1,8	1,8	2,4	2,0	0,9	1,5
Индустрија	53,4	26,6	58,2	70,2	58,5	61,2	83,0
<i>вађење руде и камена</i>	9,9	3,2	2,1	4,9	1,6	0,1	46,0
<i>производња ел. енергије, гаса, воде</i>	4,5	5,7	7,5	21,4	12,3	9,4	35,3
<i>прерађивачка индустрија</i>	39,0	17,7	48,6	43,9	44,6	51,7	1,6
Грађевинарство	6,9	9,7	13,4	6,6	9,4	8,7	4,1
Услуге	30,0	61,8	26,6	20,8	30,1	29,2	11,4
<i>трговина</i>	15,5	22,5	15,6	11,7	17,1	14,0	2,7
<i>саобраћај, складиштење и везе</i>	5,3	21,4	4,3	3,5	5,9	5,9	2,0
<i>остало</i>	9,2	17,9	6,7	5,6	7,1	9,3	6,7

Извор: РЗР

Велике индустријске системе Србије, у којима ради преко 1000 запослених, чини 55 предузећа (2008). Они послују у 29 градова и општина Србије, а претежно су заступљена у Београдском региону (13), по 10 предузећа ради у региону Војводине, Централном и Источном региону, у Западном региону 4 предузећа, док у Јужном и региону Косова и Метохије послује по 3 предузећа.

Генерални закључак регионалне привредне активности указује да је развијеност сектора услуга у директној корелацији са економском и социјалном снагом региона. На овакав територијални распоред и однос сектора унутар региона, пресудно су утицали друштвено-економски фактори, али и развијеност саобраћајне инфраструктуре, утицај савремених токова урбанизације, економски фактори развоја тржишта и трговине, социјално-културни фактори, људски ресурси и из тога изведена образовна и кадровска структура, као и техничко-технолошки прогрес.

Наиме, саобраћајна инфраструктура је незаобилазни фактор укупног привредног развоја, тако да су сви већи градови и настали поред важнијих саобраћајница. На развојној карти Србије уочава се да су општине које су уз главне саобраћајне коридоре оне општине које не припадају неразвијеној групи општина. Овој констатацији може да послужи и пример да су сви видови саобраћаја (друмски, железнички, речни и ваздушни) развијени

једино у Београду. Остала подручја имају изражену неуједначеност саобраћајне инфраструктуре са доминантним утицајем друмског саобраћаја.

Процес урбанизације је у великој међузависности са претходним развојним процесима. Наиме, урбане средине имају концентрисану тражњу за развој услужног сектора, за разлику од руралног подручја, које доминира у Западном, Јужном и Источном региону Србије, где разуђеност насеља и приступачност условљавају малу и изразито хетерогену тражњу за развој услужног сектора.

Овакви диспаритети детерминишу закључак да је инфраструктура предуслов, мрежа институција инструмент развојних процеса, а интегрисање привреде унутар региона и између њих циљ подизања регионалне привредне активности и конкурентности. Региони са високим и квалитетним перформансама према свим индикаторима лоцирани су у Дунавско-савском појасу. Насупрот њима, индустријски региони у којима је неопходно извршити реструктурирање, са испод просечним и екстремно ниским вредностима, идентификовани су као региони са развојним проблемима.

Регион Војводине

Регион Војводине географски се састоји од три субрегионалне целине (Банат, Бачка и Срем), а административно регион чини 7 области са 2 милиона становника, односно, чини 24% укупне територије и 27% укупног становништва Србије. Са густином насељености од 92 ст/км², превазилази републички просек. Административни, културни, образовни и привредни центар региона је град Нови Сад.

Културни и етнички састав становништва северне српске Покрајине главна су обележја демографске разноликости региона. Последњу деценију 20. века обележиле су велике миграције и прилив избеглих лица, што је битно ублажило пад броја становника и утицало на демографски раст за 9,4% у субрегиону Бачке, односно, за 16,4% у Срему, док је у свим банатским општинама изражен депопулациони тренд (-12,4%).

У 2008. години у региону је пословало је 26% предузећа, у којима је радило 25% од укупно запослених у привреди Србије, а ствара се 1/4 БДВ српске привреде. Регион је партиципирало са 22% у губитку, а остварио 26% добити и 28% прихода привреде Србије. Привредна активност је највећа у сектору услуга (64,8%) и индустрије (20,9% у броју предузећа привреде региона). У унутарсекторској структури, доминира прерађивачка индустрија у којој послује 20% предузећа и ради 39% запослених у регионалној привреди. Истовремено, највећи капацитети прерађивачке индустрије, налазе се у оквиру подсектора прехранбене и дрвне индустрије.

У структури БДВ региона индустрија учествује са 53,4%, услуге са 30%, пољопривреда око 10%, а грађевинарство са 6,9%. Унутар БДВ индустрије запажено је високо учешће прерађивачке индустрије (39%) у односу на просек Србије (29,5%). Ипак, регион Војводине остварио је испод просечан БДВ по становнику (87,3%) у односу на Републику. У Војводини послује 121 велико предузеће из прерађивачке индустрије, док у комплексу од 55 великих индустријских система⁶ Србије, у региону ради 10 предузећа.

Према броју запослених у привреди региона, најзаступљенија је прерађивачка индустрија (47%), у сектору услуга ради 34,4%, а високо је и учешће запослених у пољопривреди (11%). На нивоу српске пољопривредне производње, 62% нове вредности ствара се у Војводини. Добру индустријску и предузетничку инфраструктуру чини и велики број индустријских зона (око 20).

Однос природног фактора (становништво и површина) и економског потенцијала региона – мерен индексом густине запослености у индустрији, регион бележи изнад просечне вредности (1,13) и индикатор је избалансираног индустријског и просторног развоја, али су вредности индекса знатно поларизоване унутар региона и области.

Иако је инфраструктурно добро покривен мрежом путева (89% путева са савременим коловозом), пруга, водовода, електрификације и ПТТ, као унутаррегионални проблеми издвајају се: неизграђена комунална инфраструктура, структурна неравнотежа и велики број незапослених, неискоришћеност постојећих производних капацитета, екстензивна пољопривредна производња, проблем повезивања универзитета и развојно-истраживачких институција са привредом, еколошки проблеми, а посебно је наглашен неуједначен демографски тренд који или врши урбани 'притисак' и утиче на смањивање квалитета социјалне интеграције, или поједина подручја постају демографски угашена.

Повољан геостратешки положај је највећа предност за будуће развојне приоритете региона у области привреде, инфраструктуре и развоја терцијарног сектора. Регион са подједнако развијеном пољопривредом и индустријом треба даље валоризовати у контексту развоја услуга, развоју сектора МСП, институционалном повезивању и јачању, константном унапређењу привредне и социјалне инфра и супраструктуре. У складу са постојећим привредним и демографским карактеристикама, окосницу развоја региона представљаће коридори (друмски и пловни), за већу инвестициону, привредну и социјалну активност, уз даљу афирмацију производних капацитета и развој институција у регији.

⁶ Велики индустријски системи су предузећа са преко 1000 запослених.

Београдски регион

Административно овај регион чини 17 општина које се могу посматрати као, с једне стране, урбани центар Београда (са 10 градских општина), а с друге стране, као групу општина које представљају његово залеђе, односно, мањи градски и сеоски центри, са већим или мањим степеном економске самосталности. Све општине чине комплексан и динамичан систем Београдског региона са око два милиона становника. Иако је просторно најмањи регион (свега 3,7% територије Србије), према економској снази и броју становника (22% укупне популације Србије) значајно се издваја из групе региона. Са густином насељености од 502 ст/км², скоро шест пута превазилази просек Србије.

Инфраструктурни и институционални предуслови (друмска и железничка чворишта, аеродром, институције, представништва, образовне, културне и здравствене установе), опредељује динамику оснивања и активности предузећа која послују на подручју Београда.

Према висини БДВ по становнику Београдски регион је у 2008. остварио надпросечну вредност (239,6%) у односу на национални просек. У 2008. години Београдски регион је остварио 53% укупног БДВ привреде Србије. У структури БДВ региона, највеће учешће остварују сектори услуга (61,8%) и индустрије (26,6%), што је знатно мање него на нивоу привреде Србије (41,5%). У оквиру БДВ индустрије, највеће учешће има подсектор прерађивачка индустрија (17,7%).

У структури индустрије највеће учешће у укупном броју предузећа региона (16%), броју запослених (21%) има прерађивачка индустрија, на шта доминантан утицај имају капацитети из подсектора прехрамбене и дрвне индустрије. У сектору услуга највише су активна предузећа из подсектора трговине (41,2% укупног броја предузећа у сектору), у којима ради 24% запослених и остварују 23% БДВ сектора услуга. Јачина подсектора саобраћаја, складиштење и везе огледа су томе да свега 5% предузећа ствара 21% БДВ и запошљава 18% сектора услуга региона.

Као и код осталих показатеља пословања, Београдски регион остварује највећи део укупног прихода (48,6%), остварује 51,6%

добити и учествује са 52,6% у губитку српске привреде, а са преко 40% у укупном броју предузећа и броју запослених. Спољнотрговинска активност српске привреде је овде такође концентрисана јер регион партиципира са 23% у извозу и са 49% у увозу Србије. У региону послује 13 великих индустријских система и 116 великих предузећа из прерађивачке индустрије.

Изражено индексом густине запослености у индустрији, регион бележи изнад просечну вредност (1,87) и индикатор је највишег степена концентрације индустрије у односу на остале регионе.

У складу са чињеницом да је ниво развијености саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре одраз достигнутог нивоа економске развијености, Београдски регион, бележи изнад просечно учешће путева са савременим коловозом (75,6%).

Привредна структура Београдског региона, у којој доминантно место имају делатности терцијарног сектора, дефинише његову улогу као управног, предузетничког, услужног, образовног, туристичког, научног, истраживачког и културног центра.

Насупрот низа предности, динамичан развој, као и системске потребе унапређења квалитета живљења и животне средине, захтевају да се отклони и низ слабости унутар региона, а пре свега, из области инфраструктуре (водоснабдевање и изградња канализационе мреже приградских насеља, гасификација, недостаци у електро и ТТ систему...). Као посебан проблем издваја се повезивање и унапређивање услова живота и рада свих градских и приградских делова Београдског региона, као и повезивање са ширим регионалним системима и европским коридорима.

Развојни планови најразвијенијег и најпросперитетнијег региона Србије усмераваће се у правцу редифинисања његове позиције као метрополитенског подручја и места и улоге у европском контексту. Пресудну развојну функцију у наредном периоду имаће изградња Коридора X и профилисање региона кроз специјализацију економских активности, нарочито услужних делатности.

Западни регион

Западни регион административно чине три области (Мачванска, Колубарска и Златиборска област), учествују са 13,4% у укупној територији и са 10,8% у укупном становништву Србије. Са око 800.000 становника и рељефом које карактерише брдско-планинско и неприступачно подручје, овај регион бележи најнижу насељеност (67 ст/км²), што је значајно испод просека Србије. Водећи привредни центри региона су градови Шабац, Ваљево и Ужице.

Регион се суочава са супротним демографским тенденцијама унутар округа и општина. Наиме, већ више од три деценије неразвијене и руралне општине региона суочавају се са депопулацијом (стопа демографског пражњења -5%), док су позитивне стопе прираштаја последица етничког састава општина на јужном ободу региона, што је утицало да се, у периоду 1971-2008, смањи број становника за свега 3%. У урбано-руралној структури популације доминира сеоско становништво (66,5%) и генерисало је високу стопу сиромаштва овог дела популације. Економско-образовни профил становништва региона обезбеђује високе вредности индекса хуманог развоја, али је социјална димензија неповољна јер су екстремне разлике између урбаног и руралног сиромаштва регистроване на овом подручју Србије.

Према привредној структури општина региона, у питању је изузетно развојно неуједначено подручје, услед чега се, према вредности индикатора економске развијености, регион сврстава у средње развијено подручје. Према количини и квалитету биолошких ресурса и биодиверзитета у целини, регион садржи најочуваније и најбогатије природне ресурсе што је омогућило развој туризма и пратећих услужних делатности.

Банкрот великих индустријских система допринео је великој економско-социјалној поларизацији у оквиру самог региона. Недовољно развијена инфраструктура (свега 53% на нивоу Републике, а унутар региона је однос још неповољнији - 34,8% локалних путева са савременим коловозом), неповољна образовна и квалификациона структура становништва уз недовољну уписаност радно-способног становништва, недовољно

развијен сектор МСП за апсорбовање вишка радне снаге, неискоришћени потенцијали еко-системског и биодиверзитета за специфичне и ексклузивне врсте понуде (сеоски, планинарски и еколошки туризам), основне су карактеристике развојног потенцијала региона.

Развојни проблем огледа се у још увек великој заступљености пољопривреде у структури локалних привредна. Примарна производња, уз ниску инфраструктурну опремљеност, слабо развијена прерађивачка индустрија са застарелом технологијом, недостатак кадрова, недовршена приватизација, нерешени имовинско-правни односи и велика незапосленост, обележавају транзиционе године овог региона. Зато привредна кретања обележава релативно ниско учешће у привреди Србије – 5% у БДВ, 7,3% у броју предузећа и 6,7% у броју запослених. У структури регионалне привреде, у броју предузећа доминира сектор услуга (57%), индустрија учествује са 32%, грађевинарство са 7,5% и пољопривреда са 6,7%.

У сектору индустрије највише је заступљена прерађивачка индустрија (30,5% предузећа, 51,6% у броју запослених и 49% у БДВ овог подсектора). Највећи капацитети прерађивачке индустрије су из прехрамбене и дрвне индустрије.

Западни регион бележи исподпросечну вредност индикатора релативне густине запослености у индустрији (0,68) у односу на српски просек. Према висини БДВ по становнику регион не достиже ни половину просека Србије (46,5%).

Индустријско наслеђе (капацитети, знање), разграната мрежа институција за подршку предузетничком сектору, развијени туристички капацитети, улагање у информационе технологије, и развој инфраструктуре, изградња нових производних капацитета ради достизања стабилне стратешке позиције у међународној кооперацији и размени, развој сектора МСП, унапређивање друштвеног стандарда и животне средине, даљи развој пољопривреде и отварање индустријских зона и паркова, представљају развојне предности и приоритете Западног региона.

Централни регион

Централни регион учествује са 13,6% у укупној територији и са 14,3% у укупном становништву Србије. Са преко милион становника који живе на подручју Шумадијске, Рашке, Расинске и Моравичке области, овај регион спада у демографски релативно стабилне регионе, с обзиром да природна и механичка кретања нису угрозила демографску слику. Привредни и административни центри региона су градови Крагујевац, Чачак, Крушевац, Краљево, Јагодина и Врњачка Бања.

Сет индикатора којима се мери развојни потенцијал и ниво, указује да се ради о развојно неуједначеном подручју. Од 22 општине региона, статус неразвијеног подручја има 12 општина. Релативно повољан образовни кадар високо рангира регион према индексним вредностима хуманог развоја.

У 2008. години у Централном региону пословало је највише предузећа у сектору услуга (60,2%) и индустрије (28,8%). У привреди Србије учествовао је у стварању БДВ са 7,5%, у броју предузећа са 10% и броју запослених са 11%.

У унутарсекторској структури привреде Централног региона доминира прерађивачка индустрија (послује 28% укупног броја предузећа и ради 53% запослених). Истовремено, највећи капацитети прерађивачке индустрије су у подсектору прехранбене и дрвне индустрије. У структури БДВ привреде региона, доминира учешће индустрије (10,7%) и грађевинарства (8%). У поређењу са структуром БДВ Србије, запажа се знатно мање учешће одговарајућих сектора. Ипак, према вредности индекса индустријске запослености (0,92), регион је успео да усклади индустријски развој са природним капацитетима (површина и број становника).

У оквиру БДВ индустрије региона, запажено је високо учешће производње електричне енергије, гаса и воде (13%). Према висини БДВ по становнику, Централни регион је остварио тек нешто више од половине републичког просека (53,2%). Од великих предузећа у прерађивачкој индустрији Србије (367), чак 66 послује у овом региону. Регион релативно равномерно доприноси спољнотрговинској

активности Србије, при чему је извозна усмереност нешто већа - са 9% учествује у извозу, а са 6,8% у увозу српске привреде.

Индустријски колапс, неискоришћени индустријски капацитети, недовољно изграђена привредна и комунална инфраструктура (59,6% путева региона је са савременим коловозом на нивоу Републике, а унутар области само је 31% општинских путева са савременим коловозом, док је 50% домаћинства прикључено на канализациону мрежу), лимитирају привредне и животне услове региона. Такође, недовољан развој сектора МСП није ублажио огроман притисак незапослених на локалним тржиштима рада и њихову неповољну структуру (млади, старији од 40 година и нестручни), што додатно онемогућава профилисање структуре локалних привреда у правцу подизања њихове конкурентности и пораст запослености.

Приоритет у даљем развоју региона треба да буде усмерен ка извозној оријентацији привреде засноване на иновацијама и развоју специфичних брендова, као и развоју инфраструктурних система, сектора МСП (нагласак на прерађивачким капацитетима и увођењу технолошких иновација), уз јачање финансијског сектора неопходног за извозну и конкурентнију регионалну привреду, руралном и развоју туризма. Изградња Коридора X, уз релативно развијену путну и институционалну инфраструктуру, треба да допринесу афирмацији привредних и друштвених активности у региону.

Динамичнији привредни развој региона требало би да подстакне и отварање слободних зона у свим већим регионалним градским и општинским центрима. Према оцени развојних могућности региона која обухвата повољан геостратешки положај, индустријску традицију, развијен сектор туризма и услужних делатности, подстицање предузетништва, развој образовања, јачање пољопривредне продуктивности и рурални развој, друштвени стандард и животну средину, предуслови су за бржи друштвено-економски развој региона.

Источни регион

Источни регион учествује са 16,8% у укупној територији, са 11,9% у укупном становништву Србије и са густином насељености од 59 ст/км² значајно је испод просека Србије. Демопулациона и индустријска девастација основна су обележја овог региона.

Генерално, унутаррегионални диспаритети изражени су у многим развојним димензијама – демографској, економској, социјалној и инфраструктурној. Демографске екстремне вредности огледају се у изузетно ниској стопи депопулације; наиме, на смањење популације региона за 13% (1971-2008), претежно је утицала висока стопа пражњења у Браничевском округу (-26,3%).

Људски ресурс опредељујуће утиче на старосну, образовну, економску и социјалну структуру региона. Такође, недовољно прилагођена локална тржишта рада доприносе високој стопи дугорочне незапослености и учешћу младих и нестручних лица у структури незапослених у свим општинама региона.

Регион представља хетерогено подручје, имајући у виду развијено општинска седишта и као регионалне индустријске центре, односно, њихово неразвијено рурално залеђе.

Негативним привредним кретањима региона допринели су велики индустријски системи у Мајданпеку, Бору, Књажевцу и Зајечару – који су у последњој деценији изгубили 60-80% вредности пословног прихода из прерађивачке индустрије. Дрasticан пад производње, зарада и немогућност новог запошљавања, имплицирали су широку појаву сиромаштва у урбаним и руралним срединама региона.

Највећи утицај на привредна кретања региона имају предузећа из сектора индустрије (23%), посебно прерађивачке индустрије (21,5% предузећа и 45,2% запослених), а највећи број капацитета је у прехрамбеној и дрвној индустрији.

Регион је остварио 6% укупне бруто додате вредности Србије. У структури БДВ привреде региона, доминира индустрија са 10% и грађевинарство са 4,3%, али су вредности значајно испод републичког просека. Несклад између природних и створених материјалних

фактора утицали су на најнижу вредност индекса индустријске запослености (0,77) који упућује на закључак да је постојећи индустријска запосленост за 30% нижа од пуне запослености. У оквиру БДВ индустрије, највеће је учешће производње електричне енергије, гаса и воде (17,3%). Према висини БДВ по становнику, регион достиже тек половину просека Србије (50%).

Према опремљености путне мреже, односно, учешћу путева са савременим коловозом (73,3%) овај регион има нешто повољнију структуру у односу на републички просек (63,8%).

Развојне препреке региона огледају се, поред недовољног људског потенцијала и привредне активности, у ниској искоришћености индустријских капацитета, ниској комуналној опремљености (гасовод, водоводна и каналицаиона мрежа, путеви, системи за наводњавање), неразвијеној пољопривреди са застарелом механизацијом која не обезбеђује већу економску снагу региона, стручној подршци програмским и инвестиционим иницијативама и еколошкој заосталости. Томе је допринео и успоренији развој сектора МСП.

Такође, приватизација још увек није завршена за већи број друштвених предузећа, услед чега се локалне привреде суочавају са значајним проблемима, као што су неадекватан развој производа и модерних технологија, недостатак средстава за финансирање, испод просечна инфраструктурна опремљеност (по општинама чак је 49,6% локалних путева са савременим коловозом), извозна неконкурентност, проблеми у развоју села и други.

Близина европских региона, инфраструктурна повезаност и природни потенцијали, фактори су за развој предузетништва, посебно у области прерађивачке индустрије (дрвна), рударства и сектора услуга (туризам, рурални развој), уз додатно подизање нивоа комуналне и привредне инфраструктуре. Унапређењу привредних услова треба да допринесе изградња индустријских и слободних зона и индустријских и технолошких паркова.

Јужни регион

Јужни регион састоји се из 5 области – Нишавска, Пиротска, Топличка, Јабланичка и Пчињска област. На овом подручју бележи се и екстремна депопулација изражена кроз негативна природна и миграциона кретања. Људски потенцијал је лимитирајући фактор јер је, у периоду 1971-2008, само Топлички округ изгубио 25% становништва, док су општине Црна Трава и Гацин Хан смањиле своју популације за чак 80%.

Регион карактерише неразвијеност скоро целокупног подручја јер се у региону налази највећи број неразвијених општина; тачније, осим Ниша, Лесковца, Врања и Пирота, осталих 14 општина има вишедеценијски статус неразвијеног подручја. Највећи развојни проблем је путна и комунална инфраструктура, ниска економска активност и неразвијеност скоро целокупног региона. Губитак становништва на ширем подручју региона утицао је да се 'усклади' територијални и људски потенцијал, односно, да регион учествује са 16% у укупној територији, а са 14% у укупном становништву Србије, али са исподпросечном насељеношћу.

Изразито слаба економска снага општина унутар региона и области (према учешћу у укупној бруто додатој вредности Србије), као и нехомогеност општина Нишавског округа (неразвијено рурално залеђе, с једне, и подручје градских и општинских центара као привредних, културних и образовних центара, с друге стране), обележавају унутаррегионални несклад. Највећи утицај на привредна кретања региона имају предузећа из сектора индустрије (28%), посебно прерађивачке индустрије (27,2% предузећа и 50,8% запослених) и сектора услуга (60,6%). Највећи капацитети прерађивачке индустрије налазе се у оквиру подсектора прехрамбене и дрвне индустрије.

Регион је у 2008. години остварио свега 5% укупне БДВ Србије. У његовој структури доминирају индустрија (7,4%) и грађевинарство (4,9%). Сходно томе, регион бележи испод просечну вредност индикатора густине запослености у индустрији (0,64). У оквиру БДВ индустрије региона, највеће је учешће прерађивачке индустрије (8,8%), док БДВ по становнику достиже тек трећину просека Србије (36%).

Поред ових сектора, значајан допринос привредној активности и запослености дају туристички центри – Нишка Куршумлијска, Пролом и Луковска бања.

Међутим, на подручју где је само 53,7% регионалних и локалних путева са савременим коловозом, привредна активност се смањује. Подручја без изграђене инфраструктуре су заостала и неразвијена. Структурна неравнотежа, застарела технологија, недовољан ниво изграђености и опремљености привредном и комуналном инфраструктуром (свега 24,6% општинских путева са савременим коловозом), људски ресурси (низак степен образовања и квалификационе структуре), недостатак тржишности, успорен процес приватизације, неразвијено предузетништво и менаџмент, оквир су у којем се одвијају друштвени, социјални и економски токови у региону.

Незапосленост као велики социо-економски проблем генерисао је да регион има највећу стопу сиромаштва у Србији, која указује на различите узроке и димензије сиромаштва према облику (материјално, здравствено), заступљености социјалних група (деца, млади, незапослени, пензионери, избегла и расељена лица и сл.) и типологији подручја захваћених сиромаштвом (становништво руралног подручја је знатно више угрожено од сиромаштва него градско становништво).

У складу с потенцијалима и ограничењима који карактеришу регион, активности треба усмерити прво ка подизању квалификационе основе становништва, затим развијати прерађивачку индустрију, МСП сектор и предузетништво, завршити процес приватизације, афирмисати савремене концепте развоја пољопривреде, обезбедити виши квалитет животне средине и друштвени и социјални стандард. Повољни природни услови (бање са термалном водом), омогућавају даљи развој инфра и супраструктуре у туризму, као добру основу за отварање мањих капацитета за производњу здраве хране и др. капацитета. Изградња путног правца Коридора X треба да пружи значајан допринос равномернијем развоју региона кроз ширење путне, енергетске и инфраструктурне мреже, као и отварању слободних зона, индустријских и технолошких паркова.

Карта 11: Регионални БДВ по становнику 2008.
РС=100%



2. Регионална развијеност области (округа)

Основни налаз: *Позиционирањем округа (као мезорегионалних целина), према вредностима одабраних обележја, указује се на њихову улогу у постојећој регионалној стварности, односно просторно-развојну диференцираност Србије. Регионалне диспропорције интерактивно су повезане са неуравнотеженим популационим структурама, материјалним ограничењима и структурним неусклађеностима током дужег низа година.*

Степен развијености округа, мерен зарадама по становнику, варира у размери од 4:1, при чему су највише на подручју Града Београда и Јужно-бачког округа (74% и 41% изнад републичког просека), док су насупрот томе, најниже зараде забележене на подручју Топличког и Јабланичког округа (око 60% испод просека). Најниже зараде по становнику, остварене су на недовољно развијеном подручју, односно, на подручју Топличког, Јабланичког и Пчињског округа, где осим административних центара (Ниш, Пирот и Врање), све остале општине бележе вишедеценијски статус неразвијеног подручја.

Концентрација више општина изразито ниског степена развијености у оквиру округа и поред развијеног центра, одређује позицију округа према степену развијености, јер главни центри развоја не могу да надоместе неразвијеност других општина у саставу округа.

Као последица недовољне привредне активности и недостатка одговарајућих људских ресурса, на подручјима Јабланичког и Топличког округа су забележене и највише стопе незапослености, које скоро двоструко превазилазе просек Србије. Стопе регионалне незапослености по окрузима варирају у размери већој од 4:1.

Генерално, неповољне и изнад просечне стопе незапослености забележене су у већини општина Централне Србије и Војводине, што је делимично последица неусклађености природних, демографских, производних, инфраструктурних, као и материјалних потенцијала и ограничења из ранијих периода,

који су појачани суновратом привреде и интензивним миграционим токовима.

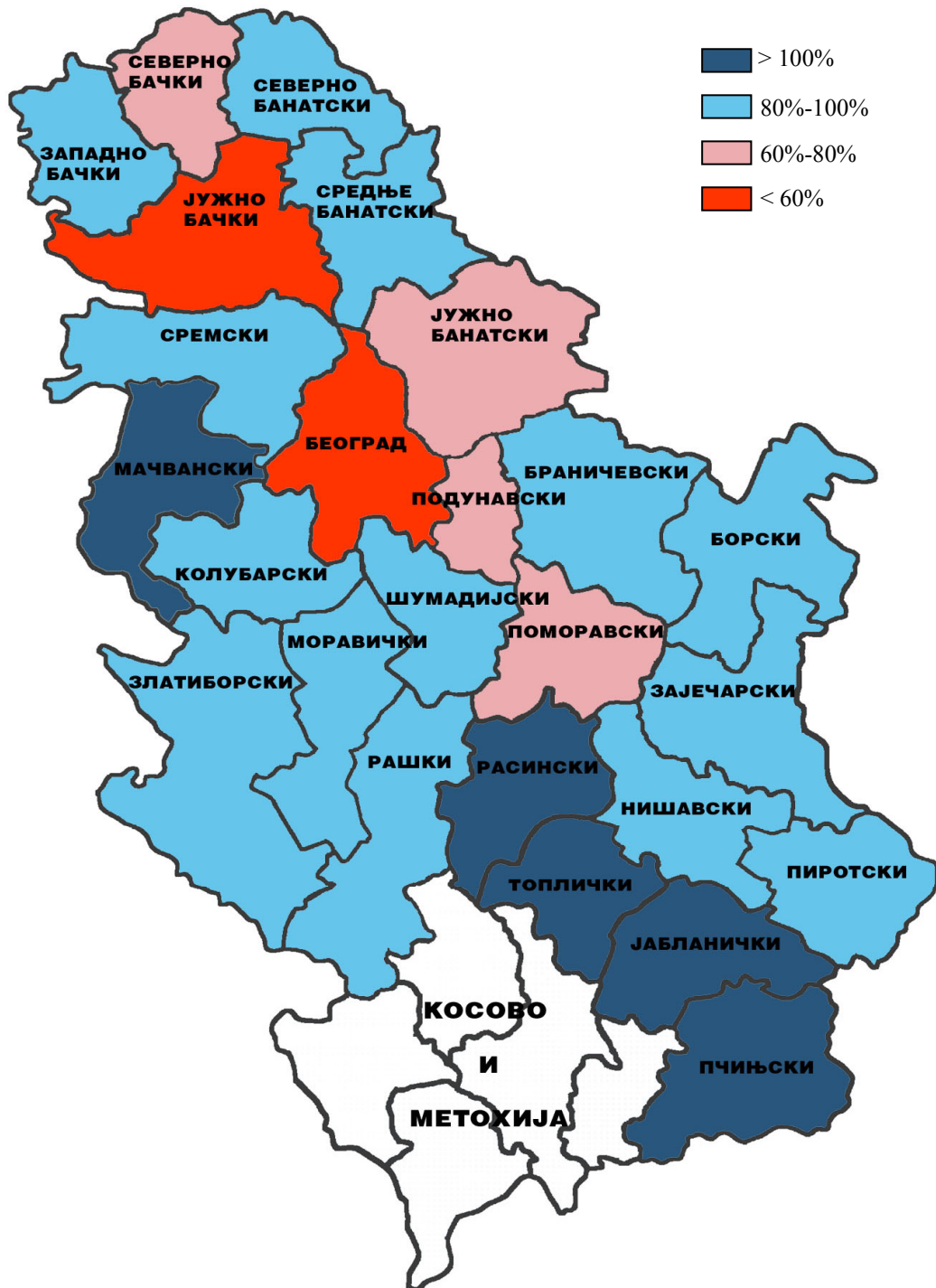
Висок ниво регионалне незапослености, употпуњује слику о неравномерном регионалном развоју и фокусира развој на политику запошљавања. Неуједначен привредни развој, евидентно је узроковао демографско пражњење, односно, преливање радне снаге из неразвијених у развијенија подручја (урбане центре), што је резултирало порастом броја запослених, односно, највишом стопом запослености ових подручја.

Међутим, неспорна је чињеница да сваки од округа поседује одређене компаративне предности у погледу потенцијала за развој. Град Београд поседује одређене развојне специфичности, које му дају предност у односу на друге округе: положај престонице, повољан географски положај и огромна концентрација образовних и научних институција и кадрова, па у складу с тим остварује примат, према свим показатељима регионалне развијености.

С друге стране имајући у виду евидентне развојне проблеме Топличког, Јабланичког и Пчињског округа и развојне потенцијале овог подручја, као основни приоритети намећу се, пре свега, раст запослености радне снаге и подизање знања на виши ниво, унапређење квалификационе структуре, реструктурирање и власничка трансформација постојећих и изградња нових производних капацитета, развој МСП сектора, уз константно унапређивање инфраструктурних објеката и капацитета.

Као развојни приоритет региона, али и државе, што има посебан значај у контексту смањивања регионалних неравномерности, издваја се будућа изградња путног правца (према Бугарској и Грчкој) Коридора X. Основна стратегија, подразумева искоришћавање развојних могућности округа и расположивих финансијских извора средстава за подстицање развоја неразвијених округа.

Карта 12: Зараде по становнику - окрузи 2008.
ниво РС=100%



Табела 19: Области (окрузи) Србије 2008.

индикатори	БДВ по становнику	зараде по становнику	стопа незапослености	демографско пражњење 1971-2008 (%)
екстремне вредности	16 : 1 Град Београд : Топлички	4 : 1 Град Београд : Јабланички	4 : 1 Јабланички : Град Београд	(-28,5) : (+32) Пиротски : Град Београд

3. Степен развијености општина

Основни налаз: Економски ефекат неравномерног привредног, демографског и социјалног развоја генерисао је четири развојне групе општина у Србији. Однос најразвијеније и најмање развијене општине је 12:1; односно, од укупног броја општина у Србији, скоро 1/3 сврстава се у групу неразвијених. Оваква поларизација иницира закључак да инструменти интервенције морају бити јачи и паралелно усмерени у више сфера како би се подигла привлачност овог подручја.

Регионална анализа степена развијености на нивоу општина указује на дубоке регионалне неравномерности. Степен развијености је мерен зарадом по становнику и стопом незапослености показује екстремне разлике између општина и њихово груписање на развијене и неразвијене општине.

С обзиром да је однос најразвијеније и најнеразвијеније општине, према нивоу зарада по становнику 12:1, Србија се сврстава у групу европских земаља са највећим регионалним разликама. Запажа се тзв. 'економска концентрација' привредних капацитета у српским градовима, која остављају иза себе сва остала подручја; наиме, с једне стране, су градови Београд и Нови Сад, док су на другој страни развојне скале неразвијена подручја Топличког, Јабланичког и Пчињског округа, где су, осим административних центара (Ниш, Пирот и Врање), остале општине неразвијене.

Иако су традиционално неразвијене општине концентрисане на Југу Србије, као последица транзиционих процеса отварају се нова подручја неразвијености, као што су делови централне Србије, појас источне Србије и поједине општине у Војводини. С друге стране, тренд депопулације у појединим општинама подиже њихов развојни ниво, јер се вредност економске величине распоређује на све мањи број становника, у групи неразвијених укључене су општине које су изгубиле више од 10% становништва за само 7 година (2002-2008).

Међутим, заједничко обележје неразвијених општина је да се суочавају са кумулираним економским (недостатак индустријских капацитета, колапс великих система, неразвијено предузетништво, недостатак МСП), социјалним и демографским

проблемима. Низак економски ниво неразвијеног подручја (45 општина) најрепрезентативније илуструју показатељи: зарада по становнику (42% просека Републике) и стопа незапослености је двоструко неповољнија од српског просека.

Табела 20: Општине са највећим и најмањим зарадама по становнику 2008.

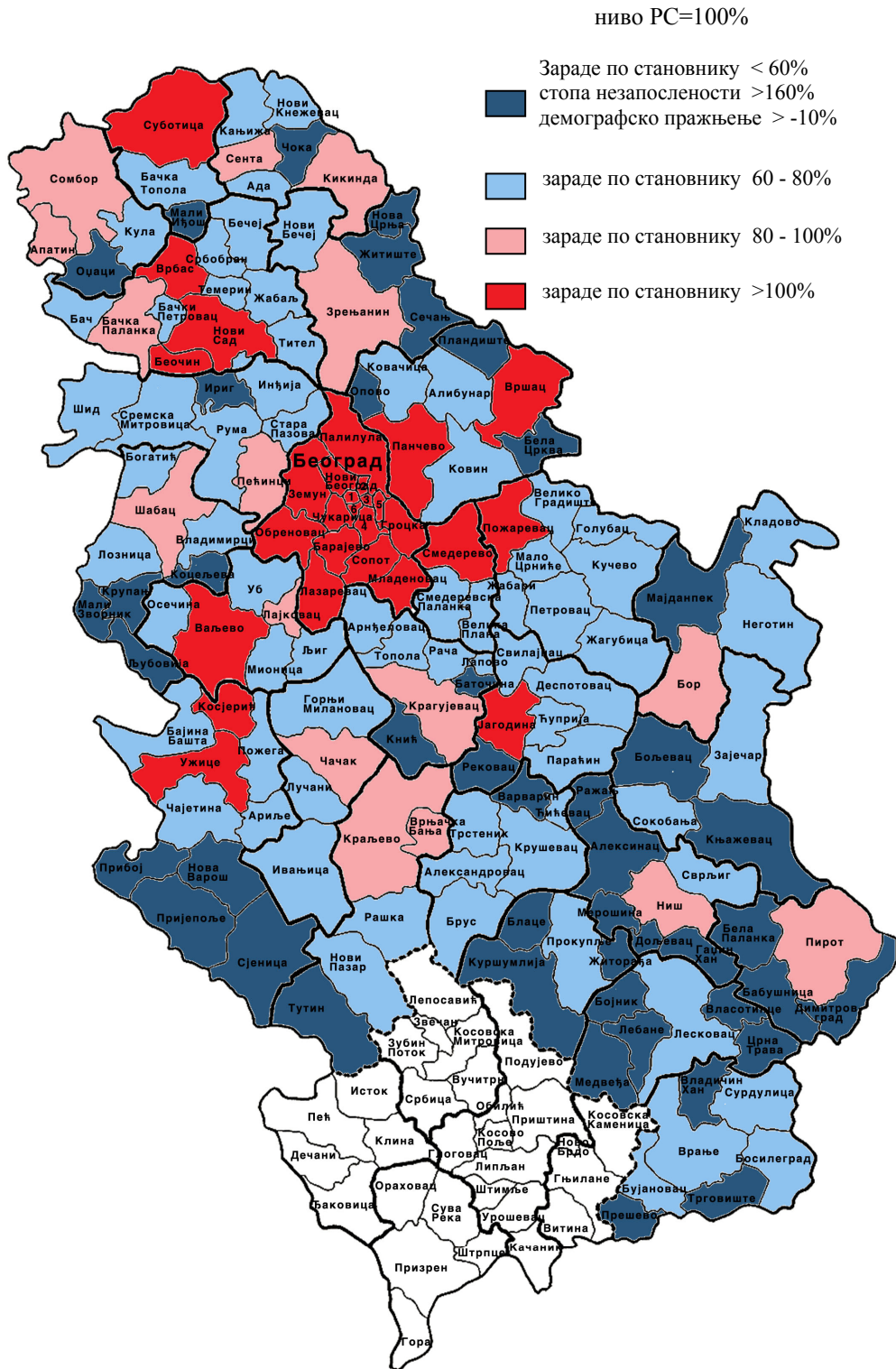
	Учешће зарада у ук.зарадама Србије	Учешће становништва у ук.становништву Србије	Одступање учешћа зарада од учешћа у становништву
Нови Сад	8,81	4,40	100,1
Град Београд	38,47	22,06	74,4
Панчево	2,27	1,70	33,5
Пожаревац	1,29	1,02	27,1
Јагодина	1,21	0,95	26,6
Неразвијене општине			
Прешево	0,13	0,54	-75,3
Бојник	0,04	0,16	-75,5
Мало Црниће	0,04	0,18	-78,1
Лебане	0,07	0,32	-79,2
Опово	0,02	0,14	-83,3

Извор: РЗР

Поредећи општине према зарадама по становнику (2008), најнижи ранг бележи општина Опово, услед високог учешћа пољопривредног становништва, наспрот Новом Саду са највећим зарадама по становнику. Посматрајући диспаритете економске развијености и просторне дистрибуције зарада по становнику у Србији, Београд и Нови Сад заједно учествују са 27% у укупном становништву, док се у овим градовима исплаћује готово половина (47,3%) свих зарада у Србији. У Београду је за 58% већи фонд исплаћених зарада у односу на остатак централне Србије; тачније, у Београду живи 60% мање становника, а зарада по становнику је готово 3 пута већа него у Централној Србији.

С обзиром да од укупног броја општина у Србији, скоро 1/3 припада кругу неразвијених, и с обзиром да се сваке године овом броју придружују нове општине, неопходна је примена посебних подстицајних мера и механизма, како ово подручје не би трајно постало изгубљени развојни ресурс.

Карта 13: Степен развијености општина 2008.



Табела 21: Општине Србије 2008.

индикатори	зараде по становнику	стопа незапослености	демографски пражњење 1971-2008
екстремне вредности	12 : 1 Нови Сад : Опово	4 : 1 Лебане : Петровац	(-81,6) : (+31) Црна Трава : Прешево

4. Подручја са посебним развојним проблемима

Основни назал: Србија је деценијама суочена са регионалним разликама које се, пре свега, односе на снажну депопулацију, неповољну демографску структуру, економску заосталост неразвијеног подручја и низак степен инфраструктурне опремљености. Просторно неизбалансиран регионални развој последица је и недовољне развијености институционалне инфраструктуре и одговарајућих инструмената и мера за реализацију политике децентрализације и спречавање даље поларизације. Тежина регионалних диспропорција диференцира три групе подручја са посебним развојним проблемима.

(1) Неразвијено подручје

Традиционално неразвијеном подручју припадају деценијски неразвијене општине, карактеристичне по изузетно оскудним инфраструктурним, материјалним, привредним и кадровским ресурсима, што се одражава у крајње неравноправном положају у односу на остали део Србије. Неразвијено подручје је деценијама (од 1971. до 2000. године) обухватало тридесетак општина, којима се за осам година придружило још 10-15 општина, тако да данас можемо говорити о 40-45 општина које имају класичне атрибуте неразвијености.

Интензиван процес демографских промена, на неразвијеном подручју, огледа се у драстичној депопулацији – само у периоду 2002-2008. ове општине су изгубиле око 62.000 становника (Црна Трава -30,5%, Ражањ -15,0%, Бабушница -14,6%, Гацин Хан -14,3%). Константни пад броја становника неразвијеног подручја и неповољна старосна структура, утицало је да људски фактор постане крупно ограничење бржег развоја. Негативне тенденције демографског фактора у директној су вези са ниском привредном активношћу овог подручја и високој стопи незапослености, која у 2008. години износи 49,3%. Високе стопе незапослености (два пута веће вредности у односу на републички просек који у 2008. износи 26,7%), одлика је неразвијеног подручја, нарочито југа Србије у којем су општине са екстремно ниским привредним капацитетима. У 2008. години однос између најразвијеније и најнеразвијеније општине (Београд и Лебане) у Србији, према оствареној стопи незапослености износи 1:5,3.

У 2008. години на неразвијеном подручју пословало је 4,5% укупних предузећа привреде Србије, у којима ради свега 4,1% укупно запослених и учествује са 1,4% у добити и 3,2% у укупном губитку. У односу на 2007. годину, број предузећа је повећан (са 3.912 на 4.021 или 6,3%) али сви остали финансијски индикатори (губитак предузећа повећан за 30,7%, пад остварене добити за 7,3%) указују на њихово неликвидно пословање. Овако ниска привредна активност условила је и неизбалансирану активност становништва, која се огледа у екстремно ниској стопи запослености која износи 15,4%. Високе регионалне разлике у оствареној стопи запослености, које износе 1:7 највидљивије су између Београда (38,8%) и општине Опово (5,3%), а унутаррегионалне између општина Прешево (9,1%) и Црне Траве (34,8%).

Ниска запосленост и привредна активност генерисала је пораст броја сиромашног становништва који живе на неразвијеном подручју. На југу Србије живи четвртина укупног броја сиромашних, а забележена је екстремно висока разлика у сиромаштву урбаног (8,5%) у односу на рурално подручје (18,7%). На овом подручју сиромаштво је најдубље и најјаче изражено, посебно за категорију незапослених лица у оним општинама чија стопа незапослености, износи чак и преко 70% (Лебане 71,8%, Тутин 66,8%, Прешево 63,9%).

У корелацији са развојним нивоом подручја је и степен инфраструктурне опремљености који обезбеђује услове за искоришћавање компаративних предности локалних средина. Учешће неразвијеног подручја у савременим путевима Србије је само 8,8%, док је у структури локалне путне мреже само 29,5% са савременим коловозом. Недовољна изграђеност и прилагођеност инфраструктуре, као и велике разлике у погледу њеног квалитета, пружају мале могућности за развој и потврда је да су подручја без изграђене инфраструктуре заостала и неразвијена. Привредна активност замире на подручју у којем је 18,7% општинских путева са савременим коловозом (Пчињски округ), односно 34% у Јабланичком, Топличком (38%) и Борском округу (37,7%).

Генерално, екстремне разлике између развијених и неразвијених, као и унутар

неразвијеног подручја Србије, перманентно се увећавају. Узмајући у обзир да 45 општина чини скоро 30% укупног броја општина у Србији и да је њихово учешће у основним

привредним индикаторима више него скромно, јасно се уочава тежина проблема регионалних диспропорција.

Табела 22: Неразвијено подручје (НРИ) 2008.

	Општи подаци			Запосленост			Незапосленост		
	Број становника 2008.	Површина km ²	Стопа демограф. пражњења	број	стопа	Ниво РС=100	број	стопа	Ниво РС=100
укупно	821.981	19.803	-7,0	126.560	15,4	56,6	122.853	49,3	184,6
% у РС	11,2	22,4	/	6,3	/	/	16,9	/	/
Привреда – индикатори пословања у 2008. у 000 дин.									
	Број запосле них	Број предузећа	Стална имовина	Капитал	Укупан приход	Добит	Губитак	БДВ	
укупно	45.368.	4.021	100.725.047	74.043.622	140.097.197	4.228.336	10.815.207	22.593.666	
% у РС	4,1	4,5	1,9	1,9	2,1	1,4	3,2	1,8	

Извор: РЗР

(2) Девастирано подручје

Последица економске кризе 1990-их, процеса трансформације централнопланске у тржишну привреду и транзиционог економског прилагођавања, условили су поред традиционално неразвијених, стварање нове групе општина са посебним развојним проблемима – *девастирано подручје*. Реч је о некадашњим индустријским центрима, који су били носиоци привредног развоја. Девастирано подручје обухвата 20 индустријских градова који су у односу на 1990-те изгубили више од 40% пословног прихода и више од 50% запослених из прерађивачке индустрије - Крагујевац, Краљево, Бор, Мајданпек, Прибој, Прокупље, Лесковац, Врање, Трстеник, Пожаревац, Сремска Митровица, Пријепоље, Лозница, Књажевац, Зајечар, Нови Пазар, Врбас, Ивањица и Горњи Милановац. Ово подручје обухвата 18,8% територије Србије на којем живи 19,7% укупне популације.

На девастираном подручју, највише су погођени доминантни сектори привреде (производња саобраћајних средстава, метални комплекс, рударство, текстилна индустрија), који су ангажовали велики број радно-способног становништва. Присутни проблеми настали су из слабе искоришћености капацитета и ниске конкурентности индустријских производа, технолошког заостајања већине капацитета, нагомиланих губитака, као и вишка радне снаге. Такође, недостатак финансијских средстава, услед

смањења дотација за преживљавање великих система, неефикасност пословања и ниски ниво квалитета индустријских производа, довели су привреду на девастираном подручју на најнижи ниво.

Пропадање индустријских градова, последица је преполовљене стопе индустријског раста, пада запослености, вишка радне снаге и негативних демографских трендова који су додатно утицали, да некадашњи носиоци привреде, постану развојно лимитирано подручје.

Популациона одлика овог подручја је да се одвијају супротни демографски токови. Наиме, док је у појединим градовима интензиван процес смањења броја становника (стопа демографског пражњења у периоду 1971-2008 у Књажевцу -36,5%, Мајданпеку -20,2%, Прокупљу -19,4%), на другој страни је дошло до раста становништва (Нови Пазар, Крагујевац, Пожаревац).

Активни део укупне привреде девастираног подручја у 2008. години чини 12,6% укупног броја предузећа у Србији, који запошљавају 15,0% укупно запослених, стварају 6,9% добити и учествују са 14,1% у губитку привреде Србије. У односу на 2007. годину, дошло је повећања броја предузећа (за 6,1%), али сви остали индикатори (пад оствареног добитка за 9%, пораст губитка за 22,1%) су негативни, што указује на продубљено заостајање девастираних општина у односу на остало

подручје. Сектор МСП у просеку представља 98,9% активних предузећа и акумулирао је почетне велике структурне проблеме локалних привреда али ипак у недовољној мери.

Сва депресивност подручја огледа у чињеници да је ово подручје у 1990. години партиципирало са 56% пословног прихода прерађивачке индустрије у укупном пословном приходу привреде Србије, а да је то учешће у 2008. износи 37,6%. Међутим, ово учешће је преполовљено у појединим градовима – Бор са 82,8% на 38,2%, Крагујевац са 67,3% на 31,6%, Прокупље са 69,3% на 36,8%, Пријепоље са 43,7% на 24,3% и сл. Учешће пословног прихода прерађивачке индустрије ових градова у пословном приходу прерађивачке индустрије Србије је преполовљено – са 29,9% у 1990. на 18,6% у 2008. години.

Енормни пад пословног прихода прерађивачке индустрије (девастирани градови изгубили су 2008. године 57,1% пословног прихода из 1990.), забележен је у свим центрима традиционалне индустрије: Прокупље (-87,3%), Прибој (-86,8%), Трстеник (-57,1%), Пожаревац (-72,8%), Сремска Митровица (-71,1%), Пријепоље (-74,6%), Лозница (-63,9%), Крагујевац (-71,5%), Мајданпек (-69,8%), Књажевац (-52,1%), Бор (-64,9%), Зајечар (-56,4%), Врање (-48,7%), Лесковац (-45,5%), Нови Пазар (-41,6%), Краљево (-40,0%), Врбас (-33,6%), Крушевац (-39,4%) и Горњи Милановац (-32,8%). Привредно заостајање условило је и пад броја запослених. Стопа запослености у 2008. години на девастираном подручју износи 23,1% и нижа је од републичког просека за 14%. Структурни проблем ниске привредне активности је висока

незапосленост (укупна стопа незапослености од 35,6% је за 33% виша у односу на републички просек). Ефекти ниског степена привређивања и неприлагођености локалних привреда новим тржишним захтевима видљиви су у ниској стопи конкурентности и извозној активности. Извоз бележи веома ниско учешће у односу на остало подручје Србије – у 2008. години девастиране општине партиципирале су са просечних 11,7%.

Неповољни економски услови праве оштрије границе у социјалној структури подручја. Појава сиромашних слојева становништва у индустријским центрима последица је високог броја незапослених, а детерминисано је њиховом неповољном квалификацијом, одсуством сопствених средстава да се преквалификују и започну нови посао, конкуренција млађих и образованијих кадрова, пропадање јавних служби (здравства, образовања...), што је допринело већим издацима за лечење, школовање и смањивању могућности да се изађе из круга сиромаштва. Међу њима је највећи проценат радника старијих од 50 година.

Продубљене диспропорције и заостајање девастираног подручја су последица и недовољно успешних подстицајних ефеката и државе и локалних самоуправа, чије активности у досадашњем периоду нису биле усмерене ка максималном активирању расположивих ресурса. Слабо коришћење прерађивачких капацитета, као и знатно успорен процес транзиције, низак образовни ниво и квалификациона структура људског ресурса, озбиљни су лимитирајући фактори развоја.

Табела 23: Девастирано подручје

	Општи подаци			Запосленост			Незапосленост		
	Број становника 2008.	Површина km ²	Стопа демограф. прагњења	број	стопа	Ниво РС=100	број	Стопа	Ниво РС=100
укупно	1.444.452	16.647	4,0	334.115	23,1	85,0	184.835	35,6	133,5
% у РС	12,6	19,8	/	7,4	/	/	18,4	/	/
Привреда - индикатори пословања у 2008. у 000 дин.									
	Број запосле них	Број предузећа	Стална имовина	Капитал	Укупан приход	Добит	Губитак	БДВ	
укупно	167.986	11.332	431.706.568	335.096.065	616.930.210	20.538.864	47.284.846	118.005.695	
% у РС	15,0	12,6	8,3	8,4	9,0	6,9	14,1	9,6	

Извор: РЗР

(3) Српске заједнице АП Косово и Метохија

Подручје високог ризика, које се огледа у изузетно осетљивој политичкој и безбедносној ситуацији, опредељујуће делује на све економске и друштвене токове на подручју српских заједница на АП Косово и Метохија. Општа анализа стања на овом подручју огледа се у разореној привреди, рекордној стопи незапослености, високој зависности од стране помоћи, ниском нивоу страних инвестиција, дубокој социјалној кризи и константном нарушавању основних животних и привредних услова (енергетска санбдевеност пре свега). Неизвесност у погледу будућег коначног статуса АП Косова и Метохије чини ово подручје високог регионалног и политичког ризика. Стабилизација у региону не може се постићи све док постојећа територијална питања остају нерешена. У таквим условима тешко је говорити о економији и одрживости привреде активности. Неповољну економску ситуацију најбоље илуструје чињеница да ово подручје половину друштвеног бруто производа заснива на дознакама из иностранства и да је основни извор прихода и даље хуманитарна помоћ. Транзиција се одвија без монетарног и економског суверенитета Србије и уз растући ризик улагања у овај регион. С обзиром да су многа питања која се односе на економију и развојна усмерења директно повезана са статусом Покрајине, неопходно је обезбедити стабилније услове за опоравак подручја.

Српске заједнице на Косову и Метохији обухватају око 250 насељених места у којима живи око 130.000 становника. Економски осиромашено становништво, без запослења, додатно је суочено са честим етничким конфликтима, високом стопом незапослености, лошим социјалним статусом, ниским квалитетом образовања, неодрживим инфраструктурним и комуналним условима и недостатком економског просперитета. Основне карактеристике досадашње привредне активности су неразвијеност и успорени развој. Предузећа која су била носици привреде 1990-их година на територији јужне српске Покрајине, скоро су потпуно уништена, а нерешен својински статус додатно оптерећује

проблем њиховог стављања у функцију. Малу производну активност локалних привреда карактерише низак степен искоришћености капацитета, застарела технологија, велики притисак вишка запослених и друго, што је произвело екстремну незапосленост.

У 2008. години на овом подручју послује 528 предузећа, суочена са крупним развојним проблемима (стварају 0,001% добити и учествују са 0,01% у губитку привреде Србије). У односу на 2007. годину, број МСП предузећа је повећан (за 16,2%) али сви остали индикатори су више него маргинални. Спор процес приватизације и недостатак страних директних инвестиција додатно оптерећују стање у економски крхкој привреди.

На овакво стање у области привреде доминантан утицај има лоша инфраструктурна опремљеност и снабдевање електричном енергијом. Постојећи електроенергетски систем (са ниском производњом и нерешеним својинским статусом) не може да подмири енергетске потребе ни становништва ни индустрије која користи минимум капацитета. Стање постојеће путне инфраструктуре северног дела АП Косова и Метохије је задовољавајуће јер је директно повезано са осталим деловима Србије, али то није случај са јужним деловима Покрајине где нису изграђени путни правци који гравитирају ка регионима централне и јужне Србије, због чега је српско становништво додатно економски и психолошки оптерећено. Генерално, одлике локалне инфраструктуре су слаба путна повезаност урбаних и руралних подручја, отежано одвијање железничког, друмског и поштанског саобраћаја, нерешени својински односи јавних предузећа, проблеми са водоснабдевањем, неопремљени и застарели остали инфраструктурни објекти.

На основу посматраних економских параметара и идентификованих проблема, закључујемо да превазилажење даљег заостајања ових подручја у односу на просек Републике, није могућа без квалитативних промена подстицајне политике која би, дугорочно гледано, обезбедила њихов бржи развој.

IV РЕГИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ

Инструменти и механизми регионалне политике ЕУ, у циљу решавања проблема регионалног развоја, мењали су се и развијали пратећи развој и проширење Уније. Захваљујући инструментима актуелне регионалне политике ЕУ и применом њених принципа (програмирање, концентрација, партнерство) смањени су регионални диспаритети у оквиру ЕУ (просечан БДП региона повећан са 68,5% на 72% просека ЕУ). Региони на подручју нових држава чланица, који су користили средства из структурних фондова ЕУ у периоду 2002-2006, остварили су најдинамичнији раст (БДП по становнику већи за 50% у односу на остатак ЕУ, нижа стопа незапослености за 3%).

Најважнији извор међународне помоћи - инструмент ИПА - обезбедио је Србији учешће у пројектима у вредности од 186,2 милиона евра у 2009. години. Пун обим доступности средстава намењених кроз ИПА, Србија ће постићи тек када унапреди институционалне структуре које се нарочито односе на процес децентрализације. У програмима прекограничне сарадње, којима се побољшавају друштвено-економски услови и јача заједнички регионални и локални развој, Србија је омогућено учешће у 8 програма укупне вредности од 31,7 мил. евра.

*Суштина савременог подизања економске, али и социјалне, друштвене, институционалне, научне, културне и сваке друге развојне димензије односи се на економску политику интеграције. Базични циљи ЕУ је складнији регионални развој. Модерна улога државе огледа се у томе да успостави институције које уједињују, инфраструктуру која повезује и интервенцију мерама које су директне (усмерене, таргетиране), како би се обезбедио и постигао интегрални развој и развој региона. У том контексту, кључни елемент развојних политика представљаће процес **интеграције** – економске (у глобалну привреду, или повезивање мање развијених са просперитетним регионима), политичке (улазак у Унију), инфраструктурне (јаче повезивање удаљених крајева унутар земље или између држава), социјалне (укључивање мањих социјалних групација у друштвене токове), институционалне (повезивање и сарадња више нивоа власти у циљу дефинисања и спровођења развојних политика) и др. Регионално повезивање (интеграција), урбанизација и регионални развој три су сегмента на којима државе треба да инсистирају приликом разматрања могућности за економски раст. Наиме, за постизање циља неопходно је извршити неколико 'географских промена' - повећати густину, смањити раздаљину и ублажити одвојеност од окружења.*

IV РЕГИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ

1. Регионална политика ЕУ 2007-2013

Основни налаз: Иако је ниво развијености између региона ЕУ од проширења у благом порасту, основни ефекат примене принципа и концепција Кохезионе политике несумњиво је постигнут: просечан БДП региона 'Циљ 1' порастао је са 68,5% на 72% просека ЕУ. Процењује се да ће се у периоду 2000-2013 остварити раст БДП захваљујући Кохезионој политици у следећим оквирима: 8-9% у Чешкој Републици, Латвији, Литванији и Естонији, око 6% у Бугарској, Словачкој и Пољској и близу 3,5% у Грчкој и Португалу.

Регионална политика Европске уније настала је као одговор на велике разлике у степену развијености између појединих држава чланица и региона унутар самих држава. Велике диспропорције међу државама могу да угрозе целокупну структуру европске интеграције и због тога је постизање хармоничног, уједначеног и одрживог развоја и остварење социјалне и економске кохезије један од основних циљева Уније.

Путем фондова ЕУ покушава да утиче на регионални развој европског континента, кроз унапређење функционалне, економске и социјалне интеграције територије. Осим мера политике регионалног развоја, за смањење развојних диспаритета веома је битно интегрисање и координисање политика развоја саобраћаја, просторног уређења, урбаног развоја и заштите животне средине.

Регионална политика ЕУ развијала се фазно, пратећи развој и проширење Уније. Иако је складан, уравнотежен и трајан привредни развој промовисан још Римским уговором (1957), када је основан и Европски социјални фонд (ESF). Међутим, све до 1975. године није било озбиљног приступа у решавању проблема регионалног развоја, с обзиром да је ово био период успона западноевропских економија. Иако су биле присутне значајне разлике у нивоу развијености, препуштено је владама држава чланица да решавају ове проблеме.

Битан помак учињен је 1975. године када је формиран Европски фонд за регионални развој (ERDF), као покушај да се унапреди регионални развој и обезбеди канал за обезбеђивање додатних средстава владама за

потребе финансирања регионалног развоја појединих земаља чланица (неразвијени југ Италије, велики диспаритети у развоју унутар Велике Британије и Ирске). Конфликт између развојне и компензаторске функције био је у центру развоја Фонда (као и целокупне регионалне политике) и тај конфликт још увек прати регионалну политику ЕУ. Квалитативно нов приступ у креирању регионалне политике покренут је 1985. године када су започети *Интегрисани медитерански програми*, чији је циљ био развој туризма, пољопривреде и сектора МСП у медитеранским областима Француске, југа Италије и целе Грчке и када је одлучено да се финансирају средњорочни програми развоја, а не како је до тада био случај, индивидуални пројекти, по принципу 'случај по случај'. 1986. године доношењем *Заједничког европског акта* и ставрањем јединственог заједничког тржишта, регионална проблематика је стављена на ниво Уније под називом Економска и социјална кохезија. Највећи напредак је постигнут 1988. када је усвојен план председника Европске комисије Жака Делора којим је извршена реформа фондова и компетиран механизам регионалне политике у њеном садашњем облику. Основни циљ овог програма је био да се олакша притисак реструктурирања који нарочито погађа економски слабије регионе, нарочито у условима стварања јединственог тржишта.

Првим *Делоровим пакетом* издвајања за регионални развој износила су 0,25% БДП у периоду 1989-1993, док су другима пакетом повећана на 0,48% БДП, на ком су нивоу и данас. Основан је *Кохезини фонд*, као подршка најнеразвијенијим државама чланицама са БДП по становнику испод 90% просека ЕУ за решавање проблема из области животне средине и саобраћајне инфраструктуре и Финансијски инструмент за управљање рибарством. *Агендом 2000* уведен је систем интервенција регионалне политике за земље кандидате за улазак у Европску унију.

Циљеви и принципи регионалне политике ЕУ мењали су се са сваким новим буџетским периодом, пратећи проширивање ЕУ и прилагођавајући се новонасталим околностима. За буџетски период 2007-2013 финансирање је структурирано у пет категорија, и то: претприступна помоћ, екстерна (страна) помоћ, регионална помоћ, очување природних ресурса и тзв. „програми заједнице”.

Принципи на којима се заснива актуелна регионална политика су *програмирање* (финансирају се програми који за циљ имају дугорочни развој, а не пројекти), *концентрација* (финансира се мањи број програма који су већег обима и скупљи), *додавање* (фондови ЕУ не замењују националне фондове, већ их допуњују, што значи да се ЕУ појављује као кофинансијер) и *партнерство* (сарадња свих нивоа власти, од европских институција, преко централних институција држава чланица, до регионалних и локалних нивоа власти).

Циљеви регионалне политике Уније, за период 2007-2013, су следећи:

1. *Конвергенција*, или помоћ неразвијеним регионима чији је БДП испод 75% просека Уније. Треба да допринесе њиховом привредном развоју као и расту броја запослених. Акцент је на развоју друштва заснованог на знању, прилагођавању новим друштвено-економским околностима, заштити животне средине и јачању капацитета локалних администрација. Овим циљем су обухваћени скоро сви региони нових држава чланица (изузетак је централна Мађарска, региони Прага и Братислава, као и неки региони старих чланица: јужне италијанске покрајине, већи део Португала и Грчке, Андалузија, Естрамадура, Галиција и Кастиља ла Манча, затим Корнвол, западни Велс и острво Сицилија. Региони квалификовани за транзициони систем помоћи у овире циља конвергенције, искључују земље чланице квалификоване за Кохезиони фонд из којег се финансирају земље које су квалификоване за транзициону помоћ.
2. *Регионална конкурентност и запошљавање*. Циљ је борба против незапослености на нивоу ЕУ, стимулација и подстицање конкуренције, отварање нових радних места, адаптација на друштвене и економске промене и помоћ регионима који би, да није било проширења, били испод просека од 75%. Он се финансира из ERDF-а и ESF-а. Ту спадају сви остали региони који нису обухваћени првим циљем. Региони у ЕУ који нису квалификовани за циљ конвергенције или за транзициону помоћ кроз регионалну конкурентност и запосленост, квалификују се за 'постепено

укључивање' у циљ за регионалну конкурентност и запосленост.

3. *Прекогранична територијална сарадња региона* усмерена је на интензивирање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње. Овај циљ представља допуну претходна два циља, покривајући регионе који су њима обухваћени. Финансира се из ERDF-а. Нуди заједничка решења локалним властима региона која се односе на урбани, рурални развој, као и на развој малих и средњих предузећа. Инсистира се на научном развоју и на друштву заснованом на знању. Статус преко-граничне сарадње измењен је и подигнут на ниво сасвим посебног циља који даје већу видљивост и ширу законодавну основу. Сарадња са земљама изван ЕУ не финансира се више из Структурних фондова, а већ из два нова извора - Инструмент за европско суседство и партнерство (ENPI) и Инструмент за предприступну помоћ (IPA)

За текућу регионалну политику обезбеђен је буџет од 347 млрд евра (цене из 2007.), што је више од трећине целокупног буџета Уније. Али, он се не своди само на обичну финансијску помоћ већ је усмерен (кроз фондове, нове програме и иницијативе) на побољшање конкурентности и потенцијале раста на локалном, регионалном и националном нивоу. Посматрајући према циљевима, највише средстава је намењено за конвергенцију (81,5%), за конкурентност и запошљавање биће усмерено 16%, за прекограничну територијалну сарадњу 2,5% средстава. Највише средстава за регионални развој добиће Пољска (19,4%), Шпанија (10,1%) и Италија (8,3%).

Досадашња искуства ЕУ показују велики диспарат у БДП по становнику како између појединачних земаља чланица, тако и између региона унутар држава чланица, иако је регионална политика ЕУ остварила одређене резултате у смислу покретања развоја, односно њиховог приближавања просеку. Најбољи примери за то су Грчка, Шпанија и Ирска, које су у периоду 1988-2005 примиле највише средстава за регионални развој (Грчка је повећала свој БДП/стампвмоли са 74% на 88%, Шпанија са 91% на 102%, а Ирска са 68% на 145%). И на регионалном нивоу постигнути су значајни резултати: између 1995. и 2005. број региона са БДП по становнику испод 75%

просека ЕУ-27 смањен је са 78 на 70, а у њима живи око ¼ популације ЕУ, док је број региона са 50% просека ЕУ-27 смањен са 39. на 32. Земље чланице (13) које остварују испод 90% БДП по становнику просека Уније, чине 25% популације ЕУ.

Примењивани инструменти регионалног развоја омогућили су укључивање у јединствен монетарни систем оних држава које не би могле испунити предвиђене услове и остварење макроекономске стабилности у тим државама. Регионалним политикама стварају се 'европска јавна добра' (основне мреже саобраћајница и енергетике, улагања у заштиту животне средине, образовање, истраживање и развој).

Међутим, и поред значајног улагања у регионални развој, диспаритети су још увек велики, а још више су продубљени недавним приступом земаља из централне и источне Европе. Луксембург је 7 пута богатији од Румуније (БДП/р.с. по куповној моћи). На регионалном нивоу разлике су још израженије (ужи Лондон са 336% просека ЕУ-27 БДП-а по становнику у поређењу са најнеразвијенијим регионом ЕУ - северозападни регионо Бугарске 25% у 2006.). Поређења ради, 2005. године првих 10 региона (са око 10% популације ЕУ) имало је БДП/р.с. скоро 5 пута већи у односу на последњих 10 региона (такође, 10% популације ЕУ). Оно што највише забрињава је да је још пре светске економске кризе био велики дефицит запослености и процене су указивале да би било неопходно креирати око 24 милиона нових радних места како би се постига стопа запослености што је главни циљ *Лисабонске агенде*. Тачније, чак 1/3 ових радних места би требало створити у само 30 региона Пољске, Шпаније, Румуније и јужне Италије.

Када је Србија у питању, даље развијање економске односа са земљама ЕУ и пуна примена Споразума о стабилизацији и придруживњу омогућава, пре свега, прилив инвестиција, примену преференцијалних повластица, подстицај извозу на европско тржиште. Кредити, као важан извор финансирања српске привреде, били би по повољнијим условима. Процењује се да би, имајући у виду данашње услове отворености привреде и њихово даље унапређивање, БДП до 2015. године могао да износи преко 70% просека ЕУ, отворило би се 300.000 радних места, просечна зарада би достигла 620 евра.

2. Инструменти регионалне политике

Основни налаз: *Политике и инструменти регионалне политике одвијају се тако што су усмерени на ресурсе најмање просперитетних региона, а стратешки приступ концентрисан је на јачање конкурентности. 'Географски приступ' овако дефинисаних циљева подразумева 455 програма на националном и регионалном нивоу који су планирани да се реализују до 2013. године.*

Економска политика Европске уније настоји да обезбеди деликатан баланс различитих циљева, који су усмерени на промоцију јединственог тржишта. Ово треба да омогући економску ефикасност, изражену кроз ефективну конкуренцију и оптималну алокацију ограничених ресурса.

У условима економске интеграције у Унију, регионалне диспропорције су кључни проблем који доводи у питање њихову одрживост. Стварност је показала да међународна економска интеграција омогућава успостављање вишеструких равнотежа, али, у исто време, може генерисати просторне проблеме, посебно неразвијених и периферних региона (подручја). У условима економске интеграције регионални диспаритети постају израженији, а из њих проистекли проблеми комплекснији.

Разлози који подстичу потребу за новим облицима и иницијативама за сарадњу нових и старих земаља Европске уније су следећи:

- потреба приближавања Унији и другим европским интеграцијама; сарадња ЈИЕ би требало да буде допринос европској 'архитектуре';
- објективна упућеност суседа једних на друге, посебно имајући у виду релативно ограничена национална тржишта, привреде, потребе развоја инфраструктура и неопходност регулисања све већег броја социјалних и економских питања на регионалном/међународном нивоу;
- потреба за бољим коришћењем једног или више заједничких ресурса и за либерализацијом трговине;
- спољни притисак ЕУ на земље да успоставе бољу и ефикаснију међусобну на што широј основи.

Потреба да се врши ова врста интеграција изазвана је знатним привредним и социјалним разликама које постоје унутар Уније. Међу

структурним проблемима доминира регионална неуједначеност која се одражава у већој разлици између доходака по регионима ЕУ, као и великим проблемима у области запошљавања.

Једно од подручја усклађивања будућих земаља чланица са Европском унијом је политика регионалног развоја – или тачније, кохезиона политика. Начела те политике представљају одређени изазов јер су земље дужне да осигурају висок ниво транспарентности, партнерства и стратешког промишљања развоја да би та средства могле користити. Усвајање нове добре праксе посебан је изазов земљама које немају праксе с политиком регионалног развоја. Оне регионални развој морају најпре 'уцртати' на своју политичку агенду, како би се за коришћење тих средстава успоставио одговарајући институционални оквир и осигурали адекватни људски и финансијски капацитети.

С обзиром да је Србија започела припреме за приступање Европској унији, ово подразумева и њену спремност за коришћење Структурних и претприступних фондова. Дефинисање критеријума по којима ће се региони (подручја) у Србији рангирати према степену развијености неопходно је спровести, имајући у виду услове коришћења ових фондова. То захтева значајан напор од стране Владе у циљу јачања институционалне основе за управљање овим фондовима на свим нивоима. Током преговора у вези приступања, Србији је неколико тема у фокусу. Напредак Србије на путу ка придруживању и улазак у ЕУ, биће оцењивано кроз степен усклађености њеног правног, економског и организационог система, као и институционалног оквира са европским стандардима и прописима.

Веза између Кохезионе политике, као наднационалне, и утврђене Стратегије регионалног развоја и предлога будућих решења у закону о регионалном развоју, види се у настојању да се системски обезбеди подстицај развоја свих подручја, посвећујући посебно пажњу оним која заостају за националним просеком. Овде се опет враћамо на питање утврђивања категоризације подручја у оквиру националних граница. На њих би се примањивали сви државни подстицаји које министарства усмеравају у процесу спровођења ресорних политика, узимајући у обзир потребе

једinstвено утврђену листу неразвијених подручја (општина).

Да би се додатно осигурао такав регионални приступ развоју, Стратегија и будући закон предвиђају спровођење тих политика на начин на који то чини Кохезиона политика – системском применом вишегодишњег планирања мера и средстава, како на националном, тако и на субнационалном (регионалном) нивоу, међусекторском координацијом, усклађивањем националних и регионалних приоритета, партнерством у планирању и спровођењу, као и у предлагању и финансирању пројеката, суфинансирањем, итд.

У циљу упрошћавања система спољне помоћи, као и постизања максималних резултата коришћења намењених финансијских средстава, Европска комисија је донела одлуку да све претприступне фондове (*Phare*, ISPA, SAPARD и CARDS), замени новим - Инструмент претприступне помоћи (IPA, *Instrument for Pre-accession Assistance*). успостављен *Регулативом Европског савета*. Он је заменио финансијске инструменте које су користили Турска и земље Западног Балкана (*Phare*, ISPA, SAPARD, CARDS), представља једно од најважнијих субнационалних инструмената за подстицање регионалног и локалног развоја. Земље кориснице подељене су на две групе: земље кандидати (Македонија, Хрватска и Турска) које су квалификоване за свих пет компоненти и потенцијални кандидати, земље Западног Балкана (Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија) које су квалификоване само за прве две компоненте. За програме сарадње између земаља квалификованих за IPA, помоћ се додељује кроз вишегодишње програме чија је управљачка структура унапред одређена. Током припремања разноврсних програма који се реализују путем IPA, корисници морају да узму у обзир приоритете ЕУ који су приказани за сваку компоненту у дугорочним планским документима Европске Комисије за сваку квалификовану земљу, за трогодишњи период.

У времену до чланства кључно питање је јачање капацитета националне и субнационалне управе, њихове међусобне координације и сарадње са партнерима, за шта је добра прилика (пракса) укључивање у програмски документ ИПА.

3. ЕУ институционализација регионализма

3. 1. ЕУ принципи, документи, институције

Основни налаз: За спровођење политичких и економских циљева Европска унија примењује регионализацију као метод. Поред процеса јачања улоге региона у оквиру свих земаља чланица ЕУ, региони све више истичу захтеве за значајнијим учешћем у политичком процесу и у наднационалном европском контексту. Колики се значај придаје регионалном аспекту у ЕУ најбољу слику показује чињеница да регионална политика са 2/3 буџета Уније у периоду 2007-2013, спада у најважније заједничке политике. За одређивање стандарда и принципа регионализације значајни су следећи међународни документи: Декларација о регионализму у Европи, Нацрт европске повеље о регионалној самоуправи, Хелсиника декларација о регионалној самоуправи. За јачање регионалних и локалних власти, заступање регионалних и локалних власти и међурегионалну сарадњу велику улогу имају бројне међународне организације.

Последње две деценије регионализација је кључни механизам који се примењује у ЕУ за спровођење политичких циљева. И поред тога, што се у свим документима истиче поштовање националних идентитета држава чланица, постицањем регионалног развоја, регионалне самоуправе и међурегионалних сарадњи, слабе се националне државе и институције, а отвара се простор за јачањем и унапређењем наднационалног утицаја и институција ЕУ.

Захваљујући својим директним представницима у Скупштини европских региона и Комитету региона, региони доносе одлуке без претходних консултација са националним владама, чиме је регионима омогућена одређена аутономија у ЕУ. Такође, веома су битна и средства која ЕУ улаже у регионалну политику, чиме се подстиче регионална и трансгранична сарадња (има око 300 европских регија). За текућу регионалну политику 2007-2013. година обезбеђен је буџет од 347 млрд €, што је више од трећине целокупног буџета Уније. За дефинисање стандарда и принципа регионализма, од великог значаја је неколико докумената, чије смернице и препоруке представљају пут ка утемељивању критеријума, принципа, норми и смерница децентрализације и регионализације.

Скупштина европских региона, која представља преко 300 региона, различите величине, управне и политичке структуре, усвојила је 1996. године у Базелу Декларацију о регионализму у Европи, која садржи норме, стандарде и смернице за унапређење региона који су чланови ове скупштине. Декларацијом је дефинисан појам, институционална организација и надлежности региона. Регион представља територијални орган на нивоу испод државног, са политичком самоуправом, а који је признат националним уставом или законом. Има свој устав, статут или други закон који у зависности од историјских, политичких, друштвених и културолошких карактеристика. Институционалну организацију карактерише пун правни статус, репрезентативна скупштина изабрана на директним изборима, и извршно тело које је политички одговорно скупштини.

Поштујући принципе децентрализације и субвенционисаности врши се уставом или законом расподела овлашћења између државе и региона. Регион треба да има одговорност за све функције са преовлађујућом регионалном димензијом (регионална привредна политика, регионално планирање, изградња и стамбена политика, телекомуникације и саобраћајна инфраструктура, енергија и заштита животне средине, пољопривреда и рибарство, образовање на свим нивоима, универзитети и истраживачки рад, култура и медији, јавно здравље, туризам, слободно време и спорт, полиција и јавни поредак). Регион располаже финансијском аутономијом. Примењује се принцип солидарности за финансијско изједначавање који се спроводи у виду преноса са државног на регионални ниво, као и између региона. Овај принцип користи ЕУ за смањивање регионалних неједнакости, путем Структурних фондова. Региони могу да остварују билатералну и мултилатералну, домаћу и прекограничну сарадњу ради реализовања заједничких пројеката.

Конгрес локалних и регионалних власти усвојио је на својој четвртој сесији 1997. године Нацрт европске повеље о регионалној самоуправи, која није добила статус обавезујуће конвенције, већ представља први документ који је покушао да дефинише регионалну самоуправу. Под регионалном самоуправом подразумевају се сви облици децентрализације између централних и локалних власти и имају права, која потичу од

самоорганизовања, или пак од уобичајеног типа повезаности са централним властима, да управљају на њихову одговорност и у интересу њиховог становништва, као и у суштинској подели јавних послова сагласно принципу субвенционисаности.

Регионализацијом успоставља се нови ниво, гарантован уставом или законом, који може да одговори захтевима шире заједнице, а истовремено да преговара са централним властима. Региони имају суштинске надлежности у управљању стварима, уз могућност делегирања других надлежности. Региони могу имати учешће у доношењу одлука на централном нивоу, као и учешће у прекограничној сарадњи.

Као резултат даљег рада на дефинисању минимума критеријума за процес децентрализације и регионализације, произашла је *Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи* на 13. сесији европских министара за локалну и регионалну самоуправу. Декларација представља апел да се донесу међународни документи који би верификовали регионализацију и њен значај за функционисање демократије, мир, стабилност, просперитет и развој (економски раст, одрживи развој, квалитетнији јавни сервис и пуна демократска партиципација...). Комитет за локалну и регионалну самоуправу је израдио је платформу са основним принципима на којима ће се заснивати израда будућег европског правног стандарда регионалне аутономије:

- регионалне власти (институције) дефинишу се као територијалне власти између централних и локалних органа власти, што међутим, не имплицира међусобни хијерархијски однос;
- регионална самоуправа означава као скуп правних овлашћења и мандата регионалних власти да у оквирима устава и закона, регулишу и управљају јавним пословима по сопственој одговорности у интересу становништва датог региона, у сагласности са принципом субвенционисаности;
- регионалну самоуправу утврђује устав или одговарајући закон.

Осим ових општих принципа, *Комитет је одредио и низ заједничких принципа* из области регионалне компетенције, релације са другим суб-националним територијалним властима, учествовања у процесу доношења државних

одлука, контроле регионалних власти од стране државе, заштите регионалне самоуправе, права региона на удруживање и друге форме сарадње, спољашних односа, самоорганизовања, регионалних институција, регионалне администрације, финансијских ресурса и финансијског уједначавања и трансфера.

Један од показатеља значаја регионализма и регионализације представљају бројне међународне организације, које раде на јачању регионалних и локалних власти, заступањем регионалних и локалних власти и међурегионалној сарадњи. Навешћемо само најважније организације које остварују велики утицај на регионално обликовање Европе.

Савет европских општина формиран је 1951. године у Женеви, а 1984. је променио назив у *Савет општина и региона Европе (CEMR)*. Чланство Савета данас чини преко 100.000 локалних и регионалних власти Европе (учлањених непосредно или преко 50 националних удружења градова, општина и региона) и представља највећу асоцијацију локалних и регионалних власти.

Основни циљ CEMR је промоција уједињене Европе засноване на локалној и регионалној самоуправи и демократији. Ради постизања циља, CEMR делује на различитим пољима:

- подржава иницијативе свих националних секција и њихових чланова који желе да успоставе однос братимљења између две или више европских локалних заједница,
- подстиче међурегионалну и међуопштинску сарадњу, подржавајући локалне и регионалне власти у њиховој потражи за донацијама повезаним са програмима Европске уније,
- делује на одбрани интереса локалних и регионалних власти у оквиру европских институција,
- подржава европске студије везане за управљање локалним и регионалним заједницама.

Савет Европе је образовао *Конгрес локалних и регионалних власти Европе* 1994. који има следеће циљеве:

- подстицање успостављања ефикасних структура локалне и регионалне самоуправе у државама чланицама Савета Европе,

- праћење стања локалне и регионалне демократије у државама чланицама, иницирање процеса који треба да омогући стварно учешће грађана у локалној и регионалној самоуправи,
- заступање интереса локалних и регионалних власти у процесима обликовања европске политике,
- охрабљивање регионалне и прекограничне сарадње ради достизања мира, толеранције и одрживог развоја,
- праћење и посматрање локалних и регионалних избора.

Конгрес је подељен у две коморе – Комору локалних власти и Комору регионалних власти. Двodomну скупштину броји 318 чланова од непосредно изабраних представника једне од преко 200.000 локалних и регионалних власти из 47 држава чланица Савета Европе. Конгрес има 4 статутарна комитета: *институционални комитет*, *културно-просветни комитет* за културу, *комитет за одрживи развој* и *комитет за социјалну кохезију*. Тренд дефрагментације националних простора на тлу Европе нарочито је је ојачао формирањем *Скупштине Европских Региона (AER)*. AEP је формиран 1985. године и представља највећу независну мрежу регионалних власти Европе, коју данас чини преко 270 региона из 33 држава у оквиру 16 интеррегионалних организација. Основни циљеви деловања су:

- промоција принципа субвенционости и регионалне демократије,
- већи регионални политички утицај у европским институцијама,
- подршка регионима у процесу европског проширења и глобализације,
- олакшавање интеррегионалне сарадње у разноликој Европи.

AER је био главни играч у стварању саветодавних тела Савета Европе – Конгреса локалних и регионалних власти и Европске Комисије – Комитета региона. Политике AER се спроводе преко три радна комитета: *Комитет за економију и регионални развој* (надлежан за области економског развоја, руралног развоја, енергије и климатских промена и кохезиону и регионалну политику), *Комитет за социјалну политику и јавно здравље* (здравље, ванредна стања, социјална политика и једнаке могућности) и *Комитет за културу, образовање и младе*.

Уговором из Мастрихта (1992) основан је нови политички субјекат *Комитет региона Европске уније*, има искључиво саветодавну функцију, а састављен је од представника локалних и регионалних власти (данас има 317 чланова и исто толико њихових заменика). Седиште Комитета је у Бриселу. Комитет свој рад заснива на три принципа: субвенционост (одлучивање што је више могуће приближити грађанима), проксимитет (транспарентност одлучивања) и партнерство (између европе, националних, регионалних и локалних власти). Комитет региона има и следеће поткомитете:

- *Комитет за спољне послове и децентрализовану сарадњу*, бави се свим питањима везаним за проширење ЕУ и настоји да осигура заступање интереса локалних и регионалних власти у земљама кандидатима за чланство. У оквиру комитета је радна група за западни Балкан.
- *Заједнички саветодавни комитети*, имају функцију правно-саветодавних тела Савета за придруживање. Формирају се за сваку земљу посебно, а све земље кандидати у овом телу имају представнике који заступају интересе локалних и регионалних власти. Савет за придруживање је сачињен од стране представника ЕУ и шефова влада или држава земаља кандидата.

Земље кандидати за чланство у ЕУ имају статус посматрача у Комитету региона. Србија ће, дакле, добити Статус земље посматрача у Комитету региона када званично постане кандидат за чланство у ЕУ. Идеја о настанку европске асоцијације или уније граничних региона родила се далеке 1965. године у Базелу на Међународној конференцији о регионалном планирању. *Асоцијација европских пограничних региона (AEBR)* установљена је у Бону (1971) удруживањем 10 граничних региона, а основни циљеви су да:

- посебне проблеме, могућности, задатке и пројекте учине разумљивим,
- представе заједничке интересе пограничних региона националним и међународним парламентима, органима, властима и институцијама,
- иницирају подршку и координирају њихову сарадњу изван Европе (стварање мрежа),
- размене знања и информације у циљу дефинисања и координисања заједничких интереса заснованих на различитим прекограничним проблемима и понуде адекватна решења.

3. 2. NUTS стандардизација

Основни налаз: Поделом на економско-статистичке територијалне јединице, Србија иде у сусрет регионалној политици Европске Уније. Региони упоредиве величине (мерено бројем становника) припадају истом нивоу NUTS, чиме је омогућено праћење, као и поређење оствареног напретка у њиховом развоју.

Политика развоја Европске уније темељи се на регионалном принципу, који подразумева да развој региона доприноси развоју држава чланица, а самим тим и ЕУ у целини. Финансијска солидарност је та која обезбеђује да сви региони могу у потпуности да искористе предности јединственог тржишта, економске и монетарне уније, а која истовремено помаже недовољно развијеним регионима у процесу реструктурирања како би одговорили снажним конкурентским притисцима на јединственом тржишту.

Функционисање регионалне политике ЕУ и система редистрибуције средстава од богатих ка сиромашним регионима директно зависи од постојања стандардизованог система територијалне поделе држава чланица. У складу с тим, створена је јединствена номенклатура статистичких јединица ЕУ, NUTS¹. Јединице NUTS система су статистички региони, који не морају да буду административне јединице, иако границе таквих јединица у земљама чланицама ЕУ прате своје административне поделе. Номенклатура NUTS заснована је и развијена на три основна принципа: институционалној подели, регионалним јединицама општег карактера и хијерархијској класификацији. Класификација статистичких региона утврђује се, према NUTS методологији², прописаној Уредбом ЕЗ³.

¹ NUTS – *Nomenclature des unités territoriales statistiques*; *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* - Номенклатура територијалних статистичких јединица.

² Да би се одредило у коју NUTS категорију уврстити одређену класу административних јединица, узима се у обзир средња величина класе административних јединица према броју становника: региони који припадају нивоу NUTS-1 имају између 3.000.000-7.000.000 становника; нивоу NUTS-2, између 800.000-3.000.000 становника и региони NUTS-3 нивоа у просеку имају између 150.000-800.000 становника, као и одређени додатни критеријуми: пожељна величина територија, хомогеност статистичких регија, природно-географска различитост, историја, традиција и геополитичке околности – структура привреде и развијеност појединих регионалних подручја.

Након приступања Европској унији, та се класификација и службено прихвата у смислу NUTS региона⁴ нове земље чланице, а у складу са поменутом Уредбом, при чему државе чланице не могу мењати постојећу класификацију наредне три године. Административне јединице у свакој земљи чланици представљају први критеријум за поделу на регионе. У оквиру класификације NUTS, административном јединицом сматра се географско подручје за које одређен ниво власти, у склопу институционалног и правног оквира земље чланице, доноси административне или политичке одлуке.

NUTS-1 ниво се користи за анализу регионалних проблема Уније (ефекти царинске уније и економске интеграције на нивоу нижем од националног), NUTS-2 ниво представља основни оквир за примену националне регионалне политике, услед чега се узима за полазиште регионалних анализа, док NUTS-3 ниво углавном укључује регионе који су сувише мали за комплексне економске анализе, али се могу користити као простор за примену специфичних регионалних мера. Ако у земљи чланици не постоје административне јединице одговарајуће величине за одређени NUTS ниво, према наведеним критеријумима величине, NUTS ниво ствара се сједињавањем одговарајућег броја административних јединица мање величине, при чему треба водити рачуна о географским, друштвено-економским, историјским, културним и другим важним карактеристикама административне јединице. Основне области примене NUTS номенклатуре су:

- прикупљање, развој и хармонизација статистике ЕУ (показало се посебно важним јер је проширење Уније допринело вишеструком повећању регионалних неједнакости);
- социо-економске анализе региона и
- обликовање заједничких регионалних политика.

³ Методологија је прописана Уредбом бр. 1059/2003 Европског парламента и Већа о доношењу заједничке класификације територијалних јединица за статистику (NUTS)

⁴ Територија ЕУ, односно, територија сваке земље чланице подељена је на пет хијерархијских нивоа регија: три основна нивоа, NUTS-1, NUTS-2 и NUTS-3, односно два додатна нивоа LAU 1 и LAU 2 (локалне административне јединице – окрузи и општине). У складу са таквом поделом формиране су регије, регионалне и субрегионалне јединице

Да би се регионалне несавршености отклониле, ЕУ је прибегла распоређивању средстава преко Структурних фондова, као инструмената регионалне политике, при чему, корисници средстава нису државе, већ NUTS региони. Кључни критеријум у имплементацији политике Структурних фондова и дефинисању права за повлачење средстава имају показатељи регионалне статистике на NUTS-2 нивоу. Из структурних фондова финансирају се следећи циљеви и иницијативе:

Циљ 1. Помоћ регионима који заостају у развоју. То су региони NUTS-2 нивоа чији БДП р/с РРП није већи од 75% просека ЕУ. Осигурава им се основна инфраструктура и подстичу улагања у пословне активности. Готово 70% укупних средстава из структурних фондова се утроши на овај циљ.

Циљ 2. Односи се на подручја категорије NUTS-3 са структурним проблемима (реструктурирање индустријског и услужног сектора, слањење урбаних зона, смањење запослености, потешкоће у рибарству)

Циљ 3. Обухвата развој људских ресурса, унапређење образовне структуре и подстицање запослености; односи се на целокупно подручје Уније, осим подручја укључена у Циљ 1.

Табела 24: Нивои примене појединих инструмената регионалне политике

Програм	Подручје	Ниво примене
ESF	Запошљавање, течајеви, INTERREG	NUTS-2, NUTS-3
ERDF	Инфраструктура, запошљавање, подршка SME EQUAL	Државе, NUTS-2, NUTS-3
FIFG	Рибарство, LEADER+	NUTS-2
EAGGF	Рурални развој	NUTS-2

Извор: Working for the regions, European Commission

За разлику од структурних фондова, Кохезиони фонд, који је намењен привредно слабијим државама чланицама, базира се на пројектима и користи за кофинансирање пројеката у само два подручја – заштита животне средине и саобраћајна инфраструктура. Критеријум за добијање средстава из овог фонда је да БДП р/с РРП земаља не прелази 90% просечног БДП р/с РРП Европске уније и о приоритетима пројеката одлучују заједнички Европска Комисија и држава чланица. У формалном смислу, NUTS региони не постоје у земљама које нису чланице Уније.

Међутим, неопходна је нека врста усаглашене регионалне поделе као основе за преговоре о приступању. Разлози за регионализацију Србије су многобројни, почев од стварања могућности за покретање регионалних пројеката и међусобне сарадње локалних самоуправа у решавању текућих проблема грађана преко потребе за економском регионализацијом како би сви делови Србије равноправно могли да користе средства из предприступних фондова Европске Уније, па до неопходности да сви делови Србије достигну ниво развоја који је неопходан за улазак у Унију и омогућавања прекограничне регионалне сарадње у области привреде, малих

и средњих предузећа, културе, спорта и науке и сл. Према *Закону о регионалном развоју*, административна подела Републике Србије, одговара критеријумима статистичке поделе на нивоима *NUTS-1* (Србија), *NUTS-2* (регион Војводине, Београдски регион, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и регион Косова и Метохије),

Поделом на „економско-статистичке територијалне јединице”, Србија иде у сусрет регионалној политици Уније. Наиме, региони упоредиве величине (мерено бројем становника) припадају истом нивоу NUTS-а, чиме је омогућено праћење, као и поређење оствареног напретка у њиховом развоју. Формирање статистичких региона омогућава да се регионална политика спроводи и у нехомогеним регионима. Ипак, услов за то је постојање веома развијене и квалитетне координације између националног, регионалног и локалног нивоа. Имајући у виду да је реформа јавне управе скуп процес, којег обликују осим економских и политички утицаји, произлази да су хомогени региони значајна потреба за вођење регионалне политике у Србији.

Табела 25: NUTS класификација земаља чланица Европске уније

Државе		NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Аустрија	AT	Група Аустријских провинција	3	Провинције	9	Округа	35
Белгија	BE	Региони	3	Провинције	10	Округа - Аррондиссементс	43
Данска	DK	-	1	-	1	Округ	15
Финска	FI	Континентална Финска	1	Аутономна територија	4	Региони	19
		Аландска острва	1	-	1	-	1
Француска	FR	ZEAT	8	региони	22	Подручја	96
		Француски региони	1	Прекоморских региона	4	Прекоморска подручја	4
Немачка	DE	Провинције (<i>Länder</i> or <i>Bundesländer</i>)	16	Округ	41	Дистрикт	439
Грчка	GR	Региони у развоју	4	периферије	13	Префектуре	51
Ирска	IE	-	1	Регион	2	Регионални аутономни региони	8
Италија	IT	Група региона	5	Региони	20	Провинције	110
Луксембург	LU	-	1	-	1	-	1
Холандија	NL	Територија	4	Провинција	12	ЦОРОП регија	40
Португал	PT	Континентални део	1	Политичка јединица Португла	5	Општинске групе	30
		Азорска острва и Мадеира	2	-	2	-	2
Шпанија	ES	Аутономне заједнице	7	Група аутономних заједница	17	Провинције	50
				Цеута и Мелилла	2	-	2
Шведска	SE	-	1	Националне ерије	8	Покрајине	21
Уједињено Краљевство	UK	Енглеске регије	9	Грофовије и Лондон	30	Дистриктивне групе	93
		Велс	1	Поддивизије	2	Поддивизије	12
		Шкотска	1	ЛЕЦ(с)	4	ЛЕЦ(с)	23
		Северна Ирска	1	Грофовија	1	група дистрикта	5
ЕУ-15		-	72	-	214	-	1098
Бугарска	BG	Региона	2	Планске регије	6	Области	28
Кипар	CY	-	1	-	1	-	1
Чешка	CZ	-	1	Група региона	8	Региони	14
Естонија	EE	-	1	-	1	Група региона	5
Мађарска	HU	Група региона	3	Региони	7	Жупанија + Будимпешта	20
Летонија	LV	-	1	-	1	Регион	6
Литванија	LT	-	1	-	1	Области	10
Малта	MT	-	1	-	1	Острва	2
Пољска	PL	Група Војводства	6	Пољска Војводства	16	Подрегиони	45
Румунија	RO	Макро региони	4	Развијни региони	8	Жупаније и Букурешт	42
Словачка	SK	-	1	Група региона	4	Региони	8
Словенија	SI	-	1	-	1	Статистички региони	12
ЕУ-27		-	95	-	269	-	1291
Лихтенштајн	LI	-	1	-	1	-	1
Норвешка	NO	-	1	-	7	-	19
Швајцарска	CH	-	1	Региони	7	Кантони	26

Извор: EUROSTAT

4. ЕУ стандарди регионалног развоја

4.1. Прекогранична сарадња

Основни налаз: Програми прекограничне сарадње ЕУ представљају инструмент намењен унапређењу добросуседских односа и промоцији прекограничне сарадње унутар и ван њених граница. Србија учествује у програмима прекограничне сарадње ЕУ од 2004. године (у периоду 2004-2006 Србија је учествовала у 5 програма, укупне вредности 15,7 милиона евра). За период 2007-2009 Србији је омогућено учешће у 8 програма, укупне вредности 31,7 милиона евра. Принципи прекограничне сарадње дефинисани су у Мадридској конвенцији о прекограничној сарадњи, коју је 1980. усвојио Савет Европе, а Србија још увек није ратификовала.

Веома важан моменат у утемељивању принципа прекограничне сарадње представља Мадридска конвенција о прекограничној сарадњи, коју је усвојио Савет Европе 1980. године, и касније усвојене додатне протоколе о њеном спровођењу (1995. и 1998. године).

У креирању ове конвенције пошло се од тога да погранични региони могу да се удружују ради решавања заједничких проблема посебно у сфери регионалног, урбаног и сеоског развоја, заштите животне средине, побољшања јавних објеката и међусобне сарадње у ванредним ситуацијама. Централно место у Конвенцији представљају територијалне заједнице или власти, односно локални и регионални нивои територијалног организовања, при чему државне власти имају улогу у олакшавању, охрабривању и јачању прекограничне сарадње нижих нивоа власти.

Прекогранична сарадња представља "договорене активности пројектоване у циљу јачања добросуседских односа између територијалних заједница и власти у оквиру надлежности две или више уговорних страна и закључења сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља."

„Прекогранична сарадња одвијаће се у оквиру овлашћења локалних власти како је дефинисано домаћом законом”, чиме се штити позиција државног нивоа власти. У додатку Конвенције дати су модели међудржавних споразума и оквирни споразуми, статuti и уговори који су основа за прекограничну сарадњу између територијалних власти или заједница. Од 14 међудржавних модела, само

два модела међудржавних споразума (за унапређење прекограничне сарадње и о регионалним прекограничним консултацијама) спадају искључиво у надлежност држава, док остали међудржавни споразуми само утврђују правни оквир за закључење споразума или уговора између територијалних власти или заједница. У додатном протоколу из 1998. године **прекогранична сарадња интерпретира се као интертериторијална сарадња** и тај начин се означава легално и легитимно партнерство међу европским регионима.

Европска повеља о пограничним и прекограничним регионима усвојена у структурама ЕУ регије Немачка/Холандија 1981. године, а допуњена 1995. и 2004. од стране Еврорегиона Померанија (Пољска/Немачка). Према творцима ове повеље *границе представљају „ожиле прошлости”, а прекогранична сарадња доприноси ублажавању њихових недостатака, превазилажењу проблема периферног статуса пограничних региона у својим земљама и унапређивању животног стандарда становништва.*

С тога, погранични и прекогранични региони функционишу као мостови и постају стандард европског уједињења. С обзиром да данас на тлу Европе присутна веома битна четири повезана процеса (уклањање унутрашњих граница ЕУ уз успостављање јединственог тржишта; померање интерних граница ЕУ до спољних граница ЕУ, односно до спољних граница са трећим земљама; успостављање интелектуалних, политичких и привредних контакта изван нових спољних граница ЕУ са земљама које нису чланице ЕУ; нове спољне границе углавном у Источној Европи, али такође и у Средоземљу, након проширења 2004. и 2007), као циљеви прекограничне сарадње дефинисани су:

- нови карактер граница: места састајања;
- ублажавање разлика граничних подручја у оквиру европске политике просторног уређења;
- превазилажење недостатака пограничног подручја и испитивање могућности (унапређивање инфраструктуре и истицање предности локалитета и заједничког привредног развоја);
- унапређивање заштите животне средине и природе прекограничних подручја;

- подстицање прекограничне културне сарадње;
- остваривање принципа субвенционисаности и партнерства.

Даље, *Повеља* наглашава да прекогранична сарадња представља први и најважнији европски задатак и политички циљ Европске уније који је потребно спровести на регионалном и локалном нивоу на лицу места и у партнерству са државним властима. Погранични и прекогранични региони имају одлучујућу улогу и постају модели:

- мирног људског суживота, уз поштовање права мањинских заједница,
- поштовања принципа партнерства и субвенционисаности,
- активног учешћа грађана, политичара, власти и друштвених група у прекограничној сарадњи,
- помирења, толеранције и једнакости, упркос било каквим разликама међу одговарајућим партнерима,
- новог суседства на спољним границама ЕУ,
- друштвене, културне и економске сарадње, уз очување суверенитета државе,
- Европе грађана где се људи одлично осећају у својој регионалној разноликости.

На крају, *Повеља* наглашава заједничко деловање ЕУ, Савета Европе ОЕБС-а, националних власти, региона и локалних власти, као и међусобну солидарност пограничних и прекограничних региона ка стварању Европе без граница. Еврорегиони обухватају делове територија две или више држава, а заснивају се на заједничкој сарадњи. Еврорегиони се оснивају на подручју целе Европе и њихов број стално расте. Разликују се по величини (од региона са свега неколико општина до региона који обухватају велике делове), као и по просторном распореду, тако да је у пограничним појасевима неких држава концентрација еврорегиона велика па долази до њиховог преклапања, док су на другој страни простори неких држава (Шпанија, Француска), једва укључени у неки еврорегион.

До средине 1980-их година постојало је свега неколико еврорегиона, углавном на подручју северне и западне Европе. Прекретницу у процвату еврорегиона је 1990. година када је установљен програм INTERREG ради припреме пограничних подручја земаља чланица на заједницу без унутрашњих граница. Циљ овог

програма је био интензивније стварање транснационалних еврорегиона, које ће се финансирати из средстава ЕУ и остваривати политичко деловање преко својих представника у органима ЕУније. Унија је дефинисала инструменте за регионалну прекограничну сарадњу који се реализују кроз различите програме: програми у оквиру граница ЕУ у разним областима; затим ван граница ЕУ; програми транснационалне сарадње; програми са суседима који нису кандидати за чланство у ЕУ; програми INTERREG IV; програми за информатичку и научну подршку ESPON.

За Србију су интересантни програми који су намењени за помоћ и промоцију прекограничне сарадње ван граница ЕУ, а фокус је на промовисању одрживог социо-економског развоја, заштити животне средине, борби против организованог криминала, унапређење граничне контроле и промовисање сарадње 'људи са људима'. Циљ ових програма је смањење разлика у стопи развијености између региона ван граница ЕУ, промовисање социо-економске сарадње између локалних заједница и сарадња у области културе. Централним, регионалним и локалним властима у, и изван ЕУ омогућава се, путем сарадње, да побољшају економске и друштвене услове и јачају могућност заједничког развоја. Делујући првенствено на локалном нивоу, ови програми помажу становништву са обе стране границе у решавању питања од заједничког интереса, а реализују се кроз 'грант шеме' омогућавају директне грантове корисницима. Србија учествује у програмима прекограничне сарадње ЕУ од 2004. године. У периоду 2004-2006 Србији је било омогућено учествовање у пет програма, укупне вредности 15,7 мил.евра: Србија-Мађарска (4 мил.евра), Србија-Румунија (5,6 мил.евра), Србија-Бугарска (4 мил.евра), Јадрански програм (1 мил.евра) и CADSES (1,1 мил.евра). Србија тренутно учествује у 8 програма са земљама чланицама, земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима (2007-2009)⁵: *Србија-Мађарска* 6,61 мил.евра, *Србија-Румунија* 7,22 мил. евра, *Србија-Бугарска* 5,78 мил.евра, *Јадрански програм* 1,46 мил.евра, *Програм сарадње југоисточне Европе* 2,87 мил. евра, *Србија-Хрватска* 3,0 мил.евра, *Србија-Босна и Херцеговина* 3,30 мил.евра, *Србија-Црна Гора* 1,50 мил.евра.

⁵ Извор: *Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2008. години*, Министарство финансија.

Табела 26: Програми прекограничне сарадње Србије и земаља у окружењу

ПРОГРАМ	ЦИЉ ПРОГРАМА	ОБЛАСТ ПОДРШКЕ	ГЕОГРАФСКА ПОКРИВЕНОСТ	КОРИСНИЦИ	ВРЕДНОСТ ПРОГРАМА, €
<i>Србија – Мађарска</i>	Унапређење усклађеног и кооперативног региона са одрживом и безбедном животном средином	Инфраструктура и животна средина, привреда, образовање и култура	Окрузи: Западно-бачки, Северно-бачки, Северно-банатски, Јужно-бачки, Средње-банатски, а 20 % средстава може се утрошити у Јужно-банатском и Сремском	Непрофитне организације	2007: 1.334.000 2008: 2.790.000 2009: 2.486.000
<i>Србија – Румунија</i>	Достизање усклађеног и одрживог развоја у пограничној области двеју држава	Економски и друштвени развој, заштита животне средине и решавање у ванредним ситуацијама, акције „људи људима“, техничка подршка	Окрузи: Северно-банатски, Средње-банатски, Јужно-банатски, Браничевски и Борски	Непрофитно правно лице, локални органи власти, развојне агенције, привредне коморе, НВО, образовне и истраживачке установе, друштва и удружења у области туризма, културе, спорта	2007: 1.580.000 2008: 2.698.000 2009: 2.943.000
<i>Србија – Бугарска</i>	Јачање територијалног јединства пограничног региона двеју држава, конкурентност територије, одрживост развоја	Развој малих инфраструктура, унапређење капацитета за заједничко планирање, решавање заједничких проблема и развој	Окрузи: Зајечарски, Нишавски, Пиротски, Јабланички и Пчињски	Локални и рег. органи власти, паркови природе; организације за подршку пословању, еурорегиони, институти, универзитети, школе, библиотеке, домови културе, институције културе, НВО;	2007: 1.265.000 2008: 2.160.000 2009: 2.356.000
<i>Јадранска програм</i>	Развој капацитета за одрживи развоја Јадранског региона	Економска, социјална и институционална сарадња, природни и културни ресурси и превенција ризика, доступност и мреже, техничка помоћ	Цела територија Србије	Србија је у фази постепеног изласка из овог Програма и омогућено јој је да учествује само у активностима из институционалне сарадње	2007: 319.000 2008: 546.000 2009: 596.000
<i>Програм сарадње Јужноисточне Европе</i>	Уравнотежен територијални развој и територијална интеграција	Развој иновативних приступа и предузетништва, заштита и унапређење животне средине, унапређење приступачности, развијање трансационалне сарадње у циљу успостављања области одрживог развоја	Цела територија Србије	Државна тела, друга јавна и правна тела чији је рад регулисан законодавством о јавним и приватним предузећима, а која немају индустријски и привредни карактер	2007: 1.114.228 2008: 989.000 2009: 764.000
<i>Србија – Хрватска</i>	„Суседски програм“ – смањивање постојећих разлика у нивоу развијености између региона на спољним границама ЕУ	Одрживи друштвено-економски развој, техничка подршка	Окрузи: Северно-бачки, Западно-бачки, Јужно-бачки, Сремски, а 20% средстава може се утрошити у Мачванском	Непрофитне организације	2007: 1.000.000 2008: 1.000.000 2009: 1.000.000
<i>Србија – Би Х</i>	„Суседски програм“ – смањивање постојећих разлика у нивоу развијености између региона на спољним границама ЕУ	Побољшање продуктивности и конкурентности привредних, руралних и ресурса животне средине, побољшање, руковођење програмом и спровођење, публицитет и евалуација	Окрузи: Сремски, Мачвански, Златиборски и Колубарски	Непрофитне организације	2007: 1.100.000 2008: 1.100.000 2009: 1.100.000
<i>Србија – Црна Гора</i>	Унапређење усклађеног и кооперативног региона са одрживом и безбедном животном средином	Друштвена и економска кохезија, техничка помоћ	Окрузи: Златиборски, Рашки	Непрофитне организације	2007: 500.000 2008: 500.000 2009: 500.000

Извор: Министарство финансија

4.2. Нова улога локалне самоуправе

Основни налаз: У светлу процеса европских интеграција и коришћења претприступних фондова, као приоритет истиче се завршетак процеса децентрализације и јачања капацитета локалних власти. Неопходно је да локалне самоуправе постепено уводе стандарде регионалне политике ЕУ и то кроз активно учествовање у националном систему регионалне политике; јачање способности коришћења претприступних фондова и активно учествовање у програмима прекограничне сарадње.

Веома важан сегмент ка усаглашавању циљева и принципа децентрализације у Европи представља усвајање *Европске повеље о локалној самоуправи* 1985. године од стране Савета Европе, и то у форми међународног уговора, који земље чланице ратификују и на тај начин преузимају обавезе утврђене њеним одредбама.

Земље чланице Савета Европе пошле су од чињенице да су локалне власти један од основних темеља демократског режима и да је најнепосредније остваривање права грађана у вођењу јавних послова једино могуће на локалном нивоу, и да локална самоуправа мора бити заснована на начелима децентрализације власти. Повеља гарантује да ће се јавни послови вршити по правилу, пре свега, од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт водиће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности. Такође, повеља гарантује локалним властима поверена и искључива права, која не смеју бити ускраћена или ограничена од неке друге централне или регионалне власти, сем у случајевима предвиђеним законом. Гарантује се право локалним властима на сопствене изворе финансирања, којима располажу у складу са својим овлашћењима. *Веома важан члан за регионалну политику представља право локалних власти на удруживање, путем стварања конзорцијума ради обављања послова од заједничког интереса, право локалним властима да припадају удружењу и да припадају међународној организацији локалних власти, као и право на сарадњу са локалним властима других земаља.*

Принципи садржани у Повељи нису, наравно, осмишљени тако да ограничавају слободу

земаља потписница у тежњи да изграђују још напреднија решења за своју локалну самоуправу, већ подразумевају стандарде испод којих не би требало ићи у домаћем законодавству. У току протекле две деценије, принципи утврђени овом повељом одиграли су значајну улогу у унапређењу локалне самоуправе, нарочито у земљама које су традиционално имале централизоване системе власти, као и у бившим социјалистичким земљама Централне и Источне Европе. Србија је Повељу ратификовала 2007.

Као један од приоритетних обавеза које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању у оквиру регионалног развоја и процеса интеграције у ЕУ, издваја се процес децентрализације, односно, спровођење реформи у циљу децентрализације и јачања капацитета локалних власти. Циљ реформе је стварање децентрализованог система власти у којем ће јединице локалне самоуправе моћи самостално да дефинишу и остварују своје краткорочне и дугорочне стратешке циљеве развоја, да препознају потребе грађана и брзо и ефикасно решавају њихове свакодневне проблеме. То је могуће једино ако локална самоуправа има самосталност у доношењу одлука, финансирању, управљању и извршавању послова. Локална администрација треба да постане ефикасан и квалитетан сервис грађана, да створи услове за веће непосредно учешће грађана у доношењу и спровођењу одлука, да ствара бољу инвестициону климу.

Јачањем јавно-приватног партнерства у обављању одређених послова локалне самоуправе, обезбеђују се квалитетније услуге, а повећањем сопствених прихода омогући ће већа улагања у инфраструктуру и комуналне услуге, социјалну и здравствену заштиту, школске и предшколске установе, културу, спортску и рекреативну понуду и заштиту животне средине.

Србија је тек 2007. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи и на тај начин се придружила државама које су се обавезале да ће своје законодавство у овој области ускладити са начелима ЕУ. Исте године усвојени су суштински закони⁶ за рад

⁶ Закон о територијалној организацији, Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду и Закон о локалним изборима објављени су Службеном гласнику Републике Србије 129/2007.

локалне самоуправе, који су највећим делом у складу са европским законодавством. Међутим, *наше локалне самоуправе још увек немају пуну финансијску самосталност и не располажу својом имовином, што представља срж Европском повеље о локалној самоуправи и основ за локални/регионални развој.*

Увођење фискалне децентрализације започето је усвајањем *Закон о финансирању локалне самоуправе* (Службени гласник 62/2006). Као најзначајнији помак у фискалној децентрализацији је преузимање од Пореске управе (до краја 2009.) надлежност самосталне наплате својих изворних прихода, од којих је најзначајнији порез на имовину. Од сада ће општине и градови самостално одређивати и наплаћивати порез на имовину, што пружа основу за повећање фискалног капацитета локалних самоуправа и омогућава располагање већим средствима неопходним за улагање у инфраструктуру, привреду и локални економски развој. Стављањем у равнотежу надлежности и финансирање локалних самоуправа, обезбедиће се основни смисао децентрализације, односно бољи квалитет рада локалних власти, рационалност и ефикасност, а тиме и остваривање развојних функција.

Кључни проблем у финансирању јесте чињеница да општинска имовина као материјални ресурс потребан за вршење надлежности локалних самоуправа није у њиховом власништву. Иако су Уставом локалне самоуправе добиле право на своју имовину још није донет закон о имовини локалне самоуправе. Наиме доношењем Закона о средствима у државној својини, 1995. године имовина локалне самоуправе проглашена је државном. Општинама је остављено право коришћења, уз сагласност Републичке дирекције за имовину, као и обавезе покривања трошкова текућег и инвестиционог одржавања. *Студија о економским последицама подржављења имовине локалне самоуправе*⁷ (2005) показала је да је просечан период чекања на сагласност надлежног републичког органа износи 3 године и 10 месеци, а да су у периоду 1995-2005 општине по овом основу изгубиле су 1,3 млрд. евра и више хиљада радних места.

За јачање капацитета локалне самоуправе од пресудне улоге су: остваривање права на

општинску имовину, финансијска стабилност локалне самоуправе и могућност планирања инвестиција, чијим се решавањем ствара могућност за равномеран регионални развој у којем локалне самоуправе имају кључну улогу. Искуства нових земаља – чланица ЕУ показују да је у области локалне самоуправе неопходно:

- спровести функционалну и фискалну децентрализацију;
- унапредити квалитет и економичност комуналних и општинских услуга;
- омогућити модерно управљање у локалним самоуправа, као и подизање кадровског капацитета;
- повећати директно учешће грађана и организација цивилног друштва у процесу доношења одлука и њиховом спровођењу;
- појачати партнерство и одговорност свих нивоа власти;
- успоставити сарадњу између локалних самоуправа и активно учешће у регионалним и прекограничним пројектима, иницијативама и асоцијацијама.

Да би локалне самоуправе могле да користе претприступне фондове ЕУ (IPA)⁸ и да учествују у програмима прекограничне сарадње неопходно је да се локалне самоуправе прилагођавају увођењу стандарда регионалне политике ЕУ и то у три сегмента: (а) активно учествовање у националном систему регионалне политике; (б) јачање способности коришћења претприступних фондова и (в) активно учествовање у програмима прекограничне сарадње. С обзиром да се Србија налази у фази стварања институционалних капацитета за спровођење политике регионалног развоја (усвојен је Закон о регионалном развоју и донета је Одлука о оснивању Националне агенције за регионални развој), неопходна је добра и ефикасна

⁸ IPA је један од најважнијих субнационалних инструмената за подстицање регионалног и локалног развоја и подељена је у 5 компоненти: помоћ транзицији и изградња институција, прекогранична сарадња, регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој. С обзиром да још нема статус кандидата Србија је квалификована само за прве две компоненте. За програме сарадње између земаља квалификованих за IPA, помоћ се додељује кроз вишегодишње програме чија је управљачка структура унапред одређена. Током припремања разноврсних програма који се реализују путем IPA, корисници морају да узму у обзир приоритете Уније који су детаљно приказани за сваку компоненту у дугорочним планским документима Европске Комисије за сваку квалификовану земљу, за трогодишњи период.

⁷ Стална конференција градова и општина

координација између институција задужених за регионални развој, како би се обезбедио интегрисан приступ свих кључних актера у креирању и спровођењу политике регионалног развоја. Веома је важно да локална самоуправа, као и привредни и сви остали заинтересовани актери, узму активну улогу у процесу израде и имплементације планова и приоритета стратегија регионалног развоја. Процес европских интеграција, преко средстава претприступних фондова и програма прекограничне сарадње, пружа бројне могућности за развој општина и градова. Само добро урађени пројекти повезани са локалним економски развојем имају шансу да буду финансирани из европских фондова. У циљу ефикаснијег коришћења средстава која се додељују из претприступних фондова локалне самоуправе морају да едукују кадрове о процедурама за припрему и имплементацију програма, као и да обезбеде довољна финансијска средства за покривање сопственог учешћа у ЕУ пројектима.

Приликом креирања буџета локалне самоуправе морају да оставе довољно велику резерву како би финансирале сопствено учешће у пројектима ЕУ. У оквиру програмског циклуса за IPA 2008, у оквиру 1. компоненте, Европска комисија је прелиминарно одобрила пројекат *Municipal Infrastructure Support Programme* који има за циљ изградњу економске, еколошке и социјалне инфраструктуре на локалном и регионалном нивоу. Код коришћења фондова за прекограничну сарадњу локалне самоуправе морају активно да учествују, иницијативама и асоцијацијама. У циљу искоришћења предности ових програма, локалне самоуправе морају да развију партнерске односе са прекограничним партнерским организацијама, хоризонтална партнерства у локалној средини и у оквиру прекограничног региона, као и да успоставе квалитетне организационе, финансијске и техничке капацитете за планирање и спровођење пројеката прекограничне сарадње.

Табела 27: Преглед текућих донаторских програма 2007-2009.

НАЗИВ ПРОГРАМА	ДОНАТОРИ	ОБЛАСТ	КОРИСНИЦИ	БУЏЕТ	ПЕРИОД
Регионални социо-економски развој (ИПА 2007)	Делегација ЕК	Изградња капацитета на националном и регионалном нивоу грантови за пројекте екон. развоја	Мин. економије и рег. развоја, рег. развојне агенције, општине	€ 20 мил.	2008-2011.
Municipal Infrastructure Support Programme	ЕУ (ИПА 2008 предлог)	Развој економске, еколошке и социјалне инфраструктуре	Све општине	€ 45 мил.	Крај 2009-2011.
MSP-NE Serbia	EU (EAR) CARDS 2006	Локални економски развој	19 општина северисточне Србије	€ 20 мил.	2007-2010.
PRO, faza 2	EU (EAR) CARDS 2006 Швајцарска агенција за развој и сарадњу	Локални економски развој	8 општина југоисточне Србије	€ 9,2 мил.	2006-2009.
Municipal Economic Growth Activity	USAID	Локални економски развој	21 општина	\$26,5 мил.	2005-2010.
Општински економски развој у региону Дунава GTZ	Савезно Министарство за економску сарадњу и развој Републике Немачке	Локални економски развој Програм техничке помоћи	Мајданпек, Зајечар, Голубац, Сокобања	€ 1,5 мил.	2007-2010.
Municipal Infrastructure Support Programme	EU (EAR) CARDS 2006	Подршка припреми документације за пројекте локалне комуналне инфраструктуре Програм техничке подршке	Општине и јавна комунална предузећа	€ 1,5 мил.	2008-2010
UNDP Art Gold	Италијанско министарство спољних послова	Локални економски развој	Општине Мачванског и Колубарског округа	€ 3 мил.	Мај 2008-2009.

Извор: Национални програм за интеграцију у Европску унију, Влада Републике Србије

5. Позитивни ефекти придруживања ЕУ – емпиријска анализа

Основни налаз: Ефекте инструмената политике регионалног развоја тешко је одредити, с обзиром да их је немогуће издвојити од других извора привредног раста и конвергенције и израчунати колики би био ниво привредног развоја да није било интервенција путем инструмената регионалне политике. Према истраживањима и последњем Извештају Европске Комисије о кохезији (2008), коришћењем средстава структурних фондова остварују се многоструки позитивни ефекти у развоју региона и нових држава чланица. Компаративна анализа кретања БДП у земљама чланицама ЕУ, у периоду 2000-2008, указује на динамичан раст нових чланица и њихових региона и стагнацију раста старих чланица. Такође, стопа запослености у новим чланицама и њиховим регионима бележи стопу раста изнад просека ЕУ.

Заједничка регионална политика ЕУ, која има за циљ уједначавање економског развоја (достизање економске кохезије и уравнотеженог привредног развоја) покренута

је средином 70-их година XX века, али је снажније развијена тек две деценије касније. Њена појава и развој свакако су у вези са интензивнијим интегративним процесима у Европи односно са пријемом у Унију слабије развијених земаља, чије су економије у то време биле знатно испод просека дотадашњих чланица. У време када су регионалне политике покренуте највећа разлика у дохотку (развијености) између два региона била је 1:7. Крајности су представљали покрајина Хамбург у Немачкој на челу развијености ЕУ региона, а Калабрија у Италији на зачељу. Међутим, данас након уласка транзиционих земаља у ЕУ (2004. примљено је десет транзиционих земаља источне Европе, 'младих тржишних привреда' а 2007. чланице су постале Бугарска и Румунија), регионалне разлике су се продубиле и крећу се у распону 1:13,6 (најразвијенији регион ужег Лондона са 3,4 пута већим БДП од просека ЕУ-27 у односу на најмање развијен регион ЕУ Северо-источни регион у Румунији који остварује свега 24,7% просека Уније).

Табела 28: Развијеност региона у Европској унији 2007.

ранг	регион	држава	БДП PPS по становнику	БДП PPS по становнику, ЕУ-27=100
1	Ужи Лондон	Велика Британија	79400	335,9
2	Луксембург	Луксембург	63100	267,1
3	Регион Брисела	Белгија	55100	233,3
4	Хамбург	Немачка	47200	199,7
5	Гронинген	Холандија	41000	173,7
12	Праг	Чешка	35600	162,3
19	Братислава	Словачка	35100	148,7
102	Közép-Magyarország	Мађарска	24900	105,5
103	Zahodna Slovenija	Словенија	24900	105,4
161	Кипар	Кипар	21300	90,3
180	Букурешт	Румунија	19800	83,8
181	Mazowieckie	Пољска	19700	83,6
200	Малта	Малта	18200	76,9
260	Северозапад	Румунија	8500	35,9
261	Podkarpackie	Пољска	8500	35,8
262	Lubelskie	Пољска	8400	35,3
263	Југоисток	Румунија	7700	32,5
264	Јужна Мунтенија	Румунија	7600	32,1
265	Североисточни	Бугарска	7500	31,8
266	Југоисточни	Бугарска	7400	31,5
267	Југозападна Олтенија	Румунија	7200	30,4
268	Јужни централни	Бугарска	6600	27,8
269	Северни централни	Бугарска	6400	26,9
270	Севернозападни	Бугарска	5900	25,4
271	Североисток	Румунија	5800	24,7

Извор: EUROSTAT

Политика регионалног развоја ЕУ, на коју се троши трећина буџета, путем фондова покушава да утиче на развој европског континента, усклађујући међунационалне или међурегионалне диспаратете. При томе посебан значај се придаје развоју транспортних мрежа, смањивању незапослености и подстицању

технолошког развоја. Поред мера политике регионалног развоја, за смањење економских и других развојних диспаратета значајно је интегрисање и координисање политика развоја саобраћаја, просторног уређења, урбаног развоја, заштите животне средине и др.

Табела 29: Алокација финансијских средстава за регионални развој у новим чланицама за период 2007-2013

држава	конвергенција	регионална конкурентност и запошљавање	територијална сарадња	укупно	учешће у укупним средствима ЕУ
Бугарска	6.674		179	6.853	2,0
Чешка Република	25.884	419	389	26.692	7,7
Естонија	3.404		52	3.456	1,0
Кипар	213	399	28	640	0,2
Летонија	4.530		90	4.620	1,3
Литванија	6.776		109	6.885	2,0
Мађарска	22.890	2.031	386	25.307	7,3
Малта	840		15	855	0,2
Пољска	66.553		731	67.284	19,4
Румунија	19.213		455	19.668	5,7
Словенија	4.101		104	4.205	1,2
Словачка	10.912	449	227	11.588	3,3
Нове чланице	171.990	3.298	2.765	178.053	51,3
ЕУ-27	282.855	54.965	8.723	347.410	100,0

Извор: Кохезиона политика 2007-2013, Европска Комисија

Ефекте инструмената политике регионалног развоја тешко је одредити, с обзиром да их је немогуће издвојити од других извора привредног раста и конвергенције и израчунати колики би био ниво привредног развоја да није било интервенција путем инструмента регионалне политике. Према истраживањима и последњем Извештају Европске Комисије о кохезији из 2008. године, коришћењем средстава структурних фондова остварују се многоструки позитивни ефекти у развоју региона и нових држава чланица:

- региони који су користили фондове у оквиру првог циља кохезионе политике (конвергенција) у периоду 2000-2005 забележили су раст БДП-а за 50% по глави становника у односу на остатак ЕУ и смањење стопе незапослености за 3 %;
- мења се привредна структура региона – традиционални сектори замењују се секторима будућности: финансијске и пословне услуге, трговина, транспорт и комуникације, сектор високе технологије за производњу електричне и оптичке опреме,

авио и свемирске опреме, фармација и хируршка опрема;

- на сваки евро утрошен кроз заједничку кохезиону политику у регионима са циљем конвергенције додатно се издваја у просеку још 0,9 евра инвестиција из других извора, а у регионима са циљем регионалне конкурентности и запошљавања на сваки евро додатно се издваја у просеку још 3 евра;
- повећава се способност јавног сектора за сарадњу са осталим међународним финансијским институцијама и банкарским сектором, чиме се отвара могућност додатних финансијских извора;
- успостављају се јавно-приватна партнерства као дугорочни извор финансирања осталих развојних пројеката у региону;
- успоставља се концепт стратешког планирања развојних политика и инвестиционих програма на регионалном нивоу и њиховог повезивања са приоритетима на националном и нивоу ЕУ.

Овако су настале бројне регионалне политике у области истраживања и развоја нових технологија, иновација и предузетништва, активних политика запошљавања и социјалне инклузије;

- *унапређују се управљачки капацитети администрације* и побољшавају способности за креирање и имплементацију јавних политика применом концепта евалуације ефеката политика и програма, као и транспарентност у одлучивању и размена добрих пракси. Оснивање нових тела (пре свега регионалних развојних

агенција) у спровођењу кохезионе политике има одлучујућу улогу у развоју многих региона;

- примењује се *најбољи концепт развоја за одређени региона*, јер се у креирању развоја користе специфичности региона, партнерство и top-down приступ;
- *унапређује се прекогранична сарадња* којом се решавају бројни проблеми пограничних региона.

Табела 30: Кретање индекса БДП (PPS) по становнику у новим чланицама

	2000	2002	2004	2006	2007	2008
ЕУ-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Бугарска	27,8	31,0	33,7	36,5	37,2	40,1
Чешка Република	68,5	70,4	75,1	77,5	80,3	80,4
Естонија	45,0	50,0	57,4	65,9	69,5	68,1
Кипар	88,7	89,2	90,3	90,2	90,8	94,6
Летонија	36,7	41,2	45,7	52,5	57,9	55,6
Литванија	39,3	44,1	50,5	55,5	59,5	61,2
Мађарска	56,0	61,3	63,1	63,5	62,7	62,9
Малта	83,6	79,5	76,8	76,6	77,5	75,4
Пољска	48,2	48,3	50,6	52,3	53,7	57,5
Румунија	26,1	29,4	34,1	38,3	42,1	45,8
Словенија	79,8	82,3	86,4	87,7	89,5	90,6
Словачка	50,1	54,1	57,1	63,5	67,0	71,8

Извор: EUROSTAT

Успешност политике подстицања преко Кохезионог и Структурних фондова у земљама у транзицији у процесу њиховог привредног прилагођавања и интегрисања у ЕУ најбоље се види кроз компаративну анализу БДП по становнику према паритету куповне моћи и стопе запослености. Детаљнија анализа раста БДП по становнику у периоду 2000-2008 указује да је *динамичан раст нових чланица* и стагнацију раста у старим чланицама. *Највећу раст остварила је Румунија (75,5%)*, а затим следе Литванија, Летонија и Естонија, чији је БДП PPS по становнику порастао за око 50%. Једино Малта од нових чланица у истом периоду бележи пад (-9,8%). С друге стране изузев Грчке, Шпаније, Ирске, Луксембурга и Холандије, све друге старе чланице бележе пад БДП PPS по становнику, који се у зависности од државе креће од -1,8 до -14,1%. Посматрано по регионима, разлике у нивоу развијености су веома велике. Најнижи доходак од 271 региона 2006. године остварио је румунски Северно-источни регион (24,7%) и три бугарска региона (Северозападни, Северно-централни и Јужни-

централни). Ови региони одликују се ниским индексима у односу на просек ЕУ, али и високим стопама раста дохотка.

Најпросперитетнији регион у новим чланицама је Праг, који остварује БДП PPS по становнику од 35.600 евра, односно 162,3% просека Уније рангира се као 12 од 271 региона и има два пута нижи доходак у поређењу са Лондоном, најразвијенијим регионом ЕУ. Следи, регион Братиславе у Словачкој који са 148,7% ЕУ просека заузима 19 место. Наиме ова два региона представљају изузетке у новим чланицама, с обзиром да Közép-Magyarország у Мађарској и Zahodna Slovenija, иако имају БДП PPS по становнику изнад просека ЕУ (105,5%), знатно заостају за Прагом и Братиславом. Осим румунског главног града Букурешта, Mazowieckie у Пољској, Малте и Кипра, сви остали региони из нових чланица (48) бележе ниво БДП PPS по становнику испод 75% просека ЕУ.

Табела 31: Пораст БДП (PPS) по становнику у периоду 2002-2006, ЕУ-27=100%

Букурешт	Румунија	41,6	Západné Slovensko	Словачка	27,1
Запад	Румунија	38,4	Северозапад	Румунија	26,9
Јужна Мунтенија	Румунија	34,9	Литванија	Литванија	25,9
Југозападна Олтенија	Румунија	32,8	Centru	Румунија	23,5
Естонија	Естонија	31,1	Југоисток	Румунија	22,6
Летонија	Летонија	27,4	Братислава	Словачка	21,5
Југозападни	Бугарска	27,2	Јужни централни	Бугарска	21,4

Извор: EUROSTAT

Најбрже растући региони ЕУ су региони на подручју нових држава чланица. Убедљиво најдинамичнији регион је Букурешт који је у периоду 2002-2006 године имао највећи раст БДП PPS по становнику у односу на просек ЕУ-27. Приметне су и регионалне разлике у доходу једне земље и то углавном између главних градова и периферних региона. Најмањи јаз у развијености бележи Словенија (1:1,5), док највећу неравномерност имају Словачка и Румунија, односно њихови главни градови стварају 3,4 пута већи доходак у односу на најнеразвијеније регионе.

Изнад просечну стопу запослености, изражену као процентуално учешће запослених у активном становништву старости од 15-64, бележе Кипар (70,9%), Естонија (69,8%), Летонија и Словенија (68,6%) и Чешка (66,6), док све остале нове чланице имају стопу испод просека ЕУ-27 (65,4). Међутим, укупна стопа запослености у новим чланицама и њиховим регионима бележи изнад просечни раст, тако да на нивоу Уније највећи раст стопе запослености у периоду 2002-2008 остварују Бугарска (26,5%), Пољска (15%) и Летонија (13,6%), од старих чланица Шпанија, Немачка, Грчка и Италија.

Табела 32: Нивои развијености региона у новим чланицама, 2006.

БДП по становнику (PPS), ЕУ-27=100				
Држава	национални ниво	најбогатији регион	најсиромашнији регион	најбогатији/најсиромашнији
Бугарска	36,5	57,1	25,4	2,2
Чешка	77,5	162,3	60,1	2,7
Мађарска	63,5	105,5	40,1	2,6
Пољска	52,3	83,6	35,3	2,4
Румунија	38,3	83,8	24,7	3,4
Словенија	87,7	105,4	72,5	1,5
Словачка	63,5	148,7	44,0	3,4

Извор: EUROSTAT

Регионално посматрано највишу стопу запослености у новим чланицама има најразвијенији регион Праг (71,6%). Иза њега долазе Кипар и Братислава са 71%, док најнижу стопу запослености остварују три мађарска региона. Највећи раст стопе запослености у периоду 2002-2007 има пољски регион Лубускије (21,1%) и 3 региона из Бугарске – Североисточни (20,3%), Северозападни (19,5%) и Југозападни (18,9%), управо региони са нижим стопама запослености.

Табела 33: Стопа запослености у чланицама ЕУ

	2002	2004	2006	2007	2008
ЕУ - 27	62,4	63,0	64,5	65,4	65,9
Бугарска	50,6	54,2	58,6	61,7	64,0
Чешка	65,4	64,2	65,3	66,1	66,6
Естонија	62,0	63,0	68,1	69,4	69,8
Кипар	68,6	68,9	69,6	71,0	70,9
Летонија	60,4	62,3	66,3	68,3	68,6
Литванија	59,9	61,2	63,6	64,9	64,3
Мађарска	56,2	56,8	57,3	57,3	56,7
Малта	54,4	54,0	53,6	54,6	55,2
Пољска	51,5	51,7	54,5	57,0	59,2
Румунија	57,6	57,7	58,8	58,8	59,0
Словенија	63,4	65,3	66,6	67,8	68,6
Словачка	56,8	57,0	59,4	60,7	62,3

Извор: EUROSTAT

V ПРИОРИТЕТИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

Услови економске интеграције Србије у ЕУ, као и коришћење структурних и претприступних фондова, подразумевају усклађеност институционалног оквира са европским стандардима и прописима. У циљу успешније регионалне интеграције у ЕУ, приоритетне активности Србије се односе на успостављање ефикасног институционалног оквира састављеног од инструмената различитих политика, који треба да обезбеде стабилност и континуираност у регионалном развоју.

Ефикаснија политика регионалног развоја Србије зависиће од спровођења генералних принципа на којима се заснива регионални развој. Питање регионализације Србије у европском контексту подразумева решавање регионалних проблема утврђивањем одговарајућих институционалних мера и механизма у функцији имплементације регионалних развојних планова и афирмације регионалног стратешког планирања развоја.

Регионализација посматрана у смислу децентрализације управљања, представља услов без којег се не може очекивати прикључење Европској унији и улажење у токове европских интеграција. У том контексту, обележја институционалног оквира регионалног развоја Србије, усклађеног са начелима ЕУ, обухвата промовисање националних принципа регионалног развоја (супсидијарност, интегралност, одрживост) и јасну институционалну структуру и механизме спровођења политике регионалног развоја.

V ПРИОРИТЕТИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

1. Институционална изградња

Основни налаз: *Равномерни развој није могуће спровести без ефикасног институционалног оквира, који се састоји од институција и инструмената различитих политика којима се обезбеђује стабилност, континуираност и усклађеност у развојном процесу.*

Регионални развој Србије је рефлексија бројних и интензивних процеса промена у привреди и друштву, које се огледају, између осталог, у структури привреде, трансформацију власништва, значају институција, законским условима, јачању хоризонталних и вертикалних партнерских односа, и сл. Проблематика регионалних неравномерности остала је у сенци економских и социјалних екстрема/неправилности процеса транзиције. Регионални институционални услови нису успостављени, што је допринело повећању регионалних проблема.

Додатно, процес придруживања Европској унији, само је потенцирао степен неизграђености институција. Примаран проблем институционалног уређења регионалног развоја проистекао је из законског вакуума, односно, недоношења закона о регионалном развоју. Тиме се није обезбедило успостављање система за спровођење стратешких смерница на свим нивоима из области регионалног развоја. Томе треба додати неуспостављање средњег, регионалног нивоа управљања регионалном политиком. После усвајања *Стратегије регионалног развоја* (2007), усвајањем *Закона о регионалном развоју* (јули 2009.) дефинисана је друга скала у координатном систему изградње институција за подршку и спровођење регионалне политике Србије. Успостављен је јединствен правни оквир за регионални развој на територији целе Србије, који треба да допринесе промовисању општих начела регионалне политике државе, усклађених са начелима Европске уније. Главна обележја правног оквира су:

- промовисање националних и европских начела (принципа) регионалног развоја, која су у сагласности са Структурном и Кохезионом политиком ЕУ, али која истовремено одражавају специфичности Србије;

- јасна институционална структура и механизми за управљање и спровођење политике регионалног развоја;
- ефикасни механизми сарадње између регионалне и општинске власти, као и механизми за ширу сарадњу;
- јасан концепт и терминологија;
- флексибилност: уређивање општих питања и стварање основе за доношење подзаконских аката;
- правна основа за праћење и вредновање.

Закон о регионалном развоју одражава унутрашњу политику управљања регионалним развојем, односно, представља разраду комплексног система подршке на државном, регионалном и општинском нивоу. Увођење принципа савремене регионалне политике треба да се одвија у мери којом се ове одреднице прилагођавају специфичним условима земље (нпр. традиција у вођењу регионалне политике, институционални капацитети, регионална слојевитост, инструменти постојеће подстицајне политике, и сл.). Управо искуства других транзиционих земаља у овој области издвојила су следеће карактеристике и елементе које будући подзаконски акти треба да испуњавају:

- јасну методологију и инструменте мерења регионалних разлика;
- разрађен систем (по вертикали и хоризонтали) координације активности на спровођењу стратешких секторских циљева на регионалном нивоу;
- утврђивање годишњег финансијског оквира у виду подстицајне политике;
- флексибилна законска решења Србије којима би се ишло у сусрет процесу придруживања ЕУ тако да основни закон не мора да се мења;
- детаљно прецизирање механизма регионалне политике - методологије, регионализације по NUTS класификацији, надлежности институција, финансирање, програмска документа, систем подстицајних мера и сл.

2. Стратешко планирање регионалног/локалног развоја

Основни налаз: Стратешко планирање ће интегрисати економско и регионално планирање, укључујући све више социјалну и еколошку компоненту. Интегративну улогу имаће регионални развојни планови.

У савременим условима ефикасан и успешан национални, регионални и локални развој је незамислив без стратешког планирања. Ово је посебно важно ако се има у виду да оптимална расподела буџетских средстава треба да буде заснована на приоритетима развоја региона и општина дефинисаних у процесу стратешког планирања. Планирање регионалног и локалног економског развоја је системски процес путем кога актери из приватног, јавног и невладиног сектора раде заједно како би створили боље услове за економски раст и побољшање квалитета живота за све становнике на конкретном подручју.

Новија економска историја света¹ (од Другог светског рата до данас) показала је да већина земаља користила стратешко планирање² као инструмент регулисања привреде у екстремним привредним и друштвеним условима – ратови, глобална криза, транзиција, интеграција и сл. Тиме се сврсисходност примене стратешког планирања онолико често доводило у питање колико су биле учестале политичке или економске кризе. Актуелна светска економска криза иду у прилог оваквом закључку. Домети и последице ове кризе су још увек несагледиви,

¹ Жан Моне (први председник наднационалног Високог већа шест западноевропских земаља и први заговорник европских интеграција још после Првог светског рата), посветио се промовисању економске модернизације помоћу планирања, процесу који је изградио послератни Запад. Француска влада је после рата 1945. године, на његов предлог, усвојила план модернизације и обнове, када је основан и Commissariat du Plan. На чело овог Комесаријата постављен је Моне који је осмислио функционалну комбинацију тржишта и планирања, доприносећи успешној западној мешовитој и регулисаној економији. (Извор: Иван Т. Беренд, *Економска историја Европе у XX веку*, 2007.)

² За време Другог светског рата, све су државе планирале. На основу тог позитивног искуства после рата више до стотину држава наставило је с планирањем. Као резултат, у Енглеској, Холандији, Пољској, Индији, Јужној Кореји, Француској, као и у бившим социјалистичким земљама, оснивају се институције (заводи) за планирање, а Светска банка издала је компаративну студију о планирању. (Извор: Бранко Хорват, *Динамичан економски развој*, Европски центар за мир и развој, ECPD, 2007, стр. 240.)

али свакако са негативним предзнаком. Ипак, светска економска криза истакла је (уосталом, као и све претходне оваквог интензитета) једну позитивну ствар. А то је неопходност/необходност планирања, програмирања развоја. С друге стране, интеграција земаља у Унију одвија се по правилима стратешког планирања, што се огледа у јасно дефинисаним економским, финансијским, програмским и пројектним оквирима.³

И теорија и пракса планирања у Србији се већ више од две деценије налазе у кризи. То се посебно односи на период 1990-их када је дошло до економске, социјалне и друштвене девастације. Транзициони период 2001-2008. карактерише постепена реафирмација планирања, пре свега, кроз бројне развојне стратегије и планове. Међутим, системско планирање, као основни метод трансформације једног система, није одиграло кључну улогу у развоју (и регионалном развоју), како би се лакше амортизовали транзициони удари (привредни, социјални, регионални, политички). С овим у вези је неопходност увођења стратешког планирања и доношење стратешко-оперативних докумената, којима се дефинишу и спроводе иницијативе локалног развоја и остварује одрживост у привредном, друштвеном, социјалном, инфраструктурном и еколошком погледу. У случају инвестиционих пројеката, општине морају донети просторни план (који је и законска обавеза), усклађен са стратешким планом, којим ће се извршити адекватна валоризација простора општине/града за различите намене, функционално зонирање и подстицање развоја одређених активности, као и успоставити механизам контроле градње. Такође, неопходно је припремити одговарајућу пројектну документацију (студију изводљивости, финансијску анализу, cost-benefit анализу, процену утицаја на животну средину, технички припремљен пројекат и тендерску документацију).

Планирање као развојни инструмент, је ефикасан метод за релаксацију социјалне, економске, друштвене, регионалне и еколошке

³ Примери: *Интегрисани медитерански програми 1985; Јединствен европски акт 1986; Делоров пакет/план 1 и 2; Агенда 2000*; као и бројни програми и фондови: ЕCF, ЕФPP, ЕФУГП, Кохезиони фонд, Структурни фондови, ISPA, PHARE, SAPARD, CARDS, Interreg, Leader, Equal, Urban, Regis, Adapt, IPA 2000-2006 и 2007-2013.

трансформације Србије у периоду транзиције. Иако се планирање може посматрати са различитих аспеката (теоријски, идеолошки, и сл.), оно представља, пре свега, најобухватнији регулациони метод. Планирање успоставља регулацију балансираног коришћења управљачких механизма и инструмената.⁴ Испреплетеност знања и планирања, те њихов утицај на структурне промене у друштву, најбоље је дефинисао Фридман⁵: „Планирање је основни инструмент којим држава утиче на ток друштвених процеса и структурне промене у друштву.” Циљ планирања је да се јавне одлуке учине рационалнијим, свеобухватнијим, да имају вишедимензионални мултисекторски приступ. Неки аутори код планирања као метода, акцентирају две ствари: (а) у дефинисању будућих циљева, кључну улогу има држава; реформе се доносе релативно одвојено од привреде, али су тржишно засноване; и (б) сврха планирања је јавни интерес.⁶

Светска економска криза отворила је поново дебату о отвореним питањима трансформације савремене државе. Није спорно да се држава бави регулацијом (арбитражем), и то кроз: (а) **инструменталну** функцију државе, кроз друштвену интеракцију и комуницирање, у којима се разне друштвене групе позиционирају, и (б) **управљачку** функцију, у смислу одговорности и моћи државних институција да утврђују сопствене циљеве. Што су већа неслагања између појединих актера између циљева и средстава акције, то је и потреба за државном интервенцијом већа. На једној страни имамо захтеве за већом централизацијом, а на другој, имамо потребу за дефинисањем и применом финих метода и инструмената централног селективног усмеравања и "уравнотеженије" улоге централних органа према другим друштвеним актерима, на разним нивоима друштвеног планирања и у разним сферама економског, социјалног и културног живота. Из тих разлога, улога савремене државе позиционира се између две, међусобно супростављене тенденције, раста демократских потенцијала, и раста 'тоталитаристичких' елемената⁷. Ту су могућа два сценарија. Први, одржавање система

регулације, базираног на интегралном правном поретку, што подразумева диференцијацију циљева и методе управљања и организације. Монополи би све више били искључивани као средство, у први план би избили диференцирани систем регулације ширег спектра. Други, сасвим реалан и другачији сценарио, уколико се продужи криза на глобалном или регионалном плану. У таквим релацијама, због глобалних проблема било економског, социјалног, демографског или еколошког карактера, могуће је да се све што је напред наведено не би реализовало, због чега би се држава оријентисала на старе методе регулације: ограничења, забране, наредбе и друге врсте принуде. Наведена два сценарија имају директне импликације на улогу планирања: демократско планирање у условима развоја тржишног механизма могуће је само под првим условом, док друга алтернатива скоро да не оставља никакву могућност за развој неке врсте планирања (Пусић, 1989).

Транзиционо планирање се базирало, пре свега, на доношењу развојних стратегија и политика. Примарни задатак развојних политика је обезбеђење одговарајуће стопе привредног раста. Методолошки, она може бити сагледавана кроз пораст БДП по становнику, по куповној моћи и др. Теорије привредног раста су до краја деведесетих прошлог века кључну улогу давале технолошком напретку. Данас је примат дат људском капиталу (хуман капитал). Ендогене теорије раста (насупротив класичним) дају велики значај планирању (кроз координацију развојних политика) и његовом утицају на решавање инфраструктурних проблема, дерегулацију привреде, веће улагање у истраживање и развој, образовне реформе. Сва истраживања показују да државе са слободном тржишном политиком, либерализацијом трговине, заштитом својинских права имају виши ниво људског капитала и виши ниво привредног раста. Наравно, увек треба разликовати раст и развој, који јесу међусобно повезани и испреплетани. Раст није увек и развој, о чему говоре неке димензије раста у транзиционим економијама. Теоријски, утицај развојних политика (планирања) на привредни раст може се посматрати кроз три приступа: (а) тржиште је најбољи регулатор привредних токова, држава треба само да омогућава слободан ток тржишним законитостима (либерални); (б) други приступ подразумева активну улогу

⁴ Пусић, *Друштвена регулација*, 1989, стр. 328.

⁵ *Planning in the Public Domain*, 1987, стр. 38-40.

⁶ Allmendinger, *Planning Theory*, 2002.

⁷ Capra, *Communicative Planning Theory*, 1994.

државе (неокејнизајанци); и (в) плански, држава замењује тржишни механизам. Савремени трендови глобализације, интернационализације, регионализације и информационих система захтевају нову модификовану улогу државе. Генерално, развојна улога државе је пред новим изазовима. На некада сувереним подручјима, класичан јавни сектор, држава се повлачи (кроз либерализацију цена), док на другим се њене функције шире. Сведоци смо да најразвијеније економије света 'подржављују' своје економије да би смањили негативне ефекте светске економске кризе. Са развојног аспекта транзиционих економија примаран задатак је институционално усклађивање развојних политика.

У изградњи нових парадигми планирања бити потребне многе иновације, да би се превладале основне контраверзе, међу којима су кључна питања: (1) основне улоге, циља и концепције планирања, (2) садржаја и форме планирања, (3) метода и техника, (4) процеса припремања, доношења и спровођења одлука, (5) међусекторске, унутаррегионалне и међурегионалне координације.

Круцијална питања која траже одговоре су, свакако, и: (1) начин разрешавања конфликта, (2) улога вођа, (3) неравнотежа у расподели економске и социјалне моћи, (4) систем политичког одлучивања који би помирио и задовољио индивидуални и јавни интерес, (5) институционални и организациони аранжмани у складу са процесом глобализације, односно минимизовање негативних последица.

Имајући у виду могуће директне и индиректне ефекте Светске економске кризе на модел планирања, могу се извући неколико теза:

- **значај планирања у будућности ће расти.** Недостатак бројних ресурса само ће повећати значај планирања као развојног инструмента. Вероватније најбоље могућности за планирање су у правцу друштвеног управљања у јавном сектору. Позитивни импулси могу доћи и из процеса 'подстицања грађанских иницијатива';
- **приоритет ће имати стратешко (развојно) планирање,** како због ублажавања негативних ефеката светске економске кризе, тако и због пораста значаја екологије и планирања одрживог раста, али и због

потреба планских власти на разним нивоима управљања и локалних заједница за већом сигурношћу у условима неконтролисаног раста и његових негативних последица. Стратешко планирање ће интегрисати економско и регионално планирање, укључујући све више социјалну и еколошку компоненту. Интегративну улогу имаће регионални развојни планови. Највише се очекује од синтезног **регионалног одрживог развоја. Овај концепт се не може реализовати без планирања,** чиме планирање ће добити нову развојну улогу;

- најтежи задатак регионалног развојног планирања ће представљати **интеграција између сектора (привредних и непривредних) и региона,** посматраних кроз призму 'trade-off';
- у моделу стратешког планирања све више долази до изражаја **комуникацијски аспекти секторског и регионалног карактера;**
- неминовно, модел регионалног развојног планирања афирмисаће принцип **'селективности, дискреционе контроле и усмеравања'.** Планови ће се концентрисати све више само на оне области које не могу да реше други регулациони механизми;
- **све више ће расти значај партнерства између приватног и јавног сектора,** јер једна од последица периода дерегулације је да интервенције јавних власти не морају бити једини извор легитимитета планирања;
- регионално развојно планирање афирмисаће **развојне пројекте** и програме;
- успешност планирања ће све више зависити од **координације свих актера, спровођења планских одлука, оцене (евалуације) и спровођења планских одлука.**

Табела 34: Промене парадигме регионалне политике

Критеријум	Класична	Модерна
Теоријска основа	Локацијска теорија: кључни фактори развоја су производни трошкови и расположивост радне снаге	Теорије регије: кључни фактори су иновацијско друштво, мреже, кластери
Показатељи политике		
<i>Намена</i>	Једнакост или ефикасност	Једнакост и ефикасност
<i>Циљ</i>	Нова радна места, нове инвестиције	Повећана конкурентност (предузетништво, иновације, знање)
<i>Обим активности</i>	Узан	Широк
<i>Начин деловања</i>	Реактиван, пројектно заснован	Проактиван, стратешки
Структура политике		
<i>Округ</i>	Окрузи са проблемима	Сви региони (окрузи)
<i>Аналитичка основа</i>	Показатељи	SWOT анализа регије, регионални преглед
<i>Кључни инструменти</i>	Подстицаји	Развојни програм
<i>Кључна активност</i>	Помоћ предузећима, базичне инфраструктуре	Пословно окружење, мека инфраструктура
Организација		
<i>Начин деловања политике</i>	Централизовано (top-down)	Колективно - партнерско
<i>Кључна институција</i>	Централна област	Регијска област
<i>Партнери</i>	Нема	Локалне власти, НВО, социјални партнери
<i>Администрација</i>	Једноставна / рационална	Комплексна / развојна
<i>Избор пројекта</i>	Унутрашњи	Партиципативан
<i>Временски рок</i>	Нема	Дугорочна перспектива
Вредновање/ Оцена		
<i>Временски период</i>	Финално (ex-post)	Претходни, средњи, финални
<i>Резултати</i>	Мерљиви	Тешко мерљиви, пре свега, краткорочно

Извор: Савремени предузетнички приступ локалном/регионалном развоју, РСМГ, 2004.

3. Регионализација, децентрализација и полицентричан регионални развој

Основни налаз: *Полазећи од вишеструког демократског значења децентрализације, посебно регионализације као једног од њених облика, успостављање таквог унутрашњег уређења несумњиво обезбеђује вишеструке предности.*

Појам и смисао регионализације

У светској теорији и пракси опште је прихваћено мишљење да се већа ефикасност спровођења политике регионалног развоја и планирања обезбеђује кроз хијерархијски издиференциране системе одлучивања. Тиме се омогућава активно укључивање регионалних, локалних органа, институција и економских субјеката у процес планирања, координације и реализације.

Регионализација, као поступак стављања у функцију региона, у том смислу представља инструмент управљања државом, а потом, инструмент за контролу и успостављање равнотеже регионалних развојних диспаратитета. У ширем смислу, регионализација представља инструмент управљања државним ресурсима (природним, културним, економским, демографским), а затим инструмент за интеррегионалну алокацију ресурса.⁸

Из досадашњих искустава бројних земаља у покушају поделе земље на регионе, постоје различита схватања појма регионализације. Заједничко за све јесте да се регионализација састоји у подели једне државе на различите регионе за различите сврхе (политичке, управне, економске, планско-функционалне). Регион се јавља као полазна основа регионализације државе уз помоћ одређених критеријума и за јасно дефинисану сврху. Основни смисао и сврха успостављања регионализације огледа се у:

- смањење диспропорција, односно, некада у економској структури између различитих подручја/региона;
- усмеравање процеса урбанизације и успостављање квалитетног развоја села;

- комплетирању инфраструктурних објеката и објеката друштвеног стандарда као једне од основних претпоставки ефикаснијег управљања развојем и простором;
- смањењу квантитативних и квалитативних несклада у демографској структури; и
- успостављању демократског система учешћа у управљању развојем.

У мноштву разних облика регионализма могуће је издвојити три најосновнија облика:

- **планска регионализација;** плански региони представљају инструменте за остваривање одређених циљева у различитим областима планирања: економско, просторно, енвајронментално, саобраћајно и др. Концепт планског регионализма не претпоставља креирање нових територијалних целина, већ се базира на постојећим политичко-територијалним поделама заснованим на економским, просторним, социјалним, еколошким и другим критеријумима. Регионализам никако не треба мешати са територијалном децентрализацијом, већ га треба посматрати као технику за остваривање веће ефикасности у оквиру централне управе. Он представља глобалну политику целе земље, а региони се утврђују преко националних планова. Овакав тип регионализма, у којем је наглашено ублажавање регионалних диспропорција, карактеристика су регионалних политика Грчке, Немачке, Шведске, Финске, Данске и Холандије.
- **административна регионализација (управна);** развој и спровођење техника планирања и регионалне политике на националном нивоу довеле су до потребе регионализације и редефинисања органа јавне управе на регионалном нивоу и њиховој адаптацији новим развојним процесима. Институције централне јавне управе у циљу адекватног спровођења развојних планова морале су да се адаптирају у регионе. Сваки административни регионализам подстиче процесе супротне концентрацији и доводи до успостављања разних форми функционалне децентрализације од стране централне управе према регионима, креирањем јавних институција или корпорација за регионални развој.⁹

⁸ Проф. др Борислав Стојков, *Друштвени и привредни значај регионализације Србије*, зборник, Географски институт „Јован Цвијић” САНУ, Београд, 1997.

⁹ Најбољи пример је у Француској, код реорганизације и креирања дистрикта Париза. Од формирања дистрикта

Француска и Велика Британија представљају земље са најизраженијом административном регионализацијом, у којима су створени региони у циљу бољег привредног и социјалног планирања, али без признавања било каквих аутономних политичких права тим јединицама. Устав Француске не укључује регионе у територијалне колективитете Републике.

- **политичка регионализација;** политички регионализам подразумева демократско учешће у регионалној управи, односно, постојање једне регионалне скупштине са регуларним овлашћењима и једну изборну регионалну владу, коју не именује орган на централном нивоу. Овај облик регионализације подразумева формирање територијалних колективитета на регионалном нивоу са органима изабраним непосредним гласањем од стране народа. То значи да без демократског представништва нема политичке регионализације ни територијалне децентрализације, већ се може говорити о административној регионализацији, а највише о функционалној децентрализацији у односу на регион. Политичка регионализација представља форму опште регионализације интермедијалних 'територијалних колективитета' државе. Примере политичко-територијалне регионализације налазимо у регионалним државама: Италији (региони су јавна тела, снабдевена пуном политичком аутономијом) и Шпанији (региони су аутономне заједнице са политичким законодавством и другим овлашћењима); Португалији (два острва имају положај регионалних заједница).

Један од основних проблема при извођењу регионализације представља избор критеријума за одређивање величине и граница региона. Границе региона не могу се дефинисати на основу само једног критеријума, већ комбинацијом више различитих (демографски, историјски, географски, економски, етнички). Избор и идентификација критеријума зависи од расположивости статистичких података.

Париза (1959), преко његове реорганизације у регион Париза (1964), Париз је био организован као јавна установа, којом су управљали функционери именовани од стране централне управе.

Децентрализација функција - услов унапређења регионалног развоја

Спровођење и изводљивост децентрализације зависе од друштвених услова, од фактора утицаја и од политичке воље да се промени институционални систем. Децентрализована регионализација представља процес чији је циљ формирање целина, као што су покрајине/регије/подручја. Они могу настати на више начина. Најприроднији начин био би спонтано формирање регије на основу њених специфичности и функционалне везаности друштва за географско подручје. Међутим, такав начин је у стварности редак. Чешће долази до успостављања подручја по одлуци централних власти (нормативни регион, покрајина), при чему су регије оруђе за спровођење државне политике. Тако конципирана регионализација представља инструмент за правну легализацију и друштвену легитимацију регионализма, као и инструмент за остваривање циљева регионалног развоја државе. Она представља средство за развојну, просторну, социјалну и културну поделу државног простора ради:

- оптималне територијалне поделе рада;
- функционалне интервенције државе при стварању бољих и равноправних могућности за деловање тржишних механизма;
- саморазвоја локалних и регионалних заједница које се заснивају на самоиницијативности, самоорганизовању и самоуправљању локалним и регионалним факторима развоја;
- осмишљеног газдовања природним ресурсима и развојним потенцијалима.

Фактори за одређивање оптималне величине и врста децентрализованих јединица су бројност популације (децентрализација ће бити успешнија у насељеним земљама у којима су јединице другог степена популационо веће него многе мале земље) и величина територије (у великим земаљама, уколико су комуникације отежане, децентрализација је пожељнија него у малим земљама). С обзиром на изводљивост њихове децентрализације различите службе подручних јединица имају различити третман. Послови који би требало да се децентрализују рангирају се с обзиром на: (а) степен екстерности њиховог дејства; (б) степен наплативости вршења службе; и (в) степен техничке сложености обављања службе

(техничке и менаџерске вештине потребне за њихово обављање).

Водећи рачуна о наведеним параметрима, најмање погодни за децентрализацију су изградња путева, санитарни послови, железнице, производња и пренос електричне енергије, а најпогоднији скупљање смећа, урбани транспорт, дистрибуција воде и чишћење улица. Ако се посматрају појединачне функције унутар сваке службе, онда би за планирање инвестиција најпогоднији извршилац била држава, за избор инвестиције децентрализована јединица, за изградњу објеката најпогоднији извршилац је приватни сектор, за употребу и регулацију објеката, као и за одржавање објеката децентрализована јединица, док је за надзор и контролу вршења службе најпогоднији извршилац држава. *Закључак који се може извести је да истовремено ангажовање свих нивоа власти у пружању услуга кључ успешне децентрализације.*¹⁰

Политичка воља је, дакле, одлучујућа за почетак децентрализације, а сам процес може одлучујуће да утуче на преображај централизованог конципираног институционалног система. Неопходно је изабрати комбинацију историјских узора и скорашњих искустава и, пре свега, планских (развојних) регија које никада нису до краја успостављене, а које су додатно подстакнуте (пре)уском локалном политичком иницијативом. Велики број локалних иницијатива подстиче бојазан да може доћи до територијалног 'распада' регионализма. Када нема воље за успостављање децентрализације, нема ни снаге за афирмацију заједничких национално-економских интереса. Зато у многим земљама настојања да се успостави други степен локалне самоуправе трају више деценија.

Разлози за регионализацију нису једнозначни, а образлажу се следећим аргументима:

- регија омогућава рашчлањено исказивање активности популације;
- регија представља средство за спречавање развојних конфликта, јер централизација подстиче неравномеран развој;

- локалне заједнице нису дорасле задацима повезаним са заједничком сарадњом;
- без међунивоа локални ниво не може бити одговарајући преговарач са централном влашћу;
- међуопштинско повезивање је важан чинилац привредног развоја;
- региони су најадекватнији облици територијалне заједнице за имплементацију прекограничне сарадње.

Децентрализована регионализација није сама себи сврха. Предност децентрализације је у конкретнијем познавању услова за мерење потреба становништва у односу на оне које различитим социјалним и друштвеним групама може да понуди држава. Дакле, децентрализација је инструмент који у контексту социјално-економског развоја може да убрза, али и кочи одређене сегменте друштвеног развоја. Регионална прерасподела ресурса утиче на могућност било централне било децентрализоване контроле. Ако је економска база државних прихода концентрисана на регионалном нивоу, онда је централистичка власт транспарентнија него тамо где је привредна моћ децентрализована.

Историјски, политички, привредни и просторни услови за увођење децентрализованог политичког и административног система у Србији нису у потпуности испуњени. Ни децентрализација сама по себи још није никакав допринос унапређењу развоја уз истовремено смањивање регионалних диспаритета. Децентрализована контрола ресурса под одређеним друштвеним условима, као што су нпр. неразвијеност, осиромашење, пропадање природних ресурса ..., може и да заоштри конфликте. Инструменти за превазилажење стања повезани су са финансијском равнотежом, децентрализацијом расположивих капацитета, хоризонталном координацијом и партиципацијом. Упоредо са регионализацијом обично се одвија и процес деволуције власти, али у смислу партнерског односа и супсидијарности. Полазећи од полицентричног система могао би се затим формирати мрежни концепт управљања који би, с једне стране, онемогућавао било какву централизацију а, с друге стране, успоставио могућности за складан регионални развој.

¹⁰ мр Дејан Вучетић, *Терминологија и вредности децентрализације*, НАЛЕД, 2007.

Значај регионалног нивоа за регионални развој

Развој нових производних, информационих и комуникационих технологија омогућио је предузећима изградњу нових организационих облика процеса рада између сектора/грана и унутар њих. Техничке иновације, пре свега у области микроелектронике, омогућиле су просторну дисперзију производних система и тиме формирање мрежне организационе структуре. Основни принципи производње постали су флексибилност и децентрализација; масовну производњу замењује разноврсност. Мења се потражња радне снаге, при чему долази до флексибилности радног времена, индивидуализације радног места (рад код куће), запошљавање на одређено време. Све више у први план долази рад у пројектном тиму. До изражаја долазе комплексно знање и индивидуалне способности.

Промене околности по преласку у постиндустријско друштво условиле су и потребе за новим стратегијама регионалне политике. Посебна пажња огледа се у привреди која се све више повезује на регионалном нивоу. На културном и политичком нивоу значај регија огледа се у регионализима и оснаженом регионалном идентитету. Све чешћа примена регионалног нивоа заснива се на три темеља:

- конкуренција међу регијама приморава општине на заједничко деловање; истовремено, бројни заједнички задаци изискују интензивирање међуопштинске сарадње;
- регионализам и регионални идентитет добијају на значају као мотивациона компонента уз помоћ слогана 'помоћ за самопомоћ'; то је у складу са концептом просторне политике и јачања ендогених потенцијала, при чему, регионални актери имају важну улогу;
- флексибилна специјализација предузећа, као нови тип рационализације, односи се на избор локације у регијама које су способне да обезбеђују производњу *just in time* уз повезаност са испоручиоцима полупроизвода.¹¹

Сви ови фактори утичу на то да регионални ниво постаје све значајнији за привредни развој. Промена перспектива заснива се на спознаји да је привредна развијеност регија основ за остваривање националних привредних циљева. Тако држава зависи и од регионалних ресурса и њихове привредне структуре, што укључује и њене социјалне и културне квалитете. Нове околности унапређивања регионалног развоја на нивоу региона одражавају се и у три међусобно повезане варијанте: (1) ендегеном, (2) кооперативном и (3) полицентричном регионалном развоју.

(1) **Ендегени регионални развој.** Највећу препреку представљају знатне разлике у степену регионалне развијености, што је последица утицаја међусобно неусклађених секторских политика на друштвена догађања. Под уравнотеженим и трајним развојем подразумевамо привредни развој по мери животне средине, који будућим генерацијама оставља сачуване природне ресурсе уз помоћ одрживог друштвеног развоја. Ендегенација регионалног развоја биће спроведена посебно путем афирмације регионалних центара од националног значаја, где се припремају регионални развојни програми и успостављају регионалне институције. Ово захтева 'hardwer'-ску инфраструктуру (транспортне и комуникационе везе, заштиту простора), 'softwear'-ску инфраструктуру (подршка регионалним развојним агенцијама, припрема развојних иницијатива, оцена одрживости простора, ко-ординација саветничких активности, инкубатори, факултети) и адекватну стимулацију (као што су финансијске стимулације, привредне зоне, сертификати о извођењу помоћних активности – тренинг обука, консултације и сл). При том, од посебног је значаја улога села, њихова социјална и економска функција. Општине и рурална подручја треба да сарађују у оквиру регионалних развојних програма. Национални регионални центри служе као снабдевачи становништва социјалном и привредном инфраструктуром и услугама на националном нивоу. Они имају различите и специјализоване понуде услуга и друге врсте активности. Њих, такође, карактерише различитост послова

¹¹ Марјан Равбар, *Фактори регионалног развоја у подели Словеније на покрајине*, 2005, стр. 48.

и велика диференцијација економских активности. По правилу, њихово гравитационо подручје (залеђина) укључује више од 150.000 становника. Развој националних регионалних центара је важна и зато што у случају релевантних политичких одлука, они могу претпоставити улогу центара региона као другог по реду нивоа локалне самоуправе. У контексту европске интеграције, стварање малих региона који немају одговарајуће регионалне центре, могло би негативно утицати на стратешке интересе Србије.

(2) Кооперативни регионални развој.

Привредно слабе општине не могу да прикупе довољна финансијска средства потребна за покретање развоја, а такође, недостају стручни кадрови и координација на локалном нивоу. Стање у области регионалног развоја 1970-их и 1980-их показивало је супротност интереса различитих носилаца развоја због недостатка капитала, квалификоване радне снаге и инфраструктурне опремљености, а од 1990-их надаље све се више опажају тенденције ка кооперацији и заједничком управљању. Кооперација би уз помоћ информација, комуникација и координације требало да даје потенцијална решења за иновационе и развојне проблеме. У тим околностима одсуство институција на регионалном нивоу одражава се на недовољну припремљеност за планирање и израду програма, јер ове институције у бројним случајевима брже и боље припремале развојне програме који садрже специфичности подручја. Осетним тежњама ка централизацији супротстављају се уски локални интереси, што у већини случајева иде на штету свих, и државе и општина.

(3) Полицентричност – нова водећа начела за имплементацију уравнотеженог регионалног развоја.

Појам 'полицентрични развој' у Србији има дужу традицију него у европским документима, јер се афирмисао још почетком седамдесетих година 20. века, док се на европском нивоу први пут појавио тек у *Лајпцишким документу* (1994): *Темељи европске политике просторног развоја*. Правни основ нађен је у *Амстердамском уговору* (1999), у члану 16. -

институционализована 'социјална и територијална сарадња'. Три деценије дуги напори да се уведе полицентрични систем мреже насеља и савремени друштвено-економски процеси, искључују имплементацију централизоване урбане мреже насеља. Зачеци формирања градских регија нуде разноврсне развојне изазове, а последица су различитих облика и степена урбанизације који међусобно на комплементаран начин садејствују. Зато је модел 'плитке' и децентрализоване мреже тзв. сателитских градова, унутар функцијски и гравитационо повезаних градских регија, који се заснива на савременим принципима мрежног повезивања развојних стожера, за Србију реалистичнији и усклађенији са савременим тежњама друштвено-економског и демо-географског развоја. С полицентричним развојем у савременом свету повезано је формирање интегрисаних просторних стратегија уз помоћ урбаних '*кластера*', посебно у пограничним подручјима, унапређење савремених инфраструктурних интеграција на међурегионалном нивоу и јачање привредне кооперације на регионалном нивоу. За уравнотежени регионални развој, с националног аспекта, важно је да привредни развој повећава атрактивност целокупног функционалног подручја и тиме унапређује квалитет живота. Упркос хетерогености подручја и њиховој величини, треба тежити ка децентрализованом концепту мреже градова чија се структура делатности међусобно допуњава. Градови ће се и даље развијати ван постојећих граница својих урбаних подручја.

4. Регионална интеграција у ЕУ

Основни налаз: Процес интеграције Србије у контексту њене европске економске и друштвене будућности огледа се у следећем: могућностима већег извоза, јачању конкуренције, бољем третману запослених, заштити потрошача, слободнијим токовима новца, олакшаном пословању и инвестирању, институционалној изградњи, ефикаснијој држави и бољој регионалној сарадњи.

Регионална интеграција Србије подразумева неколико нивоа међународне сарадње Србије са њеним непосредним и ширим окружењем:

- *прекогранични или трансгранични вид међународне сарадње* обухвата локалне и регионалне територијалне заједнице суседних држава које се простиру уз границу са Србијом и сарађују са нашим пограничним општинама;
- *транснационални или регионални вид сарадње* обухвата територију већег броја држава у оквиру одређене транснационалне области. Овакав облик сарадње подразумева просторе већег броја држава или њихових делова, а да нису ограничени само на локалне или регионалне територијалне јединице које се налазе уз државну границу (Западни Балкан, Југоисточна Европа, Централна Европа, Подунавље, Јадрански регион, Црноморски регион);
- *интеррегионална сарадња* је сарадња удаљених територија, које не морају да су у оквиру истог транснационалног региона.

Кључни услов Србије за остваривање интеграционих простора наше државе у европско окружење представља супранационална регионална сарадња (као један од основних спољнополитичких приоритета Србије), чију окосницу чине *Процес сарадње у Југоисточној Европи и Регионални савет за сарадњу*¹².

¹² Регионални савет за сарадњу почео је са радом 2008. године преузимајући улогу Пакта за стабилност југоисточне Европе. Овај савет обухвата 11 земаља и пројектно усмерава своје активности у шест приоритетних области регионалне сарадње: економски развој, развој инфраструктуре, правосуђе и унутрашњи послови, сектор безбедности, јачање људског потенцијала и парламентарна сарадња. Нови концепт регионалне сарадње захтева све активнији однос земаља региона у погледу усмеравања, програмирања, мониторинга, финансирања и кадровских капацитета.

Иако се у Србији процес међународне сарадње одвијао на више начина у претходном периоду 1994-2000 и 2000-2006 године (путем пројеката Interreg-a, из фонда CARDS и сл.), Србија је тек потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању потврдила статус потенцијалног кандидата за улазак у ЕУ и приступ фондовима за међународну регионалну сарадњу. Статусом кандидата, држава преузима обавезу да усвоји Acquis Communautaire (AC) који се односи на структурне инструменте кохезионе политике ЕУ, којима се дефинишу начела, институције, инструменти и процедуре употребе структурних инструмената. То се, пре свега, односи на изградњу децентрализованог система имплементације фондова ЕУ¹³.

Такође, земље кандидати су у обавези да уведу NUTS класификацију, која служи за прикупљање статистичких података на нивоу статистичких региона, на основу којих се врши дефинисање одговарајућих регионалних индикатора неопходних за праћење и анализирање регионалних диспропорција и класификацију региона за коришћење финансијских средстава из структурних фондова ЕУ. Законом о регионалном развоју (Сл. гласник 51/09) одређени су региони и области¹⁴ као функционалне територијалне јединице за планирање и спровођење политике регионалног развоја. Регион се састоји од једне или више области у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица по стандардима ЕУ на нивоу 2 (NUTS-2), а област у складу са NUTS-3. На регионалну развојну

¹³ Према одредбама Уредбе Европске комисије о коришћењу IPA средстава, процес децентрализације управљања фондовима у претприступном периоду односи се само на поделу надлежности између Европске комисије и Владе земље кориснице средстава, али не и на даљу децентрализацију надлежности у управљању фондовима ЕУ унутар земље кориснице. Међутим, чим земља постане чланица ЕУ надлежности у управљању фондовима могу бити даље децентрализоване у оквиру државе уз испуњење кључног услова да постоји административна способност за обављање наведених послова на регионалном нивоу. Уколико не постоји изграђена административна способност на регионалном нивоу, управљање средствима структурних фондова остаје на нивоу централне власти.

¹⁴ За потребе регионалног развоја одређено је седам региона: регион Војводине, Београдски регион, Западни регион, Источни регион, Централни регион, Јужни регион и регион Косова и Метохије. Влада, на предлог органа надлежног за послове статистике, одређује јединице локалне самоуправе и градске општине које чине област, као и називе тих области.

политику индиректан ефекат имаће и прилагођавање Србије ЕУ у областима државне помоћи, конкурентности и увођења система регионалне статистике.

Основни циљ регионалне интеграције Србије у шире окружење је постизање изbalансираног и одрживог социо-економског развоја и смањење унутаррегионалних разлика, кроз поспешивање различитих видова регионалне међународне сарадње и имплементацијом одредби међународних стратешких докумената.

Процес интеграције Србије у Европску унију

Србија је постала део европских интеграционих процеса практично тек крајем 2000, када је као једна од република СРЈ постала део Процеса стабилизације и придруживања. Од наредне године постале су јој доступне све мере и инструменти овог процеса, иако је одлука о отварању преговора о стабилизацији и придруживању донета тек 2005, након прихватања принципа 'двоструког колосека' са државном заједницом Србија и Црна Гора. После заустављања преговора од стране Европске комисије 2006. године, преговори су обновљени 2007. и исте године успешно окончани парафирањем Споразума о стабилизацији и придруживању. Споразум о стабилизацији и придруживању је званично потписан 29.04.2008. у **Луксембургу**, а Народна скупштина Републике Србије након неколико месеци ратификовала је ССП и Прелазни трговински споразум (Сл. гласник РС 83/08). На овај начин Србија је ушла у нову фазу односа са ЕУ, односно по први пут односи са ЕУ се заснивају на уговорној бази, Србија постаје држава придружена ЕУ са обавезом на постепено усклађивање законодавства правним тековинама ЕУ и његову доследну примену. Србија је у обавези да припреми Програм за спровођење обавеза из ССП у договору са Европском комисијом, чија имплементација ће бити праћена од стране ЕУ.

Паралелно са преговорима о ССП, текле су активности Србије у вези са процесом интеграције. Парламент Србије усвојио је 2004. године Резолуцију о придруживању Европској унији (Сл.гласник 112/04), којом се истиче да је стратешко опредељење Србије чланство у Европској унији. Следеће године Влада Србије усвојила је Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, која је обухватила све активности које Србија треба да предузме у свим секторима друштва, политике и права, како би до 2012. године била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у ЕУ.

Иако без правне обавезе, наша држава је од 2004. започела процес хармонизације националног

права са комунитарним правом, а сваке године је усвајала свој Акциони план за хармонизацију. Такође, од 2006. израђује се Акциони план изградње капацитета за процесе европске интеграције Србије са административним и институционалним капацитетима неопходним за вођење хармонизованих закона и остваривање других приоритета у процесу европске интеграције Србије.

У циљу даљих активности у процесу интегрисања у ЕУ, Србија је припремила свеобухватни документ Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ - НПИ, који мења неколико других докумената. НПИ утврђује не само обавезе које се тичу преношења *acquis communautaire (AC)* у домаћи правни систем, већ и задатке који се морају спроводити у циљу испуњавања политичких и економских критеријума приступања. Нарочита пажња је посвећења административним капацитетима и буџетским ресурсима који су неопходни да би се пренеле одредбе *AC* у домаће законодавство и доследно спровеле планиране реформе. *НПИ дефинише развојне и стратешке циљеве као и политике, реформе и мере неопходне за њихову реализацију.* Документ обухвата период од 01.01.2008-31.12.2012. а активности су подељене на *краткорочне* (до краја 2009.) и *средњорочне* (период од три до пет година). Састоји се од шест поглавља: политички критеријуми, економски критеријуми, способност преузимања обавеза које доноси чланство, административни и правосудни капацитети, припрема националне верзије *AC* и финансијске потребе и буџетска средства.

Добијање статуса кандидата зависи од оцене Европске комисије о спремности Србије да отпочне преговоре о чланству у ЕУ.

Као најзначајнији потенцијали регионалне интеграције Србије истичу се:

- *повољан саобраћајно-географски положај.* Преко транзитног саобраћајног положаја на коридорима 7 и 10, Србија у ширем европском контексту има значај у повезивању Западне и Централне Европе са Југоисточном Европом и Блиским истоком. Осим тога, Србија добија све већи транзитно-енергетски положај, који подразумева висок степен политичке стабилности и енергетске сигурности ради несметане дистрибуције енергената;
- *измењен геостратешки положај неразвијених и граничних подручја Србије* након два последња проширења ЕУ 2004. и 2007. Нарочито су у повољној позицији погранична подручја која се граниче са чланицама ЕУ, јер се захваљујући

очекиваном већем инвестиционом приливу омогућава брже укључивање ових подручја у европске интеграционе процесе;

- *већи део пограничних подручја чине значајни европски речни токови (Дунав, затим Сава, Тиса, Дрина) или планински масиви (Стара планина), који су већ укључени у бројне пројекте са регионима држава чланица или држава кандидатима;*
- *повољни и разноврсни природни потенцијали, очувана животна средина и бројна међународно заштићена природна добра (Лудашко језеро, Обедска бара, Стари Бегеј-Царска бара, Слано Копово, Голија-Студеница) пружају одличну основу за различите видове међународне сарадње;*
- *етничко-културна разноликост представља основу за даљи динамичнији регионални развој у контексту европских интеграција.*

Спектар активности и мера, који путем регионалне и прекограничне сарадње може остварити значајне развојне ефекте, је велики:

- развој предузетништва, малих и средњих предузећа;
- усвајање и примена стандарда (ISO, EC, HACCP);
- побољшање конкурентности привредних и руралних ресурса;
- промоција урбаног и руралног развоја;
- развој туризма, укључујући и стварање регионалног туристичког идентитета пограничне области као туристичке дестинације;
- стварање интегрисаног тржишта рада и развој заједничких иницијатива при запошљавању;
- заштита животне средине и реаговање у ванредним ситуацијама, као и заједничка улагања у обновљиве изворе енергије;
- развој инфраструктуре од прекограничног значаја;
- развој сарадње на подручју истраживања, технолошког развоја, едукације, културе, здравства, образовања, спорта и цивилне заштите;
- сарадња између грађана и институција;
- заштита права мањина и промоција и развој људских и грађанских права и вредности цивилног друштва;
- заједничка борба против прекограничног криминала и тероризма;

- техничка подршка (руковођење програмом и спровођење, студије изводљивости током припреме већих прекограничних пројеката, информисање, публицитет и евалуација).

У циљу остваривања брже и успешније регионалне интеграције у ЕУ као приоритетне активности Србије издвајају се:

- наставак активности на испуњавању обавеза у вези са усклађивањем законодавства са комунитарним правом;
- наставак реализације већ потписаних програма прекограничне и транснационалне сарадње и даља подршка повезивању локалних и регионалних нивоа власти са државама у непосредном и ширем окружењу у различитим областима (економске, социјалне и институционалне сарадње, инфраструктуре, природних система, животне средине, културних вредности);
- јачање постојећих структура за управљање програмима прекограничне сарадње преко државних, регионалних и локалних приоритета за прекограничну сарадњу;
- усвајање и примена прописа, стратешких документа, стандарда и принципа ЕУ из области регионалног развоја, прекограничне и транснационалне сарадње. Важно је ратификовати *Мадридску конвенцију*, с обзиром на потенцијалне инструменте којима се омогућава дугорочна и планирана сарадња са прекограничним партнерима и већи развојни ефекти;
- дефинисање надлежности региона и области (односно NUTS 2 и NUTS 3 нивоа) за послове међународне регионалне сарадње;
- успостављање децентрализованог система управљања фондовима ЕУ подразумева јачање институционалних капацитета свих актера регионалног развоја и обуку кадрова у погледу стицања знања из области коришћења средстава ЕУ фондова;
- функционална и фискална децентрализација, у циљу јачања капацитета локалне самоуправе и омогућавања локалним самоуправама квалитетније обављање послова из њихове надлежности, а посебно активности које су усмерене на локални економски развој.

Литература

- Anand, S. and Sen, A. 1994. "Sustainable Human Development: Concepts and Priorities". Occasional Paper 8, UNDP, New York.
- Angeriz, Alvaro, John McCombie, and Mark Roberts. 2008. "New Estimates of Returns to Scale and Spatial Spillovers for EU Regional Manufacturing". 1986-2002. *International Regional Science Review* 31 (1): 62-87.
- Асоцијација за европске интеграције. 2007. *Путоказ*. Београд.
- Bergstrand, Jeffrey H. 2006. "Regional Integration as a Development Strategy". Paper presented at The New Regionalism: Progress, Setbacks, and Challenges, Washington, DC.
- Ваџић, Зоран, Бошко Мијатовић, Александар Симић и Зорица Радовић. 2003. *Регионализација Србије*. Центар за либерално-демократске студије (ЦЛДС). Београд.
- Влада Републике Србије. 2007. *Други извештај о имплементацији стратегије за смањење сиромаштва у Србији*, Београд.
- Влада Републике Србије. 2009. *Праћење друштвене укључености у Србији*. Кабинет потпредседника за европске интеграције, Београд.
- Влада Републике Србије. 2007. *Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2012*, Службени гласник Републике Србије, број 21.
- Влада Републике Србије. 2007. *Стратегија дугорочног економског развоја југа Србије општина Прешево, Бујановац и Медвеђа*. Службени гласник Републике Србије број 21/2007.
- Влада Републике Србије. 2007. *Стратегија дугорочног економског развоја српске заједнице на Косову и Метохији*. Службени гласник Републике Србије број 21/2007.
- Вучетић, Дејан. 2007. „Терминологија и вредности децентрализације”. часопис НАЛЕД бр. 15.
- Глас, Миодраг. 2002. „Савремени предузетнички приступ локалном/регионалном развоју.” Министарство за gospodarство. PCMG - Pospeševalni Center za Malo Gospodarstvo. Stability Pact for South-Eastern Europe, Gea Colledge, Љубљана.
- Деветаковић, Стеван. 2003. „Економска регионализација Србије”. Међународни научни скуп: Регионални развој и демографски токови балканских земаља, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш.
- Dillinger, William. 2007. "Poverty and Regional Development in Eastern Europe and Central Asia." Working Paper 118, World Bank, Washington, DC.
- European Commission. 2007. *Growing Regions, Growing Europe*, Brussels: European Communities.
- Јакопин, Едвард. 2005. „Регионалне неравнотежности као лимитирајући фактор развоја Србије”. Копаоник, Саветовање економиста Србије (СЕС).
- Јакопин, Едвард. 2007. „Стратешки приступ регионалном развоју Србије”. Међународни научни скуп: Раст институционалног капацитета и инвестиционих могућности: главни изазови за Србију у 2007, СЕС, Копаоник.
- Јакопин, Едвард. 2008. "Human Development in Southeast Europe" 12th EADI General Conference, Geneva /www.gc2008.net/.
- Јакопин, Едвард и Јуриј Бајец. 2009. „Изазови индустријског развоја Србије: макроекономски контекст”. СЕС, Београд.
- Матковић, Гордана. 2005. "Overview of Poverty and Social Exclusion in the Western Balkans", Тирана.
- Милановић, Б. 2007. *Два лица глобализације*, Архипелаг, Београд.
- Михаиловић, Коста. 1970. *Неразвијена подручја Југославије*. Економски институт, Београд.
- Равбар, Марјан. 2005. „Фактори регионалног развоја у подели Словеније”. Урад за макроекономске анализе. ИВ ревија 1-2/2005: 34-49. Љубљана.
- Републички завод за развој. 2008. *Конкурентност привреде Србије*. Београд.
- Републички завод за развој. 2007. *Анализа хуманог развоја Србије*. Београд.
- Републички завод за развој. 2009. *Извештај о развоју Србије 2008*. Београд. <http://www.razvoj.gov.rs>.
- Стојков, Борислав. 2004. „Стратешко планирање (просторног) развоја у Европи и Србији”. *Стратешки оквир за одрживи развој Србије*. ИАУС. Београд.
- Хорат, Бранко. 2007. „Функције планирања”, *Динамичан економски развој*, Европски центар за мир и развој. Универзитет за мир Уједињених нација. Београд, 91-97.
- The World Bank. 2005. *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington. DC..
- The World Bank. 2008. *Western Balkan Integration and the EU*. Washington DC.
- The World Bank. 2009. *World Development Report: Reshaping economic geography*. Washington, DC.
- UNDP. 2008. *Извештај о хуманом развоју Србија 2008 - Регионална сарадња*. Београд.

Списак табела, графикана и карата

Табеле

Табела 1: Комунална опремљеност.....	19
Табела 2: Структурни димензиони индекси хуманог развоја (HDI) 2007.....	24
Табела 3: Регионални аспект сиромаштва.....	24
Табела 4: Индикатори пословања.....	30
Табела 5: Пословање приватизованих предузећа (раст/пад) 2002-2008.....	32
Табела 6: Учешће приватизованих предузећа у укупној привреди 2008.....	33
Табела 7: Учешће приватизованих предузећа у укупној привреди (раст/пад) 2002-2008.....	34
Табела 8: Сектори привреде са позитивним нето финансијским резултатом 2008.....	35
Табела 9: Региони – губиташи привреде Србије 2008.....	36
Табела 10: Извоз по становнику (у еврима).....	39
Табела 11: Пословање предузећа по окрузима.....	42
Табела 12: Економско-финансијски индикатори пословања ММПП по окрузима 2008.....	47
Табела 13: Извори подстицајне политике Србије.....	54
Табела 14: Одобрена средства Фонда 2001-2008.....	55
Табела 15: Просторни индикатори развијености региона Србије (NUTS-2) 2008.....	61
Табела 16: Региони Србије 2008.....	62
Табела 17: Структура реалног сектора привреде Србије по регионима 2008.....	63
Табела 18: Структура БДВ по секторима региона 2008.....	64
Табела 19: Области (окрузи) Србије 2008.....	73
Табела 20: Општине са највећим и најмањим зарадама по становнику 2008.....	74
Табела 21: Општине Србије 2008.....	75
Табела 22: Неразвијено подручје (НПП) 2008.....	77
Табела 23: Девестирано подручје.....	78
Табела 24: Нивои примене појединих инструмената регионалне политике.....	89
Табела 25: NUTS класификација земаља чланица ЕУ.....	90
Табела 26: Програми прекограничне сарадње Србије и земаља у окружењу.....	93
Табела 27: Преглед текућих донаторских програма 2007-2009.....	96
Табела 28: Развијеност региона у Европској унији 2007.....	97
Табела 29: Алокација финансијских средстава за регионални развој у новим чланицама 2007-2013.....	98
Табела 30: Кретање индекса БДП/р.с. (PPS) у новим чланицама ЕУ.....	99
Табела 31: Пораст БДП/р.с. (PPS) у периоду 2002-2006, ЕУ-27=100.....	100
Табела 32: Нивои развијености региона у новим чланицама 2006.....	100
Табела 33: Стопа запослености у чланицама ЕУ.....	100
Табела 34: Промене парадигме регионалне политике.....	106

Графикони

Графикон 1: Демографски тренд Србије.....	3
Графикон 2: Негативан природни прираштај Србије.....	4
Графикон 3: Просечне годишње стопе раста становништва.....	5
Графикон 4: Природни и механички прираштај становништва Србије.....	7
Графикон 5: Становништво старо 15 и више година према школској спреми.....	10
Графикон 6: Учешће неписмених у становништву старом 10 и више година 1952-2002.....	12
Графикон 7: Бруто додата вредност по становнику, окрузи 2008.....	14
Графикон 8: Регионално кретање стопе незапослености и БДВ по становнику, окрузи 2008/2004.....	16
Графикон 9: Окрузи на развојној скали, индекси 2008/2004.....	16
Графикон 10: Регионална привредна неравномерност 2008.....	17
Графикон 11: Локални путеви са савременим коловозом 2007.....	18
Графикон 12: Број телефонских прикључака на 100 становника.....	20
Графикон 13: Индекс хуманог развоја Србије 2002-2007.....	22
Графикон 14: Позиционирање округа према вредностима HDI индекса 2007.....	23
Графикон 15: Стопе сиромаштва.....	23
Графикон 16: Учешће приватизованих предузећа у укупној привреди.....	30
Графикон 17: Индикатори пословања приватизованих предузећа.....	31
Графикон 18: Спољнотрговински робни промет Србије.....	38
Графикон 19: Главни српски извозни партнери 2008.....	39
Графикон 20: Остварене инвестиције у нова основна средства 2008.....	43
Графикон 21: Остварене инвестиције у нова основна средства по намени у прерађивачкој индустрији.....	43
Графикон 22: Регионална продуктивност код предузетника, микро и малим предузећима 2008.....	46
Графикон 23: Транзициона запосленост и незапосленост у Србији.....	48
Графикон 24: Регионални коефицијент варијације БДВ по становнику.....	62

Карте

<i>Карта 1: Смањење броја становника у периоду 2002-2008.....</i>	<i>6</i>
<i>Карта 2: Регионална типологија општина према индексу демографских ресурса.....</i>	<i>9</i>
<i>Карта 3: Број становника старих 15 и више година са вишим и високим образовањем.....</i>	<i>11</i>
<i>Карта 4: Образовна структура запослених лица 2009.....</i>	<i>13</i>
<i>Карта 5: Композитни индекс социјалне искључености 2008.....</i>	<i>28</i>
<i>Карта 6: Општине добиташи / губиташи 2008.....</i>	<i>37</i>
<i>Карта 7: Регионална структура извоза 2008.....</i>	<i>40</i>
<i>Карта 8: Регионална учешћа микро и малих предузећа и предузетника у привреди округа 2008.....</i>	<i>45</i>
<i>Карта 9: Стопе незапослености 2008.....</i>	<i>50</i>
<i>Карта 10: Региони Србије.....</i>	<i>60</i>
<i>Карта 11: Регионални БДВ по становнику 2008.....</i>	<i>71</i>
<i>Карта 12: Зараде по становнику – окрузи 2008.....</i>	<i>73</i>
<i>Карта 13: Степен развијености општина 2008.....</i>	<i>75</i>

