



# Prekogranična saradnja instrument razvoja



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

CPES  
CENTAR ZA PRIMENJENE  
EVROPSKE STUDIJE



*Izdavač*

**Fond za otvoreno društvo**

Kneginje Ljubice 14, Beograd

**Centar za primenjene evropske studije**

Kneginje Ljubice 14, Beograd

*Copyright 2009 Fond za otvoreno društvo,*

*Centar za primenjene evropske studije*

*Sva prava su zaštićena*

*Za izdavača*

Jadranka Jelinčić, Fond za otvoreno društvo

Srđan Đurović, Centar za primenjene evropske studije

*Urednici*

Jadranka Jelinčić

Srđan Đurović

*Lektor*

Dejan Mihailović

*Korektor*

Nina Popov

*Tiraž*

300

*Priprema*

Koan studio

*Štampa*

Tipografik plus

ISBN 978-86-82303-36-7 (FOD)

Ova publikacija je realizovana uz finansijsku pomoć Evropske Unije kroz Fond za EU integracije kojim rukovodi Delegacija Evropske komisije u Srbiji, a tehnički realizuje Press Now. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Fonda za otvoreno društvo i Centra za primenjene evropske studije i ne mora da odražava stavove Evropske unije.

# **Prekogranična saradnja, instrument razvoja**

Beograd 2009



# SADRŽAJ

<b>Evropeizacija i razvoj. Primeri tri politike</b>	9
<b>Prekogranična saradnja, instrument razvoja</b>	13
Prethodna razmatranja	15
<b>1. Politika regionalnog razvoja u Srbiji</b>	19
1.1. Nacionalne politike, osetljivost na lokalne potrebe i upotreba sredstava	20
1.2. Institucionalni okvir	22
1.2.1. <i>Institucionalni okvir za vodenje politika ujednačenog regionalnog razvoja na nacionalnom nivou</i>	22
1.2.2. <i>Regionalizacija</i>	26
<b>2. Decentralizacija</b>	29
<b>3. Evropski standardi u oblasti regionalnog razvoja</b>	31
3.1. Zajednička regionalna politika Evropske unije	31
3.2. Prekogranična saradnja kao element zajedničke regionalne politike Evropske unije	32
3.3. Evropski standardi <i>stricto sensu</i>	33
3.4. Komponenta 2 fondova IPA: prekogranična saradnja	36
<b>4. Pretpostavke za korišćenje prekogranične saradnje kao razvojnog instrumenta</b>	39
4.1. Uključenost u prekograničnu saradnju	39
4.2. Instrumenti za efikasno sprovođenje prekogranične saradnje	42
4.3. Kvalitet lokalnih inicijativa i kapaciteti za njihovo sprovođenje	44
<b>5. Efekti nepridruživanja ili usporavanja procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji na socioekonomski razvoj regiona i lokalnih zajednica u Srbiji</b>	47
<b>Preporuke</b>	51

<b>1. Opština Knjaževac: socioekonomski pregled</b>	55
1.1. Potencijali opštine Knjaževac	58
1.2. Finansijske mere i podsticaji za razvoj Knjaževca	59
1.3. Iskustva u prekograničnoj saradnji	63
<b>2. Politika regionalnog razvoja u Srbiji i prekogranična saradnja – geneza, stanje i perspektive</b>	67
2.1. Zakonski i institucionalni okvir politike regionalnog razvoja u Srbiji	68
2.2. Strategije i akcioni planovi u oblasti regionalnog razvoja	73
2.3. Finansijske mere i podsticaji u oblasti regionalnog razvoja	76
2.3.1. <i>Ministarstvo finansija</i>	76
2.3.2. <i>Nacionalni investicioni plan (NIP)</i>	78
2.3.3. <i>Ostali podsticaji</i>	79
2.3.4. <i>Fondovi međunarodne pomoći (EU i bilateralni donatori)</i>	80
2.4. Prekogranična i regionalna saradnja u Republici Srbiji	84
<b>3. Evropske politike u oblasti regionalnog razvoja i prekogranične saradnje</b>	89
3.1. Principi evropskog regionalizma i regionalne saradnje	89
3.2. Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (Madridska konvencija)	90
3.3. Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima	91
3.4. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi	93
3.5. Deklaracija o regionalizmu u Evropi	95
3.6. Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi	97
3.7. Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi	99
3.8. Udruživanje evropskih regiona i njihovo institucionalno predstavljanje na nivou EU	102
3.8.1. <i>Savet opština i regiona Evrope</i> <i>(Council of European Municipalities and Regions – CEMR)</i>	102
3.8.2. <i>Kongres lokalnih i regionalnih vlasti</i> <i>(Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – CLRAE)</i>	102
3.8.3. <i>Komitet regiona Evropske unije</i> <i>(Committee of Regions – CoR)</i>	104
3.8.4. <i>Skupština evropskih regiona</i> <i>(Assembly of European Regions – AER)</i>	106
3.8.5. <i>Asocijacija evropskih pograničnih regiona</i> <i>(Association of European Border Regions – AEBR)</i>	107

<b>4. Regionalna politika Evropske unije</b>	109
4.1. Razlozi za postojanje zajedničke regionalne politike Evropske unije	111
4.2. Istorijski razvoj regionalne politike Evropske unije	112
4.3. Regionalna politika Evropske unije u periodu 2007–2013. godine	115
4.4. Ciljevi i instrumenti kohezivne politike u periodu 2007–2013. godine	117
4.5. Principi regionalne politike Evropske unije	120
4.6. Sprovođenje regionalne politike Evropske unije	122
4.7. Instrumenti regionalne politike Evropske unije	124
4.7.1. <i>Evropski socijalni fond</i>	124
4.7.2. <i>Evropski fond za regionalni razvoj</i>	125
4.7.3. <i>Kohezivni fond</i>	125
4.7.4. <i>Ostali fondovi kohezivne politike</i>	126
4.8. Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica (franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques, NUTS)	127
4.9. Efekti zajedničke regionalne politike Evropske unije: stanje i trendovi	129
4.10. Budućnost kohezivne politike Evropske unije	130
4.11. Programi prekogranične saradnje	132
4.12. Grupisanje teritorijalne saradnje u Evropi (European Grouping of territorial co-operation, EGTC)	133
4.13. Proširenje Evropske unije i prekogranična saradnja	134
4.14. Susjedski programi	135
<b>5. Studija slučaja – efekti primene evropskih politika na primeru opštine Lendava</b>	137
5.1. Iskustva Slovenije u oblasti regionalnog razvoja	137
5.2. Lokalne samouprave u Sloveniji	140
5.3. Prekogranična saradnja u Sloveniji	141
5.4. Iskustva Slovenije u korišćenju fondova Evropske unije	142
5.5. Iskustva opštine Lendava	144
Literatura	148
– Studije, članci, dokumenti	148
– Internet adrese	149
Lista skraćenica	150





# Evropeizacija i razvoj

## Primeri tri politike

Cilj projekta „Šta donosi Evropska unija – studije slučaja o efektima pridruživanja Srbije Evropskoj uniji u oblastima ekologije, poljoprivrede i prekogranične saradnje“ jeste da istraži i da građanima i donosiocima odluka na nacionalnom i lokalnom nivou u Srbiji ukaže da li, na koji način, u kojoj meri i pod kojim uslovima procesi evropeizacije i približavanja Srbije Evropskoj uniji povećavaju izgled Srbije da ubrza svoj razvoj i bolje iskoristi svoje razvojne potencijale. Istraživanja su obavljena u tri oblasti: zaštita čovekove okoline, prekogranična saradnja i poljoprivreda. Istraživanja su rađena na primerima konkretnih lokalnih zajednica primenom metodologije „studija slučaja“, koja omogućava da se lako uoče mogući efekti evropeizacije na primerima iz prakse i u prepoznatljivom okruženju u kojem građani Srbije žive, suočavaju se sa određenim problemima i pokušavaju da ih reše. Navedene tri oblasti odabrane su za istraživanja jer se o njima ili govori kao o bitnom razvojnom resursu, bez obzira na limite za njihovo iskorišćavanje (poljoprivreda), ili bez dovoljnog razumevanja njihove funkcije (prekogranična saradnja), ili bez jasnog uočavanja na koji način i pod kojim uslovima one deluju ograničavajuće ili podsticajno na druge razvojne potencijale (zaštita čovekove okoline) i razvojne resurse.

O *poljoprivredi*, naročito o proizvodnji zdrave hrane, govori se kao o značajnom razvojnom potencijalu zemlje. Istovremeno, zanemaruju se politike ruralnog razvoja koje podrazumevaju razvoj saobraćajne i telekomunikacione infrastrukture, odnosno elektronskih komunikacija, kao uslova da se smanji jaz u kvalitetu života između ruralnih i urbanih područja i time zaustavi trend napuštanja sela. Moderan razvoj poljoprivrede podrazumeva ozbiljna ulaganja u razvoj ljudskog kapitala u ruralnim područjima, značajne intervencije u obrazovnim politikama, stabilne politike prostornog planiranja i unapređivanje uslova za poljoprivrednu proizvodnju, uključujući i dugoročne politike zaštite okoline, čiji ciljevi i rezultati na dobrom delu teritorije Srbije, naročito politike zaštite okoline, ne zavise samo od domaćih (nacionalnih i lokalnih), već i od politika susednih zemalja i njihovih lokalnih zajednica.

*Zaštita čovekove okoline* uslov je za razvoj poljoprivrede, posebno organske, ali i za razvoj turizma o kome se takođe govori kao o bitnom razvojnom resursu Srbije. S druge strane, godine iza nas, ali i sadašnji trenutak, odlikuje činjenica da je ekologija oblast u kojoj se ne može govoriti o ozbiljnijim prodorima u praksi, utemeljenim javnim nacionalnim i lokalnim strategijama i sistematskom sprovođenju strateških pristupa. Osim toga, visoka energetska zavisnost Srbije i raspoređenost industrijskih kapaciteta – velikih zagađivača, na kojima Srbija i dalje

planira i zasniva očekivanja vezana za svoj budući razvoj, i mala ulaganja u zaštitu okoline u raskoraku su sa proklamovanim očekivanjima od razvoja (organske) poljoprivrede i turizma. Politika zaštite čovekove okoline takođe je najtešnje povezana sa politikama razvoja ljudskog kapitala zbog njenog uticaja na javno zdravlje građana Srbije. Konačno, politika zaštite okoline, i sa njom povezani planovi razvoja u drugim industrijskim granama i uslugama, u ogromnoj meri je zavisna od regionalne saradnje na prostoru Zapadnog Balkana, jer ni aerozagađivači, kao ni zagađivači voda i zemljišta, ne poznaju državne granice i zahtevaju koordinirane trans-regionalne politike, ali i visoko usklađene lokalne prekogranične napore.

Konačno, *prekogranična saradnja* između lokalnih zajednica različitih država stvarni je indikator stabilnosti odnosa između susednih zemalja. Kada su u pitanju odnosi među državama koje su nastale iz bivše SFRJ, intenzitet prekogranične saradnje je i pokazatelj normalizacije odnosa posle godina ratnih sukobljavanja, sankcija, prekinutih odnosa i razvoja, ali i otvorenosti granica prema drugim balkanskim državama. Nastankom novih država na području bivše Jugoslavije mnoge opštine koje su se nalazile na nacionalnim putnim pravcima, u središtu nekada formiranih razvojnih regiona unutar jedne zemlje, postale su pogranične opštine čije su magistralne saobraćajnice sada putevi od regionalnog značaja, državne granice bez graničnih prelaza prekinule su slobodnu cirkulaciju ljudi, škole u susednim gradovima, koje su obrazovale kadrove za više opština, postale su inostrane sa potpuno različitim školskim programima. Mada bi mogle, ove škole više ne opslužuju zajedničke obrazovne i razvojne potrebe, a planovi lokalnog ekonomskog razvoja prestali su da uvažavaju interese iza državnih granica. Međutim, upravo je prekogranična saradnja instrument koji treba da otkloni negativne posledice rubne geografske lociranosti određenih područja, naročito onih koja nisu smeštena na velikim putnim transversalima, kao što je to u slučaju Srbije „Koridor 10“, odnosno prekogranična saradnja je uslov za uspešne politike ujednačenog regionalnog razvoja unutar jedne zemlje uz ekonomski proporcionalno, racionalno ulaganje sredstava iz javnih izvora i vođenje lokalnih politika razvoja koje su atraktivne za privatne investitore. Takođe, samo učestvovanje u procesima prekogranične saradnje (čak i kada je ona ispod očekivanja) predstavlja način da se podignu administrativni i kadrovski kapaciteti za lokalni razvoj.

U okviru projekta ukazuje se na evropske standarde i norme koje bi, kada bi bile inkorporisane u domaće politike u datim oblastima, omogućile da se potencijali razvoja u datim oblastima maksimalizuju ili bar optimalizuju. U domaćoj javnosti se o evropskim standardima i normama često, ali neopravdano, misli kao o uslovima i zahtevima koje Evropska unija ekskluzivno nameće Srbiji i to samo u interesu Unije. Međutim, praksa i iskustvo su pokazali da ove standarde i norme treba pre svega razumeti kao putokaze i neku vrstu „recepata“, čije poštovanje i primena, po pravilu, dovode do optimalnih lokalnih razvojnih rezultata. Oni istovremeno omogućavaju i usklađeni razvoj Evropske unije kao jedinstvenog ekonomskog prostora koji zajednički nastupa i učestvuje u globalnim procesima u interesu svojih članica i Unije kao celine. Zbog toga su, uostalom, evropski standardi i norme jednaki za sve zemlje članice. Među državama članicama njihova primena se podrazumeva. Države kandidati i potencijalni kandidati tek treba da ugrade ove standarde i norme u svoje politike, pre svega u sopstvenom interesu, a onda i u interesu Evropske unije kao celine. Zbog toga se u studijama o tri politike koje slede ukazuje i na posledice koje je moguće očekivati ukoliko Srbija ne bi otvorila razvojne perspektive koje joj se nude kroz primenu evropskih standarda i normi, kroz procese evropeizacije i približavanja Evropskoj uniji, a u docnijim fazama i punog članstva u Uniji.

Pod procesima evropeizacije i približavanja Evropskoj uniji u ovom projektu se podrazumeva usvajanje i primena evropskih standarda i normi onako kako su one definisane u kopenhaskoj *Zajedničkoj tekovini*, ali i drugim razvojnim dokumentima EU kao što je pre svega Lisabonska agenda.<sup>1</sup>

Diskutuju se institucionalne i administrativne pretpostavke na nacionalnom i lokalnom nivou. Njih je potrebno ostvariti da bi bilo moguće doneti i efektivno sprovesti domaće nacionalne i lokalne politike koje omogućavaju da se razvojni resursi optimalno iskoriste kroz uspostavljanje čvrstih korelacija između domaćih politika i politike pridruživanja Evropskoj uniji. Jasnom raspodelom nadležnosti i definisanjem administrativnih kapaciteta omogućava se utvrđivanje odgovornosti nacionalnih i lokalnih vlasti i za razvoj, i za procese evropeizacije, i za proces pridruživanja Evropskoj uniji. Tek horizontalna evropeizacija, odnosno učešće lokalnih vlasti u kreiranju nacionalnih politika, te donošenje i sprovođenje lokalnih razvojnih politika u koje su integrisani evropski standardi i norme i njihovo profesionalno sprovođenje na lokalnom nivou – garant su za unapređenje života u svakoj pojedinačnoj lokalnoj zajednici i za ravnomeran rast standarda građana na celoj teritoriji zemlje. Zbog toga, bez obzira na stepen decentralizacije i regionalizacije, razvoj i evropeizacija nisu ekskluzivna nadležnost i odgovornost centralnih vlasti. Horizontalna evropeizacija je pre svega briga i odgovornost lokalnih (samo) uprava i zavisi od njihovog znanja, umešnosti i dobrog upravljanja.

Konačno, kroz tri studije politikâ razmatra se i finansijski aspekt njihovog sprovođenja. S obzirom na to da je Evropska unija zainteresovana za sopstveni harmoničan razvoj, ona raspolaze i određenim fondovima koji su namenjeni utvrđivanju i sprovođenju politika od zajedničkog interesa, kao i izgradnji institucionalnih i administrativnih kapaciteta za njihovu realizaciju. Određena sredstva Unije na raspolaganju su zemljama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima. Vrsta fondova koji stoje na raspolaganju pojedinačnim zemljama, visina sredstava, postupci i način odlučivanja o njihovom korišćenju zavise od statusa jedne zemlje u odnosu na Uniju. Srbija je potencijalni kandidat Evropske unije i za sada joj je Unija kroz sredstva pretpriступne pomoći (*Instruments of Pre-Accession* – IPA) stavila u izgled dve od pet komponenti pretpriступne pomoći: pomoć za tranziciju i izgradnju institucija i za prekograničnu saradnju, u ukupnom iznosu od 1.183.600.000 evra za period od 2007. do 2013. godine. Sa promenom statusa u odnosu na Uniju (sticanje pozicije kandidata, članstvo), vrste pomoći bile bi diversifikovane, a i iznos sredstava uvećan. Bez sredstava pomoći Evropske unije Srbija bi, osim izuzetno, morala da ih obezbedi iz sopstvenih prihoda, što je malo verovatno imajući u vidu dinamiku razvoja i efekte tekuće ekonomske krize na njenu ekonomiju. Drugi mogući izvor jesu klasični kreditni aranžmani koji nesumnjivo poskupljuju razvoj. U pravljenju razvojnih izbora važno je uzeti u razmatranje i činjenicu da je prostor za nova zaduživanja takođe limitiran brzinom razvoja. Praktično, bez pomoći Evropske unije Srbija će znatno teže i znatno skuplje, ekonomski i politički, staviti u funkciju svoje razvojne potencijale i resurse. O tome se, takođe, mora voditi računa prilikom pravljenja razvojnih izbora i predlaganja alternativa proevropskom pravcu razvoja.

Imajući u vidu podeljenu odgovornost za razvoj i efektivnu evropeizaciju, i centralne i lokalne vlasti moraju imati adekvatnu poziciju u procesima planiranja namene za koje će sredstva Ev-

<sup>1</sup> U upotrebi je više naziva za isti dokument: *Acquis communautaire*, Kopenhaska pravila, itd.

ropske unije biti utrošena, a i jedne i druge moraju raspolagati visoko razvijenim administrativnim kapacitetima, odnosno ovlašćenjima za upravljanje sredstvima iz pretpristupne pomoći. Iz toga proizlazi da lokalne vlasti moraju biti uključene u procese kreiranja višegodišnjih indikativnih planova, osnovnog dokumenta kojim se utvrđuje namena za koju će sredstva iz predpristupne pomoći u određenim vremenskim odsecima biti trošena. Pored toga, javne vlasti na oba nivoa moraju raspolagati utemeljenim znanjem i razvijenim umećem za elaboraciju projekata kojima konkurišu za sredstva iz pretpristupne pomoći. Konačno, jednom dobijena sredstva moraju se trošiti namenski i na lako proverljiv način. Pored znanja koja se odnose na upravljanje sredstvima, ovaj zahtev podrazumeva i precizne norme u oblasti javnosti rada vlasti, javnih nabavki, sprečavanja sukoba interesa i izveštavanja o trošenju sredstava iz javnih fondova, zatim funkcionalne mehanizme kontrole trošenja javnih sredstava i, najzad, nezavisno sudstvo koje može efikasno da procesuiri i sankcioniše sve slučajeve eventualne zloupotrebe. To u postojećem institucionalnom aranžmanu podrazumeva profesionalan rad budžetskih inspekcija, nezavisnost i stručnost rada državne revizorske institucije, nezavisnost i efikasnost rada Agencije za borbu protiv korupcije, profesionalnu i stručnu policiju i tužilaštvo i, iznad svega, nezavisno i efikasno sudstvo. To nas vraća na pitanja efikasnih antikorupcijskih politika i politika transparentnosti, odgovornosti i javnog integriteta, što je poseban set normi, uslova, zahteva ili putokaza, u zavisnosti od tumačenja, a koji su integralni deo procesa evropeizacije i koje Srbija mora da ispuni ne samo zato da bi ubrzala proces približavanja Evropskoj uniji, već da bi obezbedila optimalne uslove za sopstveni razvoj.

Prekogranična saradnja – instrument razvoja

# Predlog praktične politike



## Prethodna razmatranja

U ovoj studiji analizira se institucionalni i pravni okvir Republike Srbije u oblastima regionalnog razvoja i prekogranične saradnje; navode se evropski standardi, primeri i iskustva u ovim oblastima s aspekta njihove uloge i značaja za ukupan razvoj i nastoji se utvrditi pod kojim uslovima i na koji način oni mogu da se stave u funkciju razvoja Srbije imajući u vidu njene razvojne potrebe i status zemlje potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Na osnovu izvedenih analiza, sačinjene su preporuke koje su usmerene prema donosiocima odluka na nacionalnom i lokalnom nivou. Cilj preporuka je da doprinesu maksimalizaciji efekata politika regionalnog razvoja i prekogranične saradnje u funkcijama: ubrzavanja ukupnog razvoja zemlje; unapređenja kvaliteta života njenih građana; otvaranja novih razvojnih perspektiva; dalje izgradnje institucionalnih, administrativnih i kadrovskih kapaciteta za planiranje i sprovođenje politika razvoja na nacionalnom i lokalnom nivou; unapređenje procesa horizontalne evropeizacije i efektivno korišćenje pretpristupnih fondova Evropske unije (IPA).

Analiza je urađena na primeru opštine Knjaževac u Srbiji i opštine Lendava u Sloveniji. Obe opštine predstavljaju tipične pogranične opštine u dve zemlje, s tim što se na primeru opštine Lendava može pratiti kako je njen razvoj ubrzan upravo zavaljujući i aktivnom učestvovanju u prekograničnoj saradnji.

Opština Knjaževac odabrana je za studiju slučaja zbog toga što njen ukupan razvoj ima sva obeležja razvoja lokalnih samouprava u tranzicionom periodu, a po socioekonomskim i statističkim pokazateljima spada u grupu prosečnih opština u jednom od manje razvijenih pograničnih područja u Srbiji. Socijalni problemi uslovljeni prestrukturiranjem privrede i privatizacijom, nedovoljna iskorišćenost postojećih razvojnih kapaciteta i nepostojanje jasnih i kvalitetnih razvojnih programa – neke su od najznačajnijih karakteristika privrede u opštini. Opština ima nepovoljniju starosnu strukturu stanovništva od proseka zemlje. Pored toga, konstantno beleži tendenciju opadanja broja stanovnika. S ovog aspekta posmatrano, Knjaževac se može identifikovati i kao jedna od opština sa slabijim potencijalom za budući socioekonomski razvoj.

Razvoj infrastrukture ograničen je lošim stanjem lokalnih puteva i neregulisanim tranzitnim saobraćajem u gradu. Posebno složen problem jeste tretman i deponovanje komunalnog i industrijskog otpada, nepostojanje bilo kakvog tretmana otpadnih voda i dotrajalost većine distributivnih sistema koji danas znatno ugrožavaju životnu sredinu i zdravlje ljudi. Ovo su posebno negativni činioci ako se ima u vidu da se razvoj turizma i proizvodnja zdrave hrane smatraju osnovnim generatorima budućeg razvoja.



Sa pozitivne strane, posmatrano po procentu stanovništva sa završenom srednjom školom, obrazovna struktura stanovništva u Knjaževcu je iznad proseka Srbije, a pozitivan je i trend niske stope osipanja u školstvu. Opštinu karakteriše i dobro obučena radna snaga u lakoj prerađivačkoj industriji, kao i visok nivo preduzetništva, što nudi mogućnost za preradu poljoprivrednih proizvoda na lokalnom nivou. Značajna karakteristika opštine je bogatstvo flore i faune, kvalitetan sastav zemljišta koji je pogodan za proizvodnju zdrave hrane, kao i natprosečni prinosi u proizvodnji grožđa i drugog voća. Pored toga, šanse za ekonomski razvoj opštine Knjaževac, po mnogim procenama, prvenstveno se nalaze u razvoju turizma (turističkih kompleksa Stare planine i Rgoške banje), poljoprivrede, prerađivačke i prehrambene industrije. Međutim, da li će Knjaževac uspeti da razreši svoje probleme i da li će u punoj meri iskoristi svoje razvojne kapacitete ne zavisi samo od Knjaževca već i od pogranične opštine na bugarskoj strani – Belogradčik. Takođe, blizina aerodroma u Nišu od značaja je za turizam i za prevoz robe. Međutim, razvoj aerodroma u Nišu zavisi, s jedne strane, od nacionalnih transportnih politika, a, s druge strane, i od budućeg razvoja aerodroma u Sofiji, koji je od granice udaljen samo 70 kilometara. Ekonomski razvoj je često jedan od načina (među mnogim drugim) za usporavanje negativnih demografskih tokova, dok se problem (e)migracija u savremenim uslovima rešava „ukidanjem prostora“ putem ruralnog razvoja, pre svega razvoja elektronskih komunikacija, što je opet problem nacionalnih politika i politika regionalnog razvoja.<sup>2</sup> Dakle, gledano u celini, razvoj opštine Knjaževac zavisi od nje same, ali i od njoj susednih opština u Bugarskoj, kao i od saradnje Srbije i Bugarske u oblasti saobraćaja, što je jedan element regionalne saradnje na prostoru zapadnog Balkana<sup>3</sup> i cilj regionalnog pristupa Evropske unije zapadnom Balkanu još od 1997. godine.<sup>4</sup>

Kako bi se ilustrovao efekat prilagođavanja standardima Evropske unije u oblastima regionalnog razvoja i prekogranične saradnje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao ogledna uzeta je opština Lendava. Lendava je odabrana zato što je po strukturi privrede, ali i po geografskim i socioekonomskim karakteristikama, slična opštini Knjaževac. Naime, opština Lendava nalazi se u severoistočnom delu Slovenije, u ravničarskoj i poljoprivrednoj oblasti Prekomurje, koja je jedna od najnerazvijenijih regija u Sloveniji. Kao i u slučaju opštine Knjaževac, privreda Lendave zasniva se na industriji, poljoprivredi i turizmu i umnogome je određuje i položaj u odnosu na susedne države, Mađarsku i Hrvatsku. Iako u opštini Lendava živi 11.151 stanovnik, što je oko tri puta manje broja stanovnika u opštini Knjaževac, i Lendava je imala problem osipanja stanovništva, koji je uz aktivnu ulogu lokalne samouprave i korišćenje instrumenata razvojne politike Evropske unije zaustavljen. Naime, broj stanovnika u Lendavi u blagom je porastu poslednjih godina, što pripisujemo doseljavanju stanovništva, s obzirom na činjenicu da je stopa nataliteta i dalje u blagom padu. Doseljavanje stanovništva izuzetno je pozitivan indikator privrednog oporavka i potencijala opštine za razvoj.

Dalje se u dokumentu daje pregled dosadašnje politike regionalnog razvoja u Srbiji. Posebno se skreće pažnja na neadekvatnost institucija i nekoordinisanost politika i upotrebe finansijskih razvojnih podsticaja. U tom kontekstu ukazuje se i na nepostojanje politike prekogranične

<sup>2</sup> Videti: *Evropeizacija Srbije. Društvo znanja*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2008.

<sup>3</sup> Za dalja objašnjenja konsultovati literaturu koja se odnosi na funkcionisanje Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi i Saveta za regionalnu saradnju.

<sup>4</sup> Odluka Saveta Ministara EU o regionalnom pristupu (Regional Approach Policy), april 1997.

saradnje, koja zbog toga ostaje neiskorišćen resurs za razvoj pograničnih oblasti i opština. Objašnjava se pojam zajedničke (komunitarne) evropske regionalne politike i razmatraju se evropski standardi u užem smislu, koji se odnose na pitanja regionalnog razvoja u državama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima. Potom se ukazuje na potencijalne efekte upotrebe instrumenata prekogranične saradnje i na efekte pridruživanja, odnosno nepridruživanja Evropskoj uniji. Konačno, u dokumentu su formulisane preporuke za nacionalne i lokalne institucije čiji je cilj dizajniranje i implementacija budućih politika u oblastima regionalnog razvoja i prekogranične saradnje u Srbiji.

Uvid u politiku lokalnog i regionalnog razvoja u Srbiji pokazuje da je i ova oblast politizovana i da se odvija bez jasno definisanih ciljeva i kriterijuma. Zbog toga, prekogranična saradnja, koja se finansira iz IPA-fondova, čija raspodela sredstava treba da se odvija na osnovu unapred definisanih i poznatih kriterijuma i pod stalnim nadzorom Komisije Evropske unije, može biti i instrument za suzbijanje politizacije i efektivnu implementaciju principa transparentnosti i odgovornosti i time sprečavanja koruptivnih ili drugih abuzivnih ponašanja javnih vlasti. Iz primera drugih zemalja može se zaključiti da se ne može očekivati da će sam proces pridruživanja Evropskoj uniji automatski eliminisati ove rizike. Međutim, isti ti primeri pokazuju da je proces pridruživanja Evropskoj uniji saveznik svih onih koji nastoje da ga maksimalizuju u korist unutrašnjeg političkog i ekonomskog razvoja.

Osnovna studija „Prekogranična saradnja, instrument razvoja Srbije“ autorski je rad Ivana Kneževića (Centar za strateška ekonomska istraživanja Vojvodine CESS, iz Novog Sada), Sonje Avlijaš (tim potpredsednika Vlade Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva) i Vladana Jeremića (Regionalna agencija za razvoj Istočne Srbije iz Zajčara). Fond za otvoreno društvo i Centar za primenjene evropske studije zahvaljuju im što su svoja znanja, analitičke sposobnosti i kreativnost stavili u službu ovog projekta.

*Studija praktične politike* zajednički je rad autora *osnovne studije* i istraživača zaposlenih u Fondu za otvoreno društvo i Centru za primenjene evropske studije, Jadranke Jelinčić i Srdana Đurovića. Svi zaključci i stavovi izneti u *studiji praktične politike* jesu stavovi Fonda i Centra i ove dve institucije snose odgovornost za njihov sadržaj.

U sprovođenju projekta i nastanku ove publikacije svoj stručni i radni doprinos dala je i Aleksandra Šanjević, koordinator programa u Fondu za otvoreno društvo. Fond i Centar zahvaljuju se i Jovanki Vukmirović (Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja), Tatjani Pavlović-Križanić (Program podsticaja ekonomskom razvoju opština, USAID), Draganu Vujičiću i Novaku Gajiću (Stalna konferencija gradova i opština, Aleksandru Popovu (Centar za regionalizam iz Novog Sada) i Aleksandru Dendi (Alijansa za lokalni održivi razvoj), koji su angažovali svoje stručne kapacitete i odvojili vreme za kritičko čitanje prve verzije *osnovne studije* i *studije praktične politike*. Oni su svojim sugestijama doprineli da kvalitet ova dva dokumenta bude značajno unapređen.

Konačno, Fond i Centar posebno se zahvaljuju predsednicima opština Knjaževac i Lendava, gospodi Mladenu Radosavljeviću i Antonu Balažeku, koji su omogućili da se istraživanja obave u njihovim opštinama i što su aktivno saradivali sa članovima istraživačkog tima tokom nastanka *osnovne studije*.



# 1. Politika regionalnog razvoja u Srbiji

Velike razlike u stepenu razvoja pojedinih regiona predstavljaju ozbiljnu prepreku za razvoj države u celini, onemogućavaju konvergenciju interesa i otežavaju postizanje političkog konsenzusa o razvojnim prioritetima zemlje. Mereno prema indeksu razvojne ugroženosti, i unutarregionalne i međuregionalne razlike u Republici Srbiji jesu ogromne. Odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga jeste 1:7, a odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine jeste 1:15.<sup>5</sup> U poređenju s drugim evropskim državama, razlike su najveće u Evropi i pokazuju trend rasta iz godine u godinu. Do toga je dovela katastrofalna politika 90-ih godina XX veka, a potom i pojava novih nerazvijenih područja kao posledica tranzicionog procesa od 2000. godine u kombinaciji sa neadekvatnom politikom smanjivanja razlika u razvijenosti u okvirima teritorije Republike Srbije.

Prekogranična saradnja, u kojoj su bez posredovanja centralnih vlasti učestvovala opštine i regioni bivše SFRJ, odvijala se sa zemljama koje su imale otvorene granice (Austrija, Italija). Ona nije bila razvijena između opština na severoistočnim i istočnim granicama i njima susednih opština u Mađarskoj, Bugarskoj ili Rumuniji zbog zatvorenosti ovih zemalja. Zato u ovim delovima zemlje nema nikakvih iskustava kad je reč o prekograničnoj saradnji. Kada su tokom 90-ih godina ove zemlje ušle u procese tranzicije i otvaranja, Srbija se nalazila pod režimom sankcija Ujedinjenih nacija, pa je o uspostavljanju takve saradnje bilo teško i razmišljati. U međuvremenu, prekogranična saradnja dobila je nova značenja, sadržaje i funkcije, naročito u politici proširenja Evropske unije i predstavlja jedan nov razvojni instrument čije potencijale naše lokalne zajednice tek treba da upoznaju, valorizuju i da njima ovladaju. U svakom slučaju, prekogranična saradnja jeste instrument stabilizacije na prostoru zapadnog Balkana, instrument razvoja i horizontalne evropeizacije koji je tesno povezan i uslovljen kvalitetom i sadržajem brojnih nacionalnih politika, ali je svakako u najtešnje povezan sa politikom regionalnog razvoja. Njeni dometi i efikasnost u velikoj meri zavise od teritorijalnog uređenja jedne zemlje, odnosno od stepena regionalizacije i decentralizacije, a mera do koje će prekogranična saradnja kao razvojni instrument biti iskorišćena uslovljena je nacionalnim i lokalnim institucionalnim i administrativnim kapacitetima.

<sup>5</sup> Izvor: Republički zavod za razvoj (<http://www.razvoj.sr.gov.rs>).

## 1.1. Nacionalne politike, osetljivost na lokalne potrebe i upotreba sredstava

Pristup razvoju cele Srbije često ima slične karakteristike kao i pristup razvoju u opštini Knjaževac. Dugoročni planovi razvoja, čiji rezultati nisu odmah vidljivi, a ostvarenje ciljeva vremenski je udaljeno i relativno neizvesno, u konfliktu su sa akutnim problemima niskog životnog standarda i nezaposlenosti, često iziskujući kratkoročna i posledično neodrživa rešenja koja su, međutim, na kratak rok politički isplativa. U takvim uslovima teško je održati jasnu viziju razvoja bar na srednji rok. Kompromis između dugoročne razvojne perspektive i trenutnih socioekonomskih problema i izazova upravo se ogleda u investiranju u klasičnu infrastrukturu, koja je kratkoročno najvidljivija vrsta ulaganja. U isto vreme zanemarene su investicije u razvoj ljudskih resursa, obrazovanje i u nove infrastrukture (recimo, one namenjene za elektronske komunikacije), čime bi se kreirali novi razvojni resursi, na primer, razvoj ekonomije zasnovane na znanju. Ovakva ulaganja bila bi od neprocenjive vrednosti za budući razvoj pojedinih regiona ili opština. Međutim, pošto bi efekti ovakvih ulaganja postali vidljivi tek na duže staze, ona nisu politički atraktivna u kratkom roku. Dodatan izazov koji otežava strateško pristupanje razvoju predstavlja i nedostatak kadrovske i institucionalnog potencijala u opštinskim vlastima, što je problem većine opština u Srbiji, a u poslednje vreme počinje da se oseća i na nacionalnom nivou.

Zbog toga Srbija ni danas nema jasno definisan pravac razvoja. Umesto toga ona ima 52 preambiciozne strategije u kojima nisu jasno definisani prioriteti razvoja u sektorima kojima se one bave. Među njima nema potrebnog stepena usklađenosti. Što se tiče akcionih planova izvedenih iz ovih strategija, njih je teško sprovesti u delo imajući u vidu da iz političkih razloga kratkoročni ciljevi uglavnom dobijaju prevagu nad srednjoročnim i dugoročnim ciljevima razvoja. Osim toga, naglasak na sektorskom pristupu imao je za posledicu preklapanje mera i programa, kao i njihovo pojedinačno usmeravanje na određene segmente razvoja, čime je onemogućeno postizanje sinergetskih efekata sveobuhvatnog regionalnog razvoja.

To se ogleda i u načinu na koji se troše sredstva namenjena razvoju. Kao dobra ilustracija može poslužiti primer Nacionalnog investicionog plana (NIP). Iako je NIP okarakterisan kao investicioni plan, veliki deo njegovih sredstava utrošen je na popravku i rehabilitaciju postojećih objekata. „Investirano“ je u nove fasade, stolice u školama, nove bolničke krevete i sl., a plan za raspodelu sredstava bio je u duhu načela: „Za svakoga ponešto.“ Ovaj problem je prepoznala i Evropska investiciona banka (EIB) koja je u procesu odobravanja zajma za NIP 2008. godine zahtevala da se NIP usmeri na produktivne razvojne investicije. Tek pod pritiskom zahteva EIBA pripremljen je „Vodič za korišćenje sredstva NIP-a“, u kojem su na osnovu prethodno izvršenih analiza (u čemu su saradivale i lokalne samouprave) definisani razvojni prioriteti i opštinama je preporučeno da za sredstva NIP-a apliciraju sa projektima u okviru tih prioriteta. Pored toga, predviđena je i evaluacija procesa odabira projekata.<sup>6</sup> Međutim, evaluacija efekata

<sup>6</sup> Evaluacija je bila predviđena za leto 2008. godine, međutim, usled novih prevremenih izbora, kao i promene ministra i stranke zadužene za NIP, nije izvršena. Pored toga, finansijska kriza je uslovlila da su u budžetu za 2009. godinu sredstva za NIP smanjena sa 600 na oko 30 miliona evra. Time je Srbija praktično ostala bez još jednog razvojnog instrumenta. Što se tiče korišćenja sredstava iz NIP-a na teritoriji opštine Knjaževac, najznačajnija infrastrukturna investicija u iznosu od oko 4 miliona evra realizovana je tokom 2007. i 2008. godine, a bila je upravljena ka izgradnji skijališta na Staroj planini.

projekata uopšte nije bila planirana. Posle izbora 2008. NIP je više nego ikada svoj fokus usmerio ka „teškim“ infrastrukturnim projektima, a evaluacija efekata ulaganja nije ni do danas sprovedena. O samoevaluaciji se nije ni razmišljalo.

Pored neusklađenosti sektorskih politika, nedovoljan stepen decentralizacije takođe je prepreka za rešavanje problema na lokalnom nivou, jer su nacionalne sektorske politike, kao i svugde, relativno nesenzitivne u odnosu na specifične lokalne probleme. Na primeru opštine Knjaževac to se može ilustrovati kroz nepostojanje i nemogućnost definisanja odgovora na probleme opštine koji su izraženiji nego u drugim krajevima zemlje: visoka starost stanovništva i negativni migracioni tokovi, neadekvatna privredna struktura s aspekta potencijala za budući rast (prevelika zastupljenost tekstilne i obućarske industrije) i perspektive rasta nezaposlenosti po višoj stopi nego u drugim delovima zemlje sa konjunkturnijom privrednom strukturom.

Prosečna starost stanovništva u opštini Knjaževac je 47 godina,<sup>7</sup> znatno iznad nacionalnog proseka, čime ona značajno gubi na potencijalu za ekonomski razvoj i efikasnost investicija. Zabrinjavajuća, ali ne i iznenađujuća činjenica jeste to da se na listi starosno najugroženijih opština nalaze i Sokobanja i Boljevac, dakle tri od ukupno četiri opštine Zaječarskog okruga. Postojeće ekonomske prilike i politike razvoja ne deluju podsticajno da se zadrži postojeće ili privuče novo stanovništvo.

Privatizacija društvenih preduzeća, iako zakonska obaveza, odvija se sporo, dok već privatizovana društvena preduzeća ne daju očekivane efekte. U privatizovanim preduzećima kapaciteti se nedovoljno koriste, a broj zaposlenih radnika se ne povećava, što je povezano sa neadekvatnom privrednom strukturom. Udeo zaposlenih u obućarskoj i tekstilnoj industriji ekstremno je visok, ali su u tim granama plate izuzetno niske, dok perspektive za rast ovih grana gotovo da ne postoje. Istraživanje *Mapa tržišta rada Srbije*<sup>8</sup> ocenjuje da je trenutno stanje u Zaječarskom okrugu daleko bolje od perspektiva za budući razvoj tržišta radne snage.

Odsustvo koordinacije između regionalnih i drugih ekonomskih politika može se uočiti na primeru politike zapošljavanja. U periodu do 2008. godine najveći deo sredstava iz budžeta Srbije namenjen rešavanju problema nezaposlenosti odlazio je u tzv. pasivne mere, odnosno za nadoknade u slučaju nezaposlenosti, a minimalna sredstva bila su upravljena na aktivne mere zapošljavanja. Međutim, u novom mandatu vlade dolazi do vidnog zaokreta u politici tržišta rada u korist aktivnih mera, edukacija, treninga i sl. Sve više donatorskih sredstava takođe je upravljeno ka prekvalifikacijama nezaposlenih i razvoju ljudskih resursa i kapitala. Time politika tržišta rada polako dolazi na prioritetno mesto u vladi koje, uzimajući u obzir razmere problema nezaposlenosti, i zaslužuje. Uporedo sa promenama politike zapošljavanja, sve više pažnje usmerava se ka politici razvoja malih i srednjih preduzeća, kao komplementarnoj regionalnom razvoju i zapošljavanju, što predstavlja dobar pomak u pristupu razvojnoj politici. Ono što još uvek nedostaje ovim politikama jeste nedovoljna osetljivost na specifične regionalne i lokalne prilike (izrazito negativni populacioni trendovi i emigracioni tokovi), što se može rešiti samo daljim procesom regionalizacije i decentralizacije i aktivnim učestvovanjem lokalnih samouprava u procesu planiranja nacionalnih politika.

<sup>7</sup> Prosečna starost u Srbiji iznosi 42 godine.

<sup>8</sup> Ed. M. Arandarenko, Centar za visoke ekonomske studije, 2006.

Nekoordinisana i nekoherentna politika regionalnog razvoja bila je karakteristična i za Sloveniju. Analiza rađena još 1999. godine pokazuje da je glavni razlog za nisku efikasnost regionalnih mera u Sloveniji takođe bilo odsustvo koordinacije između regionalnih i drugih ekonomskih politika (industrija, zapošljavanje, poljoprivreda itd.). Mere ekonomske i regionalne politike nisu imale u vidu regionalne razlike u prirodnim uslovima i vanekonomske faktori (socijalni, demografski, obrazovni i preduzetnički). Pored toga, pokazalo se da je parcijalni tretman ugroženih delova zemlje neefikasan jer stvaranje uslova za dugoročni održivi razvoj zahteva ne samo aktiviranje lokalnih potencijala već i veze sa širom sredinom (regionom). Ove veze i međuzavisnost zahtevaju integrisani pristup uravnotežavanju razvoja zemlje u celini, kao i svakog njenog dela.

## 1. 2. Institucionalni okvir

### 1.2.1. *Institucionalni okvir za vođenje politika ujednačenog regionalnog razvoja na nacionalnom nivou*

Velike razlike u nivou razvijenosti pojedinih delova Srbije, između ostalog, posledica su i nepostojanja neophodnog institucionalnog i zakonodavnog okvira za regionalni razvoj na nacionalnom nivou. Nepostojanje institucionalnog okvira rezultiralo je nemogućnošću organizovanja koordinisanog procesa planiranja regionalnog razvoja, te nedovoljnim i nesistemskim uključivanjem opština u sporadične procese definisanja razvojnih inicijativa, usklađivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih ciljeva i prioriteta, kao i uključivanja u aktuelne tokove informacija.<sup>9</sup> Posledica takvog stanja jeste činjenica da nijedan od dokumenata koji se bavi politikama usklađivanja regionalnog razvoja ne uzima u obzir u optimalnoj meri različitost u razvojnim potencijalima opština ili regiona, ne uvažava njihove specifične razvojne potrebe i probleme, niti usklađuje raspoređivanje budžetskih sredstava s tim različitostima. Ovakva situacija pogoršana je praksom da se finansijske mere i podsticaji, čiji je prvobitni cilj implementacija sektorskih strategija u funkciji uravnotežavanja razvoja, koriste za kupovinu političkih glasova zbog čega sredstva odlaze na lokacije koje i nemaju kapacitete da taj novac iskoriste u produktivne svrhe.

Posle dugih odlaganja u julu 2009. godine konačno je donet Zakon o regionalnom razvoju.<sup>10</sup> Zakon u članu 2 jasno i s aspekta razvojnih potreba Srbije dobro definiše ciljeve podsticanja regionalnog razvoja, kao i načela na kojima će se podsticanje regionalnog razvoja zasnivati (član 3)<sup>11</sup>. Da li će ti ciljevi biti ostvareni, a načela sprovedena, zavisi od institucionalnih kapaciteta

<sup>9</sup> Do sada su sporadično, na inicijativu i uz pomoć različitih donatora, formirane regionalne razvojne agencije na nivou nekoliko opština koje su manje ili više uspešno funkcionisale dok su trajali projekti u okviru kojih su one kreirane.

<sup>10</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 51, jul 2009.

<sup>11</sup> Član 2: „Ciljevi podsticanja regionalnog razvoja su: 1) sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj; 2) smanjenje regionalnih i unutarregionalnih dispariteta, u stepenu društveno ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja; 3) smanjenje negativnih demografskih kretanja; 4) razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno-

na nacionalnom i lokalnom nivou, dijapazona i preraspodele ovlašćenja među njima (administrativni kapaciteti) i kadrovskih potencijala institucija, ali to bi već bio predmet analize neke druge studije i dokumenta praktičnih politika.

Zakon predviđa uspostavljanje regiona i oblasti, ali ne kao teritorijalno-administrativnih jedinica sa pravnim subjektivitetom, već kao statistički funkcionalnih teritorijalnih celina za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja.<sup>12</sup> Region je definisan kao „...statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“<sup>13</sup>. Regioni u Srbiji se, dakle, formiraju i saglasno tzv. NUTS-klasifikaciji, čime se planiranje i ostvarivanje regionalnog razvoja dovodi u vezu sa procesima evropeizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.<sup>14</sup> Pored regiona, Zakon poznaje i oblast koju definiše na

tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja; 5) razvoj konkurentnosti na svim nivoima; 6) uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti; 7) podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa; 8) efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.“

Član 3: „Podsticanje regionalnog razvoja zasniva se na sledećim načelima: 1) načelu celovitosti (sprovođenje politike regionalnog razvoja na celoj teritoriji Republike Srbije); 2) načelu sinhronizacije (integracija, koordinacija i komplementarnost i usklađivanje regulative, institucija i aktivnosti Vlade i autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, drugih institucija i organizacija i međunarodnih partnera u planiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja); 3) načelu solidarnosti i jednakih mogućnosti za sve (socijalna dimenzija razvoja, podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja i posebno ugroženih ili marginalizovanih grupa stanovništva); 4) načelu partnerstva (participacija i sinergija – politika regionalnog razvoja zasnovana na partnerstvu i sinergijskom delovanju javnog, privatnog i civilnog sektora, domaćih i međunarodnih organizacija i institucija); 5) načelu planiranja (planiranje regionalnog razvoja na osnovu razvojnih dokumenata na republičkom, regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou); 6) načelu supsidijarnosti (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvođenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou, uz prethodno obezbedene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse); 7) načelu javnosti (javna dostupnost razvojnih dokumenata, kriterijuma za izbor, planiranja i odabira razvojnih projekata, kao i kadrova); 8) načelu kontrole i vrednovanja (kontrola i praćenje izrade i realizacije razvojnih dokumenata i projekata, kao i ocena efekata njihove primene); 9) načelu efektivnosti i efikasnosti upotrebe sredstava za finansiranje podsticanja regionalnog razvoja (sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta autonomnih pokrajina, budžeta lokalnih samouprava, izvora međunarodne pomoći, fondova Evropske unije, privatnih i drugih izvora za realizaciju razvojnih projekata); 10) načelu koncentracije (finansijska sredstva namenjena za regionalni razvoj usmeravaju se na realizaciju prioriternih aktivnosti regionalnog razvoja); 11) načelu ravnomernosti regionalnog razvoja (podsticanje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih regiona, oblasti i jedinica lokalne samouprave); 12) načelu održivosti i unapređenja životnog standarda (povećanje životnog standarda sadašnjih generacija, uz obezbeđenje povećanja svih razvojnih potencijala budućih generacija); 13) načelu racionalnosti (podrška aktivnostima čiji su ciljevi realni, a rezultati ostvarivi i merljivi); 14) načelu usklađenosti sa pravilima Evropske unije (uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira u skladu sa standardima, najboljim praksama i regulativama Evropske unije i domaćeg zakonodavstva).“

<sup>12</sup> Regionalna struktura uspostavljena ovim zakonom nema nikakvog uticaja na trenutnu administrativno-teritorijalnu organizaciju zemlje niti Evropska unija ili proces pridruživanja EU postavlja bilo kakve zahteve u tom pogledu prema budućim ili sadašnjim članicama.

<sup>13</sup> *Ibid.*, član 4, stav 1, tačka 1.

<sup>14</sup> Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS), tzv. NUTS-klasifikacija predstavlja instrument za sprovođenje regionalne politike Evropske unije; NUTS-klasifikacijom se utvrđuju ekonomsko-statističke teritorijalne jedinice u okviru država članica EU koje predstavljaju ključne korisnike sredstava iz Evropskog fonda za regionalni razvoj prema unapred utvrđenim kriterijumima. Da bi se obezbedila jedinstvena i jednoobrazna regionalna statistika, komisija je osnovala Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica – NUTS,



sledeći način: „Oblast je statistička funkcionalna teritorijalna celina, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet.“<sup>15</sup>

Zakonom se osniva nekoliko tela nadležnih za planiranje i sprovođenje politika regionalnog razvoja:

- Nacionalni savet za regionalni razvoj jeste savetodavno i koordinaciono telo. Simptomatično je da se u takvom telu nije našlo mesto za ministra obrazovanja i ministra zdravlja, mada je notorna činjenica da se bez obrazovanja i reforme obrazovanja i unapređenja javnog zdravlja stanovništva ne može ni pomišljati na razvoj ljudskog kapitala i ljudskih resursa. Stoga se ne može ni govoriti o razvoju „ekonomije bazirane na znanju, savremenim naučno-tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja“<sup>16</sup>;
- Nacionalna agencija za regionalni razvoj jeste republički organ čija je nadležnost planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja;
- Regionalni razvojni savet osniva se za svaki region. Sastavljen je od predstavnika javnog (pokrajinski i lokalni nivo) i civilnog sektora i predstavnika vlade. Savet ima nadležnost da savetodavno utiče na donošenje i implementaciju politike regionalnog razvoja u regionu za koji je osnovan;
- Regionalne javne agencije kao institucije za sprovođenje politike regionalnog razvoja na nivou regiona po klasifikaciji NUTS 2;
- Oblasne asocijacije koje u okviru svoje nadležnosti sprovode politiku regionalnog razvoja na nivou oblasti u skladu sa usvojenim razvojnim dokumentima.<sup>17</sup>

Tokom javne rasprave o Nacrtu zakona o regionalnom razvoju veliki broj učesnika je bio saglasan da Nacrt zakona uspostavlja veoma komplikovanu i razudenu mrežu institucija sa nadležnostima koje nisu uvek precizno definisane i razgraničene. Pored toga, policentričan razvoj, kao jedan od glavnih ciljeva Zakona, zahteva fleksibilniju i jednostavniju institucionalnu infrastrukturu koja bi promovisala razvoj manjih urbanih centara, kao i mehanizme za širenje razvoja na ostatak zemlje u vidu koncentričnih krugova.

Prema novom Zakonu, jedinice lokalne samouprave učestvuju u kreiranju i sprovođenju razvojnih dokumenata i razvojnih projekata na teritoriji oblasti i regiona kome pripadaju. Međutim, njihova uloga je isključivo savetodavna. Zbog ovakvog njihovog položaja u kombinaciji sa sopstvenim neadekvatnim institucionalnim i administrativnim kapacitetima i raširenom praksom

---

pomoću koje je svaka država članica podeljena u nekoliko NUTS-regiona. Ova administrativna podela/nomenklatura postavlja objektivne kriterijume (broj stanovnika, veličina teritorije, BDP po glavi stanovnika) na osnovu kojih se određuje podobnost za dobijanje pomoći.

<sup>15</sup> *Ibid.*, član 4, stav 1, tačka 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, član 2, tačka 4. Uzgred, zakonodavac nikako u ovoj tački reč inovacija nije smeo zameniti rečju inovativnost, jer se inovacija može zaštititi nekim od prava intelektualne svojine, što sa inovativnošću svakako nije slučaj.

<sup>17</sup> *Ibid.*, član 37.

politizovanog odlučivanja teško je očekivati da one mogu ostvariti bilo kakav bitniji uticaj na proces odlučivanja na nacionalnom nivou. Uspešnost planiranja regionalnog i sopstvenog (oblasnog) razvoja biće izložena dejstvu istih ograničenja ukoliko zakonodavni okvir ne bude dalje unapređivan i ukoliko ne budu otvoreni procesi regionalizacije i decentralizacije.

Takođe, u javnoj raspravi koja je prethodila usvajanju Zakona o regionalnom razvoju izrečene su i brojne kritike na račun predviđenog načina akreditacije oblasnih agencija. Sasvim je uobičajeno da je odluka akreditacionog tela njegovo diskreciono pravo. Međutim, ono što je problem s odredbama Zakona jeste to da nije definisao uslove ili kriterijume koje jedna oblasna agencija treba da ispunjava da bi bila akreditovana, odnosno, nije precizno definisao kriterijume kojima će se rukovoditi organ nadležan za akreditaciju prilikom korišćenja svojih diskrecionih ovlašćenja. Ostaje nada da će akreditaciono telo to učiniti pre nego što akreditacija počne.

Zakon nije otklonio još jedno od institucionalnih ograničenja za uspostavljanje efikasne regionalne politike, a to je uspostavljanje funkcionalnog sistema evaluacije, odnosno vrednovanja efekata regionalne politike. Zakon u istoj odredbi utvrđuje da „nadzor i vrednovanje realizacije mera i podsticaja sprovodi ministarstvo nadležno za regionalni razvoj“.<sup>18</sup> Ova odredba sugerise da zakonodavac ne pravi razliku između vršenja inspekcijskih poslova nad sprovođenjem Zakona i evaluacije kvaliteta obavljanja poslova i ostvarivanja ciljeva u oblasti koju Zakon uređuje. Čak i onda kada organi kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja rade zakonito moguće je (i često to jeste slučaj) da se u datoj oblasti ne postižu rezultati i ne ostvaruju ciljevi zbog kojih su zakoni i politike doneti. Ovako definisane nadležnosti resornog ministarstva po pitanju vrednovanja efekata regionalne politike obesmišljavaju funkciju procesa evaluacije koju ona ima u upravljanju politikama razvoja.<sup>19</sup> Pored toga, Zakon ćuti i o nadležnostima Vlade Republike Srbije u domenu ocenjivanja realizacije ostvarenih ciljeva politike regionalnog razvoja.

Iskustvo Slovenije pokazuje da krut sistem upravljanja i sprovođenja politika regionalnog razvoja i otpori decentralizaciji koji ne vode dovoljno računa o horizontalnoj koordinaciji i koordinaciji između nacionalnog i regionalnog nivoa ne može da ostvari optimalne rezultate. Zbog toga je on u periodu do 2004. godine bio obeležen čestim promenama institucija nadležnih za upravljanje i sprovođenje nacionalne regionalne politike. Od 2004. godine regionalna politika u Sloveniji fokusirana je na čitavu teritoriju zemlje, ali je regionima koji zaostaju u razvoju posvećena posebna pažnja. Uprkos Zakonu i osnivanju institucija na nacionalnom i regionalnom nivou, reforma regionalne politike nikada nije u potpunosti sprovedena. Glavni razlozi su nedostatak finansijskih sredstava i odsustvo koordinacije između ministarstava. Međutim, iako i dalje ima mnogo slabosti u sprovođenju nacionalne regionalne politike, mnogo toga je postignuto tokom poslednjih deset godina. Najznačajnija dostignuća jesu primena programskog pristupa u sprovođenju politike regionalnog razvoja, usklađivanje realizacije nacionalne regionalne politike sa kohezionom politikom Evropske unije i delotvorno ulaganje finansijskih resursa u brojne lokalne i regionalne projekte.

<sup>18</sup> *Ibid.*, član 47.

<sup>19</sup> Za evaluaciju se uglavnom angažuje neko eksterno telo, kao npr. naučni institut ili neka revizorska institucija kada su u pitanju finansije. Za evropske politike u procesu evaluacije, koja može biti pre, za vreme i nakon sprovođenja nekog programa, ulogu imaju svi učesnici, od organa države članice, Evropske komisije, revizorskog suda, pa do neke eksterne revizorske (konsultantske, naučne) kuće.

### 1.2.2. Regionalizacija

Osim u slučaju Vojvodine, opštine su jedini nosioci vlasti na podnacionalnom nivou. Zbog toga se u proteklom periodu skoro ceo diskurs u vezi sa regionalnim razvojem promišljao i diskutovao na nivou opštine. Činilo se da je država „prenela“ odgovornost za lokalni i regionalni razvoj na opštinske vlasti, ali ih pri tom nije snabdela instrumentima koji bi im omogućili da se ovim pitanjem efektivno i bave. Imajući u vidu da je regionalni nivo efikasniji u pogledu integrisanja različitih aspekata planiranja politika koje doprinose rešavanju svakovrsnih problema u funkcionisanju lokalnih zajednica, kao i da mnogo više omogućava participaciju različitih aktera u pripremanju, donošenju i sprovođenju odluka, jasna je potreba da se regionalni razvoj u Srbiji ipak stavi u širi kontekst regiona i da se insistira na saradnji između susednih gradova i opština. Takođe, empirijska iskustva pokazuju da je rešavanju mnogih prostorno-ekoloških problema najbolje pristupiti upravo na regionalnom nivou.

Polazeći od ovog stava strani donatori su, počevši od 2000. godine (USAID, CARDS-program Evropske unije i sl.) u okviru svojih projekata namenjenih razvoju lokalne samouprave, sporadično formirali regionalne razvojne agencije kao udruženja nekoliko opština (mali je broj onih koje su preživle odlazak donatora) ili su takva udruženja nastajala na osnovu lokalnih inicijativa. Opština Knjaževac je blagovremeno razumela značaj regionalne saradnje i njene potencijale. Zato je bila jedan od osnivača Regionalne agencije za razvoj Istočne Srbije – RARIS, zajedno sa još šest drugih opština Timočke krajine (Zaječarski i Borski okrug), Regionalnom privrednom komorom, nekoliko firmi i nevladinih organizacija.<sup>20</sup> Mada RARIS nije proizvod nikakvog procesa regionalizacije Srbije, pa zbog toga i nema nikakva autonomna i zvanična ovlašćenja, već je dobrovoljno udruženje onih koji su razumeli značaj regionalizacije u funkciji sopstvenog razvoja, ovo udruženje može ubuduće biti značajno mesto usklađivanja interesa njegovih osnivača i promocije njihovih interesa prema centralnom nivou i prema drugim opštinama koje ih okružuju – horizontalno delovanje. Dobro funkcionisanje RARIS-a, njegovo delovanje na osnovu snage autoritativno obrazloženih potreba i interesa može u nedostatku formalnog procesa regionalizacije biti delotvorno sredstvo vršenja uticaja na donosioce odluka.

U celini posmatrano, države imaju različit odnos prema regionalizaciji. U mnogim zemljama sa unitarnom tradicijom, ali i u onima sa visokim stepenom decentralizacije gde se bitna ovlašćenja već dugo nalaze u rukama lokalne samouprave, postoji načelna rezerva prema procesima regionalizacije i uvođenju tzv. srednjeg nivoa vlasti koju u ovom poslednjem slučaju dele nacionalne i lokalne vlasti. Najčešći razlozi koji se navode ili predstavljaju stvarnu prepreku za proces regionalizacije jesu sledeći:

- Uspostavljanje regionalne samouprave jeste skup proces;
- Centralne i lokalne vlasti nisu spremne da se odreknu svojih ovlašćenja i dela finansijskih sredstava u korist srednjeg nivoa vlasti;

<sup>20</sup> Regionalna agencija za razvoj Istočne Srbije (RARIS) funkcioniše kao društvo s ograničenom odgovornošću, d.o.o., koje ne deli dobit. Osnivači RARIS-a su opštine: Majdanpek, Kladovo, Boljevac, Knjaževac, Sokobanja i grad Zaječar (naknadno se pridružio i Bor); Regionalna privredna komora Zaječar; AD „Vodogradnja“, Zaječar; Preduzeće za puteve, Zaječar; i udruženje građana „Timočki klub“, Knjaževac. Detaljnije o radu RARIS-a videti na [www.raris.org](http://www.raris.org).

- U zemljama u početnim fazama tranzicije prioritet je imala reforma lokalnog nivoa vlasti, što je rezultiralo prenapregnutošću ograničenih finansijskih resursa;
- U državi se teško postiže politički konsensus da se izvrši regionalizacija zemlje zbog frustrirajućih efekata iskustava iz prošlosti vezanih za poimanje i upravljanje teritorijom.

U unitarnoj državi, kakva je na primer Slovenija, sprovođenje svih razvojnih politika centralizovano je zbog nepostojanja prelaznog, regionalnog, nivoa vlasti koji bi imao isključivo operativne nadležnosti. Međutim, taj visok nivo centralizacije rezultirao je stvaranjem konstantnih ekonomskih, političkih i socijalnih pritisaka na centralni nivo vlasti, što je sa svoje strane dovelo do smanjenja efikasnosti u sprovođenju definisanih razvojnih politika. Konačno, iskustva pokazuju da je puno uključivanje lokalnih učesnika u regionalni razvoj najefikasnije u slučajevima kada postoji srednji nivo vlasti koji je ovlašćen da učestvuje u procesima pripreme i implementacije programa regionalnog razvoja. Zbog toga se ceo sistem utvrđivanja i ostvarivanja regionalnih politika nalazi u skoro konstantnim promenama, a regionalne razvojne politike manje su efikasne nego što se očekuje, uprkos obilnoj pomoći Evropske unije regionalnom razvoju.

Kao i Slovenija, i Republika Srbija uređena je kao unitarna država. Ustav Srbije iz 2006. godine obezbeđuje pravni osnov za osnivanje regiona na teritoriji Republike. Član 182 Ustava između ostalog predviđa da „se nove autonomne pokrajine mogu osnivati, a već osnovane ukidati ili spajati po postupku predviđenom za promenu Ustava. Predlog za osnivanje novih ili ukidanje, odnosno spajanje postojećih autonomnih pokrajina utvrđuju građani na referendumu, u skladu sa zakonom“.<sup>21</sup> Formiranje regiona kao teritorijalno upravnih jedinica jeste isključivo unutrašnja stvar Republike Srbije i treba da bude rezultat dijaloga i političkog konsenzusa, prilagođeno razvojnim potrebama i institucionalnim i drugim mogućnostima njenih regionalnih i lokalnih područja. Međutim, politički otpori regionalizaciji Srbije izuzetno su snažni i zasnivaju se na bar dva razloga: centralne vlasti nisu spremne da se odreknu svojih ovlašćenja i dela finansijskih sredstva u korist srednjeg nivoa vlasti; u državi se teško postiže politički konsensus da se izvrši regionalizacija zemlje zbog frustrirajućih efekata iskustava iz prošlosti vezanih za poimanje i upravljanje teritorijom. Ova dva faktora danas imaju veći značaj za proces odlučivanja o regionalizaciji od svih razloga koji govore u prilog bržem razvoju delova i zemlje kao celine.

Ukoliko se steknu politički uslovi za regionalizaciju Srbije, Helsinška deklaracija, načela sadržana u Nacrtu evropske povelje o regionalnoj samoupravi, Deklaracija o regionalizmu i još neki međunarodni dokumenti razvijeni pod okriljem Saveta Evrope mogu poslužiti kao respektabilna literatura i oslonac za definisanje upravnih regiona.<sup>22</sup>

Sama Evropska unija ne postavlja nikakve zahteve pred članice, kandidate ili potencijalne kandidate u pogledu teritorijalne i upravne organizacije odnosnih zemalja.

<sup>21</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

<sup>22</sup> Detaljnije videti u: *Analiza javnih politika u oblasti prekogranične saradnje i regionalnog razvoja na slučaju opštine Knjaževac*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2009.

Teritorijalne statističke jedinice, koje se često pominju u kontekstu procesa pridruživanja Evropskoj uniji, teritorijalno su virtuelne, odnosno one su samo statističke kategorije. Njihov jedini i isključivi značaj vezan je za prikupljanje onih statističkih podataka na nivou utvrđenih statističkih jedinica koji su od uticaja za planiranje i procenu efikasnosti korišćenja finansijskih sredstava iz strukturnih fondova Evropske unije. Razlika između NUTS-a i regiona je fundamentalna: NUTS je tehnički instrument, dok je region političko-pravna kategorija. Upravo iz tog razloga, s aspekta planiranja i sprovođenja politika regionalnog i lokalnog razvoja i u meri u kojoj se u tu svrhu računaju sredstva Evropske unije, najbolja je i najfunkcionalnija solucija da se statističke teritorijalne jedinice (UTS)<sup>23</sup> poklapaju sa postojećim administrativnim jedinicama. Samo pod tim uslovima realno se mogu pratiti efekti sprovođenja politika i utroška sredstava na nivou konkretnih zajednica, obezbediti delotvorna participacija lokalnih vlasti u utvrđivanju i sprovođenju regionalnih politika i utvrditi njihova odgovornost za projekte koje predlažu i odluke koje donose a podrazumevaju trošenje sredstava Evropske unije. Bez toga odgovornost i dalje ostaje na centralnim vlastima, a centralne politike neće uvek i u svakom slučaju biti osetljive na lokalne potrebe.

Republika Srbija je kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, prema odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), preuzela obavezu da uvede NUTS-klasifikaciju u roku od četiri godine od potpisivanja SSP-a. Ona je delimično tu obavezu ispunila usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju, prema kojem je uvela dva nivoa prikupljanja statističkih podataka i praćenja efekata trošenja sredstava. To su regioni i oblasti. Nesreća je što se regioni ne poklapaju sa okruzima, a za niži nivo se koristi reč oblast što po sebi kompromituje i dovodi u pitanje ulogu opštine, odnosno lokalnih vlasti u planiranju i sprovođenju referentnih politika.

---

<sup>23</sup> Unité territoriale statistique (franc.).

## 2. Decentralizacija

Proces decentralizacije, odnosno prenosa nadležnosti na niže nivoe uprave jedan je od prioriteta Evropskog partnerstva (EP) za Srbiju u sektoru državne uprave. U tom pogledu, Odluka o Evropskom partnerstvu kaže: „Usvojiti i sprovesti reforme s ciljem decentralizacije, kako bi se učvrstio kapacitet lokalnih vlasti.“<sup>24</sup>

Proces decentralizacije koji trenutno teče u Srbiji polako dobija obrise procesa koji je sproveden i u drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Iskustva novih zemalja članica Evropske unije sugerišu da je u oblasti reforme lokalnih samouprava na putu ka Evropskoj uniji neophodno:

- Sprovesti funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju;
- Osigurati moderno upravljanje u lokalnim samoupravama;
- Obezbediti kompetentno i motivisano osoblje;
- Bitno unaprediti kvalitet i ekonomičnost komunalnih i opštinskih usluga;
- Povećati direktno učešće građana i organizacija civilnog društva u javnim poslovima;
- Pojačati partnerstvo i odgovornost svih nivoa vlasti,
- Uspostaviti produktivnu horizontalnu saradnju lokalnih samouprava;
- Aktivno učestvovati u regionalnim i prekograničnim projektima, inicijativama i asocijacijama.

Proces funkcionalne decentralizacije po tempu prati reforme u sektorskim politikama. Fiskalna decentralizacija teče od usvajanja Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2007. godine. Ove godine ističe i rok u kojem lokalne samouprave u Srbiji moraju da preuzmu od Ministarstva finansija, odnosno Poreske uprave utvrđivanje i naplatu poreza na imovinu, koji je postao za sada glavni izvorni prihod lokalne samouprave. Očekivani pozitivni efekti po lokalnu samoupravu treba da budu višestruki:

<sup>24</sup> Evropsko partnerstvo predstavlja jedan od glavnih instrumenata pretpristupne strategije Evropske unije prema zemljama zapadnog Balkana koje su potencijalni kandidati za članstvo. Savet Evropske unije doneo je 18. februara 2008. godine Odluku o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. i o ukidanju Odluke 2006/56/ES.

- Kreiranje uslova za dalji proces decentralizacije vlasti i nadležnosti;
- Rast prihoda lokalnih budžeta;
- Veća finansijska nezavisnost u odnosu na centralni nivo;
- Veća raspoloživost sredstava za komunalnu infrastrukturu i komunalne usluge itd.;
- Pravedniji poreski sistem i pravednija raspodela poreskog opterećenja;
- Efikasnije obavljanje nadležnosti na nivou vlasti koji je najbliži građanima.

Međutim, da li će očekivani efekti od funkcionalne i fiskalne decentralizacije biti ostvareni zavisi ne samo od institucionalnih i upravnih, već i od kadrovskih kapaciteta lokalnih (samo) uprava koji se za sada ocenjuju kao nedovoljni i neadekvatni, a praksa na svakom koraku pokazuje tačnost ovih analiza i iskaza. Deo sredstava iz fondova IPA nužno je utrošiti upravo u podizanje kadrovskih kapaciteta, modernizaciju i racionalizaciju lokalne samouprave, uključujući i uvođenje elektronske uprave. U međuvremenu, problem nedovoljnih kapaciteta može se delimično rešavati saradnjom sa građanskim sektorom, koji u nekim sferama raspolaze razvijenijim kapacitetima od lokalnih samouprava, i povremenim i ciljanim angažovanjem domaćih stručnjaka, naročito kada je u pitanju donošenje lokalnih politika i odluka vezanih za vršenje ovlašćenja u pojedinim sektorima: obrazovanje, privreda, ljudska bezbednost itd.

Ključni problem finansiranja lokalnih samouprava i dalje ostaje to što nekadašnja opštinska imovina, kao materijalni resurs potreban za vršenje nadležnosti lokalnih samouprava, nije vraćena u njihovo vlasništvo. Ovo je neophodan iako ne i dovoljan uslov jer tek tada bi opštine bile u situaciji da obezbede značajnije dodatne prihode kroz emitovanje sopstvenih obveznica i kreditno zaduživanje i da ozbiljnije, na duži i srednji rok, planiraju lokalni razvoj.

Posmatrano s aspekta prekogranične saradnje, sadašnji nivo decentralizacije i njeno odvijanje u okvirima pretprijetne pomoći opštinama obezbeđuju mogućnost da iniciraju i učestvuju u brojnim projektima i te projekte stave u funkciju sopstvenog razvoja ili rešavanja bar nekih od trenutnih problema lokalne zajednice.

## 3. Evropski standardi u oblasti regionalnog razvoja

### 3.1. Zajednička regionalna politika Evropske unije

Zemlje članice Evropske unije, kao i zemlje kandidati i potencijalni kandidati, slobodne su u planiranju svoje domaće regionalne politike, drugih razvojnih i kohezionih politika, kao i u odabiru upravne strukture instrumenata, institucija i mera za njihovo utvrđivanje i sprovođenje. U tom pogledu Evropska unija nema nikakve zahteve ili uslove.

Ono što Unija ima jeste sopstvena zajednička ili komunitarna regionalna politika, koja predstavlja jedan od kohezionih instrumenata Evropske unije. Cilj zajedničke regionalne politike Evropske unije jeste smanjenje razlika u stepenu regionalne razvijenosti unutar Unije, povećanje socijalne i ekonomske kohezije Unije i time povećanje stepena konvergentnosti razvojnih interesa država članica. To po sebi, između ostalog, olakšava procese odlučivanja unutar Unije i prilagođavanje privrede Unije i svih njenih članica novim globalnim trendovima kroz programe razvoja infrastrukture, smanjivanja nezaposlenosti, podsticanja tehnološkog razvoja i razvoja ljudskog kapitala. Ravnomeran regionalni razvoj treba da doprinese unapređenju konkurentnosti privrede Unije i svake članice ponaosob na svetskom tržištu, što je uostalom jedan od glavnih razloga postojanja Evropske unije.<sup>25</sup> Države članice, na osnovu kriterijuma za razvijenost utvrđenih na nivou Unije, definišu koje su to oblasti na njihovoj teritoriji nerazvijene, bez obzira na upravni status tih oblasti, i o tome samo obavješavaju Uniju. Same države članice razvijaju projekte vezane za razvoj svojih nerazvijenih regiona i upućuju ih Evropskom regionalnom fondu (ERF) na razmatranje i usvajanje. Evropski regionalni fond je autonoman u odnosu na države članice i u odlučivanju se rukovodi ukupnim interesima Unije i ciljevima zajedničke ili komunitarne regionalne politike kao kohezionog instrumenta Unije. Među mnogim kriterijumima, kojima se u složenoj proceduri odlučivanja rukovodi ERF, jeste i taj u kojoj meri predloženi projekti prate ciljeve Lisabonske agende iz 2000. godine, prema kojoj bi ekonomija Evropske unije trebalo da postane najkonkurentnija privreda na svetu zasnovana na

<sup>25</sup> O rastućem značaju regionalne politike Evropske unije govori i činjenica da se danas na regionalnu politiku odvaja oko 35% budžeta Evropske unije, dok se 1975. godine odvajalo samo 6,2% budžeta. Regionalna politika se nalazi na drugom mestu po visini sredstava, iza zajedničke poljoprivredne politike čiji ukupan udeo u budžetu EU beleži konstantno opadanje.



znanju, uz istovremeno očuvanje i poboljšavanje društvene kohezije. Prelazak na ekonomiju zasnovanu na znanju postiže se samo sistematskim i sveobuhvatnim međusektorskim pristupom, strateškim i proaktivnim merama i dugoročnim planiranjem i ulaganjem u infrastrukturu (naročito u informacione tehnologije i elektronske komunikacije) i ljudske resurse (obrazovanje i javno zdravlje)<sup>26</sup> i to na svim nivoima (lokalni, regionalni, nacionalni). I u Lisabonskoj agendi i u komunitarnoj regionalnoj politici jasno se prepoznaje stav da postizanje ubrzanog rasta i društvene kohezije nije moguće ako postoji veliko zaostajanje pojedinih regiona u jednoj zemlji, i ako ne postoji adekvatna usklađenost svih sektorskih politika. Učešće u komunitarnoj regionalnoj politici i korišćenje sredstava iz ERF-a rezervisano je isključivo za države članice.

Dakle, zajednička regionalna politika Evropske unije ne zamenjuje nacionalne regionalne politike, već je dodatni i komplementaran instrument za ravnomeran regionalni razvoj zemalja članica i povećanje kohezije Unije kao celine. Države kandidati i potencijalni kandidati slobodne su da prihvate filozofiju komunitarne regionalne politike i na sopstvenu dobrobit neke njene ciljeve i principe realizuju kroz svoje unutrašnje politike. Naročito su slobodne da u svoje unutrašnje politike na njima primeren i moguć način ugrađuju ciljeve Lisabonske agende. To bi ujedno bila i suština procesa evropeizacije koji u svakoj zemlji može nesmetano da teče nezavisno od toga u kojoj tački se nalazi formalni proces pridruživanja Evropskoj uniji.

### 3.2. Prekogranična saradnja kao element zajedničke regionalne politike Evropske unije

Proces evropskih integracija doveo je do ukidanja barijera u prometu robe, usluga, kapitala i ljudi, što je za posledicu imalo značajnu promenu suštine nacionalnih administrativnih granica. Pored toga, periferni regioni zemalja članica Evropske unije mogu sve manje da računaju na ekonomsku pomoć država, što je dovelo je do toga da usled svog zaostalog ekonomskog položaja pogranični regioni imaju veoma nepovoljan položaj u kompetitivnom evropskom okruženju. Kao posledica javila se neophodnost traženja novih mehanizama efikasnog upravljanja, koji bi pomogli perifernim regionima da odgovore na sve složenije ekonomske zahteve. Jedno od prirodnih rešenja bilo je udruživanje snaga susednih pograničnih regiona zarad opstanka u uslovima rastućih konkurentskih pritisaka usled ekonomske globalizacije. Stoga se prekogranična saradnja javlja kao neophodan proces, kako bi se na najefikasniji način iskoristio širok spektar razvojnih mogućnosti sa obe strane granica u Evropi i kao potencijal za rešavanje zajedničkih problema.

Intenzivna prekogranična saradnja ima za cilj da omogući da se pogranični regioni država članica bolje međusobno povežu i ultimativno postanu još jedan instrument i promoter daljeg evropskog ujedinjenja i održivosti susedskih područja na spoljnim granicama Evropske unije. Prekogranična saradnja stoga predstavlja prvi i najvažniji evropski zadatak i politički cilj Evropske unije koji je potrebno sprovesti na regionalnom i lokalnom nivou i u partnerstvu sa državnim, regionalnim i lokalnim vlastima i unutar same Unije.

<sup>26</sup> Više o društvu znanja videti: *Evropeizacija Srbije. Društvo znanja*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2008.

### 3.3. Evropski standardi *stricto sensu*

Evropski standardi u užem smislu, odnosno standardi koji su definisani u Kopenhaškim kriterijumima regulišu i pitanja u vezi sa korišćenjem instrumenata kohezivne politike Evropske unije. Tim standardima definišu se načela, institucije, instrumenti i procedure upotrebe sredstava iz strukturnih fondova i, *mutis mutandis*, iz sredstava pomoći Evropske unije za one zemlje koje se nalaze na putu članstva. Sredstva pretpristupne pomoći inače su, po svojoj prirodi, takođe kohezivni instrumenti. Konkretno, u oblasti sprovođenja unutrašnjih politika regionalnog razvoja standardi sadržani u Kopenhaškim kriterijumima ne regulišu te politike nego načine i uslove za korišćenje sredstava pretpristupne pomoći za te namene:

- Uvođenje sistema regionalne statistike i nomenklature statističkih teritorijalnih jedinica (tzv. NUTS-klasifikacije);
- Sposobnost javne uprave i lokalne samouprave za korišćenje sredstava evropske pomoći;
- Standarde i kvalitete pojedinih politika: konkurencije, transparentnosti i odgovornosti (antikorupcija), efikasnost javne uprave, nezavisnost pravosuđa i sl., koje imaju direktan ili indirektan uticaj na budući regionalni razvoj i na efikasnost trošenja pretpristupne pomoći i docnije strukturnih fondova Evropske unije.

U slučaju Srbije implementacija Evropskog partnerstva i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), mada je SSP prevažodno trgovinski sporazum, označava otvaranje procesa prilagođavanja pravnog, ekonomskog i administrativnog sistema zemlje standardima koji važe u Evropskoj uniji. Ovaj proces usklađivanja s evropskim standardima treba razumeti kao proces formulisanja i usvajanja novih razvojnih politika, sveobuhvatnu reformu institucionalnih aranžmana i jačanje administrativnih kapaciteta svih javnih vlasti, kako na državnom tako i na lokalnom nivou. Ova dva dokumenta podrazumevaju prilagođavanje Srbije evropskim standardima u nizu oblasti koje imaju direktan ili indirektan uticaj i na regionalni razvoj (npr. politika konkurencije, jačanje antikorupcijskih institucija, reforma državne uprave, itd.). Pored zadovoljavanja konkretnih uslova za članstvo sadržanih u ili izvedenih iz Kopenhaških kriterijuma, proces evropeizacije Srbije podrazumeva i usvajanje novih ili reformu postojećih politika koje su naznačene u nizu dokumenata Evropske unije i Saveta Evrope.

Uspešnost formalnog procesa pridruživanja i procesa evropeizacije direktno zavisi i od kapaciteta državne administracije na nacionalnom i lokalnom nivou. Strategija za reformu državne uprave usvojena je još u novembru 2004. godine, a poslednji akcioni plan za njenu implementaciju razvijen je za period od 2009. do 2012. godine.<sup>27</sup> Nažalost, dinamika sprovođenja reforme u periodu 2004–2009. godine bila je izuzetno loša, te većina predviđenih poslova nije uopšte obavljena, dok je sprovođenje delova Strategije koji su implementirani kasnilo po neko-

<sup>27</sup> U okviru ovog akcionog plana sveobuhvatna reforma državne uprave u Srbiji fokusira se na pitanja decentralizacije, državne revizije, horizontalne koordinacije politika između organa vlasti, racionalizacije resursa, profesionalizacije i depolitizacije uprave, kao i uvođenje e-uprave i sveopšte modernizacije rada vlade. Svi nabrojani pravci reforme značajno će uticati na uspešnost procesa pridruživanja EU, a odrediće i brzinu i kapacitet za apsorpciju fondova Evropske unije.

liko meseci (ili čak godina!).<sup>28</sup> Već i površna analiza Akcionog plana 2009–2012. ukazuje na to da on pati od istih nedostataka kao i prethodni: veliki broj prioriteta; nerealno odmereni rokovi; nedostatak finansijske projekcije o sredstvima potrebnim za realizaciju prioriteta i o finansijskim efektima sprovođenja prioriteta (uštede u budžetima i sl.), nedostatak mehanizma evaluacije za procenu kvaliteta sprovedenog.

Sposobnost preciznog planiranja kvalitetnih politika, akcionih planova za njihovo sprovođenje, postavljanja i ispunjavanja rokova i finansijskih projekcija od izuzetnog su značaja za korišćenje sredstava pretpristupne pomoći Evropske unije. To su upravo zahtevi ili standardi iz Zajedničkih tekovina koje jedna zemlja treba da ispuni da bi Evropska unija poverila upravljanje svojim sredstvima državama kojima su ta sredstva dodeljena bilo iz IPA-fondova,<sup>29</sup> bilo iz Kohezionog i Strukturnih fondova, koji su namenjeni isključivo članicama Evropske unije i višestruko su veći po obimu finansijskih sredstava od pretpristupnih fondova.

U slučaju Srbije, to je uslov koji javna uprava treba da zadovolji da bi Evropska unija Srbiji poverila upravljanje sredstvima iz sledeće tri komponente pretpristupne pomoći (IPA), odnosno, da bi se uspostavio decentralizovani sistem implementacije fondova Evropske unije (DIS).<sup>30</sup> Sve dok se to ne bude dogodilo, sredstvima će upravljati Evropska komisija. Uspostavljanje DIS-a predstavlja korak ka članstvu u Evropskoj uniji i priprema državnu upravu Srbije za korišćenje Kohezionog i Strukturnih fondova.

Prema odredbama Uredbe Evropske komisije o korišćenju IPA-sredstava,<sup>31</sup> proces decentralizacije upravljanja fondovima u predpristupnom periodu odnosi se samo na podelu nadležnosti između Evropske komisije i vlade zemlje korisnice sredstava, ali ne i na dalju decentralizaciju nadležnosti u upravljanju fondovima EU unutar zemlje korisnice. Kada zemlja postane članica EU, nadležnosti u upravljanju fondovima mogu biti dalje decentralizovane u okviru države, uz ispunjenje ključnog uslova da postoji administrativna sposobnost za obavljanje navedenih poslova na regionalnom nivou. Ukoliko ne postoji izgrađena administrativna sposobnost na regionalnom nivou, onda upravljanje sredstvima Strukturnih fondova ostaje na nivou centralne vlasti.

Međutim, zadržavanje visoko centralizovanog sistema planiranja i trošenja budućih fondova kada zemlja postane članica EU nije model koji bi Srbija trebalo da sledi. Prvo, on nije u skladu sa procesom decentralizacije. Drugo, takav sistem je manje transparentan, obezbeđuje veoma limitirano učešće lokalnih organa vlasti u procesu programiranja i usporava razvoj njihovih institucionalnih, administrativnih i kadrovskih kapaciteta. Analiza procesa planiranja namene sredstava iz IPA za 2007, 2008. i 2009. godinu pokazuje da, uprkos izraženoj dobroj volji vlade,

<sup>28</sup> Videti: *Evropeizacija Srbije. Kapaciteti organa vlasti*, Fond za otvoreno društvo, Beograd 2006.

<sup>29</sup> Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) ima pet komponenti: pomoć tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. Više o procesu planiranja, programiranja i trošenja sredstava videti u: *IPA – Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007–2013*, Fond za otvoreno društvo / Evropski pokret u Srbiji, 2009.

<sup>30</sup> Decentralizovano upravljanje fondovima (Decentralized Implementation System – DIS) jeste sistem u kojem Evropska komisija prenosi na zemlju korisnicu upravljanje određenim aktivnostima, poput sprovođenja tenderskih procedura, zaključivanja ugovora, plaćanja, i kontrole trošenja sredstava, a pri tom zadržava celokupnu konačnu odgovornost za opšte izvršenje budžeta Evropske unije.

<sup>31</sup> Council Regulation (EC) No. 1085/2006, „Official Journal of the European Union“, 31. 7. 2006.

unutar njega nije uspostavljen adekvatan sistem komunikacije sa organima lokalne vlasti, kao i da su lokalne vlasti imale izuzetno mali uticaj na izbor prioriteta na nacionalnom nivou, čija bi realizacija u konačnom ishodu trebalo da služi kako ciljevima lokalnog razvoja u različitim delovima zemlje, tako i harmonizaciji izrazito neuravnoteženog regionalnog razvoja. Istini za volju, ovakav proces programiranja i planiranja bio je delom posledica nedovoljnih kapaciteta lokalnih organa vlasti da formulišu svoje prioritete i lokalne planove razvoja i da dinamično učestvuju u formulisanju nacionalnih prioriteta iz ugla svojih potreba i, obrnuto, da rešavanje nekih svojih problema na inovativne načine vezuju za realizaciju nacionalnih prioriteta.

Republika Srbija sada se nalazi u početnoj fazi izgradnje decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima pomoći Evropske unije. Trenutno je određen deo institucija u državnoj upravi koje treba da čine sastavni deo DIS-a. U narednim fazama treba pratiti i analizirati njihovo funkcionisanje, otklanjati nedostatke, podizati kapacitete, unapređivati procedure. Pored razvijenih kapaciteta na nacionalnom nivou, veoma je važno uporedo raditi na podizanju razvijenosti kapaciteta i apsorpcione moći lokalnih samouprava i drugih lokalnih institucija. Kako se u pretpristupnom periodu upravljanje predpristupnom pomoći EU u Srbiji vrši na nacionalnom nivou, neophodno je da se, bar kroz konsultativni postupak između resornih ministarstava i lokalne samouprave u pripremi planova za korišćenje pomoći, omogući zastupljenost ključnih prioriteta koje su definisale lokalne vlasti. Takođe bi uputno bilo unapred se pripremati za moguću dalju decentralizaciju u sistemu upravljanja evropskim fondovima, koja bi mogla nastupiti nakon što Srbija postane članica EU.

Izgradnja kapaciteta organa lokalne samouprave za planiranje i programiranje sredstava IPA istovremeno je i ulaganje u ukupne menadžerske i administrativne kapacitete lokalnih organa, koji, imajući u vidu proces decentralizacije i prenos nadležnosti u nizu oblasti na lokalni nivo, moraju biti značajno unapređeni. Suvišno je pomenuti da se za tu namenu mogu koristiti sredstva iz prve komponente IPA.

Iskustva Slovenije i drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope u korišćenju pretpristupnih fondova Evropske unije nedvosmisleno pokazuju da od „kvaliteta“ uspostavljenog decentralizovanog sistema implementacije pomoći Evropske unije zavisi i apsorpcioni kapacitet zemlje za prihvatanje sredstava iz EU-fondova, kako u pretpristupnoj fazi tako i posle pridruživanja Evropskoj uniji. Ukoliko sistem nije adekvatno uspostavljen i ukoliko pokazuje slabosti u funkcionisanju, Evropska komisija obustavlja program pomoći sve dok se identifikovani nedostaci ne otklone.

Dosadašnji proces uvođenja decentralizovanog sistema implementacije fondova Evropske unije u Srbiji nameće zaključak da su za unapređenje apsorpcionih kapaciteta zemlje u celini neophodni: dalje jačanje kapaciteta institucija koje čine DIS; obrazovanje kadrova s ciljem sticanja specifičnih znanja koja se odnose na korišćenje sredstava EU-fondova; ponovno razmatranje da li i na koji način u sistem uključiti pokrajinske i lokalne organe uprave; povećanje broja javnih službenika koji rade na procesu evropskih integracija (to se ne mora ostvariti samo novim zapošljavanjem; racionalizacija, unapređenje organizacije i modernizacija javne uprave i trening jesu često bolji pristup).

U daljem podizanju kapaciteta organa koji danas čine ili će činiti DIS (ministarstva i drugi organi na nacionalnom nivou), zbog kvaliteta i uspešnosti procesa programiranja i zbog efikasnosti i delotvornosti trošenja IPA-sredstava, u ovom trenutku veoma je važno da se učini sledeće:

- Obezbediti da se bar kroz konsultativni postupak između resornih ministarstava i lokalne samouprave u fazi pripreme planova za korišćenje pomoći omogući da u tim planovima budu zastupljeni ključni prioriteti koje su definisale lokalne vlasti;
- Ojačati kapacitete lokalne samouprave da samostalno sprovedu pripremne radnje koje su neophodne da bi se neki projekat finansirao iz sredstava EU-fondova.<sup>32</sup>

Suviše je reći da je takvoj svrsi upravo namenjena prva komponenta fondova IPA: pomoć u tranziciji i izgradnja institucija.

### 3.4. Komponenta 2 fondova IPA: prekogranična saradnja

U okviru procesa pridruživanja zemalja zapadnog Balkana Evropskoj uniji prekogranična saradnja ima tri funkcije:

- Neutralizacija negativnih efekata rubne lokacije lokalne zajednice/regiona unutar jedne države;
- Usaglašavanje politika i ciljeva razvoja između susednih regiona razdvojenih državnim granicama, čije sprovođenje zavisi od politika i ponašanja aktera s obe strane granice (npr., odbrana od poplava, zaštita lokalnih voda i eko-sistema, saobraćaj i sl.);
- Normalizacija odnosa između društava i država bivše SFRJ posle ratnih i političkih sukobljavanja tokom 90-ih i neutralizacija negativnih efekata nastanka novih država (kao što su, npr., prekidanje privrednih, kulturnih i drugih veza ili njihovo pretvaranje iz nacionalnih u međunarodne) na lokalni razvoj.

Republika Srbija može da se uključi u osam programa prekogranične saradnje koje finansira Evropska unija, i to sa: Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, kao i u dva programa regionalne<sup>33</sup> saradnje: Jadranski program i Program jugoistočne Evrope. Za period od 2007. do 2009. godine Evropska unija stavila je na raspolaganje za ovu svrhu sledeća sredstva.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Na primer, za realizaciju jednog investicionog projekta (recimo, za izgradnju postrojenja za preradu otpada) neophodno je izraditi prostorni plan opštine, koji je u skladu sa strateškim planom razvoja, kao i prethodno pripremiti odgovarajuću projektnu dokumentaciju i to: studiju izvodljivosti, finansijske i ekonomske analize, analizu troškova i koristi (*Cost Benefit Analysis*), procenu uticaja na životnu sredinu, tehnički pripremljen projekat i tendersku dokumentaciju, neophodne dozvole.

<sup>33</sup> Region zapadnog Balkana.

<sup>34</sup> IPA – *Instrument za prepristupnu pomoć EU 2007–2013*, drugo dopunjeno izdanje, Evropski pokret u Srbiji. U ovoj tabeli su objedinjena sredstva po državama i uključuju i program ERDF. Videti objašnjenje na stranama 26, 28 i 30.

Program prekogranične saradnje	Okviri iznos
Hrvatska – Srbija	3.000.000 EUR
Bosna i Hercegovina – Srbija	3.300.000 EUR
Crna Gora – Srbija	1.500.000 EUR
Mađarska – Srbija	18.958.405 EUR
Rumunija – Srbija	19.559.062 EUR
Bugarska – Srbija	11.552.284 EUR
Transnacionalni program saradnje „Jugoistočna Evropa“	989.000,00 EUR
Transnacionalni program saradnje „Jadran“	319.000,00 EUR

Treba primetiti da su sredstva za saradnju sa zemljama članicama Evropske unije bitno veća od onih kojima raspolažu države nastale iz SFRJ. Visina sredstava delom zavisi od veličine države koja je u pitanju i dužine njene granice, ali i od statusa određene zemlje u odnosu na Uniju.

Program prekogranične saradnje „Srbija–Makedonija“ do sada nije otvoren, iako su za to bila alocirana sredstva od strane EU u MIPD-u za Makedoniju (FYROM),<sup>35</sup> dok u MIPD-u za Srbiju nema govora o tim sredstvima. Osnovni razlog je problem statusa Kosova; međutim, potrebno je otvoriti dijalog između Makedonije, Srbije i EU kako opštine s obe strane granice, kojima bi ova sredstva inače bila dostupna, ne bi ostale uskraćene.

I u periodu od 2009. do 2013. godine, kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Republika Srbija će učestvovati u programima prekogranične saradnje. Prema pravilima za sprovođenje politike prekogranične saradnje biće podržane prekogranične inicijative i projekti između zemalja članica Evropske unije, kandidata za članstvo, kao i potencijalnih kandidata. Glavni pojedinačni ciljevi ove komponente jesu podsticanje održivog ekonomskog i društvenog razvoja, zajednički rad na rešavanju sličnih problema u oblastima kao što su životna sredina, prirodna i kulturna bogatstva, javno zdravlje i organizovani kriminal, stvaranje efikasnih i sigurnih granica, promovisanje zajedničkih akcija manjeg obima koje uključuju i lokalne aktere iz pograničnih regiona.

To podrazumeva ulaganja u sledećim oblastima podrške: podsticanje preduzetništva i posebno razvoj malih i srednjih preduzeća; zajednička zaštita i upravljanje prirodnim i kulturnim dobrima; olakšavanje pristupa transportnim, informacionim i komunikacionim mrežama i uslugama, energetske sistemima i sistemima vodosnabdevanja; učešće u transnacionalnim i interregionalnim programima.

<sup>35</sup> Commission decision C (2007) 1853 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007–2009 for the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

Prema višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru, za Srbiju će za period od 2007. do 2012. godine, za projekte u okviru komponente prekogranične saradnje, biti izdvojeno 70.145.254 evra.<sup>36</sup>

Godina / Zemlja	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ukupno evra
Srbija	8.203.648	11.458.686	12.248.357	12.493.321	12.743.190	12.998.052	70.145.254

Pristup drugoj komponenti IPA otvoren je i lokalnim samoupravama. Radi lakšeg pristupa ovoj komponenti nacionalni koordinator, Ministarstvo finansija, otvorilo je sedam područnih kancelarija, u Boru, Nišu, Subotici, Vršcu, Sremskoj Mitrovici, Užicu i Prijepolju. Kancelarije u Užicu i Prijepolju zajednički su tehnički sekretarijati Programa prekogranične saradnje sa Bosnom i Hercegovinom, odnosno sa Crnom Gorom, i kao takve imaju širi delokrug rada. To su administrativna tela koja promovišu programe, pružaju podršku potencijalnim aplikantima, kao i telima koja sprovode programe. Ostalih pet kancelarija pomaže zajedničkim tehničkim sekretarijatima u odnosnim zemljama i vrše potrebne administrativne i konsultativne aktivnosti na teritoriji Srbije, a u vezi sa programima prekogranične saradnje.

Za efikasno i delotvorno korišćenje ovih sredstava od strane lokalnih vlasti bitne su kumulativno ili pojedinačno tri stvari: prvo, sposobnost opštine i njenog prekograničnog partnera da formulišu svoj projekat saglasno pravilima i kriterijumima za dobijanje sredstava iz IPA-fondova; drugo, usklađenost nacionalnih politika dve države u oblasti na koju se projekat njihovih lokalnih zajednica odnosi; treće, sposobnost pograničnih lokalnih zajednica da simultanom akcijom uvere svoje nacionalne vlasti, a ponekad i druge lokalne zajednice u neposrednom okruženju u relevantnost svojih inicijativa za razvoj regiona kojem pripadaju ili za ciljeve nacionalnog razvoja.

<sup>36</sup> IPA – Instrument za pretprijetnu pomoć EU 2007–2013, drugo dopunjeno izdanje, Evropski pokret u Srbiji.

## 4. Pretpostavke za korišćenje prekogranične saradnje kao razvojnog instrumenta

Evropska unija je 1999. godine definisala Proces stabilizacije i pridruživanja kao politički okvir za unapređenje odnosa sa zemljama Zapadnog Balkana. Cilj ovog procesa jeste davanje podrške koja treba da osigura političku i ekonomsku stabilizaciju regiona i otvaranje puta zemljama zapadnog Balkana prema članstvu u Evropskoj uniji. Sâmo članstvo, pošto ove zemlje pojedinačno steknu status kandidata, zavisice od ispunjavanja opštih uslova i kriterijuma za članstvo. U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, regionalna saradnja na prostoru zapadnog Balkana definisana je kao jedan od prioriteta, a u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju jedan deo je posvećen i regionalnoj saradnji kao sredstvu za unapređivanje mira, stabilnosti i razvoja dobrosusedskih odnosa.

### 4.1. Uključenost u prekograničnu saradnju

Prednosti prekogranične saradnje lokalne samouprave potencijalno će moći da iskoriste samo kroz aktivno učešće u regionalnim i prekograničnim projektima, inicijativama i asocijacijama. Pored toga, bitan uslov za optimalno korišćenje potencijala prekogranične saradnje jesu razvijeni partnerski odnosi sa prekograničnim organizacijama, kao i razvijena horizontalna partnerstva u lokalnoj sredini i u okviru pograničnog regiona.

Evropska unija je kroz program pomoći CARDS omogućila učešće Republike Srbije u pet programa prekogranične saradnje, i to sa Mađarskom (4 miliona evra), sa Rumunijom (5,6 miliona evra), sa Bugarskom (4 miliona evra), u Jadranskom programu (1 milion evra) i u programu CADSES<sup>37</sup> (1,1 milion evra). Osnovni cilj ovih programa jeste unapređenje regionalne saradnje i smanjivanje razlika pograničnih područja dve zemlje kroz podršku saradnji na zajedničkim projektima, kao i jačanje kapaciteta na lokalnom nivou za planiranje razvoja, formulisanje planova i pristupanje fondovima za realizaciju tih projekata.

Nakon 2000. godine regionalna saradnja Srbije i sa neposrednim susedima i sa širim regionom zapadnog Balkana značajno se intenzivirala. U tom periodu osnovan je i određen broj evroregiona, u kojima učestvuju Autonomna Pokrajina Vojvodina i/ili opštine iz pograničnih regiona

<sup>37</sup> CADSES (Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space) – Program za Centralnoevropski, Jadranski, Podunavski prostor i prostor Jugoistočne Evrope.



Srbije i susjednih država: evroregion Dunav–Kriš–Moriš–Tisa (DKMT), Evrobalkan (ranije Niš–Skoplje–Sofija), evroregion Dunav 21, evroregion Morava–Pčinja–Struma, evroregion Drina–Sava–Majevica, evroregion Stara planina. Primarni cilj osnivanja ovih evroregiona bio je zajedničko rešavanje najvažnijih problema sa kojima se oni suočavaju, te korišćenje brojnih mogućnosti za saradnju na ekonomskom, kulturnom i obrazovnom nivou, kao i na planu borbe protiv kriminala, nelegalne trgovine itd. Veze stvorene unutar postojećih evroregiona između različitih lokalnih organa odlična su osnova za prekogranične inicijative i zajedničke projekte.

Međutim, ovi novonastali evroregioni, i pored velikog entuzijazma prilikom osnivanja, nisu ispunili početna očekivanja učesnika u ovim asocijacijama. Neki od ovih evroregiona trenutno postoje samo na papiru, bez konkretnih aktivnosti na terenu. Razlozi za takvo stanje leže u činjenici da efikasno funkcionisanje evroregiona zahteva institucionalnu sposobnost, ali i finansijske resurse kako bi se podržale njihove prekogranične aktivnosti.

Pored navedenih razloga za evroregione koji pokrivaju teritoriju opštine Knjaževac, evroregion Dunav 21 i evroregion Stara planina, identifikovani su i specifični razlozi zbog kojih ovi evroregioni do sada nisu dali rezultate:

- Prevelika očekivanja samih osnivača, pogotovo u kratkom roku;
- Nijedan evroregion nije uspostavio stabilne izvore finansiranja i stabilnu operativnu strukturu (kancelarija, sedište ili slično) sa zaposlenima kojima bi primarni posao bio unapređenje prekogranične saradnje;
- Evroregioni su ponekad doslovno zavisili od pojedinačnih inicijativa pojedinih predsednika opština – osnivača evroregiona;
- Česti izbori, kao i različiti termini izbora u zemljama članicama dovodili su do toga da se sastav upravnih organa evroregiona stalno menja, da nema kontinuiteta i da se „uvek počinje iz početka“ sa upoznavanjem i iznošenjem ideja i utvrđivanjem prioriteta;
- Različita partijska pripadnost osnivača i unutrašnje političke potrebe i odnosi ponekad otežavaju dogovaranje unutar opština iz jedne zemlje.

Analiza funkcionisanja većine evroregiona u Evropi upućuje na zaključak kako je zajednička polazna osnova njihovog osnivanja činjenica da pogranična područja u svojim zemljama po pravilu imaju geografski, a vrlo često i razvojno, perifernu poziciju. Ova područja svoju nepovoljnu geografsku poziciju kompenzuju povezivanjem sa susjednim prekograničnim područjem, u uslovima integracije Evrope. Ima i primera u kojima integracija Evrope transformiše prethodnu perifernu poziciju mnogih pograničnih regija u središnju poziciju unutar Evrope. U tom kontekstu postoji potreba da se otklone problemi za funkcionisanje evroregiona u kojima učestvuje Srbija, odnosno njene lokalne zajednice i da se revitalizuje rad postojećih evroregiona u kojima učestvuje opština Knjaževac kako bi se na toj platformi maksimalno iskoristili kapaciteti za prekograničnu saradnju sa susjedima iz Bugarske. Zajedničkim aktivnostima kroz navedene evroregione pogranične opštine mogu:

- Uskladiti svoje planske dokumente (strateške planove lokalnog ekonomskog razvoja);
- Unaprediti ekonomske i kulturne veze uključenih područja;
- Usklađivati aktivnosti u izgradnji prekogranične saobraćajne infrastrukture;
- Zajednički raditi na programima zaštite životne sredine i prostornog planiranja;
- Preduzeti zajedničke aktivnosti kako bi područje evroregiona bilo privlačno potencijalnim investitorima;
- Uspostaviti veze između obrazovnih, naučnih i istraživačkih ustanova.

Prema podacima Odeljenja za prekograničnu saradnju Ministarstva finansija Srbije u periodu od 2004. do 2006. godine sprovedeno je oko 150 projekata prekogranične saradnje uključujući i projekte u okviru CADSES-a i Jadranskog programa. Primat su imali projekti izgradnje prekogranične infrastrukture, razvoja poslovne infrastrukture i saradnje među preduzećima, kao i projekti usmereni na rešavanje ekoloških problema, unapređenje kulturne saradnje i saradnje naučnih i obrazovnih institucija. Iskustva domaćih organizacija koje su učestvovala u ovim programima mahom su pozitivna, a svi odobreni projekti uspešno su ostvareni, ili se nalaze u završnim fazama implementacije.

Iskustvo Slovenije pokazuje da prekogranična saradnja ima izuzetan značaj za razvoj pograničnih područja. Veliki broj projekata prekogranične saradnje odnosio se na izgradnju infrastrukture za zaštitu životne sredine i stimulisanje privredne saradnje, što je pored direktnih efekata na lokalnom nivou često imalo i indirektna i multiplikatorske efekte u drugim delovima Slovenije. Takođe, evaluacija je pokazala da projekti usmereni na kulturnu i društvenu saradnju u pograničnom području imaju značajan uticaj na uspostavljanje dugoročnih odnosa saradnje između nevladinih organizacija, profesionalnih udruženja, obrazovnih institucija i interesnih organizacija. Regionalne razvojne institucije i lokalne samouprave iz pograničnih regiona takođe su uspostavile saradnju sa svojim partnerima u susednim zemljama. Na kraju, veoma je važno istaći da je Slovenija 2003. godine ratifikovala Evropsku konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (Madridsku konvenciju), s ciljem pospešivanja prekogranične saradnje i na preporuku Saveta Evrope. Ratifikacija ove Konvencije značajno je doprinela unapređenju prekogranične saradnje, a posebno između lokalnih samouprava u pograničnim regionima. Ovo je važna poruka za Srbiju koja, iako članica Saveta Evrope, još nije ratifikovala Madridsku konvenciju.

Međutim, ono što je karakteristično u procesu prekogranične saradnje jeste to da kada su u pitanju tzv. soft-teme (obuka i edukacija, kulturna razmena itd.), prekogranični partneri veoma lako pronađu zajednički interes. Problem u saradnji najčešće nastane kada je neophodno uspostaviti saradnju po pitanju nekih strateških (infrastrukturnih) projekata. Takođe je utvrđeno da su kroz prekograničnu saradnju na zajedničkim projektima značajno unapređeni kapaciteti lokalnih samouprava i ostalih lokalnih aktera za pripremu i implementaciju projekata finansiranih iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Svi navedeni direktni i indirektni efekti programa prekogranične saradnje predstavljaju odličnu osnovu za dugoročan razvoj pograničnih područja, posebno ako se ima u vidu da regionalna politika Evropske unije kroz svoje instrumente sve veću pažnju poklanja teritorijalnoj i prekograničnoj saradnji.

## 4.2. Instrumenti za efikasno sprovođenje prekogranične saradnje

To što Srbija, iako članica Saveta Evrope, još nije ratifikovala Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti, tzv. Madridsku konvenciju<sup>38</sup> (a njome se uspostavlja okvir za podsticanje i ostvarivanje saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti koje nisu samo nacionalne države već i lokalni i regionalni nivoi samouprave), predstavlja za lokalne zajednice u Srbiji ograničavajući faktor za razvoj efikasnije prekogranične saradnje. Ratifikacija ove Konvencije umnogome bi doprinela kvalitativnom unapređenju prekogranične saradnje pograničnih regija i lokalnih samouprava u Srbiji sa partnerima iz pograničnih regija susednih zemalja, što bi imalo veliki uticaj na socioekonomski razvoj pograničnih regija.

Regionalni i lokalni akteri u evropskim državama u procesu evropskih integracija, pod pritiskom sopstvenih interesa i problema (trgovina, zagađenje životne sredine, kretanje radne snage u pograničnim regijama, prostorno planiranje itd.), težili su da pronađu praktična i brza rešenja u međusobnoj saradnji sa susednim prekograničnim regijama bez uplitanja međudržavnih spoljnih odnosa u njihovo rešavanje. Uspostavljanjem direktne prekogranične saradnje izbegle bi se duge i neizvesne procedure po kojima nacionalna ministarstva spoljnih poslova rešavaju lokalne probleme u prekograničnim oblastima. S druge strane, praktičan problem javio se u direktnom procesu prekogranične saradnje i odnosio se na pitanje koje pravo će se primeniti u regulisanju te saradnje. Ako se primeni pravo zemlje čiji region/opština učestvuje u prekograničnoj saradnji, onda se krši suverenitet susedne zemlje sa kojom region/opština uspostavlja prekograničnu saradnju. Ako se primeni pravo susedne zemlje, onda se domicilna zemlja praktično odriče svog suvereniteta. Rešenje je nađeno u Madridskoj konvenciji, čime je praktično priznato pravo pograničnim regijama i opštinama da učestvuju u prekograničnoj saradnji uz poštovanje teritorijalnog suvereniteta zemalja čije pogranične oblasti učestvuju u prekograničnoj saradnji.

Madridskom konvencijom uspostavlja se okvir za podsticanje saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti u oblastima regionalnog, ruralnog i urbanog razvoja, u oblasti zaštite životne sredine, poboljšanja rada javnih ustanova i preduzeća i omogućavanja brzog reagovanja prilikom prirodnih nepogoda i nesreća. Ukoliko bi Srbija ratifikovala ovu konvenciju, bio bi to značajan podsticaj lokalnim samoupravama i autonomnim pokrajinama da unaprede prekograničnu saradnju sa svojim partnerima u susedstvu i u Evropskoj uniji. Madridska konvencija pruža mogućnost sklapanja tipskih ugovora koji štite poziciju centralnih nivoa vlasti, a koji lokalnim i regionalnim učesnicima pružaju adekvatnu osnovu da dugoročno planiraju saradnju iz okvira svoje nadležnosti sa prekograničnim partnerima.

U slučaju opštine Knjaževac, to bi značilo da bi ona sa susednom opštinom Belogradčik na teritoriji Bugarske mogla da sklapa sporazume u oblastima iz svoje nadležnosti: formiranja organa prekogranične saradnje; nabavke roba ili usluga; saradnje škola i lokalnih zajednica; korišćenja zemljišta uz prekogranične reke; ekonomske i društvene saradnje; prostornog planiranja; os-

<sup>38</sup> Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (Madridska konvencija), sa dva protokola, usvojio je Savet Evrope 21. maja 1980.

nivanja i upravljanja prekograničnim parkovima; osnivanja konsultantskih grupa; upravljanja prekograničnim lokalnim javnim poslovima; osnivanja privatnih pravnih prekograničnih asocijacija; civilne zaštite i pomoći u slučaju katastrofa, i statutarnog regulisanja organizacija prekograničnog udruživanja sa statusom pravnog lica.

Ukoliko Srbija ne ratifikuje Madridsku konvenciju prekogranična saradnja će nastaviti da se odvija na bazi *ad hoc* projekata u okviru programa prekogranične saradnje Evropske unije, koji su otvoreni za pogranična područja Srbije i njenih suseda. Iako su ovi programi prekogranične saradnje korisni za razvoj lokalnih zajednica u pograničnim regijama, daleko bi veći razvojni efekat bio ostvaren ukoliko bi lokalne zajednice imale na raspolaganju instrumente koji su definisani Madridskom konvencijom.

Iskustva opštine Lendava pokazuju da je glavni problem u prekograničnoj saradnji i pripremi i implementaciji projekata koji se finansiraju iz fondova Evropske unije nedostatak kadrova. Lendava je imala više različitih projekata i to pre svega sa susednom Mađarskom. Strateške pravce u prekograničnoj saradnji određivali su kroz intenzivni dijalog sa susednim opštinama kako u Sloveniji tako i u Mađarskoj. Najznačajniji realizovani projekti jesu:

- Multikulturalna Muranija. Projekat koji je promovisao turizam kroz povezivanje kulturnih institucija. Projekat je realizovan 2006. i 2007. godine, a njegova vrednost sa slovenačke strane bila je 218.000 evra;
- Murana inkubator. Cilj projekta je bio podrška razvoju MSP-sektoru. Projekat je realizovan 2005. i 2006. godine, a vrednost sa slovenačke strane iznosila je 296.000 evra;
- Kablinska brana. Ovim ekološkim projektom napravljena je brana na mađarskoj strani koja je sprečila poplave na slovenačkoj strani. Vrednost projekta sa slovenačke strane iznosila je 1.370.000 evra;
- Obnova lokalnih puteva u pojasu od 10 km. Ovaj projekat se realizuje sa Hrvatskom i vredan je 256.000 evra.

S ciljem što efikasnijeg korišćenja mogućnosti koje pružaju programi prekogranične saradnje finansirani iz fondova Evropske unije, pogranične opštine u Srbiji trebalo bi da obuče dovoljan broj službenika koji će poznavati procedure Evropske komisije za pripremu i implementaciju projekata finansiranih iz fondova Evropske unije. Iskustva opština sa teritorije Srbije u pograničnoj oblasti sa Bugarskom, Rumunijom i Mađarskom u periodu od 2004. do 2006. godine, kada je prvi put omogućeno učešće u programima prekogranične saradnje, pokazuju da je većina tih opština bila neuspešna u konkurisanju za sredstva iz fondova prekogranične saradnje upravo zbog nepoznavanja procedura Evropske komisije za pripremu projekata.

### 4.3. Kvalitet lokalnih inicijativa i kapaciteti za njihovo sprovođenje

Potencijali Knjaževca za prekograničnu saradnju sastoje se od saradnje na tzv. Zapadnoj Staroj planini koja obuhvata celu regiju Timočke krajine sa susednom severozapadnom oblasti u Bugarskoj. U okviru navedene oblasti Knjaževac ima dugu tradiciju saradnje sa susednom opštinom iz Bugarske, Belogradčikom. Ova saradnja odvija se u različitim oblastima, a najviše u kulturi, negovanju tradicija, saradnji organizacija i sportu. Centralno mesto saradnje svakako je želja obeju opština da se otvori novi granični prelaz na Kadibogazu (između Salaša i Novog Korita). Prekogranična saradnja na Zapadnoj Staroj planini ima velike potencijale usled raznovrsne i dobro očuvane prirodne sredine.

Međutim, nivo ekonomskog razvoja pogranične oblasti relativno je nizak u poređenju s oba nacionalna nivoa, a tranzicija u industriji i poljoprivredi takođe ima negativne posledice na region. Veze između ova dva regiona nepotpune su i ograničene, a transportna infrastruktura nije adekvatna i potrebna joj je velika rehabilitacija i rekonstrukcija. Putna mreža takođe je neravnomerno raspoređena u oba regiona i nedovoljno razvijena za intenzivni saobraćaj, a železnička saobraćajna veza između Srbije i Bugarske u ovom regionu ne postoji. S druge strane, zadovoljavajući stepen bilateralne saradnje do sada je dostignut u oblasti kulture. U većim gradovima s obe strane granice kulturna ponuda je upotpunjena postojanjem muzeja, pozorišta i biblioteka, što stvara povoljne uslove za dalji razvoj zajedničkih aktivnosti s ciljem povećanja vrednosti zajedničkog kulturnog nasleđa.

Iako postoji veliki potencijal za raznovrsnu i intenzivnu prekograničnu saradnju između ove dve opštine u okviru Susedskog programa sa Bugarskom za period od 2004. do 2006. godine, koji je finansiran iz sredstava Evropske unije, programa CARDS, nijedna institucija sa teritorije opštine Knjaževac nije realizovala nijedan projekat zato što su svi podneti projekti bili odbijeni. Za očekivati je da se ovo stanje od sada popravi, kako u Knjaževcu tako i u drugim opštinama Timočke krajine, jer je od 2007. godine počela da radi Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS, koja, između ostalog, ima ulogu da pomaže opštinama u pripremi projekata prekogranične saradnje. Dodatno, opština Knjaževac opredelila se da formira Lokalnu agenciju za razvoj čiji bi jedini osnivač bila opština. Na ovaj način dalje se stvaraju institucionalne pretpostavke za bolju apsorpciju postojećih fondova prekogranične saradnje. Ovo je posebno relevantna činjenica ako uzmemo u obzir da se taj program nastavlja kroz IPA-program prekogranične saradnje Srbija – Bugarska u iznosu od 11.552.284 evra za period od 2007. do 2009. godine, a što će predstavljati jednu od najkonkretnijih mogućnosti za prekograničnu saradnju do 2013. godine.

Prednosti koje pruža uvođenje nacionalnog sistema politike regionalnog razvoja, kao i mogućnosti korišćenja pretpristupnih fondova Evropske unije i programa prekogranične saradnje neće biti automatski na raspolaganju opštini Knjaževac i ostalim lokalnim samoupravama u Srbiji, već naprotiv, te mogućnosti će biti iskorišćene samo ako se lokalne samouprave pripreme i aktivno učestvuju u navedenim procesima.

Iskustva opštine Lendava pokazuju da se prilagođavanje lokalnih samouprava u procesu evropskih integracija i primene standarda Evropske unije u oblastima regionalnog razvoja i prekogranične saradnje odvija u tri pravca i to kroz: aktivno učešće u nacionalnom sistemu regionalne politike, jačanje sposobnosti za korišćenje pretpripravnih fondova Evropske unije i aktivno učešće u inicijativama u okviru prekogranične saradnje. Zbog toga je neophodno da lokalna samouprava poseduje organizacione, tehničke i finansijske kapacitete za planiranje i implementaciju zajedničkih projekata prekogranične saradnje, jer samo tako mogu biti ravnopravni partneri u procesima prekogranične saradnje.

Sa usvajanjem novog Zakona o regionalnom razvoju lokalne samouprave u Srbiji moraju se prilagoditi činjenici da je došlo do promene u mehanizmima planiranja razvoja i korišćenja nacionalnih finansijskih sredstava za programe i projekte regionalnog i lokalnog razvoja. Imajući u vidu da će primarni instrument za planiranje i distribuciju finansijskih sredstava sa nacionalnog nivoa za razvojne programe regiona, jedinica lokalne samouprave i ostalih zainteresovanih strana biti regionalne strategije, neophodno je da jedinice lokalne samouprave maksimalno iskoriste mogućnosti učešća u procesima izrade planova i strategija regionalnog razvoja. Takođe, lokalna samouprava mora da obezbedi učešće i ostalih lokalnih aktera sa svoje teritorije i to pre svega predstavnika poslovne zajednice i preduzetnika, kao i nevladinih organizacija, u procesima planiranja razvojnih dokumenata, ali i implementacije pojedinih razvojnih projekata. Dodatno, na bazi iskustava u procesu evropskih integracija i prekogranične saradnje Slovenije, jedna od ključnih preporuka za opštinu Knjaževac i ostale opštine u Srbiji jeste neophodnost uvođenja koncepta strateškog planiranja u radu opštine. Još važnije jeste da se prilikom izrade strateškog plana jasno definišu ključni prioriteti i projekti na čijoj će se implementaciji kasnije predano raditi.

U uslovima kada je Srbiji omogućeno da koristi sredstva pretpripravnih pomoći Evropske unije, jedinice lokalne samouprave trebalo bi da obuče kadrove za pripremu i implementaciju projekata prema pravilima koje zahteva Evropska unija, kao i da utvrde strategije za finansiranje razvojnih projekata u procesu evropskih integracija Srbije. I to je dodatni izazov strateškom pristupu razvoja opštine Knjaževac jer i ona, zajedno sa drugim opštinama u Srbiji, deli problem nedostatka kadrovske potencijala u opštinskim vlastima koji bi efikasno odgovorio na nove šanse i izazove, uključujući tu i prekograničnu saradnju. Osnivanje nekoliko lokalnih kancelarija koje se bave problemima različitih sektora na teritoriji opštine Knjaževac (Kancelarija za mlade, Kancelarija za podršku preduzetništvu, Kancelarija regionalne agencije za MSP i Područni centar za ruralni razvoj) predstavlja dobru institucionalnu osnovu za dugoročni razvoj opštine Knjaževac. Međutim, najvažniji podsticaj strateškom planiranju razvoja opštine predstavlja činjenica da je opština Knjaževac jedan od osnivača Regionalne agencije za razvoj Istočne Srbije – RARIS, zajedno sa još šest drugih opština regiona, Regionalnom privrednom komorom, nekoliko firmi i nevladinim organizacijama. Ova Agencija ima značajne kadrovske i organizacione resurse spremne i sposobne da pruže kvalitetnu stručnu podršku dugoročnom razvoju regiona i opštine Knjaževac.



## 5. Efekti nepridruživanja ili usporavanja procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji na socioekonomski razvoj regiona i lokalnih zajednica u Srbiji

Kada je 2004. godine uveden koncept Susedskih programa za spoljne granice proširene Evropske unije, omogućeni su neposredno učešće i saradnja pograničnih regija Srbije i država članica Evropske unije. Iskustva novih članica, koje su ušle u Evropsku uniju 2004. i 2007. godine, pokazuju značaj i veliki uticaj projekata prekogranične saradnje na lokalne i regionalne aktere iz pograničnih regija tih zemalja. Programi prekogranične saradnje značajno su doprineli da se unaprede ekonomska i kulturna saradnja između pograničnih regiona tih zemalja i regiona zemalja članica Evropske unije. Kako su ovi projekti usmereni prvenstveno na regionalni i lokalni nivo, oni pomažu stanovništvu s obe strane granice u rešavanju problema od zajedničkog interesa i stvaraju uslove za jačanje buduće saradnje i razvoja. Kroz zajedničku pripremu i sprovođenje projekata lokalne zajednice iz pograničnih regiona bile su u prilici da steknu dragoceno iskustvo u korišćenju fondova Evropske unije, a posle ulaska u Evropsku uniju stečeno iskustvo pomoglo im je da bolje iskoriste bespovratna sredstva Unije, kojima su mogli da finansiraju zahtevnije razvojne projekte u svojim lokalnim sredinama.

Koliki bi bio neposredni efekat korišćenja tih sredstava za pojedine opštine, veoma je teško meriti i to iz dva razloga. Prvo, veoma je teško izolovati efekte upotrebe sredstava iz EU-fondova od drugih izvora privrednog rasta i konvergencije i odrediti koji bi nivo razvoja lokalna privreda dostigla da nije bilo korišćenja instrumenata pretpristupne pomoći. Drugo, u Srbiji je posebno teško napraviti projekciju za neku određenu opštinu zbog nedostatka adekvatnih podataka zvanične statistike na lokalnom i regionalnom nivou, a koje bi jedna takva analiza zahtevala. S obzirom na to da je u okviru raspoloživosti i kvaliteta statističkih podataka na nacionalnom nivou napravljen veliki pomak u proteklih nekoliko godina, bilo bi veoma korisno za donošenje politika regionalnog razvoja, zasnovanih na podacima, da Republički zavod za statistiku nastavi u istom pravcu poboljšanja i dostupnosti statističkih pokazatelja na regionalnom i lokalnom nivou.

Ukoliko Srbija ne postane članica Evropske unije, sa aspekta regionalne politike i prekogranične saradnje posledice bi bile mnogostruke. Prvo, Srbija ne bi mogla da koristi Strukturne fondove i Kohezioni fond Evropske unije, namenjene razvoju zaostalih regiona, unapređenju i izgradnji transporta i infrastrukture u oblasti zaštite životne sredine, promociji zapošljavanja i unapređenju konkurentnosti lokalnih privrednih sistema, kao i teritorijalne saradnje u Evropi.



Iznos sredstava koja se dodeljuju zemljama članicama iz ovih fondova mnogostruko je veći (max. 4% nacionalnog BDP-a) nego što je iznos trenutno dostupnih pretpripravnih fondova Evropske unije (trenutno Republika Srbija ima mogućnost korišćenja pretpripravnih fondova u iznosu od 0,7% nacionalnog BDP-a). Empirijska istraživanja pokazala su da korišćenje Strukturnih fondova u regionima zemalja članica Evropske unije ima sledeće pozitivne efekte:

- Rast BDP-a po stanovniku u regionima za 50% brži nego u ostatku Evropske unije i smanjenje stope nezaposlenosti za tri procentna poena;
- Promene u privrednoj strukturi regiona od tradicionalnih ka takozvanim sektorima budućnosti (finansijske i poslovne usluge, trgovina, transport i komunikacije, sektor visoke tehnologije za proizvodnju električne i optičke opreme, avio i svemirske opreme, farmacija i hirurška oprema);
- Za svaki evro utrošen kroz zajedničku kohezionu politiku dodatno se izdvaja u proseku još 0,9 evra investicija iz drugih izvora (privatni sektor, međunarodne finansijske institucije, bankarski sektor); u regionima koji koriste sredstva u okviru Cilja 2 (Konkurentnost regiona i zapošljavanje) na svaki evro investirani kroz kohezionu politiku Evropske unije izdavaju se u proseku još tri dodatna evra investicija;
- Povećava se sposobnost javnog sektora u tim regionima za saradnju s ostalim međunarodnim finansijskim institucijama i bankarskim sektorom, što za sobom povlači otvaranje dodatnih izvora investicija;
- Uspostavljaju se dugoročni partnerski odnosi između privatnog i javnog sektora u formi javno-privatnog partnerstva, koji predstavlja dugoročan izvor finansiranja ostalih razvojnih projekata u regionu;
- Uspostavlja se koncept strateškog planiranja razvojnih politika i investicionih programa na regionalnom i nacionalnom nivou, ali i njihovo sinergetsko povezivanje sa prioritetima na nivou Evropske unije;
- Nastanak nacionalnih i regionalnih politika u oblasti istraživanja i razvoja novih tehnologija, inovacija i preduzetništva, aktivnih politika zapošljavanja i socijalne inkluzije;
- Unapređuju se upravljački kapaciteti administracije i poboljšavaju sposobnosti za kreiranje i implementaciju javne politike kao intenzivnija primena koncepta evaluacije efekata politika i programa, te transparentnosti u odlučivanju i razmena dobrih praksi;
- Unapređuje se prekogranična saradnja u Evropi i daje se doprinos razrešenju brojnih razvojnih problema pograničnih regiona.

Jasno je da navedeni pozitivni efekti ne bi bili ostvareni u Srbiji u slučaju da ona ne postane članica Evropske unije ili u slučaju da se nastavi sa ovako usporenim procesom evropskih integracija. Što se tiče procesa decentralizacije i modernizacije lokalnog nivoa vlasti, došlo bi do njegovog usporavanja, a to bi značilo da se nastavlja zavisnost od višeg nivoa uprave i čekanje da se razvojne inicijative kreiraju po principu odozgo nadole.

I pored toga što je Republika Srbija 2007. godine ratifikovala i primenjuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, trenutno stanje u oblastima primene ove Povelje, posebno u oblasti finansiranja lokalnih samouprava i raspolaganja sopstvenom imovinom, nije zadovoljavajuće. Stoga je realno pretpostaviti da će se selektivnost primene odredbi Povelje i dalje odnositi na praksu donošenja odluka oko pitanja koja se odnose na finansiranje lokalnih samouprava i odsustvo zaštitnih mehanizama u slučajevima kršenja propisa na štetu opština.

Nedovoljna predvidljivost, kao i nedovoljna transparentnost dodele sredstava opštinama sa centralnog nivoa dodatno bi ograničavale efikasno planiranje budžeta i investicija u komunalnu infrastrukturu i lokalni ekonomski razvoj. Ograničen pristup lokalnih samouprava finansijskim sredstvima doveo bi do toga da se modernizacija lokalne uprave svede eventualno na implementaciju projekata u okviru prekogranične saradnje i izgradnju tzv. meke infrastrukture. U oblasti nacionalne politike regionalnog razvoja, ukoliko Srbija odustane od članstva u Evropskoj uniji, izgradnja efikasnog sistema za sprovođenje politike regionalnog razvoja biće u najmanju ruku usporena. Time će se nastaviti sa primenom tradicionalog koncepta regionalnog razvoja, koji se zasniva na sektorskom pristupu i netransparentnim mehanizmima distribucije budžetskih sredstava i koji, prema dosadašnjim rezultatima u Srbiji i empirijskim studijama u drugim evropskim zemljama, nije imao pozitivne efekte na razvoj nerazvijenih regiona.

Polazeći od činjenice da ulazak jedne zemlje u Evropsku uniju znači ukidanje granica i slobodan protok ljudi, ideja, znanja, robe, kapitala i usluga, u slučaju da Srbija ne postane članica Evropske unije i da se ne otvore granice, opština Knjaževac kao pogranična opština nastaviće da stagnira. Štaviše, imajući u vidu veoma zabrinjavajuću starosnu strukturu stanovništva opštine Knjaževac, što je trenutno čini opštinom sa slabijim potencijalom za budući socioekonomski razvoj, usporavanje ili prekid evropskih integracija Srbije imalo bi nesagledive negativne efekte. Socioekonomski efekti ovakvog scenarija rezultirali bi daljim odlivom stanovništva i ekonomskim propadanjem regiona, uz pojačavanje socijalnih, ekonomskih, prostornih i ekoloških pritisaka i problema u nekoliko većih gradskih centara u Srbiji.



## Preporuke

### Narodnoj skupštini

- 1. Usvojiti Nacionalni regionalni plan razvoja**, koji će biti ključni strateški međusektorski dokument razvoja Republike Srbije i podrazumevati vođenje politike regionalnog razvoja koja se bazira na multisektorskom pristupu i razvijenom horizontalnom i vertikalnom partnerstvu, a čiji će glavni cilj biti smanjenje zabrinjavajuće velikih razlika u regionalnom i lokalnom razvoju Srbije.
- 2. Osnovati Odbor za regionalni razvoj**, koji će pratiti sprovođenje i predlagati izmene i unapređenja Nacionalnog plana regionalnog razvoja i sprovođenje Zakona o regionalnom razvoju. Naročiti predmet pažnje Odbora treba da bude praćenje rezultata ostvarenih u smanjivanju razlika u stepenu razvijenosti između regiona i opština u Srbiji. Razlike u nivou razvijenosti danas dostižu razmere koje, ako se neuravnotežen trend nastavi, dovode u pitanje mogućnost da se, mereno kriterijumima ekonomske i socijalne kohezije, Srbija u budućnosti tretira kao jedinstven ekonomski prostor, a postavljeni ciljevi nacionalnog razvoja ostvare.
- 3. Ratifikovati Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji** između teritorijalnih zajednica ili vlasti – Madridsku konvenciju, uključujući i prateće protokole, kojom se uspostavlja okvir za podsticanje saradnje između podnacionalnih teritorijalnih zajednica ili vlast, čime će se stvorili bolji uslovi za korišćenje prekogranične saradnje kao instrumenta lokalnog razvoja.

### Vladi

- 1. Preduzeti mere neophodne za primenu Zakona o regionalnom razvoju**, u što kraćem roku osnovati Nacionalni savet za regionalni razvoj, predložiti izmene Zakona koji će omogućiti da ministri obrazovanja i zdravlja budu članovi ovog tela i obezbediti u okviru svojih ovlašćenja uslove za rad organa nadležnih za sprovođenje politika regionalnog razvoja. Takođe, treba preduzeti mere da se amandira zakon u delu koji se odnosi na evaluaciju efekata politike regionalnog razvoja, odnosno na kreiranje adekvatnog mehanizma za nepristrasnu evaluaciju, kao i na proces akreditacije oblasnih asocijacija, uz aktivnije uključivanje opština u proces akreditacije.
- 2. Podneti Narodnoj skupštini na usvajanje predlog Nacionalnog plana regionalnog razvoja**, koji će biti zasnovan na integrisanom i aktivnom pristupu svih ključnih aktera u kreiranju i sprovođenju efikasne politike regionalnog razvoja s ciljem da se uveća osetljivost nacionalne politike na specifične probleme regiona i lokalnih zajednica i da se stara o uspostavljanju efikasnog i delotvornog sistema evaluacije efekata politike regionalnog razvoja.
- 3. Razmotriti potrebu usvajanja posebnih dugoročnih mera za ubrzanje razvoja izrazito nerazvijenih regiona i opština**, kao i opština sa izrazito negativnim demografskim i migracionim trendovima, radi očuvanja već ugrozene ekonomske i socijalne kohezije u zemlji.
- 4. Podneti Narodnoj skupštini na ratifikaciju Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti – Madridsku konvenciju**, i obezbediti uslove za primenu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, posebno u oblastima koje se odnose na njihovo finansiranje i raspolaganje sopstvenom imovinom.
- 5. Obezbediti uslove i/ili izvršiti obaveze koje joj neposredno pripadaju u sprovođenju Evropskog partnerstva**, a od kojih zavisi ujednačavanje regionalnog razvoja i razvoj prekogranične saradnje:
  - **U saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu:**
    - ubrzati proces reforme javne uprave i razvijanja kadrovskih kapaciteta javne uprave da se stručno i kvalifikovano bavi pitanjima vezanim za procese evropeizacije i pridruživanja Evropskoj uniji uključujući i upravljanje sredstvima prepristupne pomoći;

- **U saradnji sa Ministarstvom finansija:**
  - dovršiti proces fiskalne decentralizacije i u tom kontekstu obezbediti vraćanje opštinske imovine koja je oduzeta Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije;<sup>39</sup>
  - nastaviti sa procesom izgradnje decentralizovanog sistema implementacije fondova EU i preduzeti sve neophodne aktivnosti s ciljem aktivnijeg učestvovanja Autonomne Pokrajine Vojvodine i lokalnih samouprava u procesima programiranja namene i upotrebe IPA-sredstava;
- **U saradnji sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja i Republičkim zavodom za statistiku:**
  - staviti u funkciju NUTS-klasifikaciju i unaprediti kvalitet, obradu i dostupnost statističkih podataka na regionalnom i lokalnom nivou, s ciljem unapređenja kvaliteta procesa strateškog planiranja politika i mera.

6. Razmotriti pitanje **otvaranja programa prekogranične saradnje „Srbija–Makedonija“** i otvoriti dijalog o ovoj temi sa Evropskom komisijom i makedonskom vladom.

#### Lokalnim samoupravama i njihovim asocijacijama

##### U oblasti regionalnog razvoja:

**1. Uvesti koncept strateškog planiranja u rad opštine**, obezbediti učestvovanje javnog, poslovnog i građanskog sektora u procese i u strateškim planovima lokalnog razvoja jasno definisati ključne prioritete i projekte na čijoj će se implementaciji kasnije predano raditi, bez obzira na političke promene i izborne rezultate.

**2. Aktivno i kvalifikovano učestvovati** u procesima izrade planova i strategija regionalnog razvoja regiona i oblasti kojima pripada opština, kao i u radu institucija (regionalni saveti, oblasne asocijacije), koje su predviđene Zakonom o regionalnom razvoju.

##### U oblasti prekogranične saradnje:

**1. Utvrditi potencijale prekogranične saradnje i njih uključiti u strateške planove razvoja**, u njihovo sprovođenje i planiranje sredstava. U tu svrhu unaprediti proces planiranja i koordinacije aktivnosti na lokalnom nivou sa prekograničnim partnerima kako bi se harmonizovali razvojni planovi, pravovremeno odabrali prioritetni projekti, blagovremeno usvojili razvojni dokumenti (npr., prostorni planovi i sl.), koji su uslov za dobijanje podrške za određene vrste projekata (npr., infrastrukturnih), a finansiraju se iz fondova Evropske unije, namenjenih prekograničnoj saradnji. Sa istom svrhom jačati horizontalne veze sa opštinama koje pripadaju istom pograničnom regionu i dele interes za njeno unapređenje.

**2. Jačati kadrovske, organizacione, tehničke i finansijske kapacitete** za efektivno vršenje nadležnosti prenetih na opštine kroz proces decentralizacije, za planiranje, pripremu i implementaciju zajedničkih projekata prekogranične saradnje i projekata finansiranih iz fondova Evropske unije i za horizontalnu evropeizaciju zemlje.

**3. Aktivno učestvovati**, preko Stalne konferencije gradova i opština i resornih ministarstava, **u procesu programiranja namene pretpristupne pomoći Evropske unije** i zalagati se za neposredno učestvovanje lokalnih samouprava u ovim procesima.

**4. Aktivno učestvovati**, preko Stalne konferencije gradova i opština, **u saradnji sa svim relevantnim asocijacijama regionalnih i lokalnih vlasti u Evropi** s ciljem razmene informacija i dobrih praksi u procesima evropskih integracija i prekogranične saradnje.

<sup>39</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 i 101/05.

AUTORI:  
Ivan Knežević  
Vladan Jeremić  
Sonja Avlijaš

# Osnovna studija



# 1. Opština Knjaževac: socioekonomski pregled

Opština Knjaževac nalazi se u istočnom delu Srbije, uz granicu sa Republikom Bugarskom na prostoru koji je geografski i istorijski poznat kao Timočka krajina. Timočka krajina se graniči na severu sa Rumunijom a na istoku sa Bugarskom i prostire se između Dunava i dva putna koridora: Koridora 10 (u Srbiji, na 40 km od grada) i Koridora 4 (u Bugarskoj, na 80 km od grada). Najbliži aerodromi nalaze se u Nišu, na udaljenosti od 60 km od grada i u Sofiji od koje je udaljen 120 km, dok je Beograd udaljen oko 300 km.

Timočku krajinu čine dva upravna okruga: Zaječarski i Borski, koji obuhvataju opštine Zaječar, Knjaževac, Boljevac, Sokobanja, Bor, Negotin, Majdanpek i Kladovo. Od osam opština, pet je pograničnih: Knjaževac, Zaječar i Negotin graniče se sa Bugarskom, a Negotin, Kladovo i Majdanpek sa Rumunijom. Granica između Srbije i Rumunije u ovom delu zemlje prostire se isključivo Dunavom. Ukupna dužina granice na ovom području iznosi više oko 340 km. Ono što je decenijama unazad smatrano za veliku slabost, a radi se o pograničnom karakteru ovog kraja, postaje vidljiva prednost zbog evropskih integracija i granice sa Evropskom unijom.

Region se prostire na površini od 7.130 km<sup>2</sup> što čini skoro 9% ukupne površine Republike Srbije, i u njemu živi 276.095 stanovnika, odnosno 3,7% ukupnog stanovništva Srbije. Kao takvo, ovo područje pripada kategoriji najmanje naseljenih regija u Evropi.

Opština Knjaževac prilično je razuđena: prostire se na površini od 1.202 km<sup>2</sup> i po veličini je četvrta u Republici Srbiji; 57% teritorije je poljoprivredno zemljište dok je 36% pod šumama. Pretežni deo opštine je brdsko planinsko područje. Ovaj prostor sa svih strana, osim sa severne, okružuju planinski venci, dok je u centralnom delu smeštena široka kotlina koju čine doline Svrljiškog, Trgoviškog i Belog Timoka. U planinskom delu dominantno mesto zauzima masiv Stare planine čiji je najviši vrh Midžor (2.169 m nadmorske visine). Opseg nadmorskih visina kreće se od 190 do 2.169 m. Klima je umereno kontinentalna. Na području opštine nalazi se deo zaštićenog prirodnog dobra, Park prirode „Stara planina“. Park prirode ukupno obuhvata 142.220 ha od čega se 57.968 ha nalazi na teritoriji opštine Knjaževac.

Knjaževac je opština koju karakteriše mali broj stanovnika na veoma velikom prostoru koji obiluje prirodnim resursima. Prema popisu iz 2002. godine, u opštini živi 37.172 stanovnika, od čega više od polovine (52%) živi u gradu, a 48% u 85 seoskih naselja, dok je procenjen broj stanovnika u 2007. godini iznosio 33.684. Tendencija smanjenja broja stanovnika u Knjaževcu, koja je počela šezdesetih godina XX veka, nastavlja se i dalje, a jedno mesto je od 2006. godine čak ostalo bez ijednog stanovnika – to je selo Repušnica.



Po etničkoj pripadnosti, prema popisu iz 2002. godine, stanovništvo je skoro isključivo srpsko (96,79%). Najzastupljenija manjina je romska sa 1,22% stanovnika, iako je procenjen broj romske populacije znatno veći nego što to prikazuje popis iz 2002. godine.

U odnosu na ostatak Srbije,<sup>1</sup> kao najveći problemi opštine Knjaževac uočeni su starenje stanovništva i velika nezaposlenost. Posebno nepovoljan parametar jeste starosna struktura stanovništva, po čemu je Knjaževac, sa prosečnom starošću stanovništva od 47 godina, jedna od najugroženijih opština u Srbiji. Ova činjenica posebno je zabrinjavajuća s obzirom na to da Srbija inače ima nepovoljnu starosnu strukturu kao i visoku nacionalnu stopu nezaposlenosti. Problem starenja stanovništva uočen je i od strane Ministarstva za Nacionalni investicioni plan, koje je u svom vodiču za biranje projekata u 2008. godini prepoznalo Knjaževac kao jednu od opština u kojima je starenje stanovništva za 60% veće od nacionalnog proseka. Time ona u značajnoj meri gubi potencijal za ekonomski razvoj i efikasnost investicija. Zabrinjavajuća ali ne i iznenađujuća činjenica jeste to da se na istoj listi nalaze i Sokobanja i Boljevac, dakle tri od ukupno četiri opštine Zaječarskog okruga. Zaječar je u malo boljoj situaciji, ali starosna struktura je i u njemu daleko viša od nacionalnog proseka. Pored zabrinjavajućeg stanja starosne strukture stanovništva u navedenim opštinama Zaječarskog okruga, na listi najugroženijih opština po ovom pitanju nalazi se i Negotin, jedna od opština susednog Borskog okruga. Starosna struktura je, međutim, i u Kladovu prilično nepovoljna. Jedino Bor i Majdanpek iz susednog Borskog okruga imaju prilično povoljnu starosnu strukturu stanovništva, te se po tom parametru nalaze među dvadeset „najmlađih“ opština u Srbiji.

Istraživanje „Mapa tržišta rada Srbije“<sup>2</sup> koje predstavlja jednu od retkih sveobuhvatnih analiza tržišta rada u Srbiji, fokusirano je na regionalne razlike i specifičnosti određenih delova Srbije. Ovom analizom identifikovan je Zaječarski okrug kao posebno ranjiv deo Srbije. Zabrinjava činjenica da je u ovoj studiji trenutno stanje u čitavom okrugu ocenjeno mnogo bolje nego što su ocenjeni predviđanja i perspektive za njegov budući razvoj. Knjaževac je i po učešću žena u ukupnoj zaposlenosti među 50 najniže rangiranih opština u Srbiji, mada su i druge opštine u regionu prilično loše pozicionirane prema ovom statističkom pokazatelju.

Kao poseban problem identifikovan je i visok udeo zaposlenih u obučarskoj i tekstilnoj industriji, gde su plate izuzetno niske, a perspektive za privredni rast ovih grana gotovo i da ne postoje. Mada je zakonska obaveza, privatizacija društvenih preduzeća odvija se sporo, dok već privatizovana društvena preduzeća ne daju očekivane efekte. U privatizovanim preduzećima kapaciteti se nedovoljno koriste, a broj zaposlenih radnika se ne povećava. Naime, u okviru obučarstva i tekstilne industrije postojale su dve velike društvene firme: „Leda“ i „Branka Dinić“. „Branka Dinić“ (proizvodnja košulja) propala je i od nje je nastalo desetak privatnih firmi sa po 50-ak radnika. U Knjaževcu radi i nekoliko preduzeća sa brendom („Azzaro“, „Beba kids“), koja ovde imaju svoje pogone sa oko 300 zaposlenih. Firmu „Leda“ kupila je italijanska firma „Falc East“ kroz stečaj. Ona danas proizvodi dečju robnu marku „Naturino“, uglavnom namenjenu izvozu. U njoj radi oko 800 ljudi, ali je zbog posledica svetske ekonomske krize oko 100 radnika ostalo bez posla. Postoji još nekoliko manjih firmi koje su se bavile plastikom

<sup>1</sup> Analiza socioekonomskog položaja Knjaževca u odnosu na druge delove Srbije urađena je na osnovu statističkih podataka Republičkog zavoda za statistiku za sve opštine u Srbiji.

<sup>2</sup> Ed. M. Arandarenko, Centar za visoke ekonomske studije, 2006.

u obučarstvu, proizvodnjom ili doradom, ali od početka 2009. godine njih nekoliko prestalo je da radi usled ekonomske krize, čime je izgubljeno oko 200 radnih mesta.

U okviru „novih“ privrednih grana, osnovano je nekoliko firmi u prehrambenoj industriji, koje su počele da se razvijaju na osnovu tradicije i brenda nekadašnjeg velikog poljoprivrednog kombinata „Džervin“. Međutim, ove firme veoma su zavisne od rezultata poljoprivredne sezone, te im je, na primer, protekla godina bila izuzetno slaba zbog problema sa otkupom i prodajom višanja, koja su glavni sastojak u proizvodnji. Polako dolazi i do tendencije razvoja turizma, prvenstveno zbog realizacije projekta Turističkog centra na Staroj planini, ali je učešće ugostiteljstva i turizma u domaćem bruto proizvodu još uvek samo oko 1,6%.

Što se tiče pozitivnih statističkih pokazatelja, opština Knjaževac raspolaže natprosečnim kvalitetom telekomunikacione i putne infrastrukture u odnosu na ostatak Srbije. Posmatrano po broju telefonskih priključaka po domaćinstvu, Knjaževac je rangiran bolje od većine opština u Srbiji, a pokrivenost mobilnom telefonijom takođe je zadovoljavajuća. Pokrivenost gradskih naselja vodovodnim sistemom veoma je visoka (oko 97%), a broj domaćinstava koja nisu priključena na vodovodnu mrežu je zanemarljiv. I elektroenergetika je uglavnom pratila razvoj opštine i povećanje potrošnje i potreba za električnom energijom. Iako je čitav region Timočke krajine bez gasa, tokom 2008. godine izrađena je studija opravdanosti gasifikacije istočne Srbije. Sledeći korak u dovođenju gasa u region, pa time i u opštinu Knjaževac, izrada je idejnog projekta gasifikacije. Projektom rukovodi Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS.

Po indeksu kvaliteta puteva, koji uzima u obzir to koliko je puteva asfaltirano (od ukupne putne mreže, a u zavisnosti od gustine naseljenosti), čini se da je Knjaževac najnaprednija opština u odnosu na sve ostale u Borskom i Zaječarskom okrugu, a nalazi se i iznad nacionalnog proseka (rangirana je kao 57. u odnosu na 164 opštine u Srbiji). Naravno, ovaj podatak nikako ne sugerise da je putna infrastruktura u Knjaževcu zadovoljavajuća, uzimajući u obzir to da je putna infrastruktura u celoj Srbiji veoma loša i nerazvijena. Međutim, državna politika ne može na osnovu ovakvih podataka o ugroženosti da identifikuje Knjaževac kao jedan od infrastrukturnih prioriteta, te da se u putnu infrastrukturu ulaže zato što se takve investicije prepoznaju kao ključni faktor za razvoj turističkih potencijala ovog regiona.

Analizirajući obrazovnu strukturu stanovništva, procenat stanovništva sa završenom srednjom školom u Knjaževcu je iznad proseka Srbije, a pozitivna je i tendencija niske stope osipanja u školstvu. Dakle, Knjaževac se nalazi među boljim opštinama u Srbiji što se tiče procenta dece koja nakon završene osnovne škole upišu srednju, nezavisno od toga da li se određena srednja škola nalazi u samoj opštini ili ne. Veoma nizak procenat stanovništva sa visokim obrazovanjem na istom je nivou kao i druga područja Srbije.

Ukupno gledano, Knjaževac se po socioekonomskim statističkim pokazateljima može označiti kao jedna od prosečnih opština u Srbiji, a takođe je prosečna i u kontekstu Borskog i Zaječarskog okruga. Međutim, s obzirom na veoma zabrinjavajuću starosnu strukturu stanovništva, može se identifikovati kao jedna od opština sa slabijim potencijalom za budući socioekonomski razvoj.

Pored ove ocene o ukupnom blagostanju u opštini Knjaževac, relevantno je pomenuti i ukupnu ocenu siromaštva na nivou pojedinaca u Borskom i Zaječarskom okrugu. Usled nedostatka regionalnih podataka o životnom standardu domaćinstava, Svetska banka je 2008. godine eksperimentalno disagregovala podatke Ankete o potrošnji domaćinstava između 2005. i 2007. godine sa nacionalnog na regionalni nivo. Najniži postignuti nivo disagregacije jeste zbirna ocena Borskog i Zaječarskog okruga, kojom je ovaj region označen kao region sa najnižim procentom siromašnih pojedinaca posle Beograda. Kao potvrdu ove procene koristimo i činjenicu da je upravo u ovom regionu ocenjen najniži Gini koeficijent nejednakosti potrošnje u Srbiji. Ovaj podatak tumači se tako što prosečne vrednosti indikatora za ova dva okruga nisu direktna posledica velikih razlika između najbogatijih i najsiromašnijih stanovnika (na primer, najsiromašniji = 0; nabogatiji = 100; sledi: prosek = 50), već je većina stanovnika ovog regiona na sličnom nivou blagostanja. Ovi podaci takođe ukazuju na to da je moguće da region sa jako nepovoljnim indikatorima razvoja ima manji broj siromašnih nego region gde su parametri ukupnog razvoja bolji, ali su razlike između bogatijih i siromašnijih slojeva društva znatno veće. Potrebno je napomenuti da romska populacija u nehigijenskim naseljima nije bila predmet ove analize, i da bi, u slučaju da je obuhvaćena, procenat siromašnih bio znatno veći.

Uporedo sa niskom stopom apsolutnog siromaštva, mreža obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova u Knjaževcu u dobroj je meri razvijena, kao što i broj i teritorijalni raspored javnih ustanova u znatnom obimu zadovoljava potrebe stanovništva na teritoriji ove opštine. Pored toga, opština Knjaževac raspolaže i institucijama koje građanima nude mnogobrojne kulturne i sportske sadržaje.

## 1.1. Potencijali opštine Knjaževac

Područje opštine Knjaževac bogato je vodom. Trgoviški i Svrliški Timok spajaju se kod Knjaževca i formiraju reku Beli Timok. Osim nje postoji veći broj planinskih rečica koje imaju potencijale za izgradnju malih hidroelektrana. Danas u opštini postoji desetak mini hidrocenrala, uglavnom na području Stare planine.

Pirodna bogatstva pre svega se odnose na područje Stare planine kao prirodnog rezervata i Rgoške banje sa izvištem mineralne vode. Izuzetno vredni prirodni resursi raspoloživi za razvoj turizma nedovoljno su iskorišćeni. Na području opštine postoji lokalitet Babin zub na Staroj planini na kojem su trenutno turistički kapaciteti skromni. Slična je situacija i sa toplim izvorom lekovite vode Rgoške banje.

S druge strane, veliki problem predstavlja neadekvatno odlaganje i uništavanje otpada i postojanje divljih deponija na čitavoj teritoriji opštine. Opština Knjaževac je 2006. godine potpisala Memorandum o zajedničkoj izgradnji regionalne deponije zajedno sa još šest opština Timočke krajine. Sve opštine odabrale su lokaciju buduće deponije u Halovu kod Zaječara. U toku je izrada tehničke dokumentacije za ovu deponiju, a projektom rukovodi Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS.

Sastav zemljišta u opštini pogodan je za proizvodnju zdrave hrane i vode. Opštinu takođe karakteriše bogatstvo flore i faune, veliki broj lekovitog bilja, kao i natprosečni prinosi u proizvodnji grožđa i drugog voća (jabuka, višnja, šljiva, dunja, orah). Posebno je značajna blizina aerodroma u Nišu, jer to, sa daljim razvojem poljoprivrede, omogućava brži transport poljoprivrednih proizvoda na inostrano tržište. Takođe, sa razvojem infrastrukture kompleksa Stare planine i Rgoške banje blizina aerodroma bi se odrazila i na turističku posećenost tim lokalitetima. Opštinu odlikuje i dobro obučena radna snaga u lakoj prerađivačkoj industriji, kao i visok nivo preduzetništva, što nudi mogućnost za preradu poljoprivrednih proizvoda na lokalnom nivou.

Na području opštine, sve do poslednje trećine XX veka, decenijama je eksploatisano rudno bogatstvo, pre svega uglja. Pored uglja, identifikovane su pojave i ležišta ruda gvožđa, bakra, molibdena, volframa, uranijuma i zlata. Rezerve rudnog bogatstva nisu dovoljno istražene.

## 1.2. Finansijske mere i podsticaji za razvoj Knjaževca

Najveći deo sredstava za investiranje u infrastrukturu obezbeđuje se iz opštinskog budžeta ali su veoma značajna i ulaganja iz centralnog budžeta Republike. Tabela 1 prikazuje utrošena finansijska sredstva za infrastrukturu na području opštine Knjaževac:

<b><u>Tabela 1: Opština Knjaževac – ulaganja u infrastrukturu</u></b>					
	<b>Budžet opštine</b>	<b>Budžet RS</b>	<b>Evropska unija</b>	<b>Drugi donatori</b>	<b>Ukupno</b>
	(u milionima dinara)				
<b>2005.</b>	<b>42</b>		<b>45</b>	<b>n/a</b>	<b>87</b>
<b>2006.</b>	<b>60</b>	<b>72</b>	<b>18</b>	<b>n/a</b>	<b>150</b>
<b>2007.</b>	<b>73</b>	<b>64</b>	<b>n/a</b>	<b>3</b>	<b>140</b>
<b>2008.</b>	<b>80</b>	<b>59</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>139</b>

Pregledom uloženi finansijskih sredstava između 2005. i 2008. godine primećuje se da je ulaganje u infrastrukturu iz sopstvenih prihoda opštine povećavano u proporciji sa smanjenjem ulaganja sa centralnog nivoa. Kako je ukupan budžet opštine u 2008. iznosio oko 400 miliona dinara, opštinska ulaganja u infrastrukturu te godine dostigla su oko 1/5 budžeta. Sredstva Evropske unije u Tabeli 1 prikazana su samo za 2005. i 2006. godinu, jer ona predstavljaju deo projekta Evropske agencije za rekonstrukciju koji je sproveden između 2003. i 2006. godine.

Kako sve opštine u Srbiji imaju zakonsku obavezu da najkasnije u toku 2009. godine preuzmu nadležnost samostalne naplate svojih izvornih prihoda, od kojih će u narednom periodu najvažniji biti porez na imovinu, Knjaževac se trenutno priprema za pojačanje svojih fiskalnih kapaciteta. S obzirom na to da veliki broj poreskih obveznika u Srbiji trenutno ne plaća porez na imovinu (30–40% na nacionalnom nivou), prelaskom ove nadležnosti na lokalni nivo očekuje se značajno proširenje poreske osnovice, odnosno povećanje broja poreskih obveznika. Samim tim predviđa se i povećanje prihoda u opštinski budžet, što predstavlja značajnu implikaciju da će biti novih ulaganja za lokalni socioekonomski razvoj. Naravno, iako ovaj proces fiskalne decentralizacije sam po sebi nosi rizik od povećanja korupcije i netransparentnosti u lokalnoj budžetskoj politici, veoma je važno da opštinske vlasti u ovom procesu ipak prepoznaju svoju šansu da povećaju opštinske kapacitete za ulaganje u privredni rast i razvoj, kao i da imaju jasnu viziju i strateški plan za investiranje, kako bi ta nova sredstva bila upotrebljena što produktivnije.

Pored već navedenih rashoda, u okviru projekta „Izgradnja skijališta na Staroj planini“, koje finansira Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, a realizuje JP Direkcija za izgradnju, tokom 2007. i 2008. godine realizovani su projekti u vrednosti od oko 358 miliona dinara, značajni za razvoj komunalne infrastrukture, uključujući rekonstrukciju i asfaltiranje puteva, izgradnju kanalizacije, brane i slično. Iz sredstava NIP-a (Nacionalnog investicionog plana) i Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja u periodu između 2006. i 2008. godine izdvojeno je i dodatnih 240 miliona dinara za izgradnju skijaških staza, liftova i parkinga.

Iako se jedan deo opštinskih sredstava troši na socijalnu pomoć, brigu o deci, sport, kulturu i slično, analizom utrošenih sredstava može se zaključiti da je većina investicija u posmatranom periodu bila upravljena ka fizičkoj infrastrukturi, kao i da su se redovne opštinske „investicije“ pretežno fokusirale na popravku i održavanje postojeće, dok je izgradnja nove infrastrukture uglavnom finansirana iz centralnog budžeta. Pozitivna je tendencija kontinuiranog investiranja u Staru planinu, koja je prepoznata kao glavni turistički, odnosno privredni potencijal i opštine i čitavog regiona.

Upoređujući lokalni strateški okvir razvoja opštine Knjaževac sa utrošenim sredstvima, ne može se govoriti o potpunoj konzistenciji između investicija u fizičku infrastrukturu i sveobuhvatnog plana za razvoj Knjaževca i okoline. Na primer, najznačajnija infrastrukturna investicija jeste investicija NIP-a i Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, koja je upravljena ka izgradnji skijališta, dok je strateški plan razvoja turizma na Staroj planini obuhvatniji, te pored skijališta predviđa i druge turističke aktivnosti i delatnosti kao što su „putevi vina“, lov, pećanje, banjski, etno, ruralni turizam itd.

Iako Staru planinu u toku jedne godine karakteriše veoma dug vremenski period (oko pet meseci) sa snegom, to pogoduje izgradnji skijaških staza za alpske i nordijske discipline, što je prepoznato u lokalnim razvojnim dokumentima. Strateška investicija u skijalište može se dovesti u pitanje jedino ukoliko se stavi u kontekst toga da su, na osnovu brojnih istraživanja o klimatskim promenama, evropske banke prestale da daju kredite za izgradnju skijališta u Evropi koja počinju ispod 1.400 m nadmorske visine, razume se, zbog nemogućnosti garantovanja snežnih padavina, odnosno dokazivanja tržišne isplativosti investicije. Iako je pozitivno to što se bilo kakva velika investicija, a čija je svrha razvoj turizma, sprovodi i realizuje na području Stare

planine, izgleda da navedeni faktori povećanog rizika nisu uzimani u obzir kada se donosila strateška odluka o finansiranju skijališta na Staroj planini. S tim u vezi, razvoj turizma koji vodi računa o diverzifikaciji ulaganja, čime se umanjuje rizik zbog neke velike investicije, mogao bi biti dugoročno isplativiji.

Dalje, postojeći lokalni i regionalni strateški okvir za razvoj Knjaževca i okoline sveobuhvatan je i prilično ambiciozan. Primera radi, ciljevi Strateškog plana razvoja opštine za period od 2004. do 2007. godine, koje je trebalo postići u periodu od naredne tri godine, bili su: povećanje nataliteta, smanjenje nezaposlenosti na nivo iz 1990. godine, dovod kvalitetne vode za piće i asfaltiranje puta do svake kuće, rešavanje problema otpadnih voda u gradu i većim naseljima, delimično razrešavanje problema deponovanja komunalnog smeća, izgradnja jedinstvenog informacionog sistema, rehabilitacija postojeće putne mreže, aktiviranje sportsko-rekreativnih centara Babin zub i Banjica, kadrovsko osposobljavanje opštinske administracije i očuvanje zdrave životne sredine. Suvišno je pomenuti da gotovo nijedan od ovih ciljeva nije postignut u predviđenom roku.

Poseban izazov u vođenju razvojne politike predstavlja činjenica da strateški razvojni okvir ne razlikuje kratkoročnu od dugoročne strategije razvoja područja, što uglavnom predstavlja problem pri realizaciji postojećeg plana. Iz dokumenata je potpuno jasno da su postojeće razvojne strategije pretežno okrenute ka dugoročnim ciljevima, što je, posmatrano kratkoročno, i politički i socijalno, često neprihvatljivo. Stoga je sasvim razumljivo što se razvojne strategije teško mogu neometano i brzo sprovesti.

S jedne strane, dugoročna strategija za razvoj Knjaževca u najvećoj meri bazira se na korišćenju prirodnih resursa kojima region u izobilju raspolaže. Prirodne vrednosti Stare planine, uz osobeno kulturno nasleđe, čine ovo područje perspektivnim sa stanovništa očuvanja prirodne i kulturne baštine regiona, kao i održivog razvoja. Stara planina proglašena je za Park prirode 1997. godine i na preliminarnoj je listi za upis liste rezervata biosfere UNESCO-a (Program „Man and the Biosphere“). Imajući u vidu ovakve prednosti, strategija razvoja opštine podrazumeva razvoj eko-turizma, zdrave poljoprivrede i zaštitu životne sredine, a jasno je da su to sve dugoročni ciljevi i da će za njihovu realizaciju biti potrebno dosta vremena.

Istovremeno, lokalne vlasti suočene su sa kratkoročnim izazovima visoke nezaposlenosti i emigracije stanovništva, pa su primorane da smišljaju ili koriste postojeće, već „isprobane“ *ad hoc* mere i podsticaje koji bi rešavali ove probleme. Između ostalih, to je pre svega privlačenje stranih investitora u postojeću tekstilnu i obućarsku industriju, s obzirom na okolnost da je većina radne snage upravo kvalifikovana za ovakvu vrstu poslova. Suvišno je napomenuti da su ovakvi kratkoročni napore često u kontradikciji sa dugoročnim razvojnim ciljevima, imajući u vidu činjenicu da se baziraju na neodrživim, slabo plaćenim industrijskim sektorima, koji često ugrožavaju životnu sredinu jer proizvode otpad, i da opština Knjaževac dugoročno ne nalazi oslonac i perspektivu za razvoj u ovim sektorima.

Kompromis između dugoročne razvojne perspektive i trenutnih socioekonomskih problema i izazova upravo se očituje u velikom investiranju u fizičku infrastrukturu, koja je kratkoročno najvidljivija i najopipljivija vrsta ulaganja u budući razvoj. Istovremeno, zanemarene su investicije za razvoj ljudskih resursa i za obrazovanje, koje, iako od neprocenljive vrednosti za

budući razvoj regiona, postaju vidljive tek na duže staze, te kao takve nisu politički atraktivne u kratkom roku. Dodatan izazov, koji otežava strateško pristupanje razvoju opštine, predstavlja i nedostatak kadrovske i institucionalnog potencijala u opštinskim vlastima, što je problem većine opština u Srbiji. Primera radi, od 137 službenika u javnom sektoru 21 ima visoku stručnu spremu, 31 poznaje rad na računaru, dok strane jezike u principu ne poznaju.

Uprkos ovakvoj situaciji, kao pozitivni pomaci koji su u skladu sa dugoročnom strategijom razvoja ove oblasti, prepoznate su neke lokalne inicijative koje opštinu polako okreću u tom pravcu. Na primer, opština je u okviru sopstvenih skromnih sredstava do sada radila na sledećim aktivnostima u vezi sa projektom Stare planine:

Izrada planske dokumentacije, kao preduslov za investicije, za određene lokacije na području Stare planine;

Izrada tehničke dokumentacije za komunalno uređenje potplaninskih sela;

Preko Turističke organizacije animira se seosko stanovništvo za bavljenje turizmom, što je dalo izvanredne rezultate – evidentirano je više od 120 zainteresovanih za bavljenje turizmom;

Opština je ustanovila dva razvojna fonda: Agrarni fond i Fond za razvoj preduzetništva. Iz ova dva fonda, protekle, 2007. godine, dodeljena su kreditna sredstva u visini od 4 miliona dinara, a ove, 2008. godine, na raspolaganju je 5 miliona dinara;

Zavičajni muzej Knjaževac u saradnji sa Republičkim zavodom za zaštitu spomenika kulture u Beogradu i sa Zavodom za zaštitu spomenika kulture u Nišu, evidentirao je 24 objekta i u toku je stavljanje u proceduru zaštite spomenika kulture.

U opštini postoji i nekoliko kancelarija za podršku različitim sektorima, kao što su Kancelarija za mlade, Kancelarija za podršku preduzetništvu, Kancelarija Regionalne agencije za mala i srednja preduzeća (MSP) i Područni centar za ruralni razvoj. Aktivna su i udruženja preduzetnika, voćara, stočara, višnjara i proizvođača vina i rakija. Opština Knjaževac je i jedan od osnivača Regionalne agencije za razvoj Istočne Srbije – RARIS, zajedno sa još šest drugih opština regiona, Regionalnom privrednom komorom, nekoliko firmi i nevladinim organizacijama.

Zanimljivo je, ali ne i iznenađujuće, da strateški pristup razvoju u opštini Knjaževac često ima slične karakteristike kao i proces razvoja čitave Srbije. Dugoročni planovi, čiji rezultati nisu odmah vidljivi i koji su prilično neizvesni s obzirom na to da se po prvi put isprobavaju na našem području, u konfliktu su sa akutnim problemima niskog životnog standarda i nezaposlenosti. Ove aktuelne poteškoće često iziskuju kratkoročna neodrživa rešenja, čija je svrha samo da „zakrpe“ problem, ili da ga odlože za neko drugo, „srećnije“ vreme. U takvim uslovima teško je održati jasnu viziju, već se često poseže za kratkoročnim, politički isplativijim rešenjima. Prava je umetnost naći balans između ova dva pravca, naročito u slučajevima kada ni sama centralna vlast ne daje primer koji treba slediti već planira od jednog do drugog izbornog ciklusa. Tako se dugoročna razvojna politika često svodi samo na mrtvo slovo na papiru.

### 1.3. Iskustva u prekograničnoj saradnji

Potencijali Knjaževca za prekograničnu saradnju sastoje se od saradnje na tzv. Zapadnoj Staroj planini koja obuhvata celu regiju Timočke krajine sa susednom Severozapadnom oblasti u Bugarskoj i saradnje Knjaževca sa susednom opštinom iz Bugarske – Belogradčikom.

Prekogranična saradnja na Zapadnoj Staroj planini ima velike potencijale usled raznovrsne i dobro očuvane prirodne sredine. Postoji veliki broj prirodnih resursa koji bi mogli pomoći razvoj turizma kao što su Belogradčičke stene, pećina Magura, Romulijana ili Babin zub, a zatim i parkovi prirode i zaštićena mesta. Međutim, nivo ekonomskog razvoja pogranične oblasti relativno je nizak u poređenju sa oba nacionalna nivoa, a tranzicija u industriji i poljoprivredi takođe ima negativne ekonomske posledice na čitav region.

Veze između ova dva regiona nepotpune su i ograničene, a transportna infrastruktura nije adekvatna savremenim tehničkim rešenjima i potrebna joj je velika rehabilitacija i rekonstrukcija. Putna mreža za intenzivan saobraćaj takođe je neravnomerno raspoređena i nedovoljno razvijena u oba regiona, dok železnička saobraćajna veza između Srbije i Bugarske u ovom regionu i ne postoji.

Početkom devedesetih godina XX veka stanje ekologije u regionu je poboljšano zahvaljujući padu industrijske proizvodnje, koja je u prethodnom periodu ozbiljno oštetila ekološku sredinu. Za pogranični region najvidljiviji i najprepoznatljiviji ekološki problem jeste slučaj Bora. Naime, reka Timok izaziva zagađenje i u bugarskoj opštini Bregovo.

Pored navedenih problema, ljudski i socijalni potencijal veoma je siromašan i regionu nisu u stanju da isprate i iskoriste podršku centralnih vlasti i međunarodne zajednice.

S druge strane, kultura je u pograničnom regionu Zapadna Stara planina veoma bogata i raznovrsna. Kulturno nasleđe pomenutih oblasti takođe uključuje i spomenike kulture, stare crkve, stare gradove, stare ruralne oblasti, arheološke iskopine, kao i spomenike iz praistorijskog doba. Ostaci starih civilizacija mogu se pronaći u mnogim mestima sa obe strane granice. Ogroman broj raznovrsnih arhitektonskih, arheoloških i etnoloških spomenika od kulturno-istorijske važnosti nalaze se u pograničnom regionu obeju zemalja.

Zajedničko kulturno nasleđe na teritoriji pograničnog područja može biti od velike pomoći u realizaciji zajedničkih prekograničnih programa na polju naučnog istraživanja, iskopavanja, konzervacije, rehabilitacije i eksploatacije antičkih naselja a za dobrobit lokalnih opština i domaćih i stranih turista. Ove veze mogle bi biti intenzivnije stvaranjem osnova za aktivniju prekograničnu saradnju. U većim gradovima sa obe strane granice kulturna ponuda je upotpunjena postojanjem muzeja, pozorišta, bioskopa i biblioteka. U ovoj oblasti postoji solidan stepen bilateralne saradnje. To stvara povoljne uslove za dalji razvoj zajedničkih aktivnosti s ciljem povećanja vrednosti zajedničkog kulturnog nasleđa.

Prekogranični projekat Zapadna Stara planina (ZSP) inicijalno finansiran od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) imao je za cilj uspostavljanje mreže i razmenu iskustava



između Srbije i Bugarske. Sa srpske strane proglašen je Park prirode „Stara planina“ koji pokriva celu teritoriju planine. Sa bugarske strane proglašeno je 17 zaštićenih oblasti koje su od nacionalne i internacionalne važnosti. Srpska i bugarska ministarstva potpisala su 1996. godine memorandum o osnivanju prekograničnog „Parka mira“. U martu 2003, kao rezultat stručnih studija o biodiverzitetu na projektu ZSP-a, pokrenuta je procedura i podnet je bugarskom Ministarstvu za zaštitu okoline i voda (MOEW) zahtev za proglašavanje parka prirode u Bugarskoj. Lokalitet „Belogradčijske skale“ proglašen je 2004, takođe kao rezultat ove inicijative, za park prirode.

Postoji još nekoliko primera dobre volje za saradnju sa obe strane:

### Evroregion Dunav 21

Godine 2001. Bugarska, Rumunija i Srbija osnovale su evroregion Dunav 21. Osnovan je od strane osam opština iz Srbije, pet iz Rumunije i devet opština iz Bugarske. Evroregion ima 600.000 stanovnika u regionima Vidin (Bugarska), Kalafat (Rumunija), Zaječar (Srbija). Svrha evroregiona Dunav 21 jeste da transformiše oblast u aktivnu zonu saradnje, slobodnog kretanja ljudi, dobara, usluga i informacija. Da promoviše ekonomski razvoj i da rešava zajedničke probleme tri pogranična regiona. U oktobru 2001. evroregion Dunav 21 postao je punopravni član asocijacije Evropskih pograničnih regiona. U poslednjih nekoliko godina rad asocijacije „zamrznut“ je, to jest, iako nije formalno ugašena, ona zapravo ne radi. Slična situacija je i sa evroregionom Stara planina, koji je registrovan u Bugarskoj 2006. godine, u kojem učestvuje i opština Knjaževac.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih ovi evroregioni do sada nisu dali željene rezultate:

- Prevelika su bila očekivanja samih osnivača, pogotovu u kratkom roku;
- Nijedan od ovih evroregiona nije uspostavio stabilne izvore finansiranja i stabilnu operativnu strukturu (kancelarija, sedište ili slično) za zaposlene kojima bi primarni posao bio unapređenje prekogranične saradnje;
- Evroregioni su zavisili od pojedinačne inicijative pojedinih predsednika opština – osnivača evroregiona;
- Česti izbori, različiti termini izbora u zemljama članicama doveli su do toga da se sastav upravnih organa evroregiona stalno menja, da nema kontinuiteta i da se „uvek počinje iz početka“ sa upoznavanjem i iznošenjem ideja i utvrđivanjem prioriteta;
- Različita partijska struktura osnivača i unutrašnje političke potrebe i odnosi ponekad otežavaju dogovaranje unutar opština jedne zemlje.

### Izdavanje srpsko-bugarskog rečnika

Rečnik su objavili autori Anton Žarkov i Plamen Trifonov iz Belogradčika, uz podršku mnogih organizacija iz Belogradčika i Knjaževca. U pripremi je izdavanje bugarsko-srpskog rečnika.

## Osnivanje Bugarsko-srpske nevladine organizacije

Balkanska civilna koalicija (BCC) prva je zajednička srpsko-bugarska nevladina organizacija. Formirana je 2002. godine i registrovana po bugarskom zakonodavstvu u Republici Bugarskoj.

Važno je napomenuti i da je prvi Biznis inkubator centar u Srbiji osnovan kroz prenos znanja („know-how“) iz Bugarske. Pomoć u osnivanju pružili su stručnjaci vidinskog Biznis inkubator centra.

U toku ovog perioda realizovano je i više prekograničnih projekata. Sa srpske strane projekte su uglavnom realizovali Regionalni centar za mala i srednja preduzeća „Timok“ iz Zaječara, Regionalna privredna komora i „Timočki klub“, koji su imali više regionalnih projekata. Sa bugarske strane glavni partneri bili su Privredna komora Vidina i Regionalna agencija za razvoj iz Vidina.

Međutim, značajno je pomenuti da, u okviru Susedskog programa sa Bugarskom za period od 2004. do 2006. godine, koji je finansiran sredstvima Evropske unije iz Programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*, Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju), nijedna institucija sa teritorije opštine Knjaževac nije uzela učešća, jer su svi podneti projekti bili odbijeni. Ovo je posebno relevantna činjenica ako se uzme u obzir to da će se taj program nastaviti kroz sredstva evropskog Instrumenta pretpriступne pomoći, IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), i da će predstavljati jednu od najkonkretnijih mogućnosti za prekograničnu saradnju do 2013. godine.

Ipak, valja očekivati da se ovo sadašnje stanje popravi kako u Knjaževcu tako i u drugim opštinama Timočke krajine. S jedne strane, 2007. godine počela je da radi Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS, koja između ostalog ima ulogu da pomaže opštinama u pripremi projekata prekogranične saradnje.

S druge strane, RARIS je dao inicijativu svojim članovima za osnivanje lokalnih razvojnih institucija u svim opštinama. Tako su do sada u opštinama Zaječar, Boljevac i Sokobanja već otvorena odeljenja za lokalni ekonomski razvoj. U Majdanpeku radi Fondacija za lokalni ekonomski razvoj. Opština Kladovo donela je sve potrebne odluke i uskoro će se otvoriti i kod njih. Opština Knjaževac opredelila se da formira Lokalnu agenciju za razvoj kao društvo sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.), gde bi opština bila jedini osnivač. U toku je proces njenog osnivanja. Na ovaj način stvaraju se institucionalne pretpostavke za bolju apsorpciju postojećih fondova prekogranične saradnje.

U toku 2005. godine izrađen je Strateški plan razvoja Zapadne Stare planine. Vizije tog plana bile su: region bez granica, zadovoljni građani koji rade u visokorazvijenoj ekonomskoj infrastrukturi, zatim zaštićena, ekološki čista sredina koja će privući ljude iz drugih regiona da dođu da vide, da žive ili da rade u njemu.

Knjaževac ima i dugu tradiciju saradnje sa susednom opštinom iz Bugarske – Belogradčikom. Ona se očituje u različitim oblastima, a najviše u kulturi, u negovanju tradicija, saradnji orga-

nizacija i u sportu. Centralno mesto saradnje svakako je želja obeju opština da se otvori novi granični prelaz na Kadibogazu (između Salaša i Novog Korita). Sama hronologija ovog procesa prekogranične saradnje izuzetno je dugotrajna i politizovana, a može se sumirati tako što valja istaći da dosadašnje aktivnosti traju 20 godina, i to da su u proteklom periodu obe strane odugovlačile i taktizirale, između ostalog, zbog sankcija, ekonomske krize, a moguće i zbog režima u Srbiji. Međutim, početkom 2009. godine dolazi do novog pomaka i donosi se odluka o otvaranju međudržavnog (malograničnog) prelaza, te su u toku pripreme za njegovo otvaranje.

Opština Belogradčik nalazi se u severozapadnom delu Bugarske, na severnim i severoistočnim obroncima Stare planine, neposredno uz državnu granicu sa Srbijom. Ukupna površina teritorije ove opštine je 409 km<sup>2</sup>, od čega je 198 km<sup>2</sup> pod šumom. Opština ima 18 naseljenih mesta, od kojih je 17 sela i jedan grad – Belogradčik. Broj stanovnika opštine na početku 2008. godine iznosio je 7 712.

Teritorija opštine obuhvata delove zapadnog ogranka Stare planine. U ovom delu Stare planine mogu se naći mnogobrojne površinske i podzemne kraške formacije (pećine – njih oko 30) i s njima u vezi podzemna kraška hidrografija. Najveća akumulacija je veštačko jezero Rabiša, sa površinom od 325 ha i 45 miliona kubnih metara vode, koje se nalazi u neposrednoj blizini pećine Magura.

Najznačajnija prirodna lepota je venac stena – Belogradčičke stene, čiji je deo proglašen za zaštićenu prirodnu lepotu. Ove stene predstavljaju prelep muzej pod otvorenim nebom, čija lepota potiče od crvenog peščara. Nastajale su tokom mnogih milenijuma putem egzogenih procesa, da bi se na kraju stvorio krečnjak i njegovi konglomerati, prelepi kameni divovi bajkovitog izgleda, kule nalik obeliscima i palatama, jedinstvena celina sačinjena od isprepletenih skulpturalnih grupa i slika. Ovaj prirodni fenomen dug je 30 km, a širok 5 km.

Druga značajna prirodna lepota je pećina Magura, koja se nalazi oko 20 km od grada Belogradčika. Osim po svojim izvanrednim podzemnim formacijama – stalaktitima i stalagmitima, pećina je takođe poznata po svojim jedinstvenim praistorijskim crtežima, koje su za sobom ostavili stanovnici ovih pećina iz daleke prošlosti (ovi pećinski crteži nalaze se pod zaštitom UNESCO-a). Konstantna temperatura od 12°C i vlažnost vazduha u pećini stvaraju pogodne uslove za lečenje i preventivu nekih vrsta plućnih oboljenja, ali takođe i za čuvanje šampanjca. Neposredno uz ovu pećinu nalazi se prelepo jezero Rabiša. Do pećine, pored koje su izgrađeni parking i motel-restoran, može se doći asfaltnim putem.

U podnožju Stare planine, duž same administrativne granice opštine nalazi se rezervat biosfere Čuprene, koji nudi izvanredne uslove za lovni i eko-turizam.

U opštini Belogradčik mogu se videti mnogobrojni arhitektonski spomenici kulture iz različitih istorijskih perioda. Među najznačajnije spada Tvrđava Belogradčik, spomenik kulture od nacionalnog značaja, jedna od najočuvanijih tvrđava u zemlji. Izgradili su je Rimljani u III veku nove ere da bi zaštitili strateške puteve koji su prolazili preko ove oblasti. U kasnoantičkom periodu tvrđava je bila deo odbrambenog sistema Rimske, a kasnije i Vizantijske imperije. Ovu tvrđavu su dogradili Bugari i ona je jedno od poslednjih bugarskih naselja koje su osvojili Turci. Turci su je koristili kao sedište garnizona, a u periodu između 1805. i 1837. godine korišćena je kao skladište oružja i municije. Tvrđava ima tri dvorišta i vojni poligon.

## 2. Politika regionalnog razvoja u Srbiji i prekogranična saradnja – geneza, stanje i perspektive

Koncept regionalnog razvoja u Republici Srbiji prethodnih nekoliko decenija uglavnom se zasnivao na bržem razvoju nerazvijenih područja, za koja su se izdvajala određena finansijska sredstva iz budžeta i definisali podsticajni mehanizmi kao neka vrsta razvojne kompenzacije nerazvijenih područja. Pored toga, dosadašnji koncept regionalnog razvoja bazirao se na naglašenom sektorskom, a ne na integralnom konceptu, što se može sagledati iz brojnih neusklađenih akcija resornih ministarstava i drugih državnih institucija. Ovakav pristup imao je za posledicu preklapanje mera i programa kao i njihovo pojedinačno usmeravanje na određene segmente razvoja, čime je onemogućeno postizanje sinergičkih efekata sveobuhvatnog regionalnog razvoja. Katastrofalni efekti politike 90-ih godina XX veka, pojava novih nerazvijenih područja kao posledica tranzicionog procesa od 2000. godine u kombinaciji sa navedenim pristupom u smanjivanju razlika u pogledu razvijenosti unutar teritorije Republike Srbije doveli su do poražavajućih rezultata.

Razlike u stepenu razvijenosti pojedinih regija u Republici Srbiji najviše su u Evropi i iz godine u godinu pokazuju tendenciju rasta. Mereno prema tzv. Indeksu razvojne ugroženosti, u Republici Srbiji su evidentne ogromne unutarregionalne i međuregionalne razlike. Odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga je 1:7, a odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine je 1:15 takođe mereno prema tzv. Indeksu razvojne ugroženosti.<sup>3</sup> Ovakve razlike u razvijenosti u okviru same države iniciraju migracione tokove u pravcu razvijenijih područja, pri čemu se javljaju veliki prostori koji ostaju bez stanovništva, a njihovi prirodni resursi ostaju neiskorišćeni. To je slučaj i sa opštinom Knjaževac, koja je predmet ove studije. Istovremeno, u razvijenijim centrima dolazi do prekomerne koncentracije stanovništva i privrednih kapaciteta, što proizvodi velike socijalne pritiske i dugoročne negativne posledice u oblasti ekonomije, prostornog planiranja i ekologije.

Velike razlike u nivou razvijenosti regiona u Republici Srbiji, između ostalog, posledica su nepostojanja neophodnog institucionalnog okvira za ravnomerniji regionalni razvoj. Nepostojanje institucionalnog okvira rezultiralo je nemogućnošću organizovanja koordinisanog procesa planiranja regionalnog razvoja, nedovoljnim uključivanjem opština pri definisanju razvojnih inicijativa, odsustvom protoka informacija i usklađivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih ciljeva i prioriteta.

<sup>3</sup> Izvor: Republički zavod za razvoj (<http://www.razvoj.sr.gov.rs>).

## 2.1. Zakonski i institucionalni okvir politike regionalnog razvoja u Srbiji

Oblast regionalnog razvoja u Srbiji karakteriše i nepostojanje adekvatnog zakonodavnog okvira koji bi trebalo da definiše ovu oblast. Naime, nakon usvajanja ustavnih promena u bivšoj SFRJ, polovinom sedamdesetih godina bila je otvorena mogućnost formiranja regiona na teritoriji republika, kao međuopštinskih regionalnih zajednica. Ovim promenama dodatno je bila ojačana pozicija lokalnih samouprava koje su na taj način, pored toga što su bile „društveno-političke“, postale i „samoupravne zajednice“. Na prostoru tadašnje Socijalističke Republike Srbije pored dve autonomne pokrajine formirano je i devet međuopštinskih regionalnih zajednica (Zaječar, Podrinjsko-kolubarski, Južnomoravski, Podunavski, Kraljevo, Titovo Užice, Niš, Šumadija i Pomoravlje i Beograd kao gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica).

Petnaest godina kasnije, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi, usvojenim 1991. godine, teritorija Republike Srbije podeljena je na trideset okruga. Važno je istaći da ovi okruzi nisu predstavljali regione u pravom smislu reči jer je prvenstvenu svrhu ove podele predstavljalo dislociranje državnih funkcija van sedišta ministarstava, odnosno vlade.

Sredinom 90-ih godina donet je Zakon o nedovoljno razvijenim područjima, koji se odnosio na period od 1995. do 2005. godine i koji je precizirao kriterijume kojima se određuju nerazvijena i najnerazvijenija područja u Republici Srbiji. Od januara 2005. godine ne postoji nijedan zakon koji bi regulisao status nerazvijenih opština, a time i mogućnosti prioritnog podsticanja ulaganja u njihove privredne i neprivredne aktivnosti.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine u delu koji se odnosi na ekonomsko uređenje i javne finansije, posebnu pažnju posvetio je regionalnom razvoju, kao i razvoju nedovoljno razvijenih područja. U članu 94 Ustava navodi se da se „Republika Srbija stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom“. Takođe, tačka 12 člana 97 Ustava navodi da je u nadležnosti Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje „razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja“.

Važno je istaći da je 2007. godine Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije utvrđena nova teritorijalna organizacija Republike Srbije koju čini 150 opština, 23 grada i grad Beograd, kao teritorijalne jedinice, i dve autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) kao oblik teritorijalne autonomije.

Nakon svih ovih godina Republika Srbija nije imala uspostavljen zakonodavni okvir o regionalnom razvoju, a takođe nije u potpunosti uspostavila institucionalnu infrastrukturu koja bi kreirala i sprovodila programe regionalnog razvoja. Do sada su sporadično formirane regionalne razvojne agencije kao udruženja nekoliko opština, uglavnom kroz pomoć od strane donatora i bez adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira koji bi taj proces uredio. U međuvremenu, definisanje i sprovođenje politike regionalnog razvoja u Srbiji i uloga države u tom procesu zasnivali su se na redistribuciji finansijskih sredstava uglavnom preko odobrenih kredita Fonda

za razvoj pod uslovima povoljnijim od tržišnih. Pored toga, jedno od institucionalnih ograničenja koja predstavljaju ozbiljnu prepreku u definisanju i sprovođenju efikasne regionalne politike u Srbiji predstavlja i nedovoljna transparentnost i nekoordiniranost implementacije programa državne pomoći, kao i neadekvatan sistem evaluacije s ciljem sagledavanja i vrednovanja efekata tih programa. Nastavilo se i sa nekoordiniranim aktivnostima resornih ministarstava po sektorima, kao i kroz osnivanje *ad hoc* programa koji su se finansirali iz privatizacionih prihoda (Nacionalni investicioni plan), čija su velika finansijska sredstva usmeravana na projekte koji su definisani bez prethodno utvrđenih prioriteta razvoja na nivou države. Kao posledica ovakvog pristupa potrošena su ogromna sredstva bez efekta na smanjivanje navedenih regionalnih razlika.

Jedan od poslednjih primera koji svedoče o preduzimanju nekoordiniranih aktivnosti u oblasti regionalnog razvoja jeste osnivanje Kancelarije za održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja, sredinom 2008. godine, koja je u nadležnosti ministra bez portfelja i koja obavlja stručne poslove za potrebe Vlade Republike Srbije. Oni su u vezi sa učešćem u aktivnostima pripreme programskih i planskih dokumenata koji se odnose na održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja. Imajući u vidu činjenicu da je sredinom 2007. godine već osnovano Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, koje prema Zakonu o ministarstvima, pored ostalog, obavlja i poslove državne uprave koji se odnose na: „regionalni razvoj; analizu raspoloživih resursa i potencijala regiona; metodologiju za merenje stepena razvijenosti opština i regiona; koordiniranje i usmeravanje aktivnosti koje podstiču regionalni razvoj; podsticanje ravnomernijeg regionalnog razvoja i razvoja nedovoljno razvijenih područja“, koja postavlja se pitanje koja je svrha osnivanja još jednog državnog tela koje bi obavljalo identičan posao za koji je nadležno postojeće resorno ministarstvo.

U jesen 2007. godine započet je rad na izradi Nacrta prvog zakona o regionalnom razvoju, a u proleće 2009. godine završena je javna rasprava i Zakon je konačno usvojen u julu 2009. godine. Nacrtom zakona o regionalnom razvoju uređuju se:

Osnovne odredbe;

Regioni i oblasti;

Razvrstavanje regiona i jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti;

Razvojni dokumenti;

Subjekti regionalnog razvoja;

Mere i podsticaji;

Finansiranje regionalnog razvoja;

Prelazne i završne odredbe.

Predviđeno je da zakonodavni okvir, pored Zakona, obuhvati i donošenje nekoliko podzakonskih akata kojima će se konkretnije utvrditi neophodni kriterijumi, institucionalna mreža, aktivnosti nosilaca regionalnog razvoja, kao i metodologija za sprovođenje zakona.

Nacrtom zakona o regionalnom razvoju predviđeno je uspostavljanje regiona i oblasti, ali ne kao administrativnih regiona sa pravnim subjektivitetom, već kao statističkih funkcionalnih teritorijalnih celina za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja. *Region*, prema Nacrtu zakona, objedinjuje jednu ili više oblasti za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2. *Oblast* predstavlja funkcionalnu teritorijalnu celinu uspostavljenu za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3.

Nacrtom zakona predloženi su sledeći region:

Region Vojvodine;

Beogradski region;

Zapadni region;

Istočni region;

Centralni region;

Južni region;

Region Kosova i Metohije.

Važno je naglasiti da regionalna struktura uspostavljena ovim zakonom nema uticaja na trenutnu administrativno-teritorijalnu organizaciju zemlje. Međutim, u toku javne rasprave navedeno je da je namera predlagača bila da novi zakon predstavlja prvi i početni korak ka uspostavljanju regiona kao srednjeg nivoa političko-teritorijalne organizacije u budućnosti.

Nacrtom zakona o regionalnom razvoju predviđeno je osnivanje i sledećih institucija:

1. Nacionalni savet za regionalni razvoj, kao telo na republičkom nivou koje utiče na sprovođenje politike regionalnog razvoja;
2. Nacionalna agencija za regionalni razvoj predstavlja instituciju na republičkom nivou za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja;
3. Regionalni razvojni savet predstavlja telo na nivou regiona sastavljeno od predstavnika javnog (pokrajinski i lokalni nivo) i civilnog sektora, kao i predstavnika vlade. Uloga Regionalnog razvojnog saveta jeste da savetodavno utiče na donošenje i implementaciju politike regionalnog razvoja;
4. Regionalna javna agencija, kao institucija za vođenje politike regionalnog razvoja na nivou regiona po klasifikaciji NUTS 2 (franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica);
5. Oblasna asocijacija koja u okviru svoje nadležnosti sprovodi politiku regionalnog razvoja na nivou oblasti u skladu sa usvojenim razvojnim dokumentima.

Pored navedenih institucija, koje bi bile osnovane u toku sprovođenja zakona, Nacrt predviđa da nosioci politike regionalnog razvoja budu i:

1. Vlada Republike Srbije;
2. Ministarstvo nadležno za poslove regionalnog razvoja i ministarstva nadležna za poslove finansija i prostornog planiranja, u skladu sa zakonom;
3. Izvršno veće Autonomne Pokrajine Vojvodine;
4. Agencija za privredne registre;
5. Republička agencija za prostorno planiranje;
6. Fond za razvoj Republike Srbije;
7. Grad Beograd;
8. Jedinice lokalne samouprave;
9. Nacionalna mreža agencija i asocijacija za regionalni razvoj.

Za vreme javne rasprave o Nacrtu zakona o regionalnom razvoju veliki broj učesnika bio je saglasan da Nacrt zakona uspostavlja veoma komplikovanu i razudenu mrežu institucija sa nadležnostima koje nisu uvek precizno definisane i razgraničene. Pored toga, policentričan razvoj, kao jedan od glavnih ciljeva Nacrta zakona, zahteva fleksibilniju i jednostavniju institucionalnu infrastrukturu koja bi promovisala razvoj manjih urbanih centara, kao i mehanizme za širenje razvoja u vidu koncentričnih krugova na ostali deo zemlje. Takođe, prema Nacrtu zakona, jedinice lokalne samouprave učestvuju u kreiranju i sprovođenju razvojnih dokumenata i razvojnih projekata na teritoriji oblasti i regiona kojem pripadaju. Međutim, stiče se utisak da lokalne samouprave nemaju adekvatnu ulogu u predloženom Nacrtu zakona jer je praktično njihova uloga svedena na savetodavnu. S druge strane, oblasnim asocijacijama dato je pravo da zastupaju interese oblasti u odnosima sa Nacionalnom agencijom i Regionalnom javnom agencijom i sprovode politiku regionalnog razvoja na nivou oblasti u skladu sa usvojenim razvojnim dokumentima. Tokom javne rasprave deo Nacrta zakona, kojim se definiše način akreditacije oblasnih agencija, izazvao je brojne kritike i nejasnoće. Naime, predloženi proces akreditacije otvara mogućnost za diskrecione procene bez jasno utvrđenih kriterijuma akreditacije. U toku javne rasprave pitanje reprezentativnosti oblasnih asocijacija isticano je kao jedan od značajnih nedostataka Nacrta. Predlagač zakona je u njegovoj finalnoj verziji predviđeo da oblasne asocijacije moraju da budu privredna društva ili udruženja čiji su osnivači više od 50% jedinica lokalnih samouprava i većinski vlasnici kapitala jedinice lokalne samouprave sa teritorije oblasti koju čine te lokalne samouprave. Ostaje otvoreno pitanje kako će ovo rešenje funkcionisati u praksi.

Kako je i ranije navedeno, jedno od institucionalnih ograničenja za uspostavljanje efikasne regionalne politike u Srbiji bilo je nepostojanje adekvatnog sistema evaluacije s ciljem sagledavanja i vrednovanja efekata regionalne politike. Situacija se nije promenila ni u Nacrtu zakona. Naime, prema Nacrtu zakona, „nadzor i vrednovanje realizacije mera i podsticaja sprovodi ministarstvo nadležno za regionalni razvoj“. Ovako preširoko definisane nadležnosti resornog



ministarstva po pitanju vrednovanja efekata regionalne politike obesmišljavaju funkciju procesa evaluacije koju ona ima u upravljanju politikama razvoja u modernim evropskim državama.<sup>4</sup> Pored toga, nisu izričito navedene ni nadležnosti Vlade Republike Srbije u domenu vršenje poslova procene realizacije ostvarenih ciljeva politike regionalnog razvoja.

Na kraju, treba istaći da je tokom javne rasprave predlažaćima Zakona više puta ukazivano da su pojedine odredbe koje se odnose na finansiranje regionalnog razvoja u suprotnosti sa tekućim procesom izgradnje decentralizovanog sistema implementacije pomoći Evropske unije (DIS, *Decentralization Implementation System*), koji se odvija u Republici Srbiji. Uspješna izgradnja DIS-a predstavlja ispunjavanje međunarodne obaveze Republike Srbije prema Evropskoj uniji i omogućava efikasno korišćenje dodeljenih sredstava iz fondova Evropske unije u pretpristupnom periodu, ali i nakon stupanja u članstvo Evropske unije. Bilo je pokušaja da se Nacrtom zakona o regionalnom razvoju praktično izmesti sistem korišćenja pretpristupne pomoći na institucionalni okvir za vođenje nacionalne regionalne politike, koji se ustanovljava ovim Zakonom. To je u suprotnosti sa procedurama za uspostavljanje DIS-a, koje su definisane u Zakonu o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropske zajednice o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta pretpristupne pomoći – IPA („Službeni glasnik RS“, br. 124/07). Imajući u vidu da je uspješna izgradnja DIS-a od izuzetne važnosti za Republiku Srbiju i za njenu dugoročnu sposobnost da iskoristi što veći procenat dodeljenih sredstava iz EU-fondova, neophodno je bilo razdvojiti proces izgradnje sistema za vođenje nacionalne regionalne politike od procesa izgradnje decentralizovanog sistema za implementaciju pomoći Evropske unije. U finalnoj verziji Zakona usvojen je poseban član kojim se definiše da se programi i projekti finansirani iz sredstava pretpristupne pomoći sprovode u skladu sa odredbama Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropske zajednice o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta pretpristupne pomoći, IPA („Službeni glasnik RS“, br. 124/07). Pored toga, usvojene su i odredbe Zakona koje se odnose na poslove koje obavljaju Nacionalna i regionalne agencije u oblasti pripreme i sprovođenja projekata finansiranih iz fondova Evropske unije, a koje su sada u saglasnosti sa definisanim pravilima Vlade Republike Srbije za programiranje sredstava međunarodne razvojne pomoći Republici Srbiji. U njima su precizno definisani ovlašćeni predlažaći predloga projekata koji se finansiraju iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Usvajanjem navedenih odredbi izbegnute su dugoročne negativne posledice u odnosu na sposobnost Republike Srbije da iskoristi što veći procenat dodeljenih sredstava iz fondova Evropske unije i stvorene pretpostavke za izgradnju efikasnog decentralizovanog sistema za implementaciju pomoći Evropske unije.

Važno je napomenuti da ne postoje pravne norme na nivou Evropske unije kao ni jedinstven model koji bi definisao institucionalni okvir za vođenje nacionalne regionalne politike. Ono što Evropska unija zahteva od zemalja kandidata za članstvo jeste da usvoje pravne norme u okviru poglavlja 22, a koje se odnose na korišćenje strukturnih instrumenata kohezije poli-

<sup>4</sup> Za evaluaciju se uglavnom angažuje neko eksterno telo, kao, na primer, naučni institut ili neka revizorska institucija kada su u pitanju finansije. Za evropske politike u procesu evaluacije, koja može biti pre, za vreme i nakon sprovođenja nekog programa, ulogu imaju svi akteri, od organa države članice, Evropske komisije, revizorskog suda, pa do neke eksterne revizorske (konsultantske, naučne) kuće.

tike (Strukturni fondovi i Kohezioni fond). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EZ i njenih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, u čl. 113 (Naslov VIII – Politike saradnje SSP-a) ističe da će se u okviru te saradnje uzeti u obzir prioritetne oblasti koje se tiču pravnih tekovina Zajednice u oblasti regionalnog razvoja, što se u slučaju Srbije upravo odnosi na izgradnju decentralizovanog sistema implementacije fondova Evropske unije. Pored obaveza koje proističu iz SSP-a u opsegu regionalnog razvoja, Republika Srbija u okviru Evropskog partnerstva, u kojem su definisani kratkoročni (12–24 meseca) i srednjoročni (3–4 godine) prioriteti u pripremama za integraciju u Evropsku uniju, definisan je prioritet koji je usmeren na proces decentralizacije. Pod tim prioritetom Evropskog partnerstva definisana je obaveza Republike Srbije koja se odnosi na resor državne uprave i koja glasi: *usvojiti i sprovoditi reforme s ciljem decentralizacije, kako bi se učvrstio kapacitet lokalnih vlasti.*

## 2.2. Strategije i akcioni planovi u oblasti regionalnog razvoja

Prvi sveobuhvatan razvojni dokument Republike Srbije jeste Strategija za smanjenje siromaštva (SSS), koja je usvojena 2003. godine, i u kojoj je ravnomeran regionalni razvoj identifikovan kao jedan od glavnih strateških pravaca za smanjenje siromaštva. Strategija ukazuje na velike regionalne razlike u razvijenosti, koje su se dodatno produbile za vreme 90-ih godina, ali ističe da se neravnomeran razvoj područja u Srbiji ne ogleda samo na polju ekonomije, već se kao razvojni problem identifikuje nepristupačnost usluga i institucija (obrazovnih, zdravstvenih, infrastrukturnih itd.) stanovništvu koje živi u nerazvijenim područjima. Strategija za smanjenje siromaštva takođe je predvidela jedan širok spektar mera i politika koje imaju za cilj suzbijanje prekomerene koncentracije privrednih aktivnosti i stanovništva u urbanim predelima i ublažavanje regionalnih neravnomernosti. Strategija za smanjenje siromaštva jeste prvi strateški dokument koji prepoznaje multidimenzionalnost nerazvijenosti, jer ona pored materijalne dimenzije uključuje i socijalnu dimenziju, a takođe podrazumeva obrazovanje, zdravlje, zaštitu životne sredine i slično.

Od nastanka SSS-a do danas napisan je veliki broj strategija, od sveobuhvatnih, nacionalnih, do specifičnih, sektorskih. Valja istaći Nacionalnu strategiju privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine, na koju se potom oslonila i Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine. Ova Strategija regionalnog razvoja predstavlja prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja u navedenom vremenskom periodu. Međutim, neophodno je napomenuti i to da je strategiju u januaru 2007. godine usvojila samo tzv. Tehnička vlada, bez prethodne šire javne rasprave. To značajno umanjuje legitimitet ovog inače veoma značajnog razvojnog dokumenta koji je trebalo da posluži kao osnova za donošenje zakonodavnog okvira u oblasti regionalnog razvoja.

Jasan cilj svih razvojnih dokumenata koji dodiruju temu regionalnog razvoja (uključujući i Prostorni plan Srbije) jeste da se umanje regionalne razlike i to kako iz perspektive ekonomskih karakteristika regiona tako i iz perspektive poboljšanja usluga i institucija na lokalnom nivou. Pored navedenih strateških dokumenata, Nacionalna strategija za pristupanje Srbije Evropskoj uniji (usvojena 2005. godine) navodi da su prioriteti Republike Srbije na putu ka

Evropskoj uniji sledeći: donošenje Zakona o ravnomernom regionalnom razvoju; definisanje kriterijuma za određivanje stepena razvijenosti; osnivanje institucija koje se bave regionalnim razvojem; definisanje sistemskih rešenja u vezi s finansiranjem i druge podrške bržem razvoju nerazvijenih područja. U Strategiji za podsticanje i razvoj stranih ulaganja kao jedan od strateških ciljeva navodi se kreiranje uslova za uravnoteženi regionalni razvoj zemlje, odnosno unapređenje, a potom i kontinuirani razvoj svakog pojedinog regiona.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) takođe ističe značaj politike regionalnog razvoja i mera za njeno sprovođenje u procesu integracija u Evropsku uniju. Na osnovu njega napravljen je Nacionalni plan za integraciju Srbije u Evropsku uniju (NPI), u čijoj osnovi postoje sve strategije i dokumenti relevantni za evropske integracije, i koje je Vlada Srbije usvojila ili će usvojiti do 2012. godine. Ovo je prvi sveobuhvatan plan koji jasno predviđa šta sve Srbija mora da uradi za vreme mandata jedne vlade u procesu evropskih integracija, a politike regionalnog razvoja svakako zauzimaju značajno mesto u ovom planu.

Naime, veliki pomak u pristupu regionalnom razvoju napravila je upravo SSS, koja je kao prva krovna strategija prepoznala multidimenzionalnost fenomena nerazvijenosti. Za vreme njene implementacije u više navrata bilo je pokušaja da se osmisle adekvatni indeksi za merenje stepena nerazvijenosti opština, budući da oni reflektuju sliku stanja na lokalnom nivou, koja je obuhvatnija samo od ekonomske. Nakon tih inicijalnih pokušaja, a i nakon što je Ministarstvo ekonomije postalo zaduženo za regionalni razvoj, Zavod za razvoj se uključio u izradu multidimenzionalne metodologije za merenje nerazvijenosti opština. Sama činjenica da je bio veliki izazov osmisliti odgovarajuću metodologiju, i da ona do dan-danas nije prihvaćena od strane svih učesnika u procesu njene izrade, govori o tome koliko je kompleksno uopšte odlučiti šta je to što zapravo definiše stepen razvijenosti jedne oblasti, ili, u ovom konkretnom slučaju, jedne opštine. Ovaj proces je takođe ukazao na to da svaki okrug, ili opština, ima svoje lokalne specifičnosti, i da je gotovo nemoguće imati isti aršin i istu metodologiju pri procenivanju nečega tako širokog i opšteg kao što je stepen nerazvijenosti. Kako uporediti opštinu koja ima problem starenja stanovništva sa opštinom čiji je najveći problem nezaposlenost mladih, i kako na kraju odlučiti koja ima prioritet i ka kojoj treba upraviti razvojna sredstva. Pokušaji istraživačke zajednice da se ocena *trenutnog stanja* u opštinama razdvoji od procene *razvojnog potencijala* opština, što bi onda bio glavni parametar na osnovu koga se alociraju sredstva (u smislu davanja prednosti opštinama koje imaju više razvojnog potencijala, s idejom da se one prve razvijaju i da budu motor nacionalne ekonomije, a da „zaostale“ opštine – *lagging regions* – dobiju jedan deo tog kolača kroz efekat *spillover* i naknadna ulaganja), nisu urodili plodom.

Ponekad se čini da proces sprovođenja navedenih strateških dokumenata nameće ideju da je, primera radi, asfaltiran put sam sebi cilj, a ne da mu je svrha da ga neko koristi da bi stigao do posla ili do škole. Iz toga proizlazi da nijedan od navedenih razvojnih dokumenata ne prepoznaje u dovoljnoj meri potrebu za optimalnim korišćenjem budžetskih sredstava, niti se pri osmišljavanju politika uzima u obzir činjenica da postoje različiti razvojni potencijali određenih oblasti ili opština. Nažalost, finansijske mere i podsticaji osmišljeni zarad implementacije pomenutih strategija često služe da kupuju političke glasove, te sredstva odlaze na lokacije koji nemaju kapacitete da taj novac iskoriste u produktivne svrhe.

Ne bi bilo pogrešno zaključiti da državni aparat, koji se u proteklom periodu pokazao kao veoma politizovan i koji pretežno funkcioniše na osnovu kratkoročnih ciljeva, ima veću predizbornu korist od davanja novca opštinama u kojima više žive stari, i nemaju nikakav razvojni potencijal, u odnosu na opštine sa puno dece, zato što stari imaju pravo da glasaju, a deca ne. U svetlu činjenice da je razvoj duboko politizovana tema, s pravom se može reći da strateškom okviru razvoja u Srbiji nedostaje fokusiran dugoročan pravac, koji podrazumeva dugoročna ulaganja čiji je cilj omogućiti dostojanstven život budućim generacijama. Ovome u prilog ide i činjenica da Srbija nema jasan strateški okvir po pitanju populacione politike i starenja stanovništva, koje je prilično značajan problem. Bez populacione politike nije jasna ni svrha ulaganja u područja u kojima se stanovništvo osipa i u kojima je starenje stanovništva najveći problem, te se dovodi u pitanje ukupna koherentnost strateškog okvira razvoja zemlje. Dakle, s pravom se može oceniti da su strategije ambiciozne, ali da na osnovu njih nisu najadekvatnije definisani prioriteti, te da je akcione planove, u čijoj su okosnici ove strategije, prilično teško sprovesti u delo.

Dodatno, s obzirom na činjenicu da su opštine jedini predstavnici administrativne vlasti na podnacionalnom nivou, čini se da se čitav diskurs oko regionalnog razvoja spustio na nivo pojedinačne opštine u proteklom periodu. Jasna je potreba da se regionalni razvoj ipak stavi u širi kontekst svog okruga ili regiona i da se insistira na saradnji između susednih gradova i opština. Definisane regiona na nivou NUTS 2 sigurno je dobar pomak u tom pravcu.

Tome u prilog govore i zaključci Izveštaja o svetskom razvoju (*World Development Report*) Svetske banke za 2009. godinu, posvećenog ekonomskoj geografiji. Ovaj izveštaj po prvi put eksplicitno i revolucionarno sumira činjenicu da je borba protiv sila ekonomske aglomeracije zapravo borba protiv vetrenjača, i da će ona uvek biti neuspešna. Logično je da se ekonomija fokusira na pojedina mesta i da su to po prirodi stvari urbana područja, te da ljudi, koji su spremni i žele da rade, dolaze u te gradove, dok je za ostale oblasti upravo bitno da imaju ponudu socijalnih usluga – škole, bolnice, struju, vodu, itd. Na primeru Srbije i Knjaževca ovakav argument mogao bi značiti da ljudi koji žele da se školuju i rade ne treba da očekuju da će imati sve ove prilike u Knjaževcu, nego u susednom Boru ili Kladovu, ili čak i u susednoj Bugarskoj, dakle tamo gde je veća koncentracija ekonomske aktivnosti. U delu studije koji se tiče evropskih politika u oblasti regionalnog razvoja, uočava se da je od 2007. godine došlo do zaokreta evropske politike u ovom pravcu.

Pored ovih širokih strateških okvira, kojima nedostaje razrada prioriteta, vidljiv je i problem nekoherentnosti povezanih politika iz različitih sektora. Na primer, iako je još od usvajanja SSS-a 2003. godine prepoznata potreba da se u kontekstu regionalnog razvoja onemogućiti preterana koncentracija privrednih aktivnosti u urbanim područjima, nije se sa istim „žarom“ insistiralo na zaštiti konkurencije i sprečavanju prevelike koncentracije privredne aktivnosti kod pojedinih privrednika sa monopolističkim položajem. Tek je u poslednje vreme počelo da se radi na tome, ali Zakon o zaštiti konkurencije još uvek nije usvojen, već je u proceduri. S obzirom na to da je svrha ovog Zakona da zaštiti manje privrednike i obezbedi im učešće na tržištu, ostaje neshvatljivo kako u isto vreme možemo propovedati protiv lokacione koncentracije, ali ne spominjati još veći problem koji predstavlja vlasnička koncentracija. Međutim, s obzirom na to da se privredni rast u Srbiji, u proteklih osam godina, pretežno zasnivao na finansijskom sektoru, maloprodaji i telekomunikacijama, ili, parafrazirajući stručnjake iz delegacije MMF-a,

na ljudima koji kupuju na kredit u šoping-centrima, istovremeno pričajući mobilnim telefonom, postavlja se pitanje kakvu decentralizaciju privredne aktivnosti Srbija zapravo želi, koje aktivnosti i na koji način se ka njoj kreće. Nažalost, nijedna od pomenutih strategija ne bavi se ovom problematikom, već se zadržava na nekim opštim strateškim pravcima kao što je, na primer, „smanjenje regionalnih nejednakosti“.

Konačno, u strateškim razvojnim dokumentima Srbije pojam „jednakost“ više podrazumeva „jednakost ishoda“ nego „jednakost prilika“, iako je razlika između ova dva pristupa razvoju ogromna. Dakle, jednakost ishoda podrazumeva da su ishodi za sve pojedince, u ovom slučaju regione, opštine, isti ili približni, dok jednakost prilika podrazumeva činjenicu da svako, ili svaki region, ima priliku da se razvije, ali je na njemu da priliku prepozna i da je iskoristi. Ideja da je jednakost ishoda moguća predstavlja socijalističku zaostavštinu, koja se već u više navrata pokazala kao nedostižna. Potrebno je da se unapređivanjem strateških razvojnih planova Srbije prepozna činjenica da je i po razvojnom principu Evropske unije upravo pojedinac taj koji bira, a da je država ta koja treba da obezbedi određeni izbor. Apsolutno je nepoželjno da država obezbeđuje jednak ishod za sve. Ovome u prilog ide i činjenica da je jedan od glavnih principa koje zastupa Evropska unija, kao i deo *acquis communautaire*, zaštita tržišne konkurencije, kao i povećanje konkurentnosti, a da bi zemlja, region ili opština postali konkurentni, oni sami moraju da budu aktivni učesnici u krojenju dugoročne vizije razvoja svoje teritorije i stanovništva, kao i u prikupljanju sredstava za sprovođenje te vizije. Kao što je već rečeno u prethodnom paragrafu, zaštita konkurencije nešto je u čemu Srbija kaska i u samoj privredi, te je teško očekivati da bi država u istom periodu promovisala ovakav pristup razvoju među opštinama.

## 2.3. Finansijske mere i podsticaji u oblasti regionalnog razvoja

U skladu sa opisanim strateškim okvirima i planovima, isti nedostaci prate i finansijske mere i podsticaje koji su kreirani za nerazvijena područja i regionalni razvoj. Strateški plan je previše širok, uopšten, i nedovoljno definisan da bi omogućio finansiranje nekonzistentnih razvojnih mera i projekata, a najupečatljivija finansijska poluga po svojoj nekonzistentnosti jeste Nacionalni investicioni plan.

### 2.3.1. Ministarstvo finansija

U „Memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu, sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu“ Ministarstva finansija značajna pažnja posvećuje se politici ujednačenog regionalnog razvoja. Takođe, u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, kojim se definiše visina transfernih sredstava za svaku lokalnu samoupravu, vodi se računa o principu fiskalnog ujednačavanja. Naime, kao osnov za utvrđivanje visine transfera za ujednačavanje koristi se prosečan procenjeni iznos ustupljenih poreza po stanovniku na nacionalnom nivou,

čiji je osnovni cilj da se umanje postojeće razlike u fiskalnom kapacitetu između pojedinih jedinica lokalne samouprave, odnosno između fiskalno bogatijih i fiskalno siromašnijih opština.

Značajan pomak u fiskalnoj politici ogleda se i u tome što se početkom 2009. godine navršilo dve godine od početka primene Zakona o finansiranju lokalne samouprave. U isto vreme isticao je i rok u kojem su sve lokalne samouprave u Srbiji morale da preuzmu od Poreske uprave Ministarstva finansija Republike Srbije nadležnost samostalne naplate svojih izvornih prihoda, od kojih će u narednom periodu najvažniji biti porez na imovinu. Jedna od ključnih promena uvedenih ovim Zakonom upravo je porez na imovinu koji je sada postao izvorni prihod lokalne samouprave, što znači da će njegovo utvrđivanje i naplatu od sada samostalno raditi lokalne samouprave, a ne republička Poreska uprava.

Pozitivni efekti po lokalnu samoupravu biće višestruki: kreiranje uslova za dalji proces decentralizacije vlasti i nadležnosti, efikasnije sprovođenje onih nadležnosti, koje se inače najbolje i obavljaju na onom nivou vlasti koji je najbliži građanima, rast prihoda lokalnih budžeta, veća finansijska nezavisnost u odnosu na centralni nivo, pravedniji poreski sistem i pravednija raspodela poreskog opterećenja, veća raspoloživost sredstava za komunalnu infrastrukturu i komunalne usluge itd.

Zaključno sa 2008. godinom ukupno 42 lokalne samouprave u potpunosti su preuzele samostalnu naplatu izvornih prihoda, a od 1. januara 2009. godine i u preostalim opštinama i gradovima u Srbiji u toku je intenzivan proces preuzimanja ove nove nadležnosti. Do stupanja na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave, porez na imovinu je bio ustupljen prihod lokalne samouprave, što znači da ga je utvrđivala i naplaćivala republička Poreska uprava, a da su prihodi ostvareni po tom osnovu bili transferisani lokalnoj samoupravi na čijoj teritoriji je porez i naplaćen.

Imajući u vidu prioritete republičke Poreske uprave kada je u pitanju državni budžet, kao i kapacitete koji su u najvećoj meri bili usmereni u tom pravcu, može se reći, a to potvrđuju i određeni egzaktni podaci, da postoji značajan prostor za unapređenje kada je reč o naplati lokalnih izvornih prihoda, na prvom mestu poreza na imovinu. Lokalne samouprave, koje su preuzele ovu nadležnost tokom 2007. i 2008. godine, već beleže značajne rezultate u smislu rasta prihoda u lokalnim budžetima po tom osnovu. Po grubim procenama, u nekim lokalnim samoupravama čak 40–50% imovine nije obuhvaćeno sistemom naplate poreza na imovinu. Ogroman broj nekretnina, koji je deo ovog procenta, još uvek su nelegalizovane nekretnine.

Entoni Lavitas, međunarodni ekspert za finansije, koji je učestvovao na Nacionalnoj konferenciji o fiskalnoj decentralizaciji u Srbiji, održanoj u januaru 2009. godine, naveo je da samo 4,5% lokalnih prihoda u Srbiji dolazi od poreza na imovinu, dok je na prvom mestu naknada za korišćenje zemljišta, koja sa porezom na imovinu čini 10% ukupnih prihoda. U drugim zemljama porez na imovinu čini oko 20% prihoda. Interesantno je da prosečan porez na imovinu u Srbiji iznosi oko 20 evra, a da između 30 i 40% obveznika ne plaća ovaj porez. Prema mišljenju Antonija Lavitasa, potrebno je obavezati sve obveznike da plaćaju ovaj porez i tako proširiti poresku osnovicu. Pored toga, neophodno je da Srbija uspostavi novi sistem naplate i registracije svih poreskih obveznika, jer će proširenjem broja obveznika lokalne samouprave biti u mogućnosti da povećaju svoje prihode.

Predložen je i Zakon o državnoj pomoći, čime se po prvi put u Srbiji ova oblast uređuje na sistemski način, u skladu sa principima Evropske unije. Usvajanje ovog Zakona neophodno je kako bi se stvorili uslovi za ravnopravnu utakmicu na tržištu Srbije. Na ovaj način će se, takođe, ograničiti politička arbitrarnost u alociranju budžetskih subvencija. Politika državne pomoći biće usmerena na smanjenje učešća državne pomoći u bruto domaćem proizvodu (BDP). Pored smanjenja učešća u BDP-u ukupno dodeljene državne pomoći u Republici, na svim nivoima vlasti na godišnjem nivou, aktivnosti će biti usmerene i na izmenu njene strukture, u pravcu povećanja učešća horizontalne državne pomoći u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći, jer se ona smatra najmanje selektivnom, dakle u najmanjoj meri narušava konkurenciju na tržištu. Poseban akcenat u okviru ove kategorije državne pomoći biće podrška malim i srednjim preduzećima, koja za krajnji efekat ima povećanje zapošljavanja, ali i podrška obuci, istraživanju, razvoju i inovacijama, kao i zaštiti okoline. Državna pomoć za regionalni razvoj, kao oblik horizontalne državne pomoći, a dodeljuje se s ciljem podsticanja razvoja manje razvijenih, odnosno nerazvijenih područja, odnosno regiona, usmerena je na ublažavanje strukturnih problema i regionalnih neravnomernosti u razvoju, kao i na smanjenje ekonomskih, prirodnih, socijalnih i drugih dispariteta u tim područjima, odnosno regionima. Usvajanje ovog Zakona sigurno predstavlja značajno unapređenje samog procesa alokacije sredstava iz budžeta za podršku nerazvijenim područjima, i svakako će u značajnoj meri umanjiti probleme koji su u vezi sa netransparentnom i arbitrarnom politikom državne pomoći u ovom segmentu.

### *2.3.2. Nacionalni investicioni plan – NIP*

Nacionalni investicioni plan nastao je 2006. kao deo predizborne kampanje političke stranke G 17 plus, i u toku 2007. godine izdvojeno je oko 600 miliona evra za njegovo finansiranje. Iako je NIP okarakterisan kao investicioni plan, veliki deo planiranih ulaganja odnosio se na održavanje i vođenje (maintenance & operations) postojećih objekata, koji nisu popravljani dugi niz godina, te je planirano „investiranje“ u nove fasade, nove stolice u školama, nove bolničke krevete i slično. Pored toga, plan za raspodelu sredstava bio je u duhu slogana „za svakoga ponešto“. Ali, u toj prvoj, 2007. godini, ni za jednu stranu nije bilo predviđeno dovoljno sredstava kako bi se bar jedan projekat u potpunosti završio. U 2007. bilo je predviđeno da se uradi samo deo obilaznice oko Beograda, kao i niz drugih infrastrukturnih intervencija. Česte zamerke stručne javnosti odnosile su se na to da je bolje da se investicije uprave u jedan projekat, koji će se završiti i moći koristiti, umesto da se sredstva rasparčavaju na stotine delova, od čega niko nema trenutnu korist, s obzirom na to da nijedan projekat ne može biti završen u tekućoj godini. Nacionalni investicioni plan je pored budžetskih izvora finansiran i iz neutrošenih sredstava iz ranijih godina, prihoda od privatizacije, kredita i donacija. Takođe, u NIP-u se insistiralo na tome da opštine i lokalne zajednice same prepoznaju svoje potrebe i da se na osnovu toga prijave za finansiranje iz Nacionalnog investicionog plana, što je, bez jasnih smernica, rezultiralo velikim brojem prijava za izgradnju gradskih bazena, dečjih igrališta i slično, a dosta tih projekata je i odobreno.

Ovaj problem je prepoznat i od strane Evropske investicione banke (EIB) koja je u procesu odobravanja zajma NIP-u 2008. godine usloвила NIP da u njegovom fokusu moraju biti produk-

tivne investicije, a ne ispunjavanje želja lokalnim političarima. U narednom krugu prijava za NIP (proleće 2008. godine), ovaj problem rešen je tako što su date detaljnije smernice u Vodiču za sredstva iz NIP-a. Ideja ovih smernica bila je da se identifikuju gorući prioriteti u nekim opštinama i da se na osnovu te analize opštinama preporuči da apliciraju sa projektima u okviru tih prioriteta. Ovo je bio i dobar pokušaj da se lokalne samouprave na konstruktivan način uključe u određivanje svojih razvojnih prioriteta. Evaluacija drugog kruga procesa odabira projekata za NIP bila je predviđena za leto 2008. godine, međutim, usled novih prevremenih izbora, kao i promene ministra i stranke zadužene za NIP, ova evaluacija bila je onemogućena, a NIP je više nego ikada svoj fokus usmerio ka teškim infrastrukturnim projektima, gotovo u potpunosti izbacujući komponentu „mekih“ razvojnih projekata iz svog plana rada (čak i onih koji su odobreni za vreme prethodne vlade). Ovom izmenom postalo je sve teže razlikovati ulogu NIP-a od uloge Ministarstva za infrastrukturu, ali su usled finansijske krize kroz rezove u budžetu za 2009. godinu finansijski kapaciteti NIP-a znatno umanjeni. Time je Srbija takoreći ostala bez još jednog pokušaja implementacije sveobuhvatnog razvojnog plana.

### *2.3.3. Ostali podsticaji*

Pored sredstava državne pomoći i sredstava alociranih preko NIP-a, u uskoj vezi sa politikom regionalnog razvoja jeste i politika zapošljavanja, s obzirom na to da je jedan od osnovnih problema u Srbiji nezaposlenost, a ujedno i jedan od gorućih problema opštine Knjaževac, koja je predmet analize. Za vođenje politike zapošljavanja zadužen je sektor za zapošljavanje Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje. U saradnji sa Evropskom komisijom i drugim donatorima, ove dve institucije sprovode nekolicinu projekata koji imaju za cilj unapređenje politike zapošljavanja.

Naime, u periodu do 2008. godine, u politici zapošljavanja najveći deo finansijskih sredstava zapravo je odlazio u pasivne mere, odnosno nadoknade u slučaju nezaposlenosti, dok su minimalna sredstva bila upravljena na aktivne mere zapošljavanja. U novom mandatu vlade čini se da polako dolazi do zaokreta u politici tržišta rada, u korist aktivnih mera, edukacija, treninga i sl. Takođe, sve više donatorskih sredstava biva upravljeno ka prekvalifikacijama nezaposlenih i razvoju ljudskih resursa i potencijala u Srbiji, da bi se ti resursi potom iskoristili u produktivne svrhe. Time politika tržišta rada polako zauzima prioritetno mesto u vladi, koje, uzimajući u obzir razmere problema nezaposlenosti, i zaslužuje.

Uporedo sa politikom zapošljavanja sve veća pažnja počela je da se usmerava ka politici razvoja sektora malih i srednjih preduzeća, koja je komplementarna regionalnom razvoju i zapošljavanju. Stoga je, u okviru Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, i osnovan Sektor za mala i srednja preduzeća, koji upravlja velikim brojem inicijativa i projekata a čiji je osnovni cilj povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća.

Pregledom jednog dela finansijskih mera i podsticaja, u ovoj studiji je identifikovana nedovoljna međuresorna i međusektorska saradnja (na primer: obrazovanje i zapošljavanje; ruralni razvoj, turizam i poljoprivreda itd.). Međutim, nivo saradnje zasigurno se može oceniti kao



bolji nego što je bio pre nekoliko godina. Na osnovu ovih pokazatelja može se zaključiti da se razvojna politika kreće u dobrom pravcu, mada ne uvek brzinom kojom bi se to očekivalo.

Osnovni rizici koji se identifikuju u narednom periodu, a tiču se regionalnog razvoja, jesu značajna politizacija razvoja nerazvijenih područja i korupcija koja je s tim povezana. Imajući u vidu predizborna obećanja različitih stranaka, kao i postojanje velikog broja stranaka, a pored toga i učestalih izbora i formiranja manjinskih vlada, ne sme se ni u kom slučaju zaboraviti presudan značaj političke ekonomije u daljem procesu „ravnornog“ regionalnog razvoja. Iz primera Rumunije i Bugarske zaključuje se da nije za očekivati da će sam proces pridruživanja EU potpuno eliminisati ove rizike, već je potrebno na njima sistemski raditi. Tako bi se stvorili uslovi za maksimalno korišćenje mehanizama Evropske unije, koji mogu pomoći da se kvalitetnije živi. U ovom procesu uloga pojedinaca, odnosno građana, od presudnog je značaja.

#### 2.3.4. Fondovi međunarodne pomoći (EU i bilateralni donatori)

Glavni instrument pomoći Evropske unije za zemlje Zapadnog Balkana u periodu od 2000. do 2006. godine predstavljao je Program pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS. Ukupan budžet Programa CARDS iznosio je 4,65 milijarde evra i bio je namenjen za podršku zemljama Zapadnog Balkana (Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo prema Rezoluciji UN 1244, BJR Makedonija, Albanija, BiH, Hrvatska) u procesu stabilizacije i pridruživanja. U periodu od 1998. do 2006. godine Srbija je dobila oko 1,3 milijarde evra pomoći iz fondova Evropske unije. Prema podacima Evropske agencije za rekonstrukciju, do sada je ugovoreno izvođenje projekata u visini od 93% od ukupnog iznosa, dok je isplaćeno 87% sredstava. Slične procene uspešnosti u korišćenju alociranih sredstava Evropska agencija za rekonstrukciju beležila je i u Crnoj Gori, na Kosovu prema Rezoluciji UN 1244 i u BJR Makedoniji.

	1998–2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Ukupno
Alocirano (milioni EUR)	192	194	168	220	206,6	156,7	153,9	1291,2
Ugovoreno/ Alocirano	100%	100%	99%	96%	97%	99%	53%	93%
Plaćeno/ Ugovoreno	100%	100%	100%	99%	74%	65%	43%	87%

Tabela 2: Pregled potrošnje finansijskih sredstava EU dodeljenih Republici Srbiji u periodu 1998–2006. godine<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Izvor: Evropska agencija za rekonstrukciju ([www.eur.europa.eu](http://www.eur.europa.eu)).

Iz početne faze programa hitne pomoći Srbiji od oktobra 2000. godine sredstva iz Programa CARDS u kasnijim fazama preusmeravana su u rekonstrukciju sektora energetike, infrastrukture, zdravstva i preduzetništva.

Od 2001. godine utrošeno je oko 105 miliona evra na unapređenje infrastrukture i saobraćaja u zemlji, još 450 miliona evra na programe u sektoru energetike, preko 100 miliona evra u reformu sektora zdravstva, 103 miliona evra kao pomoć razvoju infrastrukture u lokalnim sredinama i administrativnoj decentralizaciji, i dodatnih 27 miliona evra na projekte unapređenja i upravljanja graničnim prelazima. Takođe značajan deo sredstava bio je namenjen programima reforme državne uprave, demokratizacije društva, kao i programima društveno-ekonomskog razvoja koji je trebalo da omogući otvaranje novih radnih mesta i pokretanje ekonomske aktivnosti u zemlji. U poslednje tri godine poseban fokus aktivnosti Programa CARDS bio je usmeren na izgradnju institucija i podizanje njihovih kapaciteta kako bi se odgovorilo izazovima na putu evropskih integracija Srbije. Pregled alociranih finansijskih sredstava po sektorima pokazuje izraženu dominaciju energetskog sektora u okviru kojeg je potrošena trećina doznačenih sredstava Programa CARDS za Srbiju.

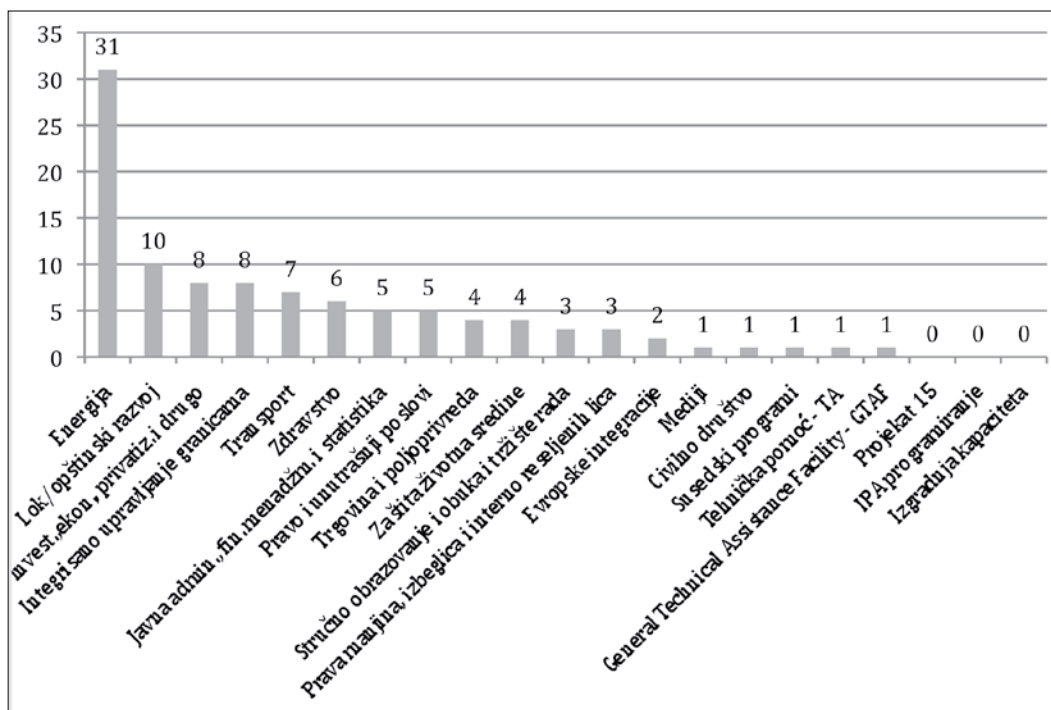


Tabela 3: Distribucija sredstava CARDS u Srbiji po sektorima u periodu 2000–2006 (u %)<sup>6</sup>

Kao što se može videti, pored ulaganja u energetski sektor u Srbiji, veliki deo sredstava alociran je na sektore lokalnog razvoja i razvoja lokalne samouprave, ekonomski razvoj i reforme privrednog sistema, integrisano upravljanje granicama, transport i dr.

<sup>6</sup> Izvor: Evropska agencija za rekonstrukciju ([www.ea.europa.eu](http://www.ea.europa.eu)).

U periodu od 2007. do 2013. godine Republika Srbija će umesto Programa CARDS koristiti novi jedinstveni Instrument za pretpristupnu pomoć koji ima ukupan budžet u iznosu od 11,468 milijardi evra. Prema višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru Evropske unije za period od 2007. do 2012. godine, Republika Srbija imaće na raspolaganju približno 1,2 milijarde evra. Imajući u vidu da je Srbiji dodeljeno u proseku oko 200 miliona evra godišnje, do kraja budžetskog perioda EU (2013. godine), Srbija će dobiti oko 1,4 milijarde EVRA kroz Instrument za pretpristupnu pomoć.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) realizuje se kroz pet komponenti tako što pruža ciljanu i efikasnu pomoć svakoj zemlji u zavisnosti od njenih razvojnih potreba i statusa na putu evropskih integracija. Komponente Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) jesu:

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija;
2. Prekogranična saradnja;
3. Regionalni razvoj;
4. Razvoj ljudskih resursa;
5. Ruralni razvoj.

Iako je IPA formirana kao jedinstven instrument podrške, Uredba o osnivanju IPA pravi razliku između država korisnica. Prema navedenoj Uredbi, državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji, ukoliko imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima (DIS), pomoć se pruža kroz svih pet komponenti, dok se državama potencijalnim kandidatima, koje nemaju akreditovan DIS, pomoć upućuje samo kroz prve dve komponente. Osnovni preduslovi za korišćenje svih pet komponenti IPA jesu sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i akreditacija DIS-a od strane Evropske komisije (EK).

Imajući u vidu da u procesu evropskih integracija trenutno ima status potencijalnog kandidata i da se fondovima Evropske unije upravlja na centralizovan način, Republika Srbija će od 2007. godine, umesto finansijskog instrumenta CARDS, koristiti samo prve dve od ukupno pet komponenti pretpristupnog instrumenta IPA. Kao preduslov za korišćenje većeg obima sredstava Evropske unije kroz preostale tri komponente IPA, u narednom periodu Srbija mora steći status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i uspostaviti tzv. decentralizovan način upravljanja fondovima Evropske unije (DIS). Narodna skupština Republike Srbije 26. decembra 2007. godine ratifikovala je Okvirni sporazum IPA, koji reguliše sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije, namenjene Srbiji, čime je uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima postalo i međunarodna obaveza Republike Srbije.

Zemlje potencijalni kandidati, kao i zemlje kandidati koje nisu dobile akreditaciju za decentralizovano upravljanje, mogu u pretpristupnom periodu da, sredstvima iz prve komponente – Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, finansiraju mere i projekte koji su po sadržaju slični I, II i III komponenti. Koristeći navedenu mogućnost osnovni program međunarodne pomoći namenjen direktno regionalnom razvoju u 2008. godini jeste Program regionalnog socioekonomskog razvoja (RSDP). Program je vredan 21 milion evra i odobren je u okviru prve komponente IPA namenjene institucionalnoj izgradnji za programski ciklus 2007. Program predstavlja kontinuitet podrške Evropske unije Srbiji za pripremu Srbije za bolje korišćenje

pretpristupnih fondova, kao i pripremu institucija na regionalnom i lokalnom nivou za buduće efikasno i efektivno korišćenje Strukturnih fondova Evropske unije. Namijenjena sredstva će biti upotrebljena za pomoć regionalnoj razvojnoj politici na nacionalnom nivou, za tehničku podršku regionalnim razvojnim agencijama i drugim interesnim grupama na lokalnom nivou, kao i za bespovratnu finansijsku podršku razvojnim projektima. Imajući u vidu izražene potrebe Republike Srbije za ulaganjima u regionalni razvoj, koji je godinama bio zapuštena oblast, planirano je da se ovaj program predlaže Evropskoj uniji na kontinuiranom (*roll-on*) principu. U leto 2008. objavljeni su prvi tenderi za nabavku dela usluga predviđenih Programom RSDP.

Osim toga, u okviru programskog ciklusa za IPA 2008 (takode pod komponentom I), Evropska komisija preliminarno je odobrila predlog veoma bitnog projekta, MISP (*Municipal Infrastructure Support Programme*), koji će biti usmeren na pripremu projektne dokumentacije i investicije za izgradnju ekonomske, ekološke i socijalne infrastrukture na lokalnom i regionalnom nivou. Imajući u vidu velike potrebe Srbije da se izgradi kvalitetna infrastruktura, ovaj projekat je veoma važan za dalji regionalni razvoj Srbije, te će takode biti predlagan Evropskoj komisiji po principu kontinuiteta.

Detaljniji pregled donatorskih programa relevantnih za regionalni razvoj može se videti u Tabeli br. 4.

Naziv programa	Donator/i	Tema	Korisnici	Budžet	Period
Regionalni socio-ekonomski razvoj (IPA 2007)	• EU (delegacija Evropske komisije)	Izgradnja kapaciteta na nacionalnom i regionalnom nivou grantovi za projekte ekonomskog razvoja	Ministarstvo ekonomije i reg.razvoja; regionalne razvojne agencije; opštine	€ 20 mil	Septembar 2008-2011
Municipal Infrastructure Support Programme (IPA 2008)	• EU (IPA 2008 predlog)	Razvoj ekonomske, ekološke i socijalne infrastrukture	Sve opštine Srbije	€ 45 mil	Kraj 2009-2011
MSP-NE SERBIA	• EU (EAR) CARDS 2006	Lokalni ekonomski razvoj	19 opština severoistočne Srbije	€ 20.2 mil.	2007 - 2010.
PRO, faza 2	• EU (EAR) CARDS 2006 • Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC)	Lokalni ekonomski razvoj	8 opština jugoistočne Srbije	€ 9.2 mil.	2006 - 2009.
MIR 2	• EU (EAR) CARDS 2005, • Švedska ambasada (SIDA), • Republika Austrija (ADC/ADA), • Ambasada Kraljevine Norveške	Jačanje opštinskih kapaciteta i civilnog društva, izvođenje javnih radova	13 opština jugoistočne Srbije	€ 7.5 mil.	Završava se u toku 2008
Razvoj industrijskih parkova (u okviru Serbia investm. Promotion Programme)	• EU (EAR) CARDS 2006	Tehnička pomoć u razvoju strateškog okvira i akcionog plana za razvoj industrijskih parkova	Teritorija cele Srbije, sa posebnim osvrtom na velike industrijske gradove	€ 800.000	Mart – septembar 2008
Municipal Economic Growth Activity	• USAID	Lokalni ekonomski razvoj	10 opština prve faze, 11 novopriključenih opština po Srbiji	\$ 26,5 mil.	2005 - 2010.
Opštinski ekonomski razvoj u regionu Dunava GTZ-KWD	• Savezno Ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj Republike Nemačke (GTZ)	Lokalni ekonomski razvoj. Program tehničke pomoći.	4 opštine istočne Srbije u regionu Dunava (Majdanpek, Zaječar, Golubac, Sokobanja)	€ 1,5 mil.	2007-2010.
Municipal Infrastructure Support Programme	• EU (EAR) CARDS 2006	Podrška pripremi projektne dokumentacije za projekte lokalne komunalne infrastrukture. Program tehničke pomoći.	Opštine po Srbiji i javna komunalna preduzeća	€ 1,5 mil.	Januar 2008 – 2010
UNDP Art Gold	• Italijansko ministarstvo spoljnih poslova	Lokalni ekonomski razvoj	Opštine mačvanskog i kolubarskog okruga	€ 3 mil.	Maj 2008 - 2009

Tabela br. 4. Pregled tekućih donatorskih programa 2007–2009.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Izvor: Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (NPI).

Konačno, u više navrata je konstatovano kako je za Srbiju karakteristično da ne postoji adekvatan sistem praćenja i evaluacije efekata ni u jednoj oblasti osim u implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva. Jedan primer je i Strategija regionalnog razvoja, u okviru koje je navedena potreba da se takav sistem uspostavi u budućnosti. Planirano je da Republički zavod za razvoj (RZR) u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku (RZS) definiše metodologiju praćenja Strategije (sistem indikatora, strukturne indikatore, indikatore na regionalnom nivou i sl.), te da je u tom kontekstu neophodno ojačati i modernizovati nadležne institucije (RZR, RZS, ministarstva). Međutim, do sada taj sistem nije uspostavljen.

U slučajevima kada se praćenje i vrednovanje (monitoring i evaluacija) projekata i programa sprovodi, često se odnosi na sam proces sprovođenja programa, a vrlo retko na uticaj i efekte tog programa na finalne korisnike. Slično je i sa evaluacijom projekata Evropske unije, koja se više svodi na evaluaciju samog procesa implementacije nego na uticaje koji su oni imali na krajnje korisnike. Međutim, u slučaju politike Evropske unije, ovakav pristup opravdan je s obzirom na to da veći deo te pomoći upravo služi da zemlje potencijalni kandidati „vežbaju“ procedure administriranja evropskih fondova i time povećaju svoj apsorpcioni kapacitet za korišćenje Strukturnih fondova po ulasku u Evropsku uniju.

## 2.4. Prekogranična i regionalna saradnja u Republici Srbiji

Evropska unija je 1999. godine definisala Proces stabilizacije i pridruživanja kao politički okvir za unapređenje odnosa sa zemljama zapadnog Balkana. Ovaj proces ima za cilj podršku za osiguranje političke i ekonomske stabilizacije regiona i konačno otvaranje puta prema članstvu u Evropskoj uniji, nakon što se zadovolje kriterijumi za članstvo. U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, regionalna saradnja je definisana kao jedan od prioriteta, a u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju jedan deo posvećen je i regionalnoj saradnji kao sredstvu za unapređivanje mira, stabilnosti i razvoja dobrosusedskih odnosa. Program finansijske pomoći CARDS, koji je bio namenjen zemljama zapadnog Balkana u periodu od 2000. do 2006. godine, kako bi sprovele političke, ekonomske, institucionalne i druge reforme u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao jedan od prioriteta definiše razvoj regionalne, međuregionalne, transnacionalne i prekogranične saradnje između država regiona, ali i saradnje sa sadašnjim i budućim članicama Evropske unije. Ova saradnja je osmišljena kroz regionalne razvojne programe i programe prekogranične saradnje.

Posle demokratskih promena oktobra 2000. godine Republika Srbija je obnovila svoje učešće u brojnim inicijativama i procesima regionalne saradnje, kao što su: Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Regionalni savet za saradnju, Centralnoevropska inicijativa, Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi, Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbegla lica, Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju, Jadransko-jonska inicijativa, Proces saradnje na Dunavu, Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav, Dunavska komisija, Međunarodna komisija za sliv reke Save, a takođe i u nizu specijalizovanih inicijativa i centara koji su uglavnom inicirani pod okriljem nekadašnjeg Pakta stabilnosti jugoistočne Evrope. Pored učešća u navedenim

inicijativama Republika Srbija je potpisnica značajnih multilateralnih sporazuma koji imaju regionalni karakter: Sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA), Ugovor o energetske zajednici, Sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, Memorandum o razvoju osnovne saobraćajne mreže u regionu. Važno je naglasiti da je za proces integracije Srbije u EU ključno aktivno učešće u navedenim procesima i inicijativama, što je konstatovano i u već navedenom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njihovih država članica i Republike Srbije. U SSP-u se navodi da će strane nastojati da jačaju regionalnu i lokalnu razvojnu saradnju, s ciljem doprinošenja ekonomskom razvoju i smanjenju regionalnih nejednakosti. U toj saradnji poseban akcenat stavlja se na prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu saradnju. Bitno je istaći da se sve navedene inicijative i aktivnosti odnose pre svega na učešće centralnog nivoa vlasti u navedenim procesima regionalne saradnje.

Nakon 2000. godine osnovan je i određen broj evroregiona, u kojima učestvuju opštine iz pograničnih regiona Srbije i susjednih država. Primarni cilj stvaranja evroregiona bio je zajedničko rešavanje najvažnijih problema sa kojima se suočavaju određeni regioni, kao i korišćenje brojnih mogućnosti za saradnju na ekonomskom, kulturnom, obrazovnom planu, te saradnju u borbi protiv kriminala, nelegalne trgovine i dr. Veze stvorene unutar postojećih evroregiona između uključenih različitih lokalnih organa odlična su osnova za prekogranične inicijative i zajedničke projekte.

Evroregion Dunav–Kriš–Moriš–Tisa (DKMT), koji čine Vojvodina i po četiri županije iz Mađarske i Rumunije, nastalo je 21. novembra 1997. godine, kada je u Segedinu potpisan protokol o saradnji. Od formiranja 1997. godine glavna ideja bila je da se u okviru tog evroregiona razvija lokalna saradnja vlasti u ekonomskoj, obrazovnoj, naučnoj i sportskoj oblasti. Od svih evroregiona u kojima učestvuju pogranične regije Srbije, ovaj evroregion je najaktivniji u promovisanju prekogranične saradnje.

Druga evroregija zove se Evrobalkan (ranije Niš–Skoplje–Sofija), koju je u oktobru 2002. godine, na inicijativu Saveta Evrope, osnovalo 30 opština iz Srbije, 20 iz Bugarske i 16 iz Makedonije, uključujući i dva glavna grada, Sofiju i Skoplje. Skupštine svih 30 opština na jugoistoku Srbije izglasale su svoje priključenje ovom evroregionu, čije su sfere saradnje ekonomski razvoj, zaštita životne sredine, kultura, obrazovanje, mediji, infrastruktura i informacioni sistemi.

Godine 2001. osnovan je evroregion Dunav 21 od strane osam opština iz Srbije, pet opština iz Rumunije i devet iz Bugarske. Svrha evroregiona Dunav 21 jeste da transformiše oblast u aktivnu zonu saradnje, slobodnog kretanja ljudi, dobara, usluga i informacija, kao i da promoviše ekonomski razvoj i da rešava zajedničke probleme tri pogranična regiona. U oktobru 2001. Evroregion Dunav 21 postao je punopravni član Asocijacije evropskih pograničnih regiona.

Evroregion Morava–Pčinja–Struma osnovan je 2003. godine od strane Bugarske, Srbije i BJR Makedonije s ciljem unapređenja prekogranične saradnje u oblastima komunikacije, razmene informacija i umrežavanja, ekonomske saradnje, transporta i infrastrukture, turizma, kulture, prenosa znanja, zaštite životne sredine. Evroregion Morava–Pčinja–Struma punopravni je član Asocijacije evropskih pograničnih regiona.

Evroregion Drina–Sava–Majevica osnovan je 2003. godine od strane devet lokalnih samouprava zapadne Srbije i severoistočne Bosne i Hercegovine. Cilj osnivanja ovog evroregiona jeste da se unapredi prekogranična saradnja u privredi, poljoprivredi, graničnom i malograničnom prometu.

Evroregion Stara planina osnovan je 2006. godine od strane 11 opština iz regiona Zapadne Stare planine na teritorijama Bugarske i Srbije. Sa bugarske strane uključene su sledeće opštine: Belogradčik, Berkovica, Varšets, Georgi Damianovo, Godeč, Čiprovci i Čuprene. Opštine sa srpske strane: Dimitrovgrad, Knjaževac, Piroć i Zaječar. Osnovni cilj evroregiona Stara planina jeste ekonomsko i društveno oživljavanje regiona kroz razvoj ekološki prihvatljivog turizma, poljoprivrede, kulturne saradnje, saradnje u obrazovanju i sportu. Tokom 2007. godine započeta je izrada strategije razvoja evroregiona Stara planina, koja, između ostalog, treba da definiše najefikasnije mehanizme prekogranične saradnje, finansiranje aktivnosti, promocije, razmene informacija i izgradnju kapaciteta.

Međutim, neophodno je naglasiti da i pored velikog entuzijazma prilikom osnivanja ovih evroregiona oni nisu ispunili početna očekivanja učesnika u ovim asocijacijama. Pojedini evroregioni trenutno postoje samo na papiru bez konkretnih aktivnosti na terenu. Razlog za to leži u činjenici da efikasno funkcionisanje evroregiona zahteva institucionalnu sposobnost ali i finansijske resurse kako bi se podržale prekogranične aktivnosti evroregiona.

Važno je istaći da iako članica Saveta Evrope Republika Srbija još uvek nije ratifikovala Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (Madridska konvencija), kojom se uspostavlja okvir za podsticanje saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti koje nisu samo nacionalne države već i lokalni i regionalni nivoi samouprave. Ratifikacija ove konvencije umnogome bi doprinela kvalitativnom unapređenju prekogranične saradnje pograničnih regija i lokalnih samouprava u Srbiji sa partnerima iz pograničnih regija susednih zemalja. To bi svakako imalo velikog uticaja na socioekonomski razvoj pograničnih regija.

Kada je 2004. godine uveden koncept Susedskih programa za spoljne granice proširene Evropske unije, omogućeni su neposredno učešće i saradnja pograničnih regija država članica EU i zemalja zapadnog Balkana. Iskustva novih članica koje su ušle u EU 2004. i 2007. godine pokazuju veliki značaj i uticaj projekata prekogranične saradnje na lokalne i regionalne aktere iz pograničnih regija tih zemalja. Programi prekogranične saradnje značajno su doprineli da se unaprede ekonomska i kulturna saradnja između pograničnih regiona tih zemalja i regiona zemalja članica EU. Kako su ovi projekti usmereni prvenstveno na regionalni i lokalni nivo, oni pomažu stanovništvu sa obe strane granice u rešavanju problema od zajedničkog interesa i stvaraju uslove za jačanje buduće saradnje i razvoja. Kroz zajedničku pripremu i sprovođenje projekata, lokalne zajednice iz pograničnih regiona bile su u prilici da steknu dragoceno iskustvo u korišćenju fondova EU, a posle ulaska u EU stečeno iskustvo im je pomoglo da bolje iskoriste bespovratna sredstva Unije, kojima su mogli da finansiraju zahtevnije razvojne projekte u svojim lokalnim sredinama.

Evropska unija je kroz program pomoći (CARDS) omogućila učešće Republike Srbije u pet programa prekogranične saradnje, i to sa Mađarskom (4 miliona evra), sa Rumunijom (5,6

miliona evra), sa Bugarskom (4 miliona evra), u Jadranskom programu (1 milion evra) i u programu CADSES (1,1 milion evra). Osnovni cilj ovih programa jeste unapređenje regionalne saradnje i smanjivanje razlika pograničnih područja dve zemlje, i to podrškom saradnji na zajedničkim projektima, jačanjem kapaciteta za planiranje razvoja na lokalnom nivou, formulisanjem planova i pristupanjem fondovima za realizaciju tih projekata.

Odeljenje za prekograničnu saradnju Ministarstva finansija, prema podacima koje navodi, u periodu od 2004. do 2006. godine koordiniralo je oko 150 projekata prekogranične saradnje, kao i saradnje u okviru CADSES-a i Jadranskog programa. Primat su imali projekti izgradnje prekogranične infrastrukture, razvoja poslovne infrastrukture i saradnje među preduzećima, kao i projekti usmereni na rešavanje ekoloških problema, unapređenje kulturne saradnje i saradnje naučnih i obrazovnih institucija. Iskustva domaćih organizacija koje su učestvovala u ovim programima mahom su pozitivna, a svi odobreni projekti uspešno su ostvareni, ili se nalaze u završnim fazama implementacije.

I u novom budžetskom periodu 2007–2013. godine, kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Republika Srbija će učestvovati u programima prekogranične saradnje koji će biti finansirani kroz drugu komponentu Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) Evropske unije. Prema pravilima za njeno sprovođenje biće podržane prekogranične inicijative i projekti između zemalja članica Evropske unije, kandidata za članstvo, kao i potencijalnih kandidata. Glavni pojedinačni ciljevi ove komponente jesu podsticanje održivog ekonomskog i društvenog razvoja, zajednički rad na rešavanju zajedničkih problema u oblastima kao što su zaštita životne sredine, prirodna i kulturna bogatstva, javno zdravlje, organizovani kriminal, kao i stvaranje efikasnih i sigurnih granica, promovisanje zajedničkih akcija manjeg obima koje uključuju i lokalne aktere iz pograničnih regiona.

To podrazumeva ulaganja u sledeće oblasti podrške:

Podsticanje preduzetništva i posebno razvoj malih i srednjih preduzeća;

Zajednička zaštita i upravljanje prirodnim i kulturnim dobrima;

Olakšavanje pristupa transportnim, informacionim i komunikacionim mrežama i uslugama, energetskim i sistemima vodosnabdevanja;

Učešće u transnacionalnim i interregionalnim programima.

Republika Srbija će se uključiti u osam programa prekogranične saradnje i to sa: Madarskom, Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, kao i u dva programa transnacionalne saradnje: Jadranski program i Program jugoistočne Evrope.



Program prekogranične saradnje	Okviri iznos
Hrvatska – Srbija	3.000.000 EUR
Bosna i Hercegovina – Srbija	3.300.000 EUR
Crna Gora – Srbija	1.500.000 EUR
Mađarska – Srbija	18.958.405 EUR
Rumunija – Srbija	19.559.062 EUR
Bugarska – Srbija	11.552.284 EUR
Transnacionalni program saradnje jugoistočne Evrope	989.000.00 EUR
Transnacionalni program saradnje Jadran	319.000.00 EUR

Tabela 5: Pregled programa prekogranične saradnje u kojima učestvuje Republika Srbija u periodu 2007– 2009.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> IPA – Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007–2013, drugo dopunjeno izdanje, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2008.

# 3.

## 3. Evropske politike u oblasti regionalnog razvoja i prekogranične saradnje

### 3.1. Principi evropskog regionalizma i regionalne saradnje

Intenziviranje procesa evropske integracije dovelo je do potpisivanja Ugovora o Evropskoj uniji u Mاستrihtu 1991. godine, koji je stupio na snagu 1993. godine. Značaj Ugovora iz Mاستrihta ogleda se u tome što je njime praktično definisan sveobuhvatni plan za uspostavljanje pune ekonomske i monetarne unije na teritoriji EEZ do kraja decenije. Puna primena Ugovora iz Mاستrihta dovela je do daljih ukidanja ekonomskih barijera između evropskih država, što je uticalo i na same države članice da krenu u potragu za rešenjima koja će ih učiniti konkurentnijim na zajedničkom evropskom tržištu. Rastući pritisak globalizacije doveo je do toga da upravljanje velikim državnim teritorijama iz jednog centra postaje sve manje efikasno u vreme sve veće specijalizacije poslova koje vlasti moraju da obavljaju.

Analiziranjem položaja regionalnih aktera u okviru evropskih država uočava se da su ove jedinice, naročito u posleratnom periodu, značajno osnažile svoju ulogu u političkom procesu. Proces pojačane decentralizacije zahvatio je i ostale unitarne države Evropske unije, uvažavajući njihove istorijske, sociološko-političke i ekonomske različitosti pa je sam proces decentralizacije od zemlje do zemlje imao različit intenzitet i karakteristike. U isto vreme, regionalni akteri u okviru evropskih zemalja članica Evropske unije koje su već bile regionalizovane, u velikoj meri povećavaju svoje nadležnosti i počinju značajnije da učestvuju u centralnoj vlasti preko svojih izabраниh predstavnika.

Važno je napomenuti da regioni u okviru država članica Evropske unije imaju veoma različite uloge u političko-pravnim sistemima svojih država i u isto vreme značajno se razlikuju u mogućnostima i ambicijama za povećanje svoje političke uloge. Pored procesa jačanja uloge regiona u okviru svih zemalja članica EU, vođeni ekonomskim i demokratskim razlozima, regioni su sve jasnije isticali zahteve za značajnije učešće u političkom procesu i u nadnacionalnom evropskom kontekstu. Kao posledica rastućih zahteva regionalnih aktera, Ugovorom iz Mاستrihta (1993) osnovan je Komitet regiona preko kojeg je regionalnim i lokalnim akterima omogućeno učestvovanje u procesima odlučivanja u Evropskoj uniji. O tome koliki se značaj pridaje regionalnom aspektu savremene evropske politike još konkretnije svedoči činjenica da, pored carinske unije, poljoprivredne politike, zajedničkog tržišta, monetarne unije i politike konkurencije, regionalna politika spada u red najvažnijih zajedničkih politika Evropske unije.

Pored navedenih procesa vertikalne regionalizacije na nivou država u Evropskoj zajednici, važno je istaći i proces regionalizacije u Evropi, koji je zasnovan na horizontalnom povezivanju. Proces evropske integracije doveo je do ukidanja barijera u prometu robe, usluga, kapitala i ljudi, što je za posledicu imalo značajno promenjeni smisao koji dobijaju nacionalne administrativne granice. Pored toga, periferni regioni zemalja članica EU mogu sve manje da računaju na ekonomsku pomoć država, što je dovelo do toga da usled svog zaostalog ekonomskog položaja pogranični regioni imaju veoma nepovoljan položaj u kompetitivnom evropskom okruženju. Kao posledica, javila se neophodnost traženja novih mehanizama efikasnog upravljanja, koji bi pomogli perifernim regionima da odgovore na sve složenije ekonomske zahteve. Jedno od prirodnih rešenja bilo je udruživanje snaga susednih pograničnih regiona zarad opstanka u uslovima rastućih konkurentskih pritisaka usled ekonomske globalizacije.

Bliska saradnja među pograničnim regionima susednih evropskih zemalja postojala je još pre započinjanja posleratnog procesa evropske integracije i odvijala se u formi bilateralnih odnosa pojedinih evropskih zemalja. Prve inicijative za prekograničnu saradnju nakon Drugog svet-skog rata pokrenute su u Evropi tokom 50-ih godina, nastankom regionalnih asocijacija koje su se bavile zajedničkim problemima sa obe strane granica. Ovakav vid međunarodne saradnje bio je i sredstvo pomirenja nacija koje su u Drugom svetskom ratu međusobno ratovala.

Prvi zvanični prekogranični region, osnovan 1958. godine, bio je evroregion duž nemačko-holandske granice po kome su tzv. evroregioni, kojih u Evropi danas ima oko 70, dobili ime. U osnovi koncepta evroregiona krije se jednostavna ideja da je produblјivanje postojećeg okvira bilateralnih odnosa između vlada izuzetno korisno kako za lokalne zajednice koje žive u pograničnim regionima, tako i za odnose između narodâ u celini. U okviru evroregiona podstiče se prekogranična saradnja i slobodniji protok ljudi, robe i usluga u oblastima koje su od značaja za unapređenje kvaliteta svakodnevnog života.

### 3.2. Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (Madridska konvencija)

Prekogranična saradnja u Evropi uglavnom se odvijala pod okriljem Saveta Evrope, organizacije čiji je jedan od ciljeva delovanja postizanje jedinstva i bliže saradnje među državama članicama. Ta saradnja tekla je prilično spontano, bez formalnopravnih propisa koji bi činili njen osnov. Na inicijativu Saveta Evrope, sve intenzivnija i razudjenija prekogranična regionalna saradnja pravno je utemeljena, u formi tzv. mekog prava, kroz donošenje Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*). Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti usvojena je 1980. godine u Madridu, zbog čega je danas prepoznatljiva i kao Madridska konvencija. Do sada je Konvenciju ratifikovalo preko 30 članica Saveta Evrope. Ovom Konvencijom dat je okvir za podsticanje saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti u oblastima

regionalnog, ruralnog i urbanog razvoja, u oblasti zaštite životne sredine, poboljšanja rada javnih ustanova i preduzeća i omogućavanja brzog reagovanja prilikom prirodnih nepogoda i nesreća. Učesnici saradnje u navedenim oblastima nisu samo nacionalne države već i lokalni i regionalni nivoi teritorijalnog organizovanja vlasti i samouprave, a uloga državnih vlasti sagledava se i određuje u funkciji garantovanja i unapređenja neposredne prekogranične saradnje lokalnih i regionalnih nivoa vlasti.

Prema Madridskoj konvenciji, prekogranična saradnja koja ima za cilj jačanje dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica i vlasti odvija se u okviru ovlašćenja lokalnih zajednica ili lokalnih vlasti kako je definisano domaćim zakonom. Na ovaj način zaštićena je pozicija centralnih nivoa vlasti. Madridska konvencija uspostavila je dve velike kategorije sporazuma koji se mogu sklapati povodom uspostavljanja prekogranične saradnje: međudržavne ugovore o prekograničnoj saradnji na lokalnom i regionalnom nivou i okvirne sporazume, ugovore i statute koji pružaju osnovu za prekograničnu saradnju. Pored toga, Konvencija predviđa dodatnih 16 tipova regionalnih ugovora (okvirnih sporazuma, statuta, ugovora) kojima se regulišu pitanja relevantna za prekogranične oblasti saradnje: formiranje organa prekogranične saradnje; nabavka robe ili usluga; saradnja škola i lokalnih zajednica; korišćenje zemljišta uz prekogranične reke; ekonomska i društvena saradnja; prostorno planiranje; osnivanje i upravljanje prekograničnim parkovima; osnivanje konsultantskih grupa; upravljanje prekograničnim lokalnim javnim poslovima; osnivanje privatnih pravnih prekograničnih asocijacija; civilna zaštita i pomoć u slučaju katastrofa; statutarno regulisanje prekograničnog organizovanja sa statusom pravnog lica.

Tokom vremena prvobitni tekst Madridske konvencije promenjen je dodatnim protokolima (1995. i 1998. godine). Te promene uglavnom su se odnosile na prevazilaženje problema dominantne kontrole države u procesu prekogranične saradnje, kao i na ograničavanje saradnje isključivo na susedne, prekogranične teritorijalne zajednice. Dodatni protokoli omogućavaju da se termin „prekogranična saradnja“ interpretira kao interteritorijalna saradnja i da na se taj način adekvatno označi legalno i legitimno partnerstvo među evropskim regijama. Ovakva interpretacija omogućava evropskim regijama da razvijaju saradnju motivisane zajedničkim interesima, bez obzira na to da li pripadaju susednim zemljama ili, pak, državama koje se međusobno ne graniče.

### 3.3. Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima

Nakon usvajanja Madridske konvencije došlo je do dalje ekspanzije procesa evroregionalizacije, o čemu svedoči i usvajanje Evropske povelje o pograničnim i prekograničnim regionima (*European Charter for Border and Cross-Border Regions*). Ovaj dokument je prvi put usvojen od strane Asocijacije evropskih pograničnih regiona, AEBR (*Association of European Border Regions*), 1981. godine, da bi kasnije bio usvojen i od strane evroregiona Pomeranija (Poljska/Nemačka) 1995. godine. Tekst Povelje dodatno je modifikovan nakon velikog talasa proširenja Evropske unije na istok 2004. godine.

Povelja je namenjena svim partnerima koji učestvuju u oblikovanju daljih procesa evropskih integracija, ali je naročito usmerena na same pogranične i prekogranične regione kao pokretače takvog razvoja. Modifikovana verzija Povelje iz 2004. godine nastoji da pozitivna iskustva stečena putem prethodne praktične prekogranične saradnje građana na nivou Evropske unije i u okviru država članica Saveta Evrope ponovo iskoristi, da bi se unapredila i intenzivirala saradnja među novim članicama, kao i saradnja starih i novih pograničnih područja Evropske unije sa njihovim istočnim i južnim susedima izvan evropskih granica. Povelja je u potpunosti u skladu sa vrednostima i ciljevima utvrđenim u osnivačkim aktima Evropske unije i evropskom kohezionom politikom koja prekograničnu saradnju posmatra kao jedan od prioriteta Evropske unije. Uzimajući u obzir činjenicu da danas na 40% teritorije koja čini proširenu Evropsku uniju, oko 32% stanovništva živi u pograničnim regionima, Evropska unija tretira sve pogranične regione (na spoljnim i unutrašnjim granicama) kao evropski prioritet i obezbeđuje finansiranje njihovog razvoja kroz Strukturne fondove i Kohezioni fond.

Pogranični regioni su tokom vremena, zbog svog perifernog položaja, postali strukturno nerazvijena područja na nedovoljnom stepenu razvoja u oblastima kao što su privreda, saobraćaj, kultura, a gustina naseljenosti uglavnom je bila u opadanju. Ovaj trend je postepeno doveo do gubitka identiteta sa obe strane granice, a naročito tamo gde je stanovništvo, uprkos novim državnim granicama, imalo vekovima zajedničke kulturne, jezičke, demografske i istorijske veze. Kao posledica toga, u Evropi se pojavilo mnoštvo pograničnih regiona koji su često pogođeni sličnim problemima i njihovo postojanje često predstavlja područja koja otežavaju dalji proces evropske integracije. Pored problema koji proističu iz postojanja administrativnih granica, mnogi pogranični regioni u Evropi često se suočavaju sa posebnim problemima, najčešće zbog nepovoljnih geografskih karakteristika samih regiona kao što su reke, mora, okeani i planinski lanci.

Položaj pograničnih i prekograničnih regiona u Evropi takođe karakteriše čitav niz ekonomskih barijera i nejednakosti na unutrašnjim i spoljnim granicama Evropske unije i u samoj Istočnoj Evropi. Privredni centri u pograničnim područjima često su odsečeni od dela svog prirodnog zaleđa preko granice, što onemogućava razvoj optimalne strukture trgovinske razmene.

Prema odrednicama Povelje, intenzivniji razvoj prekogranične saradnje neophodan je kako bi se na najefikasniji način iskoristio širok spektar razvojnih mogućnosti sa obe strane granica u Evropi, kao i potencijal za rešavanje zajedničkih problema. Na taj način regioni bi se međusobno bolje povezali i preuzeli funkciju pokretača daljeg evropskog ujedinjenja i održivih susedskih područja na spoljnim granicama Evropske unije. Prekogranična saradnja stoga predstavlja prvi i najvažniji zadatak i politički cilj Evropske unije, koji je potrebno sprovesti na regionalnom i lokalnom nivou i u partnerstvu sa državnim vlastima.

Prema Povelji, ciljevi prekogranične saradnje su sledeći:

1. Novi karakter granica: mesta sastajanja;
2. Ublažavanje razlika graničnih područja u okviru evropske politike prostornog uređenja;
3. Prevazilaženje nedostataka pograničnog područja i ispitivanje njegovih mogućnosti;

4. Unapređivanje zaštite životne sredine i prirode prekograničnih područja;
5. Podsticanje prekogranične kulturne saradnje;
6. Ostvarivanje principa supsidijarnosti i partnerstava.

### 3.4. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi usvojena je od strane zemalja članica Saveta Evrope u Strazburu 1985. godine. Povelja predstavlja evropski standard za lokalne samouprave, kao osnovne institucije demokratskog sistema država članica Evropske unije. Osnovni ciljevi Povelje jesu:

- Stvaranje efikasne i građanima bliske uprave na lokalnom nivou, u saglasnosti sa načelima demokratije i decentralizacije vlasti;
- Usmeravanje na prekograničnu saradnju, jačanje susedskih odnosa i uklanjanje administrativnih i tehničkih barijera u prekograničnoj saradnji;
- Postizanje višeg nivoa sporazumevanja na administrativnom planu;
- Poštovanje principa demokratije, u smislu prava građana na učestvovanje u vođenju javnih poslova.

Potpisnice Evropske povelje obavezale su se da će utvrditi načela lokalne samouprave u svojim zakonima i, gde je to moguće, u ustavima. Takođe, pod lokalnom samoupravom podrazumeva se pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u okviru ustava i zakona same regulišu i odgovorno rukovode određenim delovima javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva. U vezi s delokrugom lokalne samouprave, u članu 4. Povelje ističu se sledeća načela:

- a) da se osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti utvrđuju ustavom ili statutom;
- b) da su utvrđena prava puna i isključiva (njih ne može ograničiti ni uskratiti regionalna ili centralna vlast);
- c) da lokalne vlasti, u granicama zakona, imaju puno pravo da obavljaju sve lokalne poslove i da odlučuju o svim stvarima koje nisu date u nadležnost drugim telima;
- d) da javne poslove moraju obavljati ona tela koja su najbliža građanima;
- e) da kod donošenja odluka, zakona ili planiranja poslova i zadataka treba informisati i konsultovati lokalne vlasti.

Izvorni delokrug prava i dužnosti lokalnih vlasti utvrđen je ustavom i zakonom i lokalne samouprave suverene su u obavljanju tih dužnosti i prava sve dok ih obavljaju u skladu s ustavom i zakonom. Kad se na lokalne vlasti prenesu ovlašćenja centralnih ili regionalnih tela države, one, prema Povelji, imaju pravo da ovlašćenja prilagode lokalnim uslovima.

Kad je reč o pravnoj zaštiti lokalne samouprave, Povelja štiti pravo lokalnih zajednica da se razvijaju u granicama određene teritorije. Teritorijalne granice delovanja lokalnih vlasti mogu se menjati samo uz prethodno konsultovanje građana ili na referendumu. Pored toga, u vezi s upravnim nadzorom, Povelja ističe da se bilo koja vrsta upravnog nadzora nad radom lokalne samouprave može obavljati isključivo u slučajevima i na način predviđen ustavom i zakonom. Treba se, međutim, voditi računa da svrha upravnog nadzora može jedino biti uspostavljanje ustavnosti i zakonitosti. Tekst Povelje takođe utvrđuje pravo lokalnih vlasti na sudsku zaštitu u obavljanju lokalnih poslova i obavljanju javnih ovlašćenja, posebno u oblastima izvornih ovlašćenja.

Među načelima i odredbama Povelje za funkcionisanje lokalne samouprave neophodno je istaći odredbe koje se odnose na slobodu obavljanja funkcija izabranih lokalnih funkcionera i osiguranje materijalnih uslova da bi oni mogli što uspešnije obavljati svoje funkcije. Istovremeno, zakonom, odnosno statutom, potrebno je utvrditi funkcije i poslove koje ne mogu obavljati izabrani lokalni predstavnici, odnosno koji nisu u skladu s obavljanjem poslova i zadataka zbog kojih su ih građani izabrali.

Za nezavisno i efikasno funkcionisanje lokalne samouprave u današnjim uslovima presudnu ulogu imaju mogućnosti finansiranja lokalnih vlasti. Načela i stavovi koje zauzima Povelja u vezi s izvorima finansiranja lokalnih vlasti imaju presudno značenje. Povelja definiše pravo lokalnih samouprava na odgovarajuće sopstvene izvore prihoda i na slobodno raspolaganje tim приходima. Takođe je predviđeno da lokalna zajednica sama utvrđuje stope dela poreza, taksa i naknada, u skladu s propisima, za svoje potrebe.

U slučajevima kad jedinice lokalne samouprave, zbog niskog nivoa ekonomske razvijenosti ili zbog obaveza koje prevazilaze njihove ekonomske mogućnosti, ne mogu obavljati svoje dužnosti, potrebno je utvrditi postupak finansijskog ujednačavanja, na način da se nipošto ne sužavaju prava lokalnih vlasti. Od posebne je važnosti načelo Povelje da sredstva koja se prenose lokalnim vlastima nemaju karakter namenskih sredstava, te da dodela tih sredstava ne ugrožava diskreciono pravo lokalnih vlasti da ta sredstva troše u okviru svojih samoupravnih prava i dužnosti.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi takođe podstiče međusobnu saradnju jedinica lokalne samouprave, kao i na saradnju s drugim lokalnim vlastima, radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa. Takođe, ističe se pravo lokalnih vlasti jedne zemlje da saraduju s lokalnim vlastima drugih zemalja, u okviru zakona države. Povelja je izričita u stavu da „svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju lokalnih vlasti radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti“. Ostvarivanjem prava utvrđenih Poveljom osigurava se subjektivitet organizaciji i telima lokalne samouprave, ne samo u okviru države, nego i na međunarodnom nivou.

Na Prvoj konferenciji o Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, koja je održana u Barseloni 1992. godine, učesnici su potvrdili da Evropska povelja osigurava osnove lokalne demokratije uz puno ostvarivanje ljudskih prava. Na osnovu analize razvoja lokalne samouprave u državama potpisnicima, smatra se:

- da se područje poslovanja lokalne samouprave ne sme sužavati domaćim zakonodavstvom ili različitim akcijama centralizacije;
- da se ostalim zakonima potpisnica Evropske povelje ne sme ograničavati u pravu lokalnih vlasti da same biraju svoje službenike, te da ih usmeravaju da rade u skladu sa interesima i potrebama građana konkretne jedinice lokalne samouprave;
- da se spreči da zbog nedostatka izvornih finansijskih sredstava dođe do ograničenja lokalne autonomije.

### 3.5. Deklaracija o regionalizmu u Evropi

Deklaracija o regionalizmu u Evropi (*Declaration on Regionalism in Europe*) usvojena je na zasedanju Skupštine evropskih regiona (*The Assembly of European Regions, AER*), u Bazelu 1996. godine. Skupština evropskih regiona predstavlja asocijaciju sa oko 300 evropskih regiona, čija ukupna populacija iznosi 400 miliona stanovnika.

Deklaracija o regionalizmu u Evropi ključni je dokument koji definiše norme i standarde regionalnog razvoja i koji daje odrednice šta je sve neophodno uraditi kako bi jedan region postao značajan činilac u političkom sistemu Evropske unije. Polazeći od činjenice da postoji širok spektar različito uređenih regiona u Evropi, Deklaracija ne promovise jedan određeni model regionalizacije već daje opšti okvir u kojem regioni generalno mogu da se razvijaju.

Deklaracija u potpunosti uvažava socioekonomske, istorijske i političke različitosti evropskih regiona, kao i značaj koji regioni imaju u procesu razvoja i daljeg povezivanja u Evropi. Takođe, Deklaracija naglašava i veoma velike mogućnosti prekogranične saradnje evropskih regiona u svim sferama, kao i značaj koji ta saradnja ima za razvoj ujedinjene Evrope i bolje razumevanje njenih aktivnosti među širom populacijom.

Prema Deklaraciji o regionalizmu u Evropi, region je definisan kao teritorijalno telo pozicionirano neposredno ispod državnog nivoa vlasti i priznato nacionalnim ustavom ili zakonom koji mu garantuje autonomiju, identitet, ovlašćenja i organizacionu strukturu. Region kao teritorijalno telo poseduje atribute političke samouprave i njegov status može biti promenjen jedino u saradnji sa legitimnim predstavnicima regiona. Za obavljanje sopstvenih poslova region treba da ima sredstva i administraciju, kao i zvanična obeležja karakteristična za taj region.

U delu koji se odnosi na institucionalnu organizaciju, Deklaracija ističe da region treba da ima pun pravni status, svoju skupštinu, sastavljenu od direktno izabраниh predstavnika, kao i izvršno telo koje je skupštini politički odgovorno. Predstavnička skupština može da ima i zakonodavna ovlašćenja u skladu sa unutrašnjim pravnim sistemom zemlje. članovi predstavničke skupštine i njenog izvršnog tela ne mogu biti predmet kontrole od strane centralnih vlasti, a koja bi škodila slobodnom vršenju njihovih funkcija. U dodatku odredbe člana 3 Deklaracije navode se sledeće oblasti u kojima regioni treba da imaju ovlašćenja u upravljanju:



- Regionalna ekonomska politika;
- Regionalno planiranje, građevinarstvo i stambena politika;
- Telekomunikacije i transportna infrastruktura;
- Energija i ekologija;
- Poljoprivreda i ribarstvo;
- Obrazovanje na svim nivoima, univerziteti i istraživanja;
- Kultura i mediji;
- Javna zdravstvena zaštita;
- Turizam, slobodno vreme i sport;
- Policija i javni red.

Ustavna podela ovlašćenja između države i regija obavlja se u saglasnosti sa principom decentralizacije i supsidijarnosti, pri čemu region treba da ima odgovornost za sve funkcije sa preovlađujućom regionalnom dimenzijom. Prilikom vršenja svojih dužnosti i ovlašćenja regioni treba da saraduju i sa lokalnim vlastima, takođe u skladu sa principom supsidijarnosti. U slučajevima gde država delegira pojedine upravne funkcije na regionalni nivo, ona istovremeno mora da obezbedi i odgovarajuće osoblje i finansijska sredstva neophodna za obavljanje tih poslova. Državne odluke i mere koje imaju uticaj na ovlašćenja ili interese regiona ne mogu biti usvojene bez prethodne saglasnosti regiona čiji su interesi ugroženi.

Važno je istaći da princip supsidijarnosti predstavlja jedan od ključnih principa na kojima funkcioniše Evropska unija. Prema Ugovoru o Evropskoj uniji „u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspješnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije“. Značaj ovog principa jeste u tome što obezbeđuje učešće nižim nivoima vlasti u procesu donošenja političkih odluka, a potvrđen je i u nizu dokumenata Saveta Evrope koji se odnose na proces regionalizacije.

Prema tekstu Deklaracije, regioni treba da imaju mogućnost delovanja na međunarodnom nivou i mogu da zaključuju međunarodne ugovore, sporazume ili protokole, koji prethodno moraju biti odobreni od strane centralne vlade kada je to propisano nacionalnim zakonodavstvom. S druge strane, Deklaracija predviđa da se država konsultuje sa regionima pre zaključivanja međunarodnog ugovora koji utiče na njihove suštinske interese, s tim što ukoliko određeni međunarodni ugovor ima uticaja na ovlašćenja regiona, onda regioni moraju biti uključeni u proces pregovora i zaključivanja takvog ugovora. Načini učešća regiona u pregovaračkom procesu, kao i u izvršavanju obaveza iz međunarodnih sporazuma, određeni su pravilima kojima se definiše raspodela ovlašćenja između države i njenih regiona. Takođe, regioni imaju pravo da, samostalno ili u saradnji sa drugim regionima, otvaraju svoja predstavništva u drugim zemljama ili pri odgovarajućim međunarodnim organizacijama.

U oblasti prekogranične saradnje Deklaracija predviđa da regioni koji imaju zajedničke granice treba da razvijaju prekograničnu saradnju u skladu sa domaćim zakonskim okvirom i međunarodnim pravom. S tim u vezi, regioni imaju pravo da zaključuju prekogranične sporazume s ciljem razvijanja saradnje u granicama svojih ovlašćenja, poštujući domaće zakone i međunarodne sporazume između država. Pored toga, u prekograničnoj saradnji regioni imaju pravo da uspostavljaju zajedničke savetodavne ili izvršne organe, u skladu sa pravnim okvirom svake pojedinačne države.

Što se tiče finansijskih resursa regiona, Deklaracija predviđa da regioni treba da budu finansijski nezavisni i da imaju sopstvene prihode kako bi nesmetano obavljali svoje funkcije. Finansijska sredstva regiona sastoje se uglavnom od poreza, koji su jednim delom ili u celini transferisani od strane države, kao i od sopstvenih poreskih prihoda. U okviru zakonskih ograničenja, regioni mogu da se zadužuju kako bi finansirali investicione projekte.

Deklaracija daje i preporuke koje se tiču odnosa regiona i Evropske unije. Prema tekstu Deklaracije, Evropska unija treba da prihvati regione zemalja članica, i njihove asocijacije, kao aktivne učesnike njenih politika i procesa donošenja odluka koje se odnose na regione. Regioni mogu imati svoja predstavništva pri institucijama Evropske unije. Takođe, regioni imaju pravo da podnesu tužbu kod Evropskog suda pravde u slučajevima kada mere koje preduzimaju institucije Zajednice ugrožavaju njihove interese ili ovlašćenja. U okviru nadležnosti koje im pripadaju, regioni treba da implementiraju pravne akte Zajednice i da budu uključeni u institucije Zajednice prilikom određivanja pozicija svojih zemalja po pojedinim pitanjima. Prilikom upravljanja sredstvima iz fondova Evropske unije, koja su namenjena oblastima u njihovoj nadležnosti, regioni treba da imaju direktan kontakt sa nadležnim institucijama Evropske unije bez posredovanja vlade zemlje članice.

### 3.6. Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi

Kada se govori o procesu regionalizacije u Evropi, veoma je važno istaći da u Evropskoj uniji ne postoji univerzalni model regionalizacije. Takođe, Evropska unija ne insistira na određenom modelu regionalizacije (ukoliko izuzmemo klasifikaciju NUTS, koja predstavlja samo tehnički instrument regionalne politike Evropske unije), što se može videti i po tome da su članice Evropske unije veoma heterogene po pitanju unutrašnjeg uređenja države, od unitarnog preko federalnog, pa do regionalnog modela. Evropska unija nema nikakvu mogućnost direktnog uplitanja u pitanja odnosa koji u nacionalnim državama postoje između regiona i centralnih vlasti. S druge strane, postoji značajan posredan uticaj koji Evropska unija ima na subnacionalne aktere (regione) u okviru država članica.

Kao i u slučaju prekogranične saradnje, i u oblasti pravne kodifikacije procesa regionalizacije ključnu ulogu opet ima Savet Evrope. Kada se govori o evropskim standardima regionalizacije, ključni dokumenti koji se direktno bave problematikom regionalizacije jesu Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi, usvojen od strane Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (*Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, CLRAE) 1997. godine, i Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi, usvojena 2002. godine.

Kao što je već rečeno, uprkos činjenici da postoje značajne razlike između pravnih i institucionalnih tradicija u različitim državama Evrope, Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi nastoji da proširi proces regionalizacije unutar evropskih država. Polazeći od principa supsidijarnosti, koji predstavlja ključni doprinos razvoju demokratije u Evropi, Nacrt povelje potvrđuje da regionalizacija ne sme da se ostvaruje na račun autonomije lokalnih vlasti, već samo poštovanjem principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U preambuli Nacrta povelje posebno se ističe stanovište da priznavanje regionalne samouprave zahteva lojalnost prema državi kojoj region pripada, uz poštovanje njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta.

Ovaj Nacrt nije dobio status obavezujuće konvencije u praksi, ali je prvi dokument kojim se pokušava sintetizovanje relevantnih evropskih iskustava u oblasti regionalnih samouprava. Takođe, po prvi put su u nekom dokumentu na evropskom nivou date definicije regionalne samouprave, njenih principa, tipova i oblasti nadležnosti, odnosa sa lokalnim vlastima, međuregionalnih i prekograničnih odnosa, učešća u poslovima države, kao i u evropskim i međunarodnim poslovima, institucionalne organizacije, finansija, uloge regiona u domaćem pravnom poretku, sudskog rešavanja sukoba nadležnosti i nadzora regionalnih instrumenata.

Prema definiciji iz Nacrta povelje, regionalna samouprava je pravo i sposobnost najvećih teritorijalnih organa vlasti u okviru svake države, koji imaju izabrana tela, a u upravnom smislu se nalaze između centralne i lokalnih vlasti i uživaju isključiva prava, bilo kao samoorganizacije ili organizacije povezane sa centralnim vlastima, da u okviru sopstvene odgovornosti i u interesu stanovništva upravljaju značajnim delom javnih poslova, u skladu sa principom supsidijarnosti.

Nacrt povelje predviđa da regioni predstavljaju ustavnu kategoriju, čiji se delokrug rada bliže određuje zakonom i statutom regiona. Pored izvornih i prenesenih (poverenih) nadležnosti regiona, koje se potvrđuju ili pripisuju regionu ustavom, statutima regiona, nacionalnim ili međunarodnim zakonom, regionalni poslovi podjednako obuhvataju svako pitanje od regionalnog interesa, koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili posebno povereno nekom drugom organu vlasti. Regioni u svojim odnosima sa lokalnim samoupravama moraju poštovati princip supsidijarnosti, kao i principe koji su propisani Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Prema Nacrtu povelje, u oblastima koje spadaju u njihove nadležnosti regioni imaju pravo da preduzimaju aktivnosti u vezi sa međuregionalnom i prekograničnom saradnjom. Ove aktivnosti sprovode se u skladu sa domaćim zakonom i međunarodnim obavezama države. Predviđeno je da regioni koji čine prekogranični deo teritorije mogu da uspostave zajednička savetodavna i/ili izvršna tela, u skladu sa zakonom svih nacionalnih pravnih sistema koji su obuhvaćeni, kao i sa međunarodnim zakonom.

Prilikom donošenja odluka na državnom nivou regioni imaju pravo da učestvuju u onoj meri u kojoj pravila usvojena na centralnom nivou vlasti mogu da izmene delokrug rada regionalne samouprave ili da utiču na interese regiona. Takođe, regioni imaju pravo da budu konsultovani od strane nacionalnih vlasti kad god njihova država pregovara o zaključivanju međunarodnog ugovora ili o usvajanju određenog instrumenta u okviru neke evropske organizacije, a koji može direktno da utiče na ovlašćenja ili suštinske interese regiona. Takođe, regioni imaju pravo da direktno ili indirektno (preko posredničkih tela) učestvuju u aktivnostima evropskih institucija.

Jedan od važnih principa Nacrta povelje jeste princip regionalne samoorganizacije, po kojem regioni imaju pravo da u najvećoj mogućoj meri usvajaju i menjaju svoje statute u skladu sa ustavom i procedurama definisanim nacionalnim zakonima. Prema ovom principu samoorganizacije, regioni imaju sopstvenu imovinu i sopstveni sistem uprave, sopstvena odgovarajuća tela koja mogu da obrazuju, kao i sopstvene zaposlene.

Politička autonomija regiona Nacrtom povelje praćena je i adekvatnom finansijskom autonomijom, koja je proporcionalna njihovim nadležnostima i koja im omogućuje sprovođenje sopstvene politike.

Nacrtom povelje predviđa se zaštita regionalne samouprave pa se tako regionalne granice ne mogu menjati sve dok određeni region za to ne da svoju saglasnost. Ukoliko dođe do sukoba nadležnosti između centralnog i regionalnog nivoa vlasti, sporovi se rešavaju na nadležnom sudu.

Nadzor nad radom regionalnih organa i usvojenim instrumentima od strane regiona može da se sprovodi samo u onim slučajevima i u skladu s onim procedurama koje su sadržane u ustavu ili zakonu. Takođe, nadzor se sprovodi samo naknadno, pod uslovom da postoji procedura u statutu regiona kojom se to odobrava.

Na kraju Nacrta povelje o regionalnoj samoupravi preporučuje se da države u kojima se trenutno sprovodi proces regionalizacije mogu da ratifikuju ovu Povelju, obavezujući se na sprovođenje odredaba Povelje i uspostavljajući i razvijajući regionalne strukture. Ukoliko ratifikuju ovu Povelju, one se obavezuju da će, u periodu od najviše deset godina od stupanja na snagu Povelje, uspostaviti pravni okvir, kao i pravne i finansijske mehanizme koji će im, kada je reč o regionima, omogućiti usklađivanje sa pravima navedenim u Povelji. Takođe, države preuzimaju obavezu da u toku kalendarske godine u kojoj Povelja stupi na snagu, kao i svake treće godine nakon toga, sačine izveštaj o napredovanju procesa regionalizacije.

### 3.7. Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi

Helsinšku deklaraciju o regionalnoj samoupravi usvojili su evropski ministri za lokalnu i regionalnu samoupravu na sastanku Stalne konferencije, održanom u Helsinkiju juna 2002. godine. Deklaracija predstavlja neku vrstu preporuke da se donesu odgovarajući međunarodni dokumenti koji će verifikovati sve intenzivniji proces regionalizacije i njen značaj za stabilnost i razvoj savremene Evrope. Deklaracija predstavlja okvir zajedničkih principa regionalizma uvažavajući različite modele regionalizacije, koji su se u međuvremenu razvili, poštujući suverenitet, identitet i slobodu država da odrede svoju unutrašnju organizaciju. Deklaracijom je preporučeno da se u okviru nadzornog Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (*Committee on Local and Regional Democracy*, CDLR) pripreme nacrti različitih pravnih instrumenata. Na osnovu svog mandata, Komitet je izradio platformu sa osnovnim principima na kojima će se zasnivati buduća konvencija.

Prema tekstu Deklaracije, regionalne vlasti definišu se kao teritorijalne vlasti između centralnih i lokalnih organa vlasti, dok je regionalna samouprava definisana kao skup pravnih ovlašćenja i mandata regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju javnim poslovima po sopstvenoj odgovornosti i u interesu stanovništva određenog regiona. U slučajevima u kojima regionalne vlasti već postoje, Deklaracija predviđa da regionalnu samoupravu utvrđuju zakon i ustav.

Deklaracija dalje definiše nadležnosti regiona, vrste odluka koje mogu da donose regionalne vlasti, kao i mogućnost delegiranja nadležnosti. Shodno tekstu Deklaracije, regionalna ovlašćenja moraju biti regulisana ustavom ili statutom regiona, ili, pak, nacionalnim zakonodavstvom. Sami regioni trebalo bi da imaju punu diskreciju u izvršavanju svojih ovlašćenja. Ovo može da uključuje zakonodavna kao i administrativna ovlašćenja u oblastima koja spadaju u njihovu nadležnost. Za specifične ciljeve i u okviru zakonskih mogućnosti, nadležnosti mogu biti dodeljene regionalnim vlastima od strane drugih javnih vlasti, što podrazumeva obavezu obezbeđivanja adekvatnih finansijskih sredstava neophodnih za izvršenje dodeljenih nadležnosti.

Relacije sa drugim regionalnim teritorijalnim vlastima moraju biti regulisane u skladu sa principom supsidijarnosti. Bitno je istaći da regioni imaju pravo da učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom nivou kada je reč o pitanjima koja se odnose na njihove nadležnosti i interese ili spadaju u ovlašćenja regionalne samouprave. Uključivanje u proces donošenja odluka ostvaruje se učešćem u predstavničkim organima, odnosno organima koji donose odluke na nacionalnom nivou, ili konsultacijama i pregovorima između državnih i regionalnih organa.

Što se tiče kontrole regionalnih vlasti od strane države, predviđeno je da se ona odnosi samo na ispitivanje zakonitosti, a ne i celishodnosti odluka, osim ako je reč o delegiranim ovlašćenjima. Ako se sprovodi administrativna kontrola rada regionalnih samouprava, onda to može biti učinjeno samo u skladu sa odgovarajućim ustavnim ili zakonskim odredbama i mora biti u srazmeri sa značajem interesa koji se žele zaštititi. Kao što je već rečeno, postojanje regiona, jednom ustanovljenih, garantovano je ustavom i/ili zakonom i regioni mogu biti ukinuti samo posredstvom amandmana na ustav i zakon, po istoj proceduri kao i kod ustanovljenja regiona. Stoga, s ciljem obezbeđenja slobodnog vršenja ovlašćenja i poštovanja principa regionalne samouprave, kako je to zakonom regulisano, Deklaracija predviđa da regionalne institucije imaju pravo na sudsku zaštitu. Takođe, utvrđene granice regiona ne mogu se menjati bez prethodne konsultacije sa legitimnim predstavnicima regiona uključujući i referendum na teritoriji samog regiona.

Takođe, posvećuje se pažnja međunarodnoj saradnji regiona koji imaju pravo na udruživanje sa drugim regionima, kao i učlanjivanju u međunarodne asocijacije regionalnih institucija vlasti u skladu sa spoljnom politikom određene države. U meri u kojoj to dozvoljavaju nacionalno i evropsko zakonodavstvo, regionalni organi vlasti imaju pravo da budu uključeni u nacionalne institucije i tela koja se bave saradnjom s evropskim institucijama.

Prema tekstu Deklaracije, regionalna samouprava imala bi sopstvene resurse, administraciju i osoblje, kao i pravo da samostalno utvrdi i organizuje svoju administrativnu strukturu. U sklopu regionalnih vlasti prevashodno je predviđeno postojanje predstavničke skupštine re-

giona, kao i institucija sa izvršnim funkcijama (ako nisu poverene skupštini regiona) odgovornih skupštini regiona pod uslovima i po proceduri koje predviđa zakon.

Regioni, srazmerno sopstvenim nadležnostima i odgovornostima, raspolazu resursima neophodnim i dovoljnim da se te nadležnosti efektivno sprovedu. Sopstvenim sredstvima regiona smatraju se regionalni porezi, zatim udeo u državnim porezima i državnim fondovima bez uslovljavanja namene, kao i druga sredstva predviđena zakonom. Predlaže se, takode, sistem finansijskog ujednačavanja s ciljem zaštite slabijih regiona. Na taj način korigovali bi se efekti nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskih opterećenja koja regionu moraju da izdržavaju.

Na narednom, 14. zasedanju Ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi, koja je održana u Budimpešti 2005. godine, potvrđen je značaj Helsinške deklaracije, ali je konstatovano da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje. Međutim, preporučuje se da Kongres lokalnih i regionalnih vlasti nadgleda razvoj na planu regionalne samouprave širom kontinenta u skladu sa specifičnim principima definisanih Helsinškom deklaracijom. I na poslednjem, 15. zasedanju Ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi, koja je održana u Valensiji 2007. godine, iskazana je čvrsta podrška nastavku procesa afirmacije regionalne samouprave koji je započeo Helsinškom deklaracijom i koji se odvija u okviru aktivnosti Saveta Evrope. Izražena je takode podrška nastavku primene mera i politika za unapređivanje stvarne decentralizacije i dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou u jugoistočnoj Evropi. Na zasedanju u Valensiji preporučeno je da se, za sledeće zasedanje ministarske konferencije 2010. godine, izradi izveštaj o realizovanim aktivnostima kako bi se razmotrio obavljeni posao i problemi relevantni za dalji razvoj regionalne samouprave.

Značaj Deklaracije o regionalnoj samoupravi iz Helsinkija i ministarske izjave iz Budimpešte i Valensije 2005. i 2007. godine ogleda se u tome što se stavovi nacionalnih država po pitanju procesa regionalizacije donekle menjaju i što su uspostavljene konture relativno konzistentnog pravnog okvira regionalizacije evropskih država. Ključni razlozi za postepenu promenu stava evropskih država u smislu jačanja regionalnih samouprava leži u činjenici da dinamika održivog privrednog razvoja, efikasnost administracije, kvalitetni život građana i puna demokratska participacija umnogome zavise od stepena (de)centralizacije navedenih funkcija.

Međutim, imajući u vidu da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje, kao i činjenicu da ti dokumenti u ovom obliku pripadaju korpusu tzv. mekih pravnih normi, može se reći da postoji mala verovatnoća da će se u skorije vreme ostvariti ideja „Evrope regija“. Pored toga, odrednice Deklaracije o regionalnoj samoupravi, koje omogućavaju da svaka država ima pravo da odluči da li hoće ili neće da ustanovi regionalne vlasti, upućuju na zaključak da su nacionalni nivoi vlasti i dalje jedini i suvereni donosioci odluka o procesu regionalizacije. U tom smislu, postojeća praksa u sistemu odlučivanja u Evropskoj uniji, u kojem i dalje ključnu ulogu imaju nacionalne države, u dogledno vreme će biti nastavljena. S druge strane, neophodno je istaći da će se dalja afirmacija procesa regionalizacije nastaviti pod okriljem Saveta Evrope. Takode, u navedenom procesu veliku ulogu će imati razmena dobrih praksi između država i regija, kao i intenziviranje prekogranične saradnje lokalnih i regionalnih vlasti i zajednica.

### 3.8. Udruživanje evropskih regiona i njihovo institucionalno predstavljanje na nivou EU

Posle Drugog svetskog rata u Evropi su stvoreni različiti oblici regionalnog kontinentalnog udruživanja, koji su, pored nastojanja da poboljšaju upravljanje u regionalnim zajednicama, imali za cilj da utiču i na stvaranje atmosfere podrške produbljivanju evropskih integracija među regionalnim akterima, kao i na obezbeđivanje zastupljenosti različitih interesa regiona u evropskim institucijama. Međutim, treba imati u vidu da je zajedničko regionalno predstavljanje na nivou Evrope ograničenog dometa usled velike različitosti u političkoj snazi koja karakteriše evropske regione. Ove razlike, kao što je već bilo konstatovano, potiču iz niza istorijskih, kulturnih, pravnih i ekonomskih razloga. Kao posledica tih razlika, mogućnosti za usaglašavanje zajedničkog regionalnog interesa u evropskim institucijama veoma su ograničene. U Evropi postoje brojne asocijacije evropskih regiona koje imaju za cilj unapređenje njihove međusobne saradnje, kao i zaštitu njihovih interesa na nivou Evropske unije. U nastavku ove studije biće dat pregled najznačajnijih organizacija i institucija regiona na evropskom nivou.

#### 3.8.1. Savet opština i regiona Evrope (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*)<sup>9</sup>

Prva asocijacija lokalnih vlasti koja je formirana u Evropi nakon Drugog svetskog rata jeste Savet evropskih opština, 1951. godine u Ženevi, a 1984. godine promenio je naziv u Savet opština i regiona Evrope (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*). Danas, članstvo CEMR-a čini više od 100.000 lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, učlanjenih u CEMR neposredno ili kroz 42 velike nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti iz 29 evropskih zemalja.

Najviši organ CEMR-a je Skupština delegata, koja bira određeni broj predstavnika svake zemlje u Politički komitet. Takođe, ona bira predsednika, potpredsednike, generalnog sekretara i članove Izvršnog biroa. Sva ova statutarna tela određuju političku poziciju CEMR-a u odnosu na procese ujedinjenja Evrope i, naročito, predstavljanje lokalnih vlasti pred zvaničnim evropskim institucijama s ciljem odbrane njihovih interesa. Svaka nacionalna sekcija definiše svoju politiku i organizuje dijalog sa centralnom vlašću onako kako smatra adekvatnim, a može da koristi i primere drugih evropskih zemalja. Isto tako, stara se o tome da vlada njene zemlje usvoji i u potpunosti poštuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope. Na evropskom nivou CEMR radi na odbrani interesa lokalnih i regionalnih vlasti u okviru evropskih institucija. Takođe, CEMR podstiče međuregionalnu i međuopštinsku saradnju, podržava inicijative svih nacionalnih sekcija i njihovih članova koji žele da uspostave odnos bratimljenja između dve ili više evropskih lokalnih zajednica i pruža podršku lokalnim i regionalnim vlastima prilikom apliciranja za fondove Evropske unije.

<sup>9</sup> Izvor: <http://www.ccre.org/>.

### 3.8.2. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – CLRAE)<sup>10</sup>

Istorijat Kongresa datira još od 1957. godine kada je Savet Evrope osnovao Evropsku konferenciju lokalnih vlasti (*European Conference of Local Authorities*), koja je 1975. prerasla u Stalnu konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*). Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi imala je zadatak da obezbeduje podršku regiona jačem evropskom povezivanju, kao i da ih obaveštava o toku procesa integracije. Konsultativna uloga ovog tela u okviru Saveta Evrope bila je usmerena na davanje mišljenja Komitetu ministara i Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope o merama koja će imati posledice po lokalne i regionalne vlasti. Važno je napomenuti da je prilikom usvajanja Povelje o lokalnoj samoupravi, kao i Konvencije o prekograničnoj saradnji u Evropi od strane Komiteta ministara, Stalna konferencija, zajedno sa Parlamentarnom skupštinom, imala važnu ulogu. Kao i u slučaju čitavog Saveta Evrope, mandat Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti izmenjen je posle pada Berlinskog zida, što je za posledicu imalo to da se fokus delovanja usmeri na: pomoć zemljama u tranziciji u reformi sistema lokalne i regionalne uprave i decentralizacije; pripremu inicijativa namenjenih efikasnijem učestvovanju lokalnih vlasti u lokalnoj i regionalnoj demokratiji; zastupanje interesa lokalnih i regionalnih vlasti prilikom oblikovanja različitih evropskih politika; podsticanje prekogranične saradnje i osnivanja evroregiona, kao i posmatranje lokalnih i regionalnih izbora.

S ciljem da kao konsultativno telo zameni Stalnu konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, 1994. godine je osnovan Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Kongres se danas sastoji od Veća lokalnih vlasti i Veća regiona. Procenjuje se da u zemljama Saveta Evrope postoji preko 200.000 lokalnih i regionalnih vlasti koje su zastupljene sa 315 delegata u ova dva veća. Delegiranje članova Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi nalazi se u rukama država članica Saveta Evrope, koje pri imenovanju delegacije uzimaju u obzir geografske i političke kriterijume. Predstavnici su uglavnom članovi nacionalnih udruženja lokalnih i regionalnih vlasti.

Uloga Kongresa jeste da:

- predstavlja forum na kome izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti razmatraju svoje zajedničke probleme;
- savetuje Komitet ministara i Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope o svim aspektima lokalne i regionalne uprave;
- saraduje sa svim organizacijama koje predstavljaju lokalne vlasti;
- organizuje konferencije radi razmatranja pitanja od značaja za lokalne i regionalne vlasti;
- pruža pomoć državama članicama u praktičnim aspektima njihovih reformi ka uspostavljanju istinske lokalne i regionalne samouprave.

<sup>10</sup> Izvor: <http://www.ccre.org/>.



Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi, CLRAE, sastaje se jednom godišnje i radi kao parlamentarno telo. Tom prilikom se usvajaju mišljenja i rezolucije o kojima se pre toga raspravlja u okviru pet sektorskih komiteta. Pitanja o kojima se raspravlja jesu ona koja su od interesa za lokalne i regionalne vlasti: regionalna politika, prostorno planiranje, potreba ujednačenog ekonomskog razvoja u Evropi, zaštita životne sredine, očuvanje arhitektonskog nasleđa, problem radnika migranata, nezaposlenost i stručno osposobljavanje ljudi, lokalna autonomija, razvoj procesa evropske integracije i mesto lokalnih i regionalnih aktera u njemu itd. Mišljenja i preporuke povodom određenih pitanja CLRAE šalje Komitetu ministara, nacionalnim, lokalnim i regionalnim vlastima. Nacionalne vlade obično zanemaruju mišljenja, dok ih Komitet ministara može uvrstiti u raspravu o pitanjima o kojima se ne glasa.

### 3.8.3. *Komitet regiona Evropske unije* (*Committee of Regions – CoR*)<sup>11</sup>

Godine 1988. Evropska komisija je formirala Konsultativni savet regionalnih i lokalnih vlasti. Ovo telo nije imalo ugovornu osnovu i služilo je uglavnom za uspostavljanje veze između Komisije i različitih evropskih udruženja subnacionalnih aktera. Konsultativni savet regionalnih i lokalnih vlasti obezbeđivao je regionalnim akterima informacije o načinima na koje mogu da osnaže svoju ulogu u sistemu Zajednice.

Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine osnovan je Komitet regiona koji čine predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti. Postoje dva osnovna razloga stvaranja Komiteta regiona. Prvi se odnosi na činjenicu da se najveći deo evropskog zakonodavstva izvršava na regionalnom i lokalnom planu. Usled toga, nameće se neophodnost većeg regionalnog uplitanja u stvaranje evropskih pravila koja će oni u praksi implementirati. Drugi razlog jeste smanjivanje demokratskog deficita i približavanje političkih odluka donetih na nivou Evropske unije građanima Evrope.

Komitet regiona danas ima 317 članova i isto toliko njihovih zamenika. Sedište Komiteta regiona je u Briselu. Pojedine zemlje imaju kvotu od pet do 24 člana, u zavisnosti od svoje veličine. Zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji imaju status posmatrača u Komitetu regiona. Komitet regiona ima isključivo savetodavnu funkciju. Sastaje se oko pet puta godišnje na plenarnim sednicama i prosleđuje svoje zaključke Evropskoj komisiji i Evropskom savetu. Komitet regiona mora biti konsultovan prilikom donošenja svih mera vezanih za zdravlje, kulturu i panevropsku mrežu lokalnih i regionalnih vlasti. Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999), Komitet mora biti konsultovan i prilikom donošenja mera koje su u vezi sa politikom zapošljavanja, zaštitom čovekove okoline, transportom i socijalnim pitanjima. Savet i Komisija, kada to ocene za shodno, daju rok Komitetu za podnošenje mišljenja. Po isteku tog roka Savet može usvojiti akt iako Komitet ne dostavi svoje mišljenje. Ugovor iz Amsterdama daje mogućnost i Evropskom parlamentu da konsultuje Komitet regiona. Pored toga, Komitet može na sopstvenu inicijativu, kada to oceni korisnim, da dostavi svoje mišljenje Savetu ili Komisiji.

<sup>11</sup> Izvor: <http://www.coreuropa.eu>.

Treba naglasiti da je Komitet konsultativno a ne zakonodavno telo i da on nema pravne mogućnosti da obaveže Savet ministara da uzme u obzir njegove odluke. U isto vreme, Komitet nema kontrolu nad svojim budžetom koji je u potpunosti određen od strane Saveta i Parlamenta.

Ugovor iz Nice, koji je stupio na snagu 2003. godine, promenio je način glasanja u Savetu prilikom postavljanja članova Komiteta. Prethodno zahtevana jednoglasnost zamenjena je zahtevom za kvalifikovanom većinom članova Saveta. Važna novina koju je doneo ovaj Ugovor bila je neophodnost da članovi Komiteta moraju biti predstavnici regionalnih vlasti direktno izabrani od strane građana ili moraju biti direktno politički odgovorni izabranim regionalnim vlastima. Ovo je Komitetu dalo značajniju dozu legitimiteta na koju države nisu bile spremne da pristanu u Amsterdamu. Ugovor je nametnuo i obavezu da se predstavnici subnacionalnih vlasti, ukoliko izgube svoj domaći mandat, moraju povući iz Komiteta regiona. Ovo je dodatno povećalo kredibilitet Komiteta.

U okviru Komiteta postoji osam komisija koje su zadužene za pripremanje sednica iz kojih će proizaći skice mišljenja o zakonskim inicijativama Evropske komisije, kao i jedna komisija koja se tiče institucionalnih pitanja.

Komisija 1 – Regionalna politika, Strukturni fondovi, ekonomska i socijalna kohezija, prekogranična i međuregionalna saradnja;

Komisija 2 – Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribolov;

Komisija 3 – Panevropska mreža saradnje između lokalnih i regionalnih vlasti, transport i informacione tehnologije;

Komisija 4 – Prostorno planiranje, urbanizacija, energetska pitanja i čovekova okolina;

Komisija 5 – Socijalna politika, zdravlje, zaštita potrošača, istraživanje i razvoj, turizam;

Komisija 6 – Politika zapošljavanja, ekonomska politika, jedinstveno tržište, industrija, mala i srednja preduzeća;

Komisija 7 – Obrazovanje, obuka kadrova, kultura, omladina, sport, prava državljana;

Komisija 8 – Institucionalna pitanja, analiza perspektiva procesa evropske integracije, osnovna pitanja koja su u vezi sa lokalnim i regionalnim vlastima;

Komisija 9 – Institucionalna pitanja.

Komitet regiona ima takođe i sledeće potkomitete:

a) Komitet spoljnih poslova (*Relations Extérieures*, RELEX). Ovaj komitet se bavi svim pitanjima koja su u vezi sa proširenjem Evropske unije. Komitet regiona nastoji da osigura zastupanje interesa lokalnih i regionalnih vlasti zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji pred institucijama Evropske unije. U okviru Komisije RELEX postoji radna grupa za zapadni Balkan.

b) Zajednički savetodavni komiteti. Ovi komiteti imaju funkciju pravno-savetodavnih tela Saveta za pridruživanje. Oni se formiraju za svaku zemlju posebno. Sve zemlje kandidati u savetodavnom komitetu imaju predstavnike koji zastupaju interese lokalnih i regionalnih vlasti.

Savet za pridruživanje sačinjen je od strane predstavnika Evropske unije i šefova vlada ili država zemalja kandidata. Zajednički savetodavni komiteti mogu da napišu preporuke za Savet za pridruživanje. U tom smislu, Zajednički savetodavni komiteti predstavljaju važan mehanizam koji omogućava da se glas lokalnih i regionalnih vlasti direktno uključi u proces pristupanja Evropskoj uniji. Od strane Evropske unije u radu Saveta za pridruživanje učestvuju Evropski parlament i Evropski savet. Srbija za sada nema predstavnike posmatrača u Komitetu regiona.

### 3.8.4. *Skupština evropskih regiona* (*Assembly of European Regions – AER*)<sup>12</sup>

Skupština evropskih regiona predstavlja nezavisnu asocijaciju evropskih regiona i najvećih međuregionalnih organizacija, koja danas reprezentuje približno 300 evropskih regiona iz 33 zemlje i 13 međuregionalnih organizacija. Osnovana je 1985. godine od strane 47 regiona i 9 međuregionalnih asocijacija.

Misija AER-a jeste da:

- promoviše princip supsidijarnosti i regionalne demokratije;
- poveća politički uticaj regiona u okviru evropskih institucija;
- pruži podršku regionima u procesu proširenja Evropske unije i globalizacije;
- unapredi međuregionalnu saradnju širom Evrope.

Skupština evropskih regiona (AER) usvojila je 1996. godine Deklaraciju o regionalizmu u Evropi, što je značajno doprinelo procesima regionalizacije i decentralizacije u većini evropskih država. Upravljačka struktura AER-a sastoji se od predsednika i predsedništva, političkog biroa i generalne skupštine. Pored toga, AER ima i nekoliko komiteta koji se bave različitim pitanjima, pa tako postoje komiteti za:

- Ekonomiju i regionalni razvoj;
- Socijalnu politiku i javno zdravlje;
- Kulturu, obrazovanje i međuregionalnu saradnju;
- Stalni komitet za institucionalne poslove;
- Stalni komitet za monitoring i evaluaciju.

<sup>12</sup> Izvor: <http://www.aer.eu/>.

Operativni poslovi u nadležnosti su Generalnog sekretarijata čije je sedište u Strazburu, a otvorena su i predstavništva u Briselu i Alba Juliji u Rumuniji. Članovi AER-a su, pored regiona zemalja članica Evropske unije, i regioni iz ostalih evropskih zemalja. Da bi postao član AER-a, region mora da plati članarinu kako bi AER sačuvao svoju finansijsku nezavisnost i na taj način uspešno štiti interese svojih članova.

Svim svojim članovima AER omogućava da ostvare politički uticaj na evropske i nacionalne politike. U tom smislu AER omogućava razmenu informacija regiona na evropskom nivou i njihovo obaveštavanje o planovima evropskih institucija čije će se posledice osećati u ovim teritorijalnim jedinicama. Time se obezbeđuje da subnacionalni akteri, u zavisnosti od svojih mogućnosti, u okviru pojedinih nacionalnih sistema utiču na svoje centralne vlasti povodom donošenja odluka u oblastima koje ih se direktno tiču. Imajući u vidu mesto regiona u političkom sistemu zemalja članica Evropske unije, nameće se zaključak da regioni mogu najviše uticati na donošenje evropskih odluka putem nacionalnih politika njihovih država. Zbog toga je od velike važnosti da oni na pravi način budu informisani o zbivanjima na evropskom nivou. Takođe, AER pruža podršku i pomoć svojim članicama u kreiranju zajedničkih projekata, programa saradnje i razvoja partnerskih odnosa kroz razmenu znanja, iskustava i informacija. U svojim aktivnostima AER saraduje sa Komitetom regiona Evropske unije i sa Kongresom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope koji predstavljaju konsultativna tela Evropske unije i Saveta Evrope. Štaviše, AER ima status posmatrača u CLRAE, a predstavnici Komiteta regiona i CLRAE članovi su političkog biroa AER-a.

Važno je naglasiti da je 2002. godine AP Vojvodina primljena u Skupštinu Evropskih regija. Ovim su otvorena vrata za brže uključivanje Srbije u procese evropskih integracija, za sticanje saznanja i primenu evropskog zakonodavstva i politike Evropske unije s aspekta regionalne saradnje. Jedna od pogodnosti članstva u AER-u jeste razmena i obuka stručnjaka, koja se odvija s ciljem zbližavanja regiona zemalja članica Evropske unije i regiona zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Članstvo u Skupštini Evropskih regija omogućilo je AP Vojvodini učestvovanje u nekim od mnogobrojnih programa koje ova organizacija predviđa, kao što su CENTURIO ili Letnja škola Skupštine Evropskih regija. Ovi programi predviđeni su za edukaciju i razmenu stručnjaka iz različitih oblasti iz zemalja članica.

### **3.8.5. *Asocijacija evropskih pograničnih regiona* (*Association of European Border Regions – AEBR*)<sup>13</sup>**

Inicijativa za osnivanje Evropske asocijacije pograničnih regiona nastala je još sredinom 60-ih godina. Nekoliko pograničnih regiona tadašnje Evropske ekonomske zajednice (CIMAB, EUREGIO, Regio Basiliensis, Regio Rhein-Waal i dr.) sredinom 1971. godine osnovalo je Stalni komitet evropskih pograničnih regiona. U septembru iste godine u Bonu je osnovna Asocijacija evropskih pograničnih regiona.

<sup>13</sup> Izvor <http://www.aebr.net>.

Organi AEBR-a su:

- Generalna skupština;
- Izvršni odbor;
- Generalni sekretar.

Generalna skupština bira predsednika i članove Izvršnog odbora, donosi odluke o prijemu i isključivanju članova, kao i o visini članarine koju plaćaju članovi asocijacije. Izvršni odbor se bira na period od dve godine, a glavni zadaci Odbora jesu da zastupa AEBR u javnosti u saradnji sa evropskim i nacionalnim institucijama, organizacijama i asocijacijama. Izvršni odbor postavlja Generalnog sekretara, a AEBR u svom radu može da osniva i različite savetodavne odbore čiji članovi mogu da budu predstavnici raznih evropskih i nacionalnih političkih organa i asocijacija. Jedan od posebnih odbora jeste Naučni odbor za prekograničnu saradnju, koji se sastoji od naučnika i stručnjaka za pitanja prekogranične saradnje. Zadatak Odbora je da savetuje AEBR u vezi sa svim relevantnim pitanjima iz oblasti prekogranične saradnje.

Glavni ciljevi AEBR-a usmereni su na delovanje u ime evropskih pograničnih i prekograničnih regiona s namerom da zaštite njihove interese, da rešavaju njihove praktične probleme, te da koriste zajedničke mogućnosti. Takođe, AEBR predstavlja interese pograničnih regiona u nacionalnim i međunarodnim telima, organizacijama i asocijacijama. Poseban akcenat u delovanju AEBR-a stavljen je na iniciranje, podršku i koordinaciju zajedničke saradnje u celoj Evropi, kao i na razmenu znanja, iskustava i informacija s ciljem pronalaženja najboljih rešenja za zajedničke probleme. Kako bi postigao navedene ciljeve, AEBR implementira programe i projekte, organizuje različite događaje i kampanje koji se bave prekograničnim regionima. Takođe, bavi se i informisanjem političkih tela u Evropskoj uniji i u Savetu Evrope o pitanjima prekogranične saradnje. Tokom svog dugogodišnjeg delovanja AEBR je bila nosilac nekoliko veoma značajnih aktivnosti, koje su imale velikog uticaja na unapređenje položaja prekograničnih regiona prilikom kreiranja regionalne politike Evropske unije. Takođe, AEBR je tokom svog delovanja usvojila Evropsku povelju o pograničnim i prekograničnim regionima, što je doprinelo da se položaj prekograničnih regiona u okviru Evropske unije značajno unapredi.

U svom radu AEBR saraduje sa Komitetom regiona Evropske unije, sa kojim je 2002. godine zaključen Sporazum o saradnji i to u oblastima regionalne politike i kohezije, inicijativa zajednice, institucionalnih pitanja, transporta, istraživanja, inovacija itd. Što se tiče odnosa sa Savetom Evrope, AEBR saraduje sa Parlamentarnom skupštinom Saveta Evrope. Takođe, AEBR je član Stalnog komiteta u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), kao i Ekspertskog komiteta koji se bavi pitanjima pograničnih regiona.

# 4.

## 4. Regionalna politika Evropske unije

Politika ekonomske kohezije u okviru Evropske unije i smanjenje dispariteta u nivou razvijenosti između zemalja članica već 50 godina predstavlja jednu od njenih najznačajnijih politika na koju se trenutno troši trećina budžeta Evropske unije. Član 158. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji je trenutno na snazi, predviđa da će Zajednica delovati s ciljem smanjivanja dispariteta u nivou razvijenosti između različitih regiona i zaostajanja u razvoju najnerazvijenijih regiona ili ostrva, uključujući i ruralna područja. Imajući u vidu odrednice Lisabonskog sporazuma, koji predviđa reforme u funkcionisanju Evropske unije, koheziona politika će i dalje imati veliki značaj. Regionalna politika Evropske unije predstavlja najvažniji instrument za postizanje kohezije i podrazumeva prilagođavanje regionalnih privrednih sistema novim globalnim trendovima kroz programe razvoja infrastrukture, smanjivanja nezaposlenosti, podsticanja tehnološkog razvoja, kako bi se poboljšala konkurentnost regionalnih privrednih sistema i time izjednačile nejednakosti u razvoju regiona Evropske unije.

Iako je prošlo više od pedeset godina od stvaranja Evropske ekonomske zajednice, problemi vezani za postojanje regionalnih dispariteta nisu se značajno promenili. Ovo se naročito ogleda u nivou društvenog proizvoda i nezaposlenosti u pojedinim regionima Evropske unije. Statistički podaci pokazuju da nivo društvenog proizvoda može da varira od 24,2% prosečnog evropskog BDP-a u siromašnim oblastima Rumunije i Bugarske pa do 302,7% prosečnog evropskog BDP-a u najbogatijem regionu Velike Britanije. Sličan jaz se može identifikovati i u nivou nezaposlenosti. Razlike na nivou makroekonomskih pokazatelja između država članica jesu velike, ali se može tvrditi da unutar pojedinih država članica postoje još veći dispariteti u ekonomskoj razvijenosti pojedinih regiona. Posle proširenja Evropske unije ovaj jaz se povećao tako da su ove razlike znatno uvećane u EU-27 u odnosu na EU-15. Najmanje razlike u veličini BDP-a unutar država karakterišu Irsku, Švedsku i Holandiju.

Važno je istaći jednu veoma važnu činjenicu, a to je da zajednička regionalna politika Evropske unije nema nameru da zameni nacionalnu regionalnu politiku zemalja članica jer zemlje članice moraju da reše probleme nerazvijenosti svojih regiona razvojem infrastrukture i privlačenjem investicija koje treba da povećaju zaposlenost u njihovim nerazvijenim regionima. Prilikom koncipiranja nacionalne regionalne politike zemlje članice Evropske unije slobodne su u izgradnji modela domaće regionalne politike i izboru instrumenata, institucija i mera. Ono o čemu moraju da vode računa jeste poštovanje pravila Evropske unije u oblasti državne pomoći. Regionalna politika Evropske unije, s druge strane, treba da koordinira nacionalne regionalne politike kroz definisanje i primenu zajedničkih smernica i principa kako bi se izbegla konkurencija za regionalnu pomoć između zemalja članica Evropske unije. Takođe, regionalna politika Ev-

ropske unije zahteva koordinaciju različitih politika i finansijskih instrumenata Evropske unije s ciljem obezbeđivanja pozitivnog uticaja na razvoj najugroženijih regiona.

Zemlja	Godina stupanja u članstvo EU	BDP po stanovniku (PPS u EU–27=100)			
		Na nivou zemlje	Najbogatiji region	Najsiromašniji region	Najbogatiji / najsiromašniji region*
Bugarska	2007.	35,3	52,2	26,9	1,94
Rumunija	2007.	35,4	74,8	24,2	3,09
Letonija	2004.	49,9	n.a.	n.a.	n.a.
Poljska	2004.	51,3	81,2	35,0	2,32
Litvanija	2004.	53,2	n.a.	n.a.	n.a.
Slovačka	2004.	60,6	147,9	43,1	3,43
Estonija	2004.	62,9	n.a.	n.a.	n.a.
Mađarska	2004.	64,3	104,9	40,9	2,56
Portugal	1986.	75,4	106,3	59,8	1,77
Češka Republika	2004.	76,6	160,3	59,8	2,68
Malta	2004.	77,4	n.a.	n.a.	n.a.
Slovenija	2004.	86,9	104,7	71,6	1,46
Kipar	2004.	92,6	n.a.	n.a.	n.a.
Grčka	1981.	96,4	131,1	59,1	2,21
Španija	1986.	103,0	133,9	69,7	2,04
Italija	1958.	104,8	136,7	66,9	2,04
Francuska	1958.	111,9	172,6	50,5	3,40
Finska	1995.	115,1	139,5	85,3	1,63
Nemačka	1958.	115,2	202,1	74,2	2,72
Velika Britanija	1973.	119,3	302,7	77,4	3,91
Belgija	1958.	121,1	240,5	79,5	3,02
Švedska	1995.	123,8	172,2	105,4	1,63
Danska	1973.	126,7	161,0	94,9	1,69
Austrija	1995.	128,8	142,7	88,7	1,60
Holandija	1958.	131,1	164,0	96,3	1,70
Irska	1973.	143,7	158,1	104,3	1,51
Luksemburg	1958.	264,3	n.a.	n.a.	n.a.

TABELA 6: Nivoi razvijenosti regiona u EU–27 prema BDP po stanovniku<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Izvor Eurostat News Release, 12. februar 2008.

## 4.1. Razlozi za postojanje zajedničke regionalne politike Evropske unije

Postojanje zajedničke regionalne politike na nadnacionalnom nivou opravdano je činjenicom da se razlike u nivou razvoja regiona Evropske unije mogu efikasno ispraviti zahvaljujući jedino zajedničkim naporima zemalja članica. Ekonomske i socijalne razlike među državama članicama, koje se najčešće očituju u disproporcijama u nivou društvenog proizvoda i nivou nezaposlenosti, podstakle su kreatore politika Zajednice da razviju zajedničku regionalnu politiku pored postojećih nacionalnih regionalnih politika. Za razliku od uvreženog mišljenja s početka stvaranja Evropske ekonomske zajednice, pokazalo se da stvaranjem jedinstvenog tržišta nejednakosti među regijama neće biti smanjene spontano. Naprotiv, stvaranje jedinstvenog tržišta Evropske unije pokrenulo je proces prilagođavanja država članica sa velikim uticajem na njihovo društveno blagostanje. Nastale razlike ne samo što ugrožavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta i tekućeg procesa stvaranja Evropske monetarne unije, već mogu da ugroze celokupnu strukturu evropske integracije.

Takođe, privredno povezivanje i konkurencija zahtevaju velika prilagođavanja u regionima. Budući da se neki regioni uspešnije prilagođavaju, nastaju razlike između regiona u odnosu na prilode, proizvodnju i stopu nezaposlenosti. Dugoročne posledice stvaranja zajedničkog tržišta pokazale su tendenciju koncentrisanja razvoja u vrlo konkurentnim regionima i stvaranja trajno zaostale periferije. Time se stvaraju uslovi u kojima dolazi do pokretanja migracija i nastanka političke nestabilnosti. Zajednička regionalna politika je veoma značajna i jedino operativna u prevazilaženju problema prouzrokovanih stvaranjem zajedničkog tržišta i procesom integracije u celini, gde neki regioni integracijom dobijaju, a drugi gube. Zajednička regionalna politika Evropske unije i prednosti koje ona nudi treba da pokažu kompenzacioni efekat.

Imajući u vidu činjenicu da države članice Evropske unije nemaju isti broj nerazvijenih regiona i da, samim tim, nije jednaka opterećenost finansiranja njihovog razvoja, značaj zajedničke regionalne politike ogleda se u tome da se jedino na nivou Zajednice mogu skupiti neophodna i dovoljna sredstva za razvoj manje razvijenih regiona i na taj način smanjiti visoka cena koju bi morale da plate pojedine države članice. Imajući u vidu smisao evropskih integracija i ujedinjavanja u Zajednicu, kao i pojam solidarnosti čije je postojanje pretpostavljeni preduslov evropskih integracija, zajednička regionalna politika rezultira i u unapređivanju političke kohezije i jačanju „duha“ zajedništva, koji su veoma značajni za održanje Evropske zajednice.<sup>15</sup>

Na kraju, bitno je istaći i ulogu regionalne politike kao efikasnog mehanizma koordinacije između zemalja članica. Naime, nedostatak saradnje između zemalja članica dovodi do negativne konkurencije i neželjenih efekata pojedinih mera koje se jednostrano sprovode od strane nekih zemalja članica. Nekoordinisano sprovođenje nacionalnih politika zemalja članica stvara mogućnost pojave neloyalne konkurencije, čime se smanjuju pozitivni efekti za sve zemlje članice a samim tim smanjuju se i koristi od procesa evropske integracije.

<sup>15</sup> Vladimir Međak, Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2004.



## 4.2. Istorijski razvoj regionalne politike Evropske unije

I pored navedenih argumenata neophodnosti zajedničke regionalne politike, istorijat njenog nastajanja karakteriše se kao veoma spor i težak proces stvaranja zajedničke politike koja će ispunjavati zahteve svih zemalja članica Zajednice. Istovremeno, o njenom rastućem značaju govori i činjenica da se danas na regionalnu politiku odvaja oko 35% budžeta Evropske unije, čime se nalazi na drugom mestu po visini sredstava, iza zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

GODINA	Procenat od budžeta Evropske unije		EU-budžet u % od GDP (Gross Domestic Product) Evropske unije
	Regionalna politika	Zajednička poljoprivredna politika	
1975.	6.2	70.9	0.53
1980.	11.0	68.6	0.80
1985.	12.8	68.4	0.92
1988.	17.2	60.7	1.12
1993.	32.3	53.5	1.20
2000.	34.8	44.5	1.07
2007.	36.7	47.1	1.04
2013.	38.1	43.0	0.93

Tabela 7: Udeo regionalne politike i ZPP u budžetu Evropske unije<sup>16</sup>

Jednu od prvih aktivnosti Zajednice, koje su imale za cilj da smanje razlike u nivou razvijenosti regiona, predstavlja osnivanje Evropskog socijalnog fonda 1958. godine Evropski socijalni fond (ESF) bio je namenjen regulisanju problema nezaposlenosti i usavršavanju radnika s ciljem njihovog boljeg pozicioniranja na evropskom tržištu rada. Međutim, iako je u preambuli Ugovora iz Rima navedeno da države članice Evropske zajednice teže da obezbede uravnotežen

<sup>16</sup> Izvor: Evropska komisija, *The Community Budget: Facts in Figures, 2000*; EU Budget 2006 – Financial Report.

razvoj smanjenjem razlika koje postoje u stepenu razvijenosti određenih regiona i zaostalosti manje privilegovanih regiona, ipak nisu predviđene konkretne odredbe u odnosu na regionalnu politiku. Pored toga, osim subvencionisanih zajmova Evropske investicione banke, nisu bili predviđeni konkretni instrumenti. Takođe, s ciljem sprečavanja nelojalne konkurencije u privlačenju stranih investicija među zemljama članicama, Komisija je pratila i ocenjivala sprovođenje regionalne pomoći koje su sprovodile zemlje članice unutar svojih regiona. Slabost raspoloživih instrumenata, različiti izuzeci i nepostojanje zasebnog poglavlja o regionalnoj politici u Ugovoru o Evropskoj zajednici, pokazuju da su osnivači Evropske ekonomske zajednice, uprkos tome što su prepoznali postojanje razlika, ipak prepustili zemljama članicama i tržištu da reše taj problem.

Regionalna politika na nivou Zajednice počela je da jača početkom sedamdesetih godina ponajviše kao odgovor Zajednice na pogoršavanje globalne ekonomske situacije, prouzrokovano prvom naftnom krizom 1973. godine. To je takođe bio i odgovor na prvo proširenje kada su u članstvo Evropske ekonomske zajednice ušle Velika Britanija, Irska i Danska, svaka sa svojim strukturnim problemima i regionalnim disparitetima.

Pored značajno suprotstavljenih pozicija evropskih lidera, u Parizu je 1972. godine sklopljen dogovor o kreiranju Evropskog fonda za regionalni razvoj, EFRR (engl. *European Regional Development Fund*, ERDF). Stvaranje EFRR-a je bio pokušaj da se unapredi regionalni razvoj i obezbedi instrument kako bi zemlje članice imale na raspolaganju dodatna sredstava za potrebe finansiranja regionalnog razvoja. Konflikt između razvojne i kompenzatorske funkcije bio je u centru razvoja EFRR-a i celokupne regionalne politike Evropske unije. Za upravljanje sredstvima iz EFRR-a bila je predviđena jednoglasnost u okviru Saveta, tako da su u početnom periodu Komisiji bile gotovo potpuno vezane ruke prilikom davanja inicijativa u vezi sa korišćenjem sredstava EFRR-a. Pored toga, svaka zemlja u okviru svoje teritorije ima pravo samostalnog određivanja primaoca regionalne evropske pomoći. Evropski fond za regionalni razvoj, EFRR, efektivno je počeo sa radom 1974. godine.

Regionalnu politiku Evropske unije zadesile su velike promene 1984. godine, koje su obeležavala dva veoma važna faktora. Prvo, ubrzani proces ekonomske globalizacije i konkurentna trka sa SAD i Japanom, s jedne strane, naterale su zemlje članice da krenu na put ostvarivanja zajedničkog evropskog tržišta. S druge strane, u Zajednicu je 1981. godine bila primljena zemlja koja je po ekonomskoj moći znatno zaostajala za ostalim članicama, Grčka. Ulaskom Grčke, a 1985. godine Portugala i Španije, razlike u nivou razvijenosti u okviru Zajednice još više su se povećale. Kvalitativno nov pristup regionalnim razlikama pokrenut je 1985. godine na samitu u Briselu u okviru tzv. Integrisanih mediteranskih programa (IMP), koje je inicirala Grčka. Cilj ovih programa bila je pomoć mediteranskim oblastima Francuske, jugu Italije i cele Grčke kako bi se podržao razvoj turizma, poljoprivrede i malih i srednjih preduzeća. Integrisani mediteranski programi pripremili su tlo za novi pristup korišćenju instrumenata regionalne politike, dok je stvaranje zajedničkog tržišta uz Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine samo ubrzao proces.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vladimir Međak, Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2004, str. 11–34.

Jedinstveni evropski akt (JEA) usvojen je 1986. godine radi prilagođavanja promenama u Evropskoj zajednici nakon proširenja i da bi se pripremila osnova za završavanje projekta stvaranja jedinstvenog tržišta. Promene koje je doneo JEA pre svega su se odnosile na menjanje pravila o odlučivanju u Savetu ministara, od jednoglasnog prešlo se na odlučivanje kvalifikovanim većinom. Ove promene su omogućile Komisiji da izvrši reformu u pogledu sprovođenja regionalne politike, kao i u pogledu ciljeva koje je ova politika trebalo da ispuni. Najznačajnija promena odnosila se na ulogu Evropske komisije prilikom korišćenja sredstava iz EFRR-a jer su zemlje članice za trošenje sredstava sada morale da dobiju dozvolu od Komisije. Principi sprovođenja regionalne politike utvrđeni u Jedinstvenom evropskom aktu (JEA) primenjuju se i danas. Samit u Edinburgu, koji je održan u decembru 1992. godine, rezultirao je u značajnom povećanju Strukturnih fondova (40%), povećanju dostupnosti, redefinisaniu ciljeva regionalne politike i definisanju korisnika, a takođe je stvoren novi strukturni fond – Finansijski instrument za smernice u ribarstvu (FISR), kao i Kohezioni fond.<sup>18</sup>

Period budžetskog razdoblja od 2000. do 2006. godine obeležilo je, s jedne strane, najveće proširenje Evropske unije kada su 10 zemalja centralne i istočne Evrope, koje zajedno čine 28,3% ukupnog stanovništva Evropske unije, ušlo u Evropsku uniju. Kao posledica nižeg stepena ekonomske razvijenosti novih država članica potpuno je izmenjen geografski raspored bogatih i siromašnih regiona, udvostručio se broj stanovnika sa pravom na strukturnu pomoć sa velikim ali neefikasnim poljoprivrednim sektorom koji zapošljava oko 22% radne snage (u starim državama članicama taj procenat je oko 5%). Sve to je imalo veliki uticaj njihovog pridruženja na trenutno stanje politika Evropske unije, naročito u strukturnoj i zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Ovakvo stanje stvari zahtevalo je unutrašnje reforme: promene u institucijama i postupcima političkog odlučivanja i reforme u oblasti regionalne i zajedničke poljoprivredne politike. Predlog *Agenda 2000.* iz 1997. godine predstavlja odgovor na ove probleme, kao i finansijsku perspektivu Evropske unije za period od 2000. do 2006. godine i preporuke u vezi sa strategijom proširenja. Da bi se ostvarili ciljevi regionalne politike o proširenoj Evropskoj uniji i održao predviđeni budžetski limit, Komisija je smanjila broj ciljeva na tri i pooštrila kriterijume za dobijanje pomoći. Reformama iz 1999. godine utvrđena su tri prioriteta cilja za pružanje finansijske pomoći:

**Cilj 1** – podrška razvoju regijama koje zaostaju u razvoju čiji je GDP po glavi stanovnika niži od 75% proseka Evropske unije. U razdoblju od 2000. do 2006. godine ovim ciljem pokriveno je oko 50 regiona i oko 22% stanovništva Evropske unije, a pomoć se pruža iz sva četiri strukturna fonda. U odnosu na prethodni period broj stanovnika koji žive u oblastima izabranim za pomoć smanjen je sa 50% na 35%.

**Cilj 2** – podrška za privredne i socijalne reforme u područjima koja su suočena s različitim vrstama strukturnih problema, a najčešće je reč o regionima veličine NUTS 3, u kojima dolazi do promena u industrijskom sektoru ili sektoru pružanja usluga, do smanjivanja tradicionalnih aktivnosti u seoskim područjima, raznih problema razvoja u gradovima, kao i problema povezanih s ribarstvom. Pomoć se pruža iz EFRR-a i ESF-a.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

**Cilj 3** – podrška prilagođavanju i modernizaciji politika i sistema obrazovanja, stručnog usavršavanja i zapošljavanja. Ovaj cilj nije prioritetno vezan za određeno područje, pa se sredstva dodeljena u skladu s njim mogu koristiti horizontalno, a finansiraju se iz ESF-a.

Pored redefinisana ciljeva, utvrđena je „tranziciona pomoć“ za regione koji više neće primati strukturnu pomoć kako bi se ublažili negativni efekti izazvani ovim promjenama, pooštrena je kontrola nad sprovođenjem ove politike od strane država članica, nastavljeno je sa finansiranjem iz Kohezionog fonda, s tim što je 2003. godine napravljena revizija ispunjenja uslova zemalja potrebnih za primanje ove pomoći. S ciljem da pruži podršku u procesu rekonstrukcije i modernizacije ovih zemalja, kao i da pomogne u usklađivanju njihovih standarda sa standardima Evropske unije, stvoreni su sledeći novi instrumenti kao podrška u procesu pristupanja država kandidata Evropskoj uniji: za izgradnju institucija i infrastrukture PHARE (*Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe*), za poljoprivredu SAPARD (*Community Framework for Supporting Sustainable Agricultural and Rural Development*) i za strukturnu pomoć ISPA (*Instrument for Structural Policy for Pre-Accession*).

U periodu od 2000. do 2006. godine ukupna sredstva namenjena Strukturnim fondovima iznosila su 213 milijardi evra, za Kohezioni fond u istom razdoblju predviđeno je 18 milijardi evra, za pretpristupnu pomoć (PHARE, ISPA i SAPARD) 21,8 milijardi evra, a za pomoć novim državama članicama posle pristupanja (1. maja 2004. godine) oko 40 milijardi evra. Deo Strukturnih fondova Evropska komisija je koristila za tzv. Inicijative Zajednice (engl. *Community Initiatives*), programe koji su namenjeni sprovođenju politika Zajednice i rešavanju specifičnih razvojnih problema. U razdoblju od 2000. do 2006. godine Evropska komisija sprovođila je sledeće Inicijative Zajednice: a) INTERREG III (prekogranična, transnacionalna i međuregionalna suradnja), LEADER + (razvoj ruralnih sredina), EQUAL (mere za uklanjanje diskriminacije, kao i za jednakost polova i ljudi na radnom mestu) i URBAN II (ekonomsko i socijalno oživljavanje urbanih sredina). Za Inicijative Zajednice u razdoblju od 2000. do 2006. godine bilo je odobreno 5,35% ukupnog budžeta Strukturnih fondova.

### 4.3. Regionalna politika Evropske unije u periodu 2007–2013. godine

Novi budžetski period od 2007. do 2013. godine doneo je određene promene u regionalnoj politici Evropske unije. Imajući u vidu da su proširenjem 2004. i 2007. godine u članstvo Evropske unije pristupile siromašnije i manje razvijene zemlje, koje je potrebno što pre integrisati u zajedničko tržište, povećan je iznos finansijskih sredstva namenjen sprovođenju kohezivne politike. U navedenom periodu biće izdvojeno 308 milijardi evra (iskazano u cenama iz 2004. godine). Povećan iznos sredstava namenjenih kohezivnoj politici odražava veličinu socioekonomskih razlika u Evropskoj uniji, ali i politički značaj „kohezije“ za projekat ujedinjene Evrope. Usmeravanje dodatnih sredstava iz budžeta Evropske unije predstavlja način da se sva područja i stanovništvo Evropske unije osnaže za mogućnost korišćenja svih prednosti zajedničkog tržišta robe, kapitala, radne snage i usluga.

Zemlja	BDP per capita	Cilj konvergencija		UKUPNO EU FONDOVI ZA REGIONALNI RAZVOJ			
		Milioni EUR	Per capita u regionima koji koriste sredstva (EUR)	Milioni EUR	Per capita u zemljama korisnicima sredstva (EUR)	Udeo alociranih fondova EU u GDP zemlje u %	Udeo u ukupnim sredstvima za regionalni razvoj u %
Bugarska	7,913	5,888	753	6,047	768	3,15	2.0
Rumunija	7,933	16,912	778	17,316	795	3,00	5.6
Letonija	11,180	4,010	1,725	4,090	1,749	3,52	1.3
Poljska	11,482	59,048	1,546	59,698	1,562	3,43	19.4
Litvanija	11,914	5,999	1,737	6,096	1,757	3,42	2.0
Slovačka	13,563	9,663	1,796	10,264	1,904	3,30	3.3
Estonija	14,093	3,011	2,221	3,058	2,247	3,31	1.0
Mađarska	14,393	20,243	1,998	22,451	2,210	3,22	7.3
Portugal	16,891	18,316	1,750	19,147	1,847	1,82	6.2
Češka R.	17,156	22,979	2,252	23,698	2,323	3,25	7.7
Malta	17,330	747	1,878	761	1,922	2,35	0.2
Slovenija	19,462	3,646	1,827	3,739	1,874	1,70	1.2
Kipar	20,753	193	265	580	812	0,56	0.2
Grčka	21,589	17,447	1,585	18,217	1,658	1,34	5.9
Španija	23,069	23,411	1,566	31,536	778	0,49	10.2
Italija	23,474	19,255	1,112	25,647	449	0,25	8.3
Nemačka	25,797	14,323	933	23,449	284	0,14	7.6
Francuska	25,077	2,838	1,623	12,736	208	0,10	4.1
Finska	25,774	0	0	1,533	295	0,13	0.5
V. Britanija	26,715	2,594	949	9,468	160	0,07	3.1
Belgija	27,135	579	452	2,020	195	0,09	0.7
Švedska	27,721	0	0	1,682	188	0,08	0.5
Danska	28,375	0	0	545	101	0,04	0.2
Austrija	28,852	159	568	1,301	161	0,07	0.4
Holandija	29,374	0	0	1,697	105	0,05	0.6
Irska	32,197	0	0	815	207	0,06	0.3
Luksemburg	59,202	0	0	58	130	0,02	0.0
EU–27				308,041			100.0
EU12: Nove zemlje članice				158,190			51.4
EU15: Zemlje članice pre 2004.				149,851			48.6

Tabela 8: Alokacija fondova EU za regionalni razvoj<sup>19</sup> (u EUR 2004. PPP)

<sup>19</sup> Izvor: Evropska komisija, The Growth and Jobs Strategy and Reform of EU Cohesion Policy, 2006.

Na osnovu istraživanja uticaja Strukturnih fondova na privrede novih zemalja članica, koje je sprovela Evropska komisija, došlo se do podataka da će nove zemlje članice u 2015. godini dostići za 5,1% veći rast društvenog bruto proizvoda, što će biti direktna posledica korišćenja dodeljenih fondova Evropske unije. Važno je napomenuti da se pretpostavlja da zemlje članice u potpunosti iskoriste dodeljena sredstva.

Godine	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2020.
Rast GDP (rast u % kao posledica korišćenja EU fondova)	0.59	0.92	1.43	1.79	2.23	2.57	3.07	4.22	5.10	4.31

Tabela 9: Procena uticaja Strukturnih fondova i Kohezionog fonda Evropske unije za period 2007–2013. na rast GDP-a u novim zemljama članicama <sup>20</sup>

Što se tiče ciljeva i prioriteta kohezione politike u novom razdoblju, važno je istaći da je odabran pristup više strateškog karaktera u odnosu na prethodni budžetski period. Trend pomeranja fokusa kohezione politike sa naglaska na postizanju ujednačenog razvoja u Evropskoj uniji ka jačanju globalne konkurentnosti evropske privrede izražen je i u poslednjoj reformi kohezione politike iz 2007. godine. Sada postoji jasna veza između kohezione politike i strategija iz Lisabona i Geteborga koje imaju za cilj da Evropska unija postane najdinamičnija i najkonkurentnija ekonomija na svetu poštujući principe održivog razvoja. Stoga je sada veći naglasak na oblastima istraživanja i razvoja, inovaciji, usklađenosti obuke s potrebama tržišta rada, informatičkoj infrastrukturi, saradnji s privatnim sektorom u sufinansiranju i pripremi projekata, održivosti, sprečavanju prirodnih i tehnoloških rizika itd. Došlo je i do racionalizacije instrumenata kohezione politike i nastavljena je njihova dalja koncentracija. Broj fondova je smanjen na tri (ERDF, ESF i Kohezioni fond), postavljena su tri cilja, ukinute su inicijative Zajednice i naglasak je stavljen na manje razvijene regione, tako da će 78,5% raspoloživih resursa biti usmereno na manje razvijene regione.

#### 4.4. Ciljevi i instrumenti kohezione politike u periodu 2007–2013. godine

U novom budžetskom periodu, s ciljem sprovođenja kohezione politike, biće korišćeni sledeći Strukturni fondovi: Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF) i Kohezioni fond. Ovi fondovi doprinose ostvarenju tri ključna cilja reformisane kohezione politike: konvergenciji, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju, i evropskoj teritorijalnoj saradnji.

**Konvergencija** označava nastojanje da se promovišu uslovi za povećanje rasta i faktori koji vode ka stvarnoj konvergenciji najmanje razvijenih zemalja članica i regiona. Među 27 zemalja

<sup>20</sup> Izvor: Jan in 't Veld, *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*, European Commission, DG ECFIN Economic and Financial Affairs, B-1049, Brussels, Belgium, 2007.

članica Evropske unije ovaj cilj se odnosi na 84 regiona u 17 zemalja. Ukupan broj stanovnika u ovim regionima je 154 miliona, a BDP po glavi stanovnika manji je od 75% proseka Zajednice. Ovim ciljem takođe je obuhvaćeno, u fazi postepenog povlačenja, još 16 regiona sa ukupno 16,4 miliona stanovnika i sa BDP malo iznad definisanog praga, zbog statističkog efekta uvećanja Evropske unije.

Suma koja je na raspolaganju za ostvarenje cilja konvergencije iznosi 282,8 milijardi evra, što predstavlja 81,5% ukupnih sredstava namenjenih regionalnoj politici. Od ovog iznosa regionima je za konvergenciju namenjeno 199,3 milijardi evra, 14 milijardi evra regionima u fazi postepenog povlačenja, a 69,5 milijardi evra Kohezionom fondu koji koristi 15 zemalja članica.

**Regionalna konkurentnost i zapošljavanje** doprinose jačanju konkurentnosti, atraktivnosti i zapošljavanja, i to iz dva aspekta. Prvo, razvojni programi pomažu regionima da predvide i promovišu ekonomsku promenu kroz inovaciju i promociju društva znanja, preduzetništva, zaštite životne sredine i poboljšanje njihove dostupnosti. Drugo, više kvalitetnijih poslova biće podržano prilagođavanjem radne snage i investiranjem u ljudske resurse. Kriterijume za dobijanje pomoći namenjene ostvarenju ovog cilja ispunjava 168 regiona, sa ukupno 314 miliona stanovnika. U okviru ovog broja, 13 regiona, sa 19 miliona stanovnika, nalazi se u fazi postepenog povlačenja i njima su namenjene specifične alokacije sredstava zbog njihovog ranijeg statusa regiona u okviru cilja 1. Ovi regioni nalaze se u 19 zemalja članica. Za ostvarenje cilja regionalne konkurentnosti i zapošljavanja namenjeno je ukupno 55 milijardi evra, odnosno nešto manje od 16%, od čega 11,4 milijardi evra za regione u fazi postepenog prestanka korišćenja ovih sredstava. Raniji programi, Urban II i Equal, sada su integrisani u ciljeve konvergencije i regionalne konkurentnosti i zapošljavanja.

**Evropska teritorijalna saradnja** namenjena je jačanju prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, zatim jačanju transnacionalne saradnje usmerene na integrisani teritorijalni razvoj, kao i jačanju interregionalne saradnje i razmeni iskustava. Populacija koja živi u pograničnim regionima broji 181,7 miliona stanovnika (37,5% ukupnog broja stanovnika u Evropskoj uniji). Svi region i stanovnici Evropske unije obuhvaćeni su jednim od trinaest postojećih područja transnacionalne saradnje. Ukupno 8,7 milijardi evra (2,44% ukupnog iznosa) koliko je namenjeno ostvarenju ovog cilja, raspoređeno je na sledeći način:

- 6,44 milijardi evra za prekogranične programe,
- 1,83 milijardi evra za transnacionalne programe, i
- 445 miliona evra za interregionalnu saradnju.

Ostvarenje ovog cilja zasniva se na iskustvima ranije inicijative Zajednice pod nazivom INTERREG.

CILJEVI I INSTRUMENTI	TERITORIJA	PRIORITETI	FINANSIJSKA ALOKACIJA
Konvergencija 81,54% (282,8 mlrd. EUR)			
Nacionalni i regionalni programi (ERDF, ESF)	Regioni sa per capita GDP < 75% proseka EU-27 (84 regiona u EU)	Inovacije Zaštita životne sredine	199,3 mlrd. EUR
	Regioni sa per capita GDP < 75% proseka EU-15 i > 75% EU-27 (16 regiona u EU)	Dostupnost saobraćajnica Infrastruktura Ljudski resursi Administrativni kapaciteti	14 mlrd. EUR
Kohezioni fond	Države članice sa per capita GNI < 90% proseka Zajednice (Sve nove zemlje članice, Portugal, Grčka i Španija)	Transportne mreže (TEN-T) Održivi transport Životna sredina Obnovljivi izvori energije	69,5 mlrd. EUR
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje 15,95% (55 mlrd. EUR)			
Regionalni programi (ERDF) i nacionalni programi (ESF)	Regioni NUTS 1 i NUTS 2 koje definišu zemlje članice	Inovacije Zaštita životne sredine Dostupnost saobraćajnica Evropska strategija zapošljavanja	43,6 mlrd. EUR
	Regioni u fazi postepenog prestanka korišćenja sredstava u okviru Cilja 1 u periodu 2000. i 2006. i koji nisu pokriveni ciljem konvergencije u periodu 2007-2013. (13 regiona u EU)		11,4 mlrd. EUR
Evropska teritorijalna saradnja 2,52% (8,7 mlrd. EUR)			
Programi prekogranične i transnacionalne saradnje (ERDF)	Pogranični regioni i veliki transnacionalni regioni (NUTS 3 regioni)	Inovacije Zaštita životne sredine Dostupnost saobraćajnica Kultura i obrazovanje	6,44 mlrd. EUR za prekogranične programe, 1,83 mlrd. za transnacionalne programe 445 mil. EUR za interregionalnu saradnju

Tabela 10: Ciljevi i instrumenti regionalne politike EU u periodu 2007–2013. godine<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Izvor: Evropska komisija: *DG REGIO*.



## 4.5. Principi regionalne politike Evropske unije

Kao što je već pomenuto, reformom iz 1988. godine uvedena su četiri načela regionalne politike Evropske unije, koja su se odnosila na kriterijume za dodeljivanje Strukturnih fondova. Uz pomoć ovih načela, Komisija je želela da pomogne dalji razvoj zajedničke politike i za sebe stvori autonomnu ulogu u okviru regionalne politike. To su načela.<sup>22</sup>

- Programiranja;
- Koncentracije;
- Dodavanja;
- Partnerstva.

*Načelo programiranja* podrazumeva promenu dotadašnje prakse: umesto da se sredstvima zajedničkih fondova finansiraju pojednačni projekti država članica, neophodno je da se sredstva koriste za realizaciju dugoročno planiranih programa s ciljem ostvarenja prioriteta regionalne politike. Ovi programi podrazumevali su pripremu višegodišnjih planova uz konsultacije sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima o razvojnim prioritetima njihovog regiona, ali i pojedinačnih država. Kroz višegodišnje programe analizirana je aktuelna situacija u regionu, identifikovani su glavni razvojni ciljevi i strategije da se oni postignu, kao i procene o visini sredstava i fondu iz kojeg će se finansirati navedeni programi. Kada se jednom usvoji, program prate komiteti za praćenje na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Nakon reforme 1993. godine, zbog učestalih zahteva za pojednostavljivanjem postupaka, Komisija je bila prisiljena da dodeljuje sve veću ulogu vladama zemalja članica kada je reč programiranju i svakodnevnom sprovođenju. Ako je srednjoročne programe pokretala Zajednica, na osnovu smernica Komisije, to se nazivalo Inicijativa Zajednice (ili Komunitarna inicijativa), koja je mogla da se finansira iz različitih fondova. Inicijative Zajednice bile su namenjene rešavanju problema koji su bili zajednički za određene kategorije regiona, problemima koji su bili vezani za implementaciju politika Unije i koji su uticali na socioekonomsku situaciju u više regiona ili su Inicijative imale zadatak da promovišu primenu politike Unije na regionalnom nivou. Imajući u vidu da je kontrolu nad sprovođenjem inicijative i nad trošenjem sredstava imala Evropska komisija, načelo programiranja je uspešno promovisano.

*Načelo koncentracije* podrazumevalo je uvođenje ekonomskih i geografskih kriterijuma za sticanje prava na pomoć iz Strukturnih fondova, jer se tokom godina implementacije zajedničke regionalne politike došlo do zaključka da je neophodno finansirati manji broj programa koji su veći po obimu i po visini finansijskih sredstava. Uslov za to je da se države prilikom pregovora o Strukturnim fondovima vode razlozima ispravljanja regionalnih razlika na nivou Zajednice, a ne svojim uskim nacionalnim interesima. Ovo načelo je unapređeno uvođenjem Kohezionog fonda 1994. godine i dodatno pooštreno reformom 1999. godine (Agenda 2000), smanjenjem procenta stanovnika iz tih regiona koji imaju pravo na pomoć i smanjenjem broja ciljeva finansiranih iz Strukturnih fondova.

<sup>22</sup> Vladimir Međak, Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2004, str. 19–28.

*Načelo dodavanja* uvedeno je kako bi se nacionalne vlade sprečile da Strukturne fondove koriste kao zamenu za nacionalne fondove, već samo kao dodatak na postojeća nacionalna sredstva koja bi i inače bila izdvojena za pomoć nerazvijenim regionima. Drugim rečima, fondovi Zajednice nisu osnovani da bi zamenili nacionalne fondove namenjene razvoju već da bi pomogli njihovo integrisanje. Da bi se obezbedila primena ovog principa, od vlada zemalja članica zahtevalo se da Evropskoj komisiji pokažu poštovanje načela dodavanja kada podnose svoje dokumente o planiranju upotrebe fondova Evropske unije. Komisija je imala pravo da ne isplati sredstva ako se vlada nije pridržavala svojih obaveza da poštuje načelo dodavanja. Uvođenje Kohezionog fonda 1994. godine, koji je trebalo da služi kao pomoć zemljama članicama u dostizanju strogih kriterijuma ulaska u Evropsku monetarnu uniju, dovelo je do podrivanja ovog načela. Razlog za to je bila odluka da se i nakon što su ove zemlje ispunile uslove konvergencije nastavi sa korišćenjem sredstava iz Kohezionog fonda, čime su praktično zamenjena nacionalna finansijska sredstva.

*Načelo partnerstva* podrazumeva veće angažovanje svih nivoa vlasti, od Zajednice do lokalne samouprave kako bi se povećala efikasnost upotrebe dodeljenih fondova, kao i da bi mogli da se uvažavaju posebni interesi i lokalne i regionalne specifičnosti prilikom dodeljivanja sredstava. Pored efikasnosti regionalne politike, drugi cilj je bio uključivanje interesa pojedinačnih regiona u proces implementacije fondova koji su osnovani da služe njihovom ekonomskom razvoju. Na taj način dodatno je ojačana uloga regiona u nacionalnim okvirima, što je išlo naruku Komisiji koja je nastojala da oslabi uticaj država članica u dodeli fondova Zajednice tako što će se istovremeno direktno raditi i sa državnim i sa regionalnim nivoima vlasti. Komisija je na taj način nastojala da iskoristi mogućnost da u direktnoj saradnji sa regionalnim i lokalnim vlastima evropsku regionalnu politiku učini politikom Zajednice.

Načelo partnerstva umnogome je pomagalo regionalnim i lokalnim vlastima da se više aktiviraju u lobiranju za svoje interese. S tim ciljem regioni su se organizovali u različite regionalne asocijacije, osnivali svoja predstavništva u Briselu i razvijali mrežu kontakata među sobom. Pored toga, primena načela partnerstva promovisala je ideju „Evrope regiona“ i novi stil upravljanja na više nivoa. Reforma iz 1988. primorala je neke unitarne države kao što su Švedska, Irska i Grčka da kreiraju regionalne strukture s ciljem dobijanja novca iz fondova. Veoma važan faktor u sprovođenju principa partnerstva predstavlja stepen decentralizacije koji je prethodno postignut u određenoj zemlji.

Pored navedenih principa sa promenom ciljeva i instrumenata u novoj finansijskoj perspektivi, uvedeni su i novi principi sprovođenja regionalne politike. Jedan od tih principa jeste i princip proporcionalnosti, po kojem ukupan iznos administrativnih troškova namenjen sprovođenju, kontroli i monitoringu projekata mora da bude proporcionalan ukupnoj vrednosti projekata.

Sledeći princip, koji takođe reguliše implementaciju Strukturnih fondova i Kohezionog fonda, jeste princip kofinansiranja. Ovaj princip povezan je sa već opisanim principom dodavanja i podrazumeva da zemlje članice Evropske unije kofinansiraju, iz sopstvenih ili iz izvora privatnih investitora, u određenom procentu od 15% do 50% vrednosti projekta finansiranog od strane Strukturnih i Kohezionog fonda.

## 4.6. Sprovođenje regionalne politike Evropske unije

Tokom istorijskog razvoja regionalne politike Evropske unije, nakon nekoliko reformi zajedničke politike, ključnu ulogu u sprovođenju regionalne politike zauzela je Evropska komisija. Evropska komisija odobrava strateške programe, prati njihovo sprovođenje, učestvuje u izradi programskih dokumenata, kontroliše sprovođenje i način korišćenja odobrenih sredstava. Evropska komisija zastupa interese Evropske unije kao celine i svih njenih građana. Osim što je inicijator i predlagач raspodele sredstava u okviru programskih šestogodišnjih razdoblja, Komisija odobrava i pojedinačne programe finansiranja definisane od strane država članica, u skladu sa sredstvima predviđenim u uredbama Saveta ministara. Komisija priprema predlog nakon konsultacija sa zemljama članicama o Strateškim smernicama zajednice o koheziji (*Community Strategic Guidelines on Cohesion*, CSG). To je stub politike koji daje stratešku dimenziju. Smernice garantuju da zemlje članice prilagode svoje programiranje u skladu sa prioritetima Unije kako bi podstakli inovacije i preduzetništvo, rast privrede zasnovane na znanju i stvorili veći broj kvalitetnijih radnih mesta. Svake tri godine Komisija donosi izveštaj o sprovođenju, tzv. Kohezioni izveštaj, a fondovima za finansiranje sprovođenja regionalne politike upravljaju njeni specijalizovani direktorati (Opšti direktorat za regionalnu politiku, Opšti direktorat za zapošljavanje i socijalna pitanja).

Telo koje donosi najvažnije odluke u vezi sa regionalnom politikom jeste Savet ministara Evropske unije, koje jednoglasnom odlukom, na predlog Evropske komisije, nakon pristanka Evropskog parlamenta i nakon traženja mišljenja Ekonomskog komiteta, Socijalnog komiteta i Komiteta regiona, utvrđuje ukupna sredstva za šestogodišnje razdoblje, zadatke, ciljeve i način rada fondova za dodelu pomoći, te pravila koja se na njih primenjuju. Savet ministara Evropske unije, uz sastanke Evropskog saveta, predstavlja najvažnije mesto gde se vode pregovori između predstavnika država članica, koji nastoje da zaštite interese svojih regiona. Prema odredbama Ugovora iz Nice, odluke koje se odnose na kohezionu politiku Savet ministara donosi kvalifikovanom većinom glasova.

Evropski parlament je tokom razvoja zajedničke regionalne politike takode imao različite uloge prilikom definisanja i implementacije zajedničke regionalne politike. Prva značajna promena u vezi sa ulogom Evropskog parlamenta došla je sa Jedinstvenim evropskim aktom, koji je kao novinu uveo proceduru saradnje Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije u slučajevima kada se usvajaju pravila implementacije koja se primenjuju za Strukturne fondove. Usvajanjem Ugovora iz Mاستrihta uvedena je procedura pristanka prilikom donošenja okvirnih regulativa koje se odnose na Strukturne fondove. Ugovor iz Amsterdama uveo je proceduru saodlučivanja u slučajevima kada se donose odluke u vezi sa pravilima implementacije Strukturnih fondova. Prema okvirnom sporazumu Evropske komisije i Evropskog parlamenta, Komisija ima obavezu da redovno izveštava Evropski parlament o pitanjima vezanim za sprovođenje kohezione politike Evropske unije. Evropski parlament učestvuje u postupku donošenja odluka i odobrava zadatke, ciljeve i organizaciju Strukturnih fondova, te način sprovođenja tih odluka, i dostavlja svoje mišljenje na predloge Komisije u vezi sa Inicijativama Zajednice.

Evropski parlament svoje obaveze izvršava kroz rad parlamentarnog Odbora za regionalni razvoj koji ima nadležnosti u vezi sa:

- (a) Evropskim fondom za regionalni razvoj (EFRR), Kohezionim fondom i ostalim instrumentima regionalne politike Evropske unije;
- (b) procenom uticaja ostalih politika Evropske unije na socijalnu i ekonomsku koheziju;
- (c) koordinacijom strukturnih instrumenata Evropske unije;
- (d) udaljenim regionima i ostrvima, kao i transnacionalnom i međuregionalnom saradnjom;
- (e) odnosima sa Komitetom regiona, organizacijama za međuregionalnu saradnju i lokalnih i regionalnih vlasti.

Komitet regiona, Ekonomski i Socijalni komitet imaju savetodavnu ulogu u postupku donošenja odluka na području regionalne politike i smanjivanja razlika u nivou privrednog razvoja između regiona zemalja članica. Veće i Komisija savetuju se sa Komitetom regiona o pitanjima: obrazovanja i politike mladih, kulture, javnog zdravstva, transevropskih mreža za transport, telekomunikacija i energetike, zapošljavanja, socijalne politike i zaštite životne sredine. Iako je njihova uloga konsultativnog karaktera i njihovo mišljenje ne mora biti uvaženo pri konačnom donošenju neke odluke, ova dva komiteta moraju biti konsultovana prilikom definisanja regionalne politike Evropske unije. Iskustvo je pokazalo da iako imaju konsultativni karakter, mišljenje ova dva komiteta Revizorskom sudu su često služila kao argument prilikom ocenjivanja korišćenja sredstava regionalne i strukturne politike.

Nacionalne strukture, odnosno državna, regionalna i lokalna upravna tela imaju veliku ulogu pri izradi regionalnih razvojnih planova i glavni su nosioci sprovođenja programa i projekata koji se sufinansiraju iz zajedničkog budžeta Evropske unije. Svaka zemlja članica priprema Nacionalni strateški referentni okvir (*National Strategic Reference Framework*, NSRF), koji je usklađen sa Strateškim smernicama zajednice i koji služi kao osnova za pregovore sa Evropskom komisijom. Pravila o sprovođenju regionalne politike Evropske unije ističu da, nakon usvajanja strateških smernica, zemlja članica ima na raspolaganju pet meseci za slanje svog NSRF-a Evropskoj komisiji. Taj dokument definiše strategiju koju je odabrala zemlja članica i predlaže popis operativnih programa koji će se sprovesti u datom budžetskom razdoblju. Nakon prijema NSRF-a Komisija ima na raspolaganju tri meseca za komentare i traženje dodatnih informacija od zemlje članice. Posle isteka tog perioda Komisija odobrava sprovođenje NSRF-a, kao i sve operativne programe (OP) koji ga čine. Prilikom kreiranja programa i upravljanja operativnim programima, značajnu ulogu imaju ekonomski i socijalni partneri, kao i organizacije civilnog društva. Pošto je Evropska komisija donela odluku o operativnim programima, zemlje članice i njihovi regioni imaju zadatak da sprovode programe i tom prilikom se biraju projekti, prati se njihova implementacija i na kraju se obavljaju evaluacija i ocenjivanje tih projekata. Navedene aktivnosti sprovode se kroz takozvana upravljačka tela (*Management Authorities*, MA), koja se osnivaju u svakoj državi i/ili svakom regionu.

## 4.7. Instrumenti regionalne politike Evropske unije

Pored subvencionisanih zajmova Evropske investicione banke (EIB) za sprovođenje kohezi- one politike Evropske unije, koriste se bespovratna sredstva iz tzv. Strukturnih i Kohezionog fonda Evropske unije. Strukturni fondovi i Kohezioni fond jesu na raspolaganju zemljama članicama Evropske unije koje imaju potrebe za dodatnim ulaganjima u ujednačen i održiv privredni i društveni razvoj. Opštom uredbom 1083/2006 definisana su zajednička načela, pravila i standardi za implementaciju instrumenata kohezi- one politike u periodu 2007–2013. godine – Evropski fond za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*, ERDF), Evropski socijalni fond (*European Social Fund*, ESF) i Kohezioni fond (*Cohesion Fund*). Na os- novu načela podeljenog upravljanja između Unije, zemalja članica i regiona, ta uredba uređuje proces programiranja, zasnovanog na Strateškim smernicama Zajednice za koheziju i prateće dokumente, kao i na zajedničke standarde za upravljanje finansijama, nadzor i evaluaciju. Re- formisan sistem sprovođenja kohezi- one politike pružaće jednostavniji, proporcionalan i de- centralizovan sistem upravljanja Strukturnim fondovima i Kohezionim fondom.

### 4.7.1. Evropski socijalni fond

Evropski socijalni fond (ESF) predstavlja glavni finansijski instrument Evropske unije za os- tvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Fond je osnovan još 1958. godine s ciljem pružanja podrške evropskim regijama koje su pogođene visokom stopom nezaposlenosti. In- tervencije koje je moguće finansirati iz ESF-a jesu:

- Podsticanje ulaganja u ljudske resurse, unapređivanje veština radne snage kroz doživotno učenje, inovacije i preduzetništvo, informatičko društvo i usavršavanje veština upravljanja, profesionalno usmeravanje, obuka predavača u različitim stručnim područjima i sl.;

- Prilagodavanje promenama u privredi: produktivnija organizacija rada, unapređenje znan- ja i veština, zapošljavanje i obuka (restrukturiranje);

- Poboljšanje pristupa tržištu rada kroz modernizaciju i jačanje institucija, aktivnim merama zapošljavanja (na primer, samozapošljavanje), uključivanje žena i imigranata;

- Socijalna uključenost koja se odnosi na osetljive društvene grupe, njihovo zapošljavanje, relevantnu pomoć i usluge, kao i borba protiv svakog vida diskriminacije;

- Podrška radu službi za zapošljavanje i njihovo umrežavanje sa istraživačkim centrima, sprovođenje studija o potrebama za određenim profilom radne snage;

- Partnerstvom do reformi (dijalog i saradnja u procesu definisanja politika) za područja određena za Cilj 1; jačanje administrativne sposobnosti u državnoj upravi i javnom sek- toru u oblasti privrede, zapošljavanja, socijalne politike, zaštite životne sredine i pravosuđa; reforma nauke i obrazovanja; jačanje ljudskih potencijala u istraživanju i razvoju; mere doživotnog učenja.

#### 4.7.2. Evropski fond za regionalni razvoj

Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR) služi za smanjivanje razlika u razvoju pojedinih područja ili između određenih socijalnih grupa. Kao što je već rečeno, EFRR je započeo sa radom 1974. godine s ciljem unapređenja položaja nerazvijenih regiona. Intervencije koje je moguće finansirati iz regionalnog fonda jesu:

Infrastrukturni projekti ključni za privredni razvoj određenog područja, naročito oni povezani sa stvaranjem ili održavanjem transevropske putne mreže ili očuvanjem životne sredine, zatim ulaganja u sektor obrazovanja i zdravstvene zaštite, te lokalne razvojne inicijative, posebno one koje su usmerene na razvoj novih ili podršku postojećim malim i srednjim preduzećima;

Ulaganja u proizvodnju: podrška ulaganjima s ciljem povećanja ili modernizacije proizvodnje;

Jačanje privrednih potencijala: jačanje turističke ponude, atraktivnosti područja za ulaganje, informatičko društvo (pristup internetu, on-line usluge, mala i srednja preduzeća), konkurentnost (istraživanje i razvoj, klasteri i umrežavanje, preduzetništvo i inovacije za mala i srednja preduzeća).

#### 4.7.3. Kohezioni fond

Ugovor iz Matrihta postavio je kriterijume konvergencije koji moraju biti ispunjeni ako država članica želi da postane članica Evropske monetarne unije. Da bi se pomoglo siromašnijim zemljama Unije da ispune kriterijume konvergencije, osnovan je 1994. godine Kohezioni fond. Ovaj fond imao je za cilj da omogući svim državama članicama da u poslednjoj fazi uđu u Monetarnu uniju što je moguće brže, pomažući onima sa najvećim brojem problema da ih prevaziđu i samim tim ojačaju socijalnu koheziju u okviru Unije. Sa ovako definisanim ciljem, Kohezioni fond je mnogo drugačiji od Strukturnih fondova. Naime, dok se Strukturni fondovi bave problemima regionalnih razlika, restrukturiranjem industrije ili nezaposlenošću, iz sredstava Kohezionog fonda finansiraju se projekti kojima se unapređuje zaštita životne sredine i razvija saobraćajna infrastruktura određena kao sastavni deo transevropske transportne mreže. Na korišćenje sredstava Kohezionog fonda u iznosu od najviše 80–85% vrednosti projekata imaju pravo države članice čiji je bruto domaći proizvod ispod 90% proseka Evropske zajednice i koje primenjuju nacionalni program konvergencije prema ekonomskoj i monetarnoj uniji. Kohezioni fond otvoren je za Grčku, Portugal i Španiju, a nakon proširenja 2004. i 2007. godine i novim državama članicama Unije. Intervencije koje je moguće finansirati iz Kohezionog fonda jesu:

Transevropske transportne mreže (*Trans-European Transport Networks*, TEN-T),

Transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža) doprinosi održivom urbanom i javnom saobraćaju, u skladu sa životnom sredinom, interoperabilnosti transportnih mreža na teritoriji Evropske unije, i podstiče intermodalne transportne sisteme;

Izgradnja infrastrukture s ciljem preuzimanja standarda Evropske unije kada je reč o zaštiti životne sredine;

Efikasno korišćenje energije i korišćenje obnovljivih izvora energije.

Projekti koji se finansiraju iz Kohezionog fonda ne mogu istovremeno da koriste sredstva iz nekog drugog strukturnog fonda. Korišćenje sredstava iz Kohezionog fonda prati se na isti način kao i korišćenje sredstava iz drugih fondova, kroz prethodnu srednjoročnu i naknadnu kontrolu. Finansiranje se može zaustaviti u bilo kom trenutku ako država članica prekrši program konvergencije koji je pripremila u vreme prijavljivanja za dodelu sredstava iz Fonda. Bitno je napomenuti da je glavna razlika, u odnosu na Strukturne fondove, to što se sredstva iz Kohezionog fonda dodeljuju državama članicama, a ne regionima.

#### 4.7.4. *Ostali fondovi kohezije politike*

Važan deo kohezije politike jeste saradnja između Evropske komisije, Evropske investicione bankarske grupe i drugih međunarodnih finansijskih institucija. Ta saradnja ima nekoliko dimenzija:

Obezbeđivanje dodatnih zajmova za započinjanje biznisa i razvoj u regionima Evropske unije;

Doprinos specijalizovanih institucija poput Evropske investicione bankarske grupe i drugih međunarodnih finansijskih institucija finansijskoj i upravljačkoj ekspertizi;

Stvaranje snažnih podsticaja za uspešno sprovođenje kombinovanjem grantova i zajmova;

Obezbeđivanje dugoročne održivosti kroz obnavljajući karakter doprinosa Evropskog fonda za regionalni razvoj.

U svojoj Komunikaciji iz jula 2005. godine Komisija naglašava značaj veće podrške osnivanju preduzeća i mikropreduzeća kroz tehničku pomoć, grantove, zajmove, osnovna sredstva, „riziko“ kapital ili garancije, u saradnji sa Evropskom investicionom bankarskom grupom. Evaluacija i studije ukazale su na jasnu korelaciju između pristupa finansijskim sredstvima koji imaju mala i srednja preduzeća, s jedne strane, i ekonomskog rasta i konkurentnosti, s druge strane.

S tim u vezi, za programski period 2007–2013. pripremljene su tri inicijative:<sup>23</sup>

JASPERS, Zajednička podrška projektima u evropskim regionima;

JEREMIE, Zajednički evropski resursi za mikro, mala i srednja preduzeća;

JESSICA, Zajednička evropska podrška održivim investicijama u gradskim područjima.

Namena inicijative JASPERS jeste da se državi članici ponudi usluga za regione obuhvaćene ciljem konvergencije, tako da se pomogne priprema velikih projekata. Na ovaj način se povećavaju kvantitet, kvalitet i brzina kojom se projekti podnose na odobravanje. Inicijativa JASPERS podrazumeva partnerstvo između Evropske komisije (tj. GD-a – Generalnog direktorata za regionalnu politiku), Evropske investicione banke (EIB) i Evropske banke za obnovu i razvoj (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD) i nudi tehničku pomoć državi korisnici bez nadoknade. Osnovni cilj JASPERS-inicijative je da asistira u kompleksnom zadatku pripreme kvalitetnih projekata kako bi mogli brže da prođu kroz postupak odobravanja.

<sup>23</sup> *Upravljanje fondovima EU*, Evropski projektni centar, Beograd 2008.

Inicijativa JEREMIE odnosi se na promovisanje boljeg pristupa mikro, malih i srednjih preduzeća u regionima Evropske unije finansijskim sredstvima. Pokrenut je od strane EK, EIB i EIF na ministarskom sastanku u oktobru 2005. godine. Bolji pristup finansijskim sredstvima predstavlja prioritet obnovljene Lisabonske agende za rast i zapošljavanje, u pokušaju da se poveća raspoloživost kapitala za osnivanje i razvoj preduzeća.

JESSICA predstavlja inicijativu Evropske komisije, u saradnji sa Evropskom investicionom bankom i Bankom za razvoj Saveta Evrope, kojom se promovišu održive investicije, rast i zapošljavanje u urbanim područjima Evropske unije. Inicijativa JESSICA nudi upravljačkim telima programa Strukturnih fondova mogućnost da iskoriste prednosti spoljne ekspertize i da steknu bolji pristup zajmovima u svrhu promovisanja urbanog razvoja, uključujući i zajmove za stanogradnju u slučaju potrebe. Za korišćenje inicijative JESSICA potrebno je da upravljačko telo izdvoji resurse iz programa, dok dodatne zajmove ili osnovni kapital obezbeđuju EIB, druge finansijske institucije, privatne banke i investitori. Pošto se projekti ne finansiraju iz grantova, izdvajanja iz programa namenjena fondovima za urbani razvoj jesu revolving karaktera, tako da je obezbeđena održivost investicija.

#### 4.8. Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica (franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques, NUTS)

Pored finansijskih sredstava namenjenih za sprovođenje zajedničke regionalne politike neophodno je pomenuti i jedan veoma važan instrument za sprovođenje regionalne politike Evropske unije, a to je Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica, tzv. klasifikacija NUTS. Ovom klasifikacijom utvrđuju se ekonomsko-statističke teritorijalne jedinice u okviru država članica Evropske unije, koje predstavljaju ključne korisnike sredstava iz Evropskog fonda za regionalni razvoj prema unapred utvrđenim kriterijumima. Da bi se obezbedila jedinstvena i jednoobrazna regionalna statistika, Komisija je osnovala Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS), pomoću koje je svaka država članica podeljena u nekoliko teritorijalnih jedinica. Ova administrativna podela/nomenklatura postavlja objektivne kriterijume (broj stanovnika, veličina teritorije, BDP po glavi stanovnika), na osnovu kojih se određuje podobnost za dobijanje pomoći. Svaka država kandidat u obavezi je da uvede klasifikaciju NUTS kao preduslov za dobijanje strukturne pomoći.

U definisanju klasifikacije NUTS polazi se od postojećih administrativnih jedinica zemalja članica kao osnove za definisanje teritorijalnih jedinica NUTS-a. U tom smislu pod administrativnom jedinicom se podrazumeva geografsko područje koje ima administrativnu vlast da donosi administrativne ili političke odluke za dato područje, u skladu sa pravnim i institucionalnim okvirom države članice. Kako bi se omogućila odgovarajuća klasifikacija administrativnih jedinica u okviru države članice, definisani su kriterijumi, odnosno raspon broja stanovnika, za uspostavljanje jedinica različitog nivoa NUTS-a.



Nivo NUTS-a/broj stanovnika	Minimum	Maksimum
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Tabela 11: Standard NUTS-a: klasifikacija administrativnih jedinica prema broju stanovnika

U slučaju nepostojanja administrativnih teritorijalnih jedinica u zemljama članicama, koje zadovoljavaju kriterijume broja stanovnika, moguće je agregiranje manjih administrativnih jedinica na osnovu geografskih, socioekonomskih, istorijskih, kulturnih i prirodnih kriterijuma. Važno je istaći da je Republika Srbija, kao zemlja potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, preuzela obavezu uspostavljanja NUTS- klasifikacije u periodu od četiri godine od potpisivanja Sporazuma.

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Belgija	3	11	44
Bugarska	2	6	28
Češka Republika	1	8	14
Danska	1	5	11
Nemačka	16	39	429
Estonija	1	1	5
Republika Irska	1	2	8
Grčka	4	13	51
Španija	7	19	59
Francuska	9	26	100
Italija	5	21	107
Kipar	1	1	1
Litvanija	1	1	6
Letonija	1	1	10
Luksemburg	1	1	1
Mađarska	3	7	20
Malta	1	1	2
Holandija	4	12	40
Austrija	3	9	35
Poljska	6	16	66
Portugal	3	7	30
Rumunija	4	8	42
Slovenija	1	2	12
Slovačka	1	4	8
Finska	2	5	20
Švedska	3	8	21
Velika Britanija	12	37	133
UKUPNO EU–27	97	271	1303

Tabela 12: Broj NUTS-regiona po zemljama članicama EU<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Izvor: Eurostat.

## 4.9. Efekti zajedničke regionalne politike Evropske unije: stanje i trendovi

Efekte regionalne politike je po prirodi stvari teško evaluirati iz prostog razloga što je veoma komplikovano izolovati je od drugih izvora privrednog rasta i konvergencije i odrediti koji bi nivo razvoja privreda dostigla da nije bilo intervencije kroz instrumente regionalne politike. Poslednji izveštaj Evropske komisije o koheziji iz 2008. godine pokazuje da su u periodu 2000–2005. godine regioni koji su bili korisnici Strukturnih fondova u okviru prvog cilja kohezije politike (Konvergencija), zabeležili za 50% brži rast BDP-a po glavi stanovnika nego ostatak Evropske unije. Takođe, stopa nezaposlenosti je pala za tri procentna poena. Evidentne su i promene u privrednoj strukturi regiona, od tradicionalnih ka takozvanim sektorima budućnosti. Izveštaj pokazuje da u regionima koji su korisnici Strukturnih fondova u okviru prva dva cilja kohezije politike, sektori finansijskih i poslovnih usluga, trgovina, transport i komunikacije, sektor visoke tehnologije pokazuju veliki srednjoročni potencijal za rast. Inače, sektor visoke tehnologije označen je kao jedan od sektora u kojem Evropska unija drži konkurentsku prednost, uključuje proizvodnju električne i optičke opreme, avio i svemirske opreme, farmaciju i hiruršku opremu.

Izveštaj, međutim, skreće pažnju da je u narednom periodu neophodno usmeriti više investicija u inovacije, obrazovanje i stručno usavršavanje. Naime, u najrazvijenim regionima, udeo BDP-a koji odlazi na istraživanje i razvoj tri puta je veći nego u siromašnijim regionima Evropske unije, ali i 15% niži nego u SAD. Evropska unija takođe investira mnogo manji deo BDP-a u visoko obrazovanje: 1,2%, u poređenju sa 2,9% BDP-a u SAD.

Pored zvaničnih izveštaja Evropske komisije, postoje i brojne studije koje su pokušale da daju odgovor o efektivnosti i uticaju upotrebe Strukturnih fondova. Te studije su identifikovale nekoliko oblasti u kojima su Strukturni fondovi imali uticaja na razvoj regiona i zemalja članica Evropske unije.

Prvo, kada se govori o Strukturnim fondovima neizbežan je finansijski uticaj koji ovi fondovi imaju. Prema istraživanju Evropske komisije za budžetski period od 2000. do 2006. godine, na svaki evro, utrošen kroz zajedničku kohezionu politiku u regionima koji koriste sredstva u okviru Cilja 1, dodatno se izdvaja u proseku još 0,9 evra investicija iz drugih izvora. Takođe, u regionima koji koriste sredstva u okviru Cilja 2 (Konkurentnost regiona i zapošljavanje), na svaki evro investiran kroz kohezionu politiku Evropske unije izdavaju se u proseku još dodatna tri evra investicija.<sup>25</sup>

Na osnovu mogućnosti da koriste sredstva iz Strukturnih fondova Evropske unije, povećava se i sposobnost javnog sektora u tim regionima za saradnju s ostalim međunarodnim finansijskim institucijama i bankarskim sektorom što sa sobom povlači otvaranje dodatnih izvora investicija. Pored toga, korišćenje Strukturnih fondova stvara uslove da se uspostave dugoročni partnerski odnosi između privatnog i javnog sektora u formi javno-privatnog partnerstva, koji predstavlja dugoročan izvor finansiranja ostalih razvojnih projekata u regionu.

<sup>25</sup> Izvor: Evropska komisija, Peti izveštaj o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, jun 2008.

Drugi direktan uticaj Strukturnih fondova Evropske unije ogleda se u jačanju koncepta strateškog planiranja razvojnih politika i investicionih programa na nacionalnom nivou, ali i na nivou regiona. Javne investicije se moraju pažljivo identifikovati i planirati na svim nivoima vlasti, od centralnog do lokalnog nivoa. U tom smislu veoma je važno naglasiti da je kohezijska politika odigrala ključnu ulogu u svim evropskim regionima u strateškom planiranju prioriteta i njihovom sinergetskom povezivanju sa prioritetima na nacionalnom i nivou Evropske unije. Takođe, kohezijska politika Evropske unije odigrala je ključnu ulogu u promovisanju oblasti koje ranije nisu bili u fokusu regionalnih i nacionalnih politika. Kao posledica implementacije brojnih pilot-projekata, finansiranih kroz Strukturne fondove, nastale su i nacionalne i regionalne politike u oblasti istraživanja i razvoja novih tehnologija, inovacija i preduzetništva, aktivnih politika zapošljavanja i socijalne inkluzije. Na taj način kohezijska politika je obavezala regionalne i nacionalne vlasti da primene koncept sveobuhvatnog dugoročnog strateškog planiranja ekonomskog razvoja uključujući i višegodišnje budžetiranje.

Sledeći aspekt uticaja kohezijske politike Evropske unije ogleda se u tome što je implementacija Strukturnih fondova uticala na unapređenje upravljačkih kapaciteta administracije. Direktan uticaj Strukturnih fondova očituje se u poboljšanju kapaciteta za kreiranje i implementaciju javne politike, u povećavanju mogućnosti za stvaranje dugoročnih partnerstava, intenzivnijoj primeni koncepta evaluacije efekata politika i programa, kao i u transparentnosti u odlučivanju i razmeni pozitivnih iskustava. Svi ovi faktori nastali kao posledica implementacije kohezijske politike doveli su do toga da to postane ustaljena praksa domaće administracije i u drugim oblastima, i na taj način je faktički unapređeno upravljanje na svim nivoima. Takođe, osnivanje novih tela u okviru implementacije kohezijske politike, kao, na primer, regionalnih razvojnih agencija, imalo je ključnu ulogu u razvoju mnogih regiona Evropske unije.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, kohezijska politika ima i veliki uticaj na ujednačavanje kvaliteta života na celoj teritoriji Evropske unije. Uvažavajući sve specifičnosti brojnih regiona Evropske unije, princip partnerstva kohezijske politike Evropske unije, kao i pristup „odozgo nadole“ (*top-down*), imao je ključnu ulogu u pronalaženju najboljih koncepata razvoja. Pored toga, kohezijska politika imala je ključnu ulogu u stvaranju uslova za unapređenje prekogranične saradnje u Evropi i na taj način značajno doprinela da se razreše brojni razvojni problemi pograničnih regiona.

## 4.10. Budućnost kohezijske politike Evropske unije

Imajući u vidu odrednice Lisabonskog sporazuma, koji je u procesu ratifikacije u parlamentima zemalja članica Evropske unije, kohezijska politika će i dalje imati veliki značaj. Naime, Lisabonski sporazum u članu 3 predviđa takođe da će Unija *delovati s ciljem održivog razvoja Evrope baziranog na uravnoteženom ekonomskom rastu, kao i da će nastojati da promoviše ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između zemalja članica*. Lisabonski ugovor takođe ističe da je veoma važno da sve zemlje članice Evropske unije i svi regioni imaju koristi od ubrzanog razvoja, kao i da se što više ujednačavaju uslovi života na celoj teritoriji Evropske unije. S namerom postizanja navedenih ciljeva Evropska unija će nastaviti sa vođenjem

kohezione politike u okviru koje će se pre svega koristiti oprobani instrumenti u vidu Strukturnih fondova i Kohezionog fonda Evropske unije.

Što se tiče sadržaja kohezione politike Evropske unije, nakon 2013. godine u Evropskoj uniji je već započeta široka debata u kojoj je učešće uzele 17 zemalja članica (preko 80% stanovništva Evropske unije), regionalne i lokalne vlasti, predstavnici interesnih organizacija, civilnog društva, akademskih zajednica i dr. Sumirajući do sada iznete stavove navednih učesnika o kohezionoj politici Evropske unije i njenoj budućnosti posle 2013. godine, može se reći da je data široka i snažna podrška nastavku implementacije kohezione politike Evropske unije i u periodu posle 2013. godine. Takođe, uspostavljen je konsenzus da zajednička koheziono politika bude namenjena svim regionima Evropske unije, ali da akcenat i dalje bude na regionima koji u razvoju zaostaju za prosekom Evropske unije.

Učesnici debate su po pitanju prioriternih oblasti delovanja na prvom mestu istakli neophodnost delovanja po pitanju jačanja konkurentnosti evropskih regiona i Evropske unije u celini. Kako bi se navedeni prioritet realizovao, predlaže se da fokus kohezione politike bude na inovacijama, obrazovanju, podršci malim i srednjim preduzećima, izgradnji transevropske infrastrukturne mreže, kao i na borbi protiv klimatskih promena.

Važno je napomenuti da je četvrti izveštaj o koheziji iz maja 2007. godine identifikovao nekoliko ključnih izazova za evropske regione u budućnosti, među kojima se izdvajaju: globalizacija, demografske promene, klimatske promene i energetska zavisnost. Većina učesnika u debati o budućnosti kohezione politike smatra da su ovi izazovi predmet delovanja svih politika Evropske unije i da ne treba da budu fokus samo kohezione politike Evropske unije jer bi u tom slučaju ciljevi kohezione politike definisani u Ugovoru o osnivanju Evropske unije bili potisnuti u drugi plan.

Zatim, postignut je načelni konsenzus da se u periodu posle 2013. godine unapredi koordinacija između kohezione politike i ostalih sektorskih politika Evropske unije, kako bi se na najefikasniji način odgovorilo na već pomenute buduće izazove (globalizacija, demografske promene, klimatske promene i energetska zavisnost). Posebna je preporuka Komisiji da je neophodno obnavljanje i jačanje veze između kohezione politike i politike ruralnog razvoja.

Drugi segment kohezione politike u okviru kojeg su učesnici u debate postigli saglasnost tiče se pojednostavljenja sistema implementacije kohezione politike i većeg učešća lokalnih i regionalnih vlasti, posebno u sprovođenju mera koje se tiču zapošljavanja na lokalnom nivou. Pored toga, pokrenuto je i pitanje adekvatnog merenja nivoa razvijenosti regiona na osnovu čega se danas vrši alokacija finansijskih sredstava Strukturnih fondova. Predloženo je da se prilikom utvrđivanja nivoa razvijenosti regiona pored BDP-a po stanovniku uzmu u obzir i drugi pokazatelji razvoja i kvaliteta života. Pored toga, pokrenuto je i pitanje unapređenja NUTS-metodologije jer praksa pokazuje da pojedini evropski regioni, iako na istom NUTS-nivou, imaju različite karakteristike, kao, na primer, ukupan broj stanovnika i posledično različitu gustinu naseljenosti. Ovakvo stanje dovodi do iskrivljene slike o stvarnom nivou razvijenosti samog regiona NUTS-a i posledično do podbacivanja u pogledu optimalne alokacije sredstava iz Strukturnih fondova.

Na kraju, učesnici debate o budućnosti kohezione politike istakli su da teritorijalna, prekogranična, transnacionalna i međuregionalna saradnja predstavljaju najbolje primere kako zajednička kohezionna politika doprinosi zajedničkom razvoju, i preporučuju da se u narednom budžetskom periodu izdvoje veća finansijska sredstva u okviru Strukturnih fondova za unapređenje prekogranične teritorijalne saradnje. Na kraju, mora se naglasiti da ovi predlozi, iako daju obrise buduće kohezione politike Evropske unije, predstavljaju tek početak debate o kohezioj politici posle 2013. godine, koja će se intenzivirati u narednim godinama.

#### 4.11. Programi prekogranične saradnje

Teritorijalna saradnja u okviru Evropske zajednice prvi put je finansijski podržana od strane Evropske komisije 1989. godine kada je pokrenuto 14 pilot-projekata za koje je bio namenjen 21 milion ekija iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (EFRR). Ovi projekti bili su namenjeni rešavanju strukturnih problema u pograničnim oblastima. Na osnovu iskustava stečenih sprovođenjem ovih pilot-projekata, Komisija je 1990. godine pokrenula Inicijativu Zajednice pod nazivom INTERREG. Ova inicijativa osnovana je s ciljem da se pomogne pograničnim regionima na unutrašnjim i spoljnim granicama Unije kako bi prevazišli specifične razvojne probleme koji su bili rezultat njihove relativne izolacije unutar nacionalnih ekonomija i Unije u celini. Podsticanje prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje s ciljem ravnomernog, uravnoteženog i održivog razvoja Zajednice bio je prioritet INTERREG-a, a pogotovo je naglašeno jačanje kohezije među postojećim državama članicama i unapređivanje mogućnosti saradnje sa trećim državama koje su se našle na spoljnim granicama Unije.

Razvoj INTERREG-a tekao je kroz nekoliko faza: INTERREG I bio je aktuelan u periodu 1990–1994. godine, kada je sproveden 31 operativni program i utrošeno 1,082 milijarde ekija; INTERREG II, koji se sprovodio u periodu 1994–1999. godine, bio je podeljen na tri oblasti – INTERREG II A je u stvari bio nastavak INTERREG-a namenjen prekograničnoj saradnji, INTERREG II B odnosio se na finansiranje aktivnosti za uspostavljanje energetske mreže, dok je INTERREG II C bio namenjen saradnji u oblasti prostornog planiranja, pogotovo upravljanja vodama. Ukupna sredstva namenjena drugoj fazi INTERREG-a iznosila su 3,5 milijarde ekija, a implementirano je 59 operativnih programa.

Program INTERREG III sprovodio se u periodu između 2000. i 2006. godine i takođe je bio podeljen na tri oblasti: INTERREG III A ostao je posvećen prekograničnoj saradnji između dve ili više država (spроведено 53 programa) s tim što je postao važan deo politike proširenja jer je INTERREG III predstavljao kanal za učešće zemalja kandidata za članstvo u programima prekogranične saradnje, INTERREG III B bavio se transnacionalnom saradnjom s ciljem podsticanja veza između većih grupa evropskih regiona i INTERREG III C koji je bio namenjen međuregionalnoj saradnji svih država članica Evropske unije radi unapređivanja regionalnih razvojnih politika kroz razmenu iskustava putem transevropskih mreža. Ukupna finansijska sredstva utrošena u trećoj fazi sprovođenja INTERREG-inicijative iznosila su oko pet milijardi evra.

Kao što je već rečeno, u novom budžetskom periodu od 2007. do 2013. godine, jedan od prioriteta Kohezivne politike Evropske unije jeste Evropska teritorijalna saradnja (INTERREG IV) i u planu je da se sprovede oko 70 programa. Neke od oblasti saradnje predviđene odeljkom INTERREG IV A (prekogranična saradnja) u okviru Inicijative jesu:

- podsticanje preduzetništva i razvoja malih i srednjih preduzeća, turizma, kulture i prekogranične trgovine;
- unapređenje zajedničkog upravljanja prirodnim resursima;
- podrška uspostavljanju veza između urbanih i ruralnih oblasti;
- unapređenje transportnih i komunikacionih mreža;
- razvoj zajedničke infrastrukture;
- poboljšavanje mogućnosti za zapošljavanje.

U novom budžetskom periodu između 2007. i 2013. godine osmišljen je i novi zakonski instrument koji treba da olakša i promoviše prekograničnu, transnacionalnu i regionalnu saradnju. Radi se o Evropskom grupisanju teritorijalne saradnje (EGTC), strukturi koja će upravljati INTERREG-inicijativom.

#### 4.12. Grupisanje teritorijalne saradnje u Evropi (European Grouping of territorial co-operation, EGTC)

S ciljem prevazilaženja brojnih prepreka koje sprečavaju razvoj prekogranične saradnje, Evropska unija je 2006. godine usvojila novi pravni instrument za podsticanje prekogranične, transnacionalne i/ili međuregionalne saradnje između regionalnih i lokalnih vlasti. Za razliku od predašnjih brojnih inicijativa za razvoj prekogranične saradnje nastalih uglavnom pod okriljem Saveta Evrope, novi instrument Evropske unije pod nazivom Grupisanje teritorijalne saradnje u Evropi (*European Grouping of territorial co-operation*, EGTC) predstavlja institucionalizovanu formu prekogranične saradnje na teritoriji Evropske unije. Pored zemalja članica Evropske unije, Uredba o osnivanju EGTC-a sadrži klauzulu po kojoj osim regiona iz zemalja članica Evropske unije u EGTC-u mogu da učestvuju i regioni iz tzv. trećih zemalja. Na taj način se unapređuje prekogranična saradnja na spoljnim granicama Evropske unije.

Program EGTC ima karakter pravnog lica i može biti osnovan od strane zemalja članica, regionalnih i/ili lokalnih vlasti, asocijacija i javnih institucija. Inicijativu za osnivanje EGTC-a pokreću njeni budući članovi koji moraju poticati sa teritorije najmanje dve zemlje članice Evropske unije. Svaki EGTC mora da ima skupštinu članova i direktora EGTC-a, a statutom je moguće osnovati i dodatne organe uprave sa jasno definisanim nadležnostima. Statut EGTC-a definiše naziv i sedište EGTC-a, listu članova, teritoriju koju pokriva, ciljeve, misiju i trajanje EGTC-a.

Poslovi koje obavlja EGTC prevashodno se odnose na implementaciju prekograničnih programa i projekata sufinansiranih od strane Evropske unije kroz EFRR, ESF i Kohezioni fond. Statutom EGTC-a moguće je definisati i dodatne aktivnosti oko kojih se usaglasile članovi EGTC-a. Specifičnost EGTC-a ogleda se u tome što on pruža mogućnost regionalnim i lokalnim vlastima zemalja članica Evropske unije da mogu da se udružuju i da razvijaju prekograničnu saradnju bez prethodnog potpisivanja međunarodnih ugovora i njihove ratifikacije u nacionalnim parlamentima. Osnivanje EGTC-a nije obavezujuće za zemlje članice, jer one mogu da razvijaju prekograničnu saradnju i preko ranije uspostavljenih instrumenata prekogranične i transnacionalne saradnje. Države članice moraju da odobre učešće potencijalnim članovima EGTC-a koji dolaze sa njihovih teritorija, ali mogu da spreče učešće u EGTC-u svojih regionalnih vlasti samo u slučajevima kada država ima dokaze da EGTC deluje suprotno nacionalnom zakonodavstvu ili javnom interesu. Funkcionisanje EGTC-a regulisano je pravom zemlje članice Evropske unije u kojoj se nalazi sedište EGTC-a. Prvi i do sada jedini poznati EGTC jeste Lille–Kortrijk–Tournai Eurometropole, koji je osnovan u januaru 2008. godine, a inicijativa je potekla od gradova Lil (Francuska), Kortrijk (Belgija, region Flandrija) i Turne (Belgija, region Valonija).

#### 4.13. Proširenje Evropske unije i prekogranična saradnja

Programi prekogranične saradnje Evropske unije predstavljaju instrument Evropske unije namenjen unapređenju dobrosusedskih odnosa i promociji prekogranične saradnje unutar i van njenih granica. Ovi programi, inicijalno nastali kao sredstvo regionalne politike Evropske unije koje je trebalo da doprinese uklanjanju dispariteta u razvijenosti regiona unutar Evropske unije kroz saradnju perifernih pograničnih regiona, kasnije su, pristupanjem novih država Uniji, postali instrument u okviru politike proširenja članstva. Pokretanje Inicijative za teritorijalnu saradnju, INTERREG, i namera da se unapredi saradnja u okviru granica Evropske zajednice poklopila se sa političkim i društvenim reformama koje su se odvijale u zemljama centralne i istočne Evrope krajem osamdesetih godina XX veka. Jedan od instrumenata u okviru strategije proširenja Evropske unije prema ovim zemljama bila je i finansijska pomoć u vidu pretpriputnih fondova Evropske unije (PHARE, ISPA, SAPARD).

Komponenta kojom se predviđalo učešće zemalja centralne i istočne Evrope u prekograničnoj saradnji pokrenuta je u okviru fonda PHARE 1994. godine iz kojeg se finansiralo učešće u Programima prekogranične saradnje između tadašnjih država kandidata, da bi se kasnije uspostavila saradnja država kandidata sa državama članicama Evropske unije.

Perspektiva proširenja Evropske unije navela je Uniju da poboljša i unapredi okvir prekogranične saradnje sa regionima na njenim granicama kroz usklađivanje INTERREG i PHARE CBC programa, kako bi se primenio što veći broj procedura INTERREG-a u novom programskom ciklusu od 2000. do 2006. godine. Namera je bila da se kroz ove prekogranične programe uvedu pravila koja inače važe za korišćenje Strukturnih fondova i da se na taj način regionalne i lokalne vlasti kroz praksu uče procedurama koje ih očekuju kada postanu članice Evropske unije.

## 4.14. Susedski programi

Svakim proširenjem Evropska unija dobija nove susede i njene spoljne granice se menjaju. Stoga je u interesu Evropske unije ne samo da ojača sopstvenu saradnju sa novim susjednim državama, već i da se postara da međusobni odnosi novih suseda ne ugroze njen ekonomski prosperitet i bezbednost. Stoga je Evropski savet u Kopenhagenu 2002. godine dao smernice da se osmisli novi instrument za saradnju sa širim susedstvom Evropske unije. Evropska komisija je 2003. godine izradila dokument „Šira Evropa – susedstvo: novi okvir za saradnju sa istočnim i južnim susedima“. Države na obodima proširene Evropske unije imale su neku vrstu ugovornih odnosa sa Unijom, ali su u zavisnosti od geografskog položaja i stepena napretka korišćeni različiti instrumenti za finansiranje programa namenjenih razvoju susjednih država – PHARE, CARDS (Pomoć Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju zemalja zapadnog Balkana), MEDA (Instrument za mediteransko partnerstvo) i TACIS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*, fond namenjen zemljama Zajednice nezavisnih država). Jedan od prioriteta dobrosusedske politike bio je jačanje programa prekogranične saradnje kako bi se ublažile posledice novih graničnih linija i unapredili dobrosusedski odnosi između Evropske unije i susjednih zemalja. Programi prekogranične saradnje tada su se već sprovodili više od deset godina na teritoriji Evropske unije, ali je postojala potreba da se oni stave pod jedinstven okvir i međusobno usklade, a pogotovo je bilo značajno što je Unija dobila nove susede na svojim južnim i istočnim granicama.

Koncept susedskih programa za spoljne granice proširene Evropske unije uveden je 2004. godine kako bi se prevazišli problemi nastali zbog različitih birokratskih procedura tokom implementacije projekata prekogranične saradnje. Bilo je predviđeno da prekogranične projekte zajednički pripremaju nove države članice i njihovi susedi i da zajednički njima upravljaju. Proces prijavljivanja i odabira projekata bio je jedinstven za partnere sa obe strane granica, a sredstva su bila izdvajana iz pomenutih postojećih programa. Deo projekta koji se sprovodi na teritoriji države članice bio je finansiran iz INTERREG-a, o onaj koji se odvijao u susjednim državama bio je finansiran iz instrumenta koji im je namenjen (PHARE, CARDS, TACIS, MEDA). Za period od 2004. do 2006. godine Komisija je za susedske programe izdvojila ukupno 955 miliona evra, s tim što je najveći deo aktivnosti finansiran iz INTERREG-a.

Ciljevi novih susedskih programa bili su:

1. Promocija održivog ekonomskog i socijalnog razvoja u pograničnim regionima – ubrzanje socijalnog i ekonomskog razvoja uz smanjenje siromaštva u pograničnim regionima kroz povećanje trgovine, investicija, jačanje prekogranične saradnje po pitanju ekonomskih i socijalnih problema, transporta i energije i integrisanje najbližih suseda u širu evropsku saradnju;
2. Zajedničko suočavanje sa izazovima kao što su zaštita životne sredine, prevencija i borba protiv organizovanog kriminala, zaštita u oblasti javnog zdravlja;
3. Uspostavljanje efikasnih i bezbednih granica – obezbeđivanje evropskih granica od krijumčarenja, organizovanog kriminala, trgovine robljem, ilegalne imigracije;



4. Promocija aktivnosti „ljudi ljudima“ – doprinos uspostavljanju jačih veza među zajednicama u pograničnim regionima i unapređivanje dobrosusedskih odnosa.

U novom budžetskom periodu 2007–2013. godine, kao deo reforme instrumenata pomoći, MEDA, TACIS i drugi različiti programi susedske politike biće zamenjeni jedinstvenim instrumentom ENPI (*European Neighbourhood & Partnership Instrument*) u iznosu od približno 12 milijardi evra. Objedinjavanjem ova dva finansijska instrumenta uprošćena je procedura korišćenja ovih sredstava, što će doprineti većoj fleksibilnosti u implementaciji i, shodno tome, većoj iskorišćenosti opredeljenih sredstava. Valja očekivati da, kao posledica unapređenja sistema implementacije, efekti u navedenim programskim oblastima budu značajniji u narednom periodu.

# 5.

## 5. Studija slučaja – efekti primene evropskih politika na primeru opštine Lendava

### 5.1. Iskustva Slovenije u oblasti regionalnog razvoja

Jedna od značajnih karakteristika Slovenije jesu razlike između pojedinih regija nastale kao odraz geografskih, saobraćajnih, istorijskih, ekonomskih i administrativno-političkih faktora. Ekonomsko-geografska evaluacija teritorije Slovenije pokazuje izrazitu dominaciju urbanog područja grada Ljubljane, a u ostatku Slovenije su se izdiferencirala tri područja: industrijsko-urbano, ruralno-poljoprivredno i područje sa izmešanom strukturom koje predstavlja prelaz između urbanih i ruralnih područja i koje je najviše rasprostranjeno na teritoriji Slovenije.

Razlike u nivou razvijenosti unutar Slovenije nakon Drugog svetskog rata rasle su sve do 1971. godine, kada je usvojen specijalni Zakon o podršci uravnoteženom regionalnom razvoju. Zakon je predviđao preduzimanje različitih mera koje su imale za cilj podršku manje razvijenim regionima, s ciljem izjednačavanja uslova života i rada na celoj teritoriji Slovenije. Početkom 90-ih godina usvojen je Zakon o podršci razvoju demografski ugroženih regiona, prema kome su definisani regioni u odnosu na dva kriterijuma: na nivo prirasta stanovništva i na indeks starenja. Primenom ovog Zakona u Sloveniji nije umnogome poboljšani ekonomski i demografski profil odabranih područja, a u nekim slučajevima nije poboljšani uopšte. Sredinom 90-ih godina XX veka osnovan je i poseban Fond za regionalni razvoj i zaštitu ruralnih naselja, koji je imao za cilj da pod povoljnim uslovima omogući kreditiranje pojedinih razvojnih aktivnosti u ruralnim oblastima. Ukupan iznos sredstava kojima je Fond raspolagao iznosio je 0,04% GDP. Dodatna sredstva odobrili su Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo finansija.

Brojne empirijske analize u Sloveniji pokazuju da tradicionalni sistemi promovisanja uravnoteženijeg regionalnog razvoja nisu bili naročito efikasni. Takođe, slične analize radene u drugim zemljama potvrđuju ove nalaze. Kao posledica, javila se neophodnost za novim pristupima politike regionalnog razvoja, koja je trebalo da odgovori na probleme u vezi sa strukturnim promenama u procesu tranzicije kroz koji je Slovenija prolazila tokom 90-ih godina. Tranzicioni proces je najviše pogađao one delove Slovenije u kojima su bili smešteni teška industrija, rudarstvo, tekstilna i preradivačka industrija. Nakon gašenja pojedinih industrijskih postrojenja porasla je stopa nezaposlenosti, koja je u pojedinim delovima zemlje iznosila i 20%. Sve to dovelo je do velikih razlika u nivou razvijenosti i koncentracije ekonomske aktivnosti između velikih urbanih zona i ruralnih područja u zemlji. Kao posledica ovakvog stanja politika uravnoteženog regionalnog razvoja nametala se kao jedan od prioriteta. Međutim, u

početnom periodu od sticanja nezavisnosti, na vrhu političke agende bila je izgradnja političke, administrativne i ekonomske strukture države, tako da je pitanje regionalnog razvoja bilo zapostavljeno. Visoko centralizovana organizacija države onemogućavala je da razvojne inicijative sa regionalnog i lokalnog nivoa dobiju na značaju i da doprinesu eliminisanju navedenih razvojnih dispariteta.

Kao glavni razlog za nisku efikasnost regionalnih mera u Sloveniji, *Bela knjiga* o politici regionalnog razvoja, koja je objavljena 1999. godine, navodi odsustvo koordinacije između regionalnih i drugih ekonomskih politika (industrija, zapošljavanje, poljoprivreda itd.). Mere ekonomske i regionalne politike nisu imale u vidu regionalne razlike u prirodnim uslovima i vanekonomske faktore (socijalni, demografski, obrazovni i preduzetnički). Pored toga, pokazalo se da je parcijalni tretman veoma malih, demografski ugroženih regiona neefikasan jer stvaranje dugoročnih mogućnosti za održivi razvoj ne zahteva samo aktiviranje lokalnih potencijala, nego i veza sa širom sredinom (region). Ove veze i međuzavisnost zahtevaju integrisani pristup uravnoteženom razvoju zemlje u celini i svakog njenog dela ponaosob.

Izražene razlike u razvijenosti područja i proces pristupanja Slovenije Evropskoj uniji predstavljali su odlučujuće faktore u procesu reformi regionalne politike u Sloveniji. Godine 1999. slovenački parlament usvojio je Zakon o uravnoteženom regionalnom razvoju, koji je bio osnovni zakonski akt za slovenačku regionalnu strukturnu politiku. Zakon je definisao regionalnu politiku Slovenije kao regionalnu strukturnu politiku, koju čine razvojne aktivnosti, programi i mere države, lokalnih zajednica i drugih organizovanih interesnih grupa na regionalnom nivou, u nastojanju da ostvari razvojne ciljeve koji u sebi sadrže i regionalni razvoj. Saglasno Zakonu, ciljevi su bili sledeći:

Promovisanje uravnoteženog ekonomskog, socijalnog i prostornog aspekta razvoja;

Smanjivanje razlika u nivoima ekonomskog razvoja i uslova života između različitih područja, uz naglašavanje ukupnog pristupa razvoju ruralnih područja;

Sprečavanje nastanka novih područja sa velikim razvojnim problemima;

Održavanje naseljavanja na čitavoj teritoriji Republike Slovenije saglasno policentričnom sistemu naseljavanja;

Promovisanje razvoja ekološke proizvodnje i zaštite prirodnih resursa, prirodnog i kulturnog nasleđa i drugih javnih dobara.

Pored toga, Zakon o uravnoteženom regionalnom razvoju dao je i definiciju regiona po kojoj region predstavlja funkcionalni teritorijalni entitet za sprovođenje regionalnih politika. Takođe, sve do stvaranja pokrajina, entitet za sprovođenje regionalnih strukturnih politika ostaje statistički region, saglasno važećim statističko-metodološkim definicijama.

Vlada je 2004. godine usvojila Uredbu o preferencijalnim područjima regionalne politike, kada je 12 statističkih regiona klasifikovano u grupe A, B, C i D. Grupu A činili su Pomurski, Podravske, Zasavski i Spodnjeposavski region; grupu B činili su Savinjski, Koroški, Notranjsko-kraški i region jugoistočne Slovenije; grupu C činili su Goriški i Gorenjski region, i grupu D činili su Obalno-kraški i Osrednjeslovenski region. Spisak regiona bio je sačinjen na osnovu

indeksa ugroženosti razvoja koji se zasnivao na analizi faktora za više od 30 indikatora ponderisanih BDP-om i podacima o stanovništvu.

Zakon o uravnoteženom regionalnom razvoju predviđao je izradu novih strateških dokumenata (Strategija regionalnog razvoja Slovenije, Regionalni razvojni programi), kao i osnivanje novih institucija i to pre svega Nacionalne agencije za regionalni razvoj i 12 regionalnih razvojnih agencija koje su bile zadužene za izradu, sprovođenje, praćenje i procenu Regionalnih razvojnih programa. Predstavnici opština, koji su izabrani na direktnim izborima, nalazili su se u upravnim odborima ovih agencija. Da bi se ojačala horizontalna koordinacija nacionalne regionalne politike, 2000. godine osnovan je Savet za strukturnu politiku kao koordinaciono telo vlade zaduženo za koordinaciju predloženih dokumenata za primenu i sprovođenje strukturne politike na nacionalnom nivou i za stvaranje i koordiniranje nacionalnih razvojnih podsticaja i strukturne pomoći koju je dodeljivala Evropska unija.

Međutim, iako je donošenjem ovog zakona uspostavljen institucionalni okvir za vođenje regionalne politike, njeno sprovođenje u periodu do 2004. godine obeležile su česte promene nadležnih institucija za upravljanje i sprovođenje nacionalne regionalne politike. Pored toga, nije bilo adekvatnih mehanizama koordinacije kada je reč o horizontalnoj, kao i koordinaciji na nacionalnom nivou. Uprkos Zakonu i osnivanju institucija na nacionalnom i regionalnom nivou, reforma regionalne politike nikada nije u potpunosti sprovedena. Glavni razlozi za to bili su nedostatak finansijskih sredstava i odsustvo koordinacije između ministarstava.

Od 2004. godine regionalna politika fokusirana je na čitavu teritoriju zemlje, ali je regionima koji zaostaju u razvoju posvećena posebna pažnja. Usvajanjem novog Zakona o uravnoteženom regionalnom razvoju 2005. godine, koji nije uneo značajnije izmene u regionalnu politiku Slovenije, Nacionalna agencija za regionalni razvoj pripojena je Vladinoj kancelariji za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku. Vladina kancelarija za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku u svom sastavu ima Odeljenje za lokalnu samoupravu, Odeljenje za regionalni razvoj i Odeljenje za kohezionu politiku Evropske unije. Na regionalnom nivou postoje sledeće institucije:

- „Regionalni savet“ – organ odlučivanja asocijacije opština ili opština na nivou razvojnog regiona, koji predstavlja politička predstavnička tela razvojnih regiona;
- „Regionalni savet za razvoj“ – koordinacioni organ za sprovođenje regionalnih politika na nivou razvojnog regiona;
- „Agencija za regionalni razvoj“ – pravno lice koje realizuje opšte zadatke promovisanja razvoja u regionu i pružanja profesionalne, tehničke i administrativne pomoći za rad regionalnih saveta za razvoj.

Slovenački sistem upravljanja regionalnom politikom veoma je složen i morao je da bude podvrgnut brojnim promenama tokom poslednjih deset godina. Iako i dalje ima dosta slabosti u sprovođenju regionalne politike, mnogo toga je postignuto zahvaljujući regionalnoj politici koja je vođena tokom poslednje decenije. Implementacija principa supsidijarnosti u okviru upravnog sistema zemlje nužno nameće pokretanje pitanja regionalizacije. U unitarnoj državi, kakva je Slovenija, sprovođenje svih razvojnih politika je veoma centralizovano i to najviše zbog nepostojanja prelaznog, regionalnog nivoa vlasti koji bi imao izrazito opera-

tivne nadležnosti. Najžućnija diskusija trenutno se vodi oko stvaranja tog nivoa uprave koji nedostaje, kao i o broju i funkcijama eventualnih novonastalih regiona (pokrajina). Visok nivo centralizacije rezultirao je stvaranjem konstantnih ekonomskih, političkih i socijalnih pritisaka na centralni nivo vlasti, što je sa svoje strane dovelo do smanjenja efikasnosti u sprovođenju razvojnih politika. Takođe, i dalje postoji potreba za jačanjem monitoringa i evaluacije efekata regionalne politike. Važno je naglasiti da rasprava o osnivanju pokrajina postaje sve značajnija proteklih godina, jer preovladava svest da bez osnivanja malog broja većih prokrajina Slovenija neće moći da zadovolji zahteve izazova regionalnog razvoja u narednom periodu.

## 5.2. Lokalne samouprave u Sloveniji

Slovenija je unitarna država u kojoj postoje dva nivoa uprave – centralni i opštinski (nema pokrajina). Od 1994. godine, kada je formirano 147 novih opština, njihov broj se tokom vremena znatno povećao. Prvo povećanje bilo je 1998. godine, kada je formirano 45 novih opština, da bi danas u Sloveniji postojalo ukupno 210 opština. Polovina njih ima manje od 5.000 stanovnika i dobar deo tih opština nema kompletiranu infrastrukturu na svojoj teritoriji (prostorije za rad opštinskih organa, osnovno obrazovanje, dom zdravlja, banku, poštu itd.).

U poslednjih desetak godina u Sloveniji je bilo dosta izmena u organizaciji i radu lokalnih samouprava, od kojih je najznačajnija ratifikacija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Pored toga, s ulaskom u Evropsku uniju usvojen je Zakon o glavnom gradu, kao i novi Zakon o javnoj administraciji koji je imao velikog uticaja na položaj opština, njihovih organa i administracije.

Ovaj proces osnivanja velikog broja opština imao je značajan uticaj na finansiranje opština i njihovu finansijsku zavisnost od nacionalnog budžeta. Ključni problem je bio način obračuna i raspodele prikupljenog poreza na dohodak, jer su opštine bile prinudene da dobar deo budžeta finansiraju samostalno. Svega nekoliko ekonomski jakih opština bilo je u mogućnosti da kreira dovoljan nivo sopstvenih prihoda za finansiranje aktivnosti opština koje su predviđene zakonom. S druge strane, većina opština je beležila ogromne deficite, čime je bilo ugroženo finansiranje vršenja osnovnih nadležnosti opština. Donošenjem novog Zakona o finansiranju lokalnih samouprava 2007. godine predviđeno je da se 50% opština samostalno finansira, da 32% opština dobija subvenciju u visini od 5% uobičajenih rashoda opština, dok ostale opštine dobijaju subvenciju u iznosu od 20% uobičajenih rashoda opština. Prema podacima iz 2005. godine, na javne rashode lokalnih samouprava odlazilo je oko 5% GDP-a. U poređenju sa ostalim evropskim državama, Slovenija spada u grupu zemalja sa najmanjim učešćem javnih rashoda lokalnih samouprava u ukupnom GDP-u. Nizak nivo javnih rashoda lokalnih samouprava u ukupnom GDP-u ukazuje na visok stepen centralizacije u Sloveniji.

### 5.3. Prekogranična saradnja u Sloveniji

Na osnovu preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) iz 2001. godine, Slovenija je 2003. godine ratifikovala Evropsku konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti. Ratifikacija ove konvencije značajno je doprinela unapređenju prekogranične saradnje, posebno lokalnih samouprava u pograničnim regionima. U Sloveniji se inače oko 50% teritorije može klasifikovati kao teritorija na koju prekogranična saradnja ima izražen uticaj, pa je zbog toga prekogranična saradnja pograničnih regiona od izuzetnog značaja za razvoj Slovenije. Prekogranična saradnja sa pograničnim regionima Austrije, Italije i Mađarske omogućila je pograničnim regionima Slovenije da efikasnije rešavaju svoje razvojne probleme. Takođe, kao posledica prekogranične saradnje smanjeni su negativni efekti koje granica ima u ekonomskoj i kulturnoj saradnji između pograničnih regiona i otvorena je mogućnost definisanja i sprovođenja zajedničkih razvojnih projekata.

Program prekogranične saradnje, PHARE, počeo je sa Italijom 1994. godine, a 1995. godine Program je uključio Austriju i Mađarsku. U periodu od 2000. do 2006. godine na ove projekte saradnje odlazilo je oko sedam miliona evra godišnje iz programa PHARE. Od 2004. godine Slovenija, Hrvatska i Mađarska su u okviru programa PHARE razvili trilateralni susedski program prekogranične saradnje za period od 2004. do 2006. godine. Cilj programa bio je da unapredi susedsku saradnju ovih zemalja kao i da olakša njihovu pripremu za ulazak u Evropsku uniju. U okviru susedskih programa bile su predviđene dve prioritetne oblasti saradnje i to: ekonomska i socijalna kohezija i unapređenje ljudskih reusursa, te oblast održivog razvoja.

Evaluacija efekata prekogranične saradnje, koji su se u Sloveniji sprovodili u okviru PHARE-programa, pokazuje da su brojni implementirani projekti imali pozitivan uticaj na održivi razvoj pograničnih područja. Veliki broj projekata odnosio se na izgradnju infrastrukture za zaštitu životne sredine i stimulisanje privredne saradnje, što je pored direktnih efekata na lokalnom nivou često imalo i indirektno i multiplikatorske efekte u drugim delovima Slovenije. Takođe, evaluacija je pokazala da je veliki broj malih projekata usmerenih na kulturnu i društvenu saradnju u pograničnom području imalo velikog uticaja na uspostavljanje dugoročnih odnosa saradnje između nevladinih organizacija, profesionalnih udruženja, obrazovnih institucija i interesnih organizacija. Regionalne razvojne institucije i lokalne samouprave iz pograničnih regiona takođe su uspostavile saradnju sa svojim partnerima u susednim zemljama. Na taj način, kroz saradnju na zajedničkim projektima, značajno su unapređeni njihovi kapaciteti za pripremu i implementaciju projekata finansiranih iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Iskustvo stečeno učešćem u programu prekogranične saradnje, PHARE, značajno je unapredilo administrativne kapacitete svih učesnika ovog programa i na taj način ih adekvatno pripremio za korišćenje Strukturnih fondova Evropske unije kada je Slovenija postala njena članica. Svi navedeni direktni i indirektni efekti programa prekogranične saradnje predstavljaju odličnu osnovu za dugoročni razvoj pograničnih područja, posebno ako se ima u vidu da regionalna politika Evropske unije kroz svoje instrumente sve veću pažnju poklanja teritorijalnoj i prekograničnoj saradnji.

U periodu od 2007. do 2013. godine Slovenija će u okviru cilja kohezivne politike EU, teritorijalne saradnje u Evropi, učestvovati u četiri programa prekogranične saradnje, sa Italijom,

Austrijom, Mađarskom i Hrvatskom, i u pet programa transnacionalne saradnje – Jadranski program, Alpski prostor, Centralna Evropa, Jugoistočna Evropa, Mediteranske zemlje, kao i u četiri programa međuregionalne saradnje – INTERREG IV C, INTERACT II, ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) i URBACT.

## 5.4. Iskustva Slovenije u korišćenju fondova Evropske unije

U periodu od 1992. do 2002. godine Slovenija je kroz program PHARE i programe prekogranične saradnje dobijala 33,6 miliona evra godišnje ili 336 miliona evra za navedeni period. Pored toga, kroz program ISPA Slovenija je u periodu od 2000. do 2002. godine dobila oko 71 milion evra, dok je kroz SAPARD u istom periodu dobila još 19,4 miliona evra. Ukupna finansijska pomoć Evropske unije, koju je Slovenija dobila kroz tri navedena pretpristupna instrumenta u ovom periodu, iznosi 426,4 miliona evra. U periodu od 2000. do 2004. godine Slovenija je dobila oko 2% od ukupnih pretpristupnih fondova namenjenih zemljama kandidatima u apsolutnom iznosu od oko 60 miliona evra godišnje. Kao zemlja članica Evropske unije u periodu od 2004. do 2006. godine Slovenija je dobila oko 405 miliona evra.

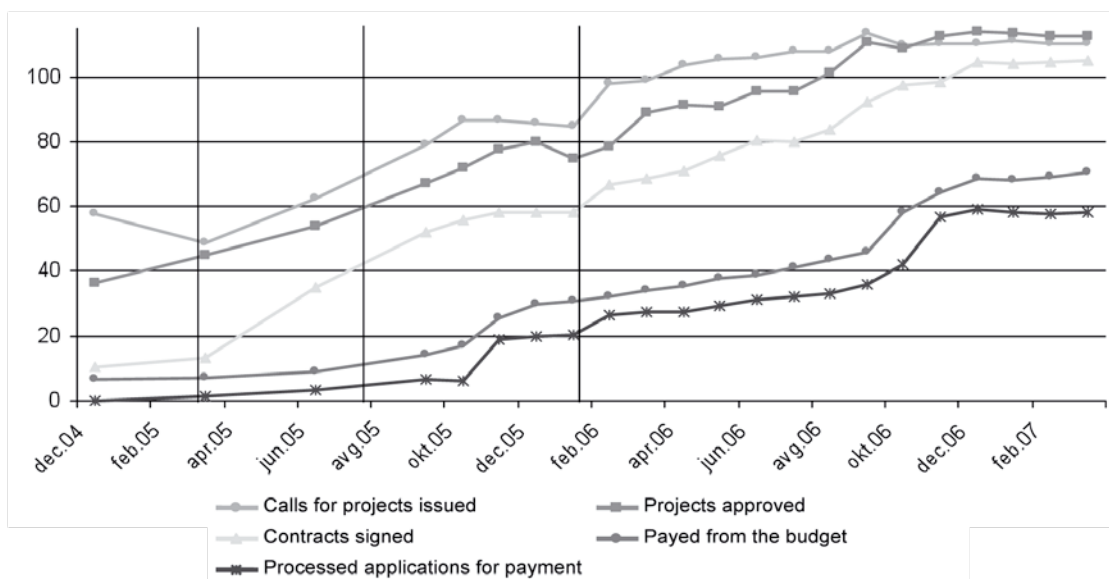
	%	2004-2006. (milioni EUR)	2004. (milioni EUR)	2005. (milioni EUR)	2006. (milioni EUR)
Strukturni fondovi	58,4	236,8	58,7	79,3	98,9
Cilj 1	88,7	210,1	52,1	70,4	87,6
Cilj 2	-	-	-	-	-
Cilj 3	-	-	-	-	-
INTERREG	8,9	21,0	5,2	7,0	8,8
EQUAL	2,4	5,7	1,4	1,9	2,4
Kohezioni fond	41,6	168,6	57,7	47,5	63,4
UKUPNO	100	405,4	116,4	126,8	162,2

Tabela 13: Strukturni fondovi i Kohezioni fond EU namenjeni Sloveniji u periodu od 2004. do 2006. godine

U periodu od 2000. do 2004. godine koordinaciju korišćenja fondova EU obavljala je Vladina kancelarija za evropske poslove. Na osnovu iskustva stečenog tokom primene instrumenata pretpristupne pomoći, Slovenija je i nakon stupanja u članstvo odlučila da zadrži centralizovan institucionalni aparat za upravljanje Strukturnim fondovima i Kohezionim fondom. Stoga je upravljanje Kohezionim fondom, Strukturnim i prekograničnim fondovima zadržano na centralnom nivou. Važno je istaći da je u navedenom pretpristupnom periodu Slovenija bila

veoma uspešna u upotrebi sredstava koja su joj dodeljena iz pretpristupnih fondova Evropske unije, što potvrđuje i podatak da je iskoristila 95% alociranih sredstava.

Međutim, u periodu od 2004. do 2006. godine Slovenija se susrela sa ozbiljnim problemima u apsorpciji Strukturnih fondova Evropske unije. Ključni razlozi sadrže se u činjenici što se iznos alociranih fondova znatno uvećao u poređenju sa periodom pre članstva u EU, potom zahtevniji proces pripreme programa i projekata, te kompleksniji sistem implementacije. Ovo se pre svega odnosi na finansiranje projekata gde zemlje članice finansiraju 90% vrednosti projekta sopstvenim sredstvima, koja se kasnije, nakon završetka projekta, refundiraju iz Strukturnih fondova. Na sledećem grafikonu prikazane su varijable apsorpcionih kapaciteta Slovenije za period od 2004. do 2006. godine:



Prema podacima Vlade kancelarije za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku, svi pozivi za podnošenje predloga projekata raspisani su do početka 2007. godine. Potpisani su gotovo svi ugovori za odobrene projekte, dok je isplaćeno oko 70% sredstava iz nacionalnog budžeta i tek nešto manje od 60% refundirano je iz budžeta Evropske unije.

U novom programskom periodu od 2007. do 2013. godine Slovenija je dobila 4,101 milijardu evra (trenutno važeće cene) za period od 2007. do 2013. godine iz sredstava Strukturnih i Kohezionog fonda u okviru cilja Konvergencije. I u narednom programskom periodu celokupna teritorija Slovenije klasifikovana je kao region koji može da koristi sredstva namenjena ostvarenju cilja Konvergencije. Sa tog aspekta situacija je ostala identična kao u programskom periodu 2004–2006. godine.



OPERATIVNI PROGRAMI	FONDOVI	UKUPNO EUR
Razvoj ljudskih resursa	ESF	755.699.370
Jačanje razvojnih potencijala regiona	ERDF	1.709.749.522
Transportna infrastruktura i zaštita životne sredine	ERDF	224.029.886
Transportna infrastruktura i zaštita životne sredine	CF	1.411.569.858
Transportna infrastruktura i zaštita životne sredine	ERDF i CF	1.635.599.744
Ukupno	ERDF	1.933.779.408
Ukupno	CF	1.411.569.858
Ukupno	ESF	755.699.370
Ukupno	Svi fondovi	4.101.048.636

Tabela 14: Strukturni i Kohezioni fondovi Evropske unije namenjeni za Sloveniju u periodu od 2007. do 2013.

Da bi se ispunili zahtevi za obezbeđivanje sopstvenog učešća, očekuje se da će ukupna visina godišnjeg učešća Slovenije dostići 957 miliona evra. Za indikativno opredeljivanje sredstava ERDF za programski period od 2007. do 2013. godine korišćen je indeks razvojne ugroženosti zajedno sa brojem stanovnika u pojedinim oblastima.

## 5.5. Iskustva opštine Lendava

Opština Lendava nalazi se u severoistočnom delu Slovenije. Najistočnija tačka države, ušće reke Lendave u Muru, nalazi se na području ove opštine. Opština se prostire na teritoriji od 123 km<sup>2</sup> u jugoistočnom delu ravničarske i poljoprivredne oblasti Prekmurje, koja je jedna od najnerazvijenijih regija u Sloveniji. U opštini živi 11.151 stanovnik što predstavlja prilično veliku gustinu naseljenosti sa više od 90 stanovnika po km<sup>2</sup>. Opština Lendava je središte mađarske nacionalne manjine u Sloveniji. Ipak, većinsko stanovništvo u opštini čine Slovenci sa 5.653 pripadnika (50,7%), 3.917 pripadnika su Mađari (35,1%), a ostatak čini mahom romsko stanovništvo. U opštinskoj samoupravi mađarski jezik je u ravnopravnom položaju sa slovenačkim. Zanimljivo je da je poslednjih godina broj stanovnika u opštini u blagom porastu mada je stopa nataliteta u blagom padu.

Privreda Lendave bazira se na industriji, poljoprivredi i turizmu, a umnogome je određuje i položaj na granici sa Mađarskom i Hrvatskom. Najvažnije industrijske grane u Lendavi jesu hemijska, elektroprerađivačka, građevinska i mašingradnja.

U opštini ima oko 430 privrednih subjekata, uključujući privredna društva i preduzetnike. Ukupan broj zaposlenih po podacima iz januara 2009. iznosio je 4.145. Nezaposlenost u istom periodu iznosi oko 15%. Najveća preduzeća su „Nafta Lendava“ d.o.o., sa 553 zaposlena, pa „Elektromaterial“, d.d., sa 279 zaposlenih, „Lek Ljubljana“, d.d., sa 258 zaposlenih, „Varstroj“, d.d., sa 212 uposlenih itd. Privreda Lendave je do osamostaljenja bila uglavnom vezana za privrede Maribora i Ljubljane čije su firme otvarale pogone u Lendavi.

Opštinski budžet Lendave u posledne četiri godine kretao se u rasponu od 10,4 do 14,7 miliona evra ili ukupno 51,4 miliona evra za četiri godine, odnosno 12,8 miliona evra godišnje. Učešće projekata finansiranih iz EU-fondova iznosilo je u te četiri godine između 0,7 do 3,2 miliona evra, ili ukupno 7,6 miliona evra za 4 godine, odnosno u proseku 1,9 miliona evra godišnje ili 1/6 opštinskog budžeta.

Specifična je struktura budžeta opštine Lendava. Izdvajaju se dve ključne karakteristike koje ga čine izrazito investicijskim i operativnim:

U investicije čak odlazi 55–60% budžeta, dok je za druge opštine u Sloveniji uobičajen drugačiji odnos;

Takozvana budžetska rezerva, koja služi za pokrivanje sopstvenog učešća u finansiranju projekata, prilično je velika i iznosi u proseku tri miliona evra godišnje u poslednje četiri godine.

Većina drugih opština slične veličine i stepena razvijenosti susreće se sa problemima kofinansiranja, odnosno učešća u projektima Evropske unije. Opštine su za te namene uzimale i kredite kod banaka, ali je bilo dosta problema zbog kašnjenja u vraćanju kredita, zbog nepriznavanja svih troškova i procedura trošenja tih sredstava. Danas slovenačka država za najveći broj projekata pomaže opštinama tako što im daje sredstva za plaćanje sopstvenog učešća.

Opština Lendava je jedan od osnivača Regionale razvojne agencije (RRA) Pomurja, zajedno sa svim drugim opštinama Pomurja. Nemaju intenzivnu saradnju sa RRA i, po njihovom mišljenju, RRA uglavnom obavlja poslove za najmanje i najnerazvijenije opštine u Pomurju, kojima je pomoć tog tipa potrebna. Pored toga, opština Lendava je, zajedno sa još tri male susedne opštine, jedan od osnivača Razvojnog centra. Ovaj Razvojni centar je radio na manjim „soft-projektima“ zajedno sa lokalnim nevladinim organizacijama i manjim opštinama. Opština Lendava članica je Skupnosti opština Slovenije, jedne od dve asocijacije opština Slovenije. Opština ima nameru da postane član i druge asocijacije jer ta nova asocijacija pruža neke nove usluge koje su opštini potrebne.

U procesu pristupanja Evropskoj uniji opština Lendava uglavnom je radila na osnovu sopstvenih iskustava. Postojale su generalna i opšta podrška državne administracije, distribucija informacija, koordinacija i slično, ali su konkretne projekte pripremali i realizovali sami. Najveća korist od ulaska Slovenije u Evropsku uniju jeste ukidanje granica i slobodan protok

ljudi, robe i kapitala, kao i uvođenje evra. Da nisu otvorene granice i da Slovenija nije ušla u Evropsku uniju, pogranične opštine kao što je Lendava i dalje bi stagnirale.

Sve svoje glavne projekte opština je realizovala sama, uglavnom kroz sopstvene resurse. Ne postoji posebno definisan sistem donošenja odluka o odabiru projekata kojim će se konkurišati. Osnovno je da projekat mora da bude sadržan u Strateškom planu razvoja opštine i da je moguće obezbediti kofinansiranje i kvalitetnu implementaciju. Opština je 2007. godine uspostavila Odeljenje za upravljanje projektima, koje sada vodi pripremu i realizaciju projekata. U Odeljenju radi troje ljudi, dok u celoj opštinskoj upravi radi 30 zaposlenih. Iskustva opštine Lendava pokazuju da je nedostatak kadrova glavni problem u prekograničnoj saradnji i pripremi i implementaciji projekata koji se finansiraju iz fondova Evropske unije. Opština učestvuje u izradi operativnih programa koji se finansiraju iz Strukturnih fondova Evropske unije preko svoje Pomurske regije i Razvojnog saveta. U okviru tih institucija usaglašavaju se i odabiraju projekti koji će biti finansirani iz Strukturnih fondova Evropske unije na osnovu 12 posebnih kriterijuma.

Opština Lendava je imala više projekata finansiranih iz fondova EU namenjih regionalom razvoju.

Najznačajniji su:

- Izgradnja kanalizacione mreže. Do sada su realizovane dve faze, kojima je obuhvaćeno oko 7.800 stanovnika. Ostala je još jedna faza. Do sada je utrošeno oko 9,8 miliona evra, od čega je sredstvima ERDF finansirano 40%. Značajan doprinos dala je i slovenačka država koja je ovaj projekat pomogla sa 2,2 miliona evra i oslobodila ga PDV-a.
- Obnova starog gradskog jezgra jeste projekat koji sufinansira Evropska unija sa 1,9 miliona evra, što je 85% vrednosti projekta.
- Prijazno mestno jedro Lendave je nastavak projekta Obnova starog gradskog jezgra koji se sada realizuje i koji EU sufinansira sa 1,3 miliona evra, što je 85% vrednosti projekta.
- Proširenje industrijske zone. Ovim projektom je industrijska zona proširena za 0,5 hektara. Ukupna vrednost projekta je bila 0,8 miliona evra od čega su 0,5 miliona evra bila sredstva EU.

Od regionalnih, međuopštinskih projekata Lendava je uključena u dva:

- Regionalna deoponija, i
- Pomurski vodovod.

Menadžmenti ovih projekata nisu isti. Za projekat regionalne deponije zadužena je opština na čijoj će se teritoriji nalaziti deponija, dok je u projektu Pomorskog vodovoda odgovornost podeljena na tri najveće opštine, tako da je svaka odgovorna za deo projekta u svom okruženju.

U prekograničnoj saradnji Lendava je imala više različitih projekata i to pre svega sa susednom

Mađarskom. Strateški pravci u prekograničnoj saradnji određivani su kroz intenzivni dijalog sa susednim opštinama kako u Sloveniji tako i u Mađarskoj.

Najznačajniji realizovani projekti jesu:

- Multikulturalna Murania. Projekat koji je promovisao turizam kroz povezivanje kulturnih institucija. Projekat je realizovan 2006. i 2007. godine, a njegova vrednost sa slovenačke strane bila je 218.000 evra.
- Murana inkubator. Cilj projekta je bio podrška razvoju SME-sektora. Projekat je realizovan 2005. i 2006. godine, a vrednost sa slovenačke strane iznosila je 296.000 evra.
- Brana na Kobiljskom potoku. Ovim ekološkim projektom napravljena je brana na mađarskoj strani koja je sprečila poplave na slovenačkoj strani. Vrednost projekta sa slovenačke strane iznosila je 1.370.000 evra.
- Obnova lokalnih puteva u pojasu od 10 km na granici sa Hrvatskom. Ovaj projekat je vredan 256.000 evra.

Opština je danas usmerena prema tri nova strateška pravca razvoja: turizmu, logistici i energetici. Za svaki od ovih pravaca razvoja opština pokušava da nađe i strateškog partnera sa kojim će tu oblast razvijati. Tako je „Sava – Kranj“ strateški partner u razvoju turizma, a „Luka Kopar“ u razvoju logistike. Bitno je istaći da sama opštinska uprava do sada nije imala iskustva u implementaciji klasičnih projekata kroz javno-privatno partnerstvo. Opština trenutno učestvuje u sistemu za prečišćavanje otpadnih voda, koji je vlasništvo kompanije „Lek – Ljubljana“. Ove godine opština planira da započne realizaciju tri projekta kroz javno-privatno partnerstvo:

- Izgradnja stanova,
- Izgradnja motodroma,
- Izgradnja turističkih apartmana.

Opština Lendava dobro saraduje sa NVO-sektorom i biznis-sektorom. U opštini radi više nevladinih organizacija, a postoje i Preduzetnička komora i Klub menadžera. Opština povremeno podržava projekte pojedinih NVO.

# LITERATURA

## Studije, članci, dokumenti

- Arandarenko, M. (ed.), *Mapa tržišta rada Srbije*, CEVES, 2006;
- Community Budget: Facts in Figures, 2000*; Evropska komisija, EU Budžet 2006 – Finansijski izveštaj;
- „CESS Magazin“ (brojevi 3, 13–14, 15), Centar za strateško-ekonomska istraživanja „Vojvodina–CESS“, Novi Sad 2009 ([www.vojvodina-cess.org](http://www.vojvodina-cess.org));
- European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*, Study carried out by GEPE under the supervision of Professor Nicolas Levrat in the context of the CoR's research programme, 2007;
- „Eurostat News Release“, 12. februar 2008;
- Growth and Jobs Strategy and Reform of EU Cohesion Policy*, Evropska komisija, 2006;
- Horvat, Andrej and Guenther Maier, „Regional Development, Absorption Problems and the EU Structural Funds. Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia“, ERSA conference papers: ersa04p591, European Regional Science Association, 2004.
- IPA Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007–2013*, drugo dopunjeno izdanje, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2008;
- Knippschild, Robert, „Potentials of Cross-border Cooperation for Strategic Urban Development in Border Regions. Designing and Evaluating Informal Cooperation Processes“, *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*, Bratislava 2005;
- Komšić, Jovan, *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad 2007.
- „Lokalna samouprava“, broj 34, februar 2009, Stalna konferencija gradova i opština;
- Medak, Vladimir i Srđan Majstorović, *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada Republike Srbije Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd 2004;
- Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu, sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu*, Beograd, maj 2008;
- Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine*, Beograd 2006;
- Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (NPI)*, Beograd, jun 2008;
- National Strategic Reference Framework 2007–2013 for Slovenia*, Ljubljana, March 2007;
- Opštine u Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd 2008;
- Palermo, Francesco and Alessandro Santini, „From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework“, *Towards an Ever More Complex Union*, Baden Baden, 2004, pp. 3-26;
- Peti izveštaj o ekonomskoj i socijalnoj koheziji*, Evropska komisija, jun 2008;
- Šize Deklaracije iz Valensije*, Savet Evrope, MCL – 15 (2007), 5. finalni, 16. oktobar 2007. godine;
- Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Republika Srbija, Beograd 2007;

*Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Beograd 2007;  
*Strategija za smanjenje siromaštva*, Republika Srbija, Beograd 2003;  
*Upravljanje fondovima EU*, Evropski projektni centar, Beograd 2008;  
*Ustav Republike Srbije*, Beograd 2006;  
Veld, Jan in 't, *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*, European Commission, DG ECFIN Economic and Financial Affairs, B-1049 Brussels, Belgium, 2007;  
*World Development Report*, World Bank, 2009.  
*Zakon o regionalnom razvoju*, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Republika Srbija;  
Žohar, Franci, *Reform of Financing of Municipalities in Slovenia*, Financial Theory and Practice 32 (2), pp. 159–179 (2008);

## Internet adrese

Asocijacija evropskih pograničnih regiona: <http://www.aebr.net>  
Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>  
Evropska agencija za rekonstrukciju: <http://www.eur.europa.eu>  
Evropska komisija / DG REGIO: [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/)  
Komitet regiona Evropske unije: <http://www.cor.europa.eu>  
Kongres lokalnih i regionalnih vlasti: <http://www.coe.int>  
Ministarstvo finansija republike Srbije: [www.evropa.rs.gov.yu](http://www.evropa.rs.gov.yu)  
Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS: <http://www.raris.org/>  
Republički zavod za razvoj: <http://www.razvoj.sr.gov.yu/>  
Savet opština i regiona Evrope: <http://www.ccre.org/>  
Skupština evropskih regiona: <http://www.aer.eu/>

## LISTA SKRAĆENICA

AEBR (Association of European Border Regions) – Asocijacija evropskih pograničnih regiona

AER (The Assembly of European Regions) – Skupština evropskih regiona

BDP – bruto domaći proizvod

CADSES (Central European, Adriatic, Danubian, South Eastern, European Space) – Srenjoevropski, jadranski, dunavski, jugoistočni evropski prostor

CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) – Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju

CDLR (Committee on Local and Regional Democracy) – Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju

CEFTA (Central European Free Trade Agreement) – Srednjoevropski sporazum o slobodnoj trgovini

CEMR (Council of European Municipalities and Regions) – Savet evropskih opština i regiona

CLRAE (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) – Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope

CoR (Committee of Regions) – Komitet regiona (Evropske unije)

DIS (Decentralization Implementation System) – Decentralizovani sistem implementacije (pomoći Evropske unije)

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) – Evropska banka za obnovu i razvoj

EEZ – Evropska ekonomska zajednica

EFRR (European Regional Development Fond) – Evropski fond za regionalni razvoj

EGTC (European Grouping for Territorial Cooperation) – Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje

EIB (European Investment Bank) – Evropska investiciona banka

EP (European Partnership) – evropsko partnerstvo

ERDF (European Regional Development Fond) – Evropski fond za regionalni razvoj

ERF (European Regional Fund) – Evropski regionalni fond

ESF (European Social Fund) – Evropski socijalni fond

ESPON (European Spatial Planning Observation Network) – Posmatračka mreža evropskog prostornog planiranja

EU (European Union) – Evropska unija

FISR – Finansijski instrument za smernice u ribarstvu

GD – Generalni direktorat

GDP (Gross Domestic Product) – bruto domaći proizvod

IMP (Integrated Mediterranean Programme) – Integrisani mediteranski program

IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) – Instrument prepristupne pomoći

ISPA (Instrument for Structural Policy for Pre-Accession) – Instrument za strukturnu prepristupnu politiku

JEA – Jedinstveni evropski akt

MEDA – Instrument EU za mediteransko partnerstvo

MISP (Municipal Infrastructure Support Programme) – Program podrške opštinskoj infrastrukturi

NIP – Nacionalni investicioni plan (Republike Srbije)

NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) – Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica

PHARE (Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe) – Program pomoći Zajednice zemljama srednje i istočne Evrope

PPP (Purchasing Power Parity) – paritet kupovne moći

PPS (Purchasing Power Standard) – standard kupovne moći

RARIS – Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije

RELEX (Relations Extérieures) – Komitet spoljnih poslova (Evropske unije)

RRA – Regionalna razvojna agencija (Pomurja)

RSDP (Regional Socio-economic Development Programme) – Program regionalnog socioekonomskog razvoja

SAPARD (Community Framework for Supporting Sustainable Agricultural and Rural Development) – Okvir Zajednice za održivi poljoprivredni i seoski razvoj

SME – Small and Medium Enterprises (mala i srednja preduzeća)

SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) – Tehnička pomoć Zjednici Nezaviznih Zemalja

USAID (United States Agency for Internatrional Development) – Agencija SAD za međunarodni razvoj



CIP - Каталогизacija y publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

332.1(497.11)  
339.92(4-672EU)

PREKOGRAIČNA saradnja, instrument razvoja  
/ [urednici Jadranka Jelinčić, Srđan  
Đurović]. - Beograd : Fond za otvoreno  
društvo : Centar za primenjene evropske  
studije, 2009 (Beograd : Tipografik plus). -  
152 str. : graf. prikazi, tabele ; 27 cm  
Tiraž 300. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija: str.  
148-149.

ISBN 978-86-82303-36-7 (FOD)

- a) Европска унија - Придруживање - Србија
- b) Регионални развој - Србија
- c) Регионална сарадња - Земље Европске уније

COBISS.SR-ID 171549196

Ova publikacija je realizovana zahvaljujući finansijskoj podršci  
Delegacije Evropske komisije u Srbiji i tehničkoj asistenciji Press Now.



European Commission

