

ЗОРА ЖИВАНОВИЋ¹

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СРБИЈЕ

Апстракт Циљ овог рада је да, кроз компаративну анализу, укаже на основне карактеристике регионалне политике, односно, условно речено, политике подстицања бржег развоја недовољно развијених подручја наше земље у односу на регионалну политику Европске Уније, уз нагласак на инструментима њиховог спровођења. Без обзира на различите стартне позиције у којима су ове две развојне политике заживеле, што је и основни узрок разлика у оствареним резултатима, искуства Европске Уније свакако могу бити корисна и инструктивна за Србију као државу за коју афирмација регионалног нивоа представља неминовност и озбиљан задатак у периоду који следи.

Кључне речи: регионална политика, фондови, развијеност, регион

Abstract: The aim of this article is to show through the comparative analysis, the basic characteristics of regional policy, or the policy of support to the development of less developed areas in our country compared to the regional policy of European Union, with an accent on the instruments for implementation of that policy. Without putting accent on different starting positions for those two development policies, what is for sure the main reason of differences in realised results, the experiences of European Union can be in any case useful and instructive for Serbia as a country with a task of regionalisation and establishment of an effective regional policy being a necessity in the forthcoming period.

Key words: regional policy, funds, developments, region

Регионална политика Европске Уније

Након преокрета који је учинила индустријска револуција, на тлу Европе су се прилично јасно издиференцирала подручја различитог степена развијености.

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

Овај проблем је био евидентан, како у оквиру националних граница, тако и на међудржавном нивоу. Настојање да се он реши један је од разлога оснивања Европске заједнице за угљ и челик 1951. године. Шест европских држава које су потписале овај споразум основале су 1957. Европску економску заједницу. Потписани уговор

¹ Мр Зора Живановић, асистент, Географски факултет, Београд. Студенски Трг 3/3.

Рад представља резултате истраживање пројекта 146010 које финансира Министарство науке Републике Србије.

предвиђао је стварање заједничког тржишта и укидање царинских баријера, односно слободно кретање људи, робе и услуга.

Члан 2. Уговора о оснивању Европске економске заједнице из Рима наводи принципе на којима се заснива ЕЕЗ, а један од њих је да се "кроз Заједницу унапређује складан, уравнотежен и одржив развој економије ..." У Преамбули се иде још даље, тражи се "смањење постојећих регионалних диспропорционалности", што недвосмислено указује на чињеницу да су оснивачи ЕЕЗ били дубоко свесни проблема који представља неравномерна регионална развијеност, односно предности које би заједница имала уједначавањем нивоа развијености у свим њеним деловима.

Разлози афирмисања регионалне политике, поред наведених, односе се и на следеће чињенице:

- побољшање економског стања у сиромашнијим државама-чланицама у интересу је и богатијих држава-чланица. Успостављање трговачких веза, слободно кретање капитала и радне снаге, имају јак ефекат преливања (енг. *spillover effect*) остварених резултата у ЕУ. Тако ће се лош економски учинак сваке од земаља чланица препознати у начину функционисања заједничког тржишта.

- сиромашније државе-чланице повећањем своје ефикасности остварују могућност да, кроз порез, значајније допринесу буџету ЕУ. Њихов бољи економски учинак такође би смањивао свеукупни ниво инфлације итд.

- висока цена регионалне политике за државе-чланице, посебно сиромашније. За њихов буџет би било велико оптерећење да своје неразвијене регионе саме финансирају. На нивоу Заједнице могу се лакше сакупити неопходна средства.

- допринос регионалне политике политичкој кохезији и "духу заједнице". (Међак В., Мајсторовић С., 2004)

Међутим, у поменутом уговору којим је наглашена неопходност деловања регионалне политике, врло мало је речено о инструментима који су потребни да се постигне хармоничан и уравнотежен развој.

Регионална политика је на нивоу Заједнице почела озбиљно да јача почетком седамдесетих година. То је био одговор Заједнице на погоршавање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом 1973. године, чиме је завршено "златно доба" европске економије. То је такође био и одговор на прво проширење² до којег је дошло исте године (три нове чланице: Велика Британија³, Ирска и Данска) (Међак В., Мајсторовић С., 2004).

На самиту у Паризу 1972. године, председници држава-чланица Европске заједнице подвукли су важност поновног успостављања равнотеже у регионалном развоју: "Европска унија не може постојати без економске и монетарне уније, а економска и монетарна унија без одговарајуће и делотворне регионалне политике потпомогнуте фондом који располаже довољном количином средстава." (Button K., Pentecost E., 1999)

На истом самиту договорено је оснивање Европског фонда за регионални развој (ЕФРР). Његов циљ је економска и социјална кохезија у оквиру ЕУ, кроз залагање за смањење разлика између региона и друштвених група.

Међутим, проширења ЕЗ која су уследила (1981. Грчка, и 1986. Португалија и Шпанија) имала су за последицу интензивирање разлика међу регионима (разлика између најбогатијих региона, Хамбурга и Гронингена, и најсиромашнијих области Португалије и Грчке, почетком деведесетих година била је 4:129).

² Од самог почетка, регионална политика је имала двојаку улогу у европским политикама. Истовремено, требало је да промовише регионални развој али и да буде врста додатних средстава државама-чланицама које нису подржавале проширење. Чињеница је, да је сваки корак ка даљој интеграцији праћен на одговарајући начин већом регионалном дистрибуцијом.

³ Велика Британија је прва европска земља која је усвојила сопствену регионалну политику, 1928. године.

Управо алармантност ситуације у којој се ЕЗ нашла, по питању разлика у регионалној развијености, резултирала је правом афирмацијом регионалног нивоа, која се, условно, може везати за 1988. годину, када је Комисија⁴ по први пут исцртала сопствену мапу области које су имале право на помоћ и тако стекла већу независност од влада држава-чланица. Наиме, државе-чланице су покушавале да међу собом једнако поделе и добит и губитке, али само на националном нивоу, не узимајући у обзир процес на регионалном нивоу. Иако су средства била додељивања у ову сврху, врло је мало било учињено на нивоу Заједнице. Европска Инвестициона Банка је одобравала кредите за развој сиромашнијих региона, али додељена средства су била безначајна у поређењу са средствима која су трошиле владе. (Међак В., Мајсторовић С., 2004).

До краја 1991. године, пројекат креирања јединственог тржишта је скоро завршен. ЕЗ је достигла ниво интеграције који је у том тренутку захтевао промену структуре Заједнице. Овај нови корак био је стварање Европске уније 1992. године, Уговором који је потписан у Мастрихту (ступио на снагу 1993). Године 1992. ова заједница, која је већ бројала 12 чланова, званично је добила назив Европска Унија. По свом карактеру она није ни конфедерација ни федерална држава, већ један потпуно нови, досадашњој пракси непознат, облик удруживања који у потпуности уважава државни суверенитет, уз интензивну афирмацију регионалног нивоа.

Са проглашењем уговора у Мастрихту, у новембру 1993. године, ЕУ је јасно дефинисала да економска и социјална кохезија представљају њене приоритетне циљеве. Остварење ових циљева значи да Европска Унија као целина мора да показује солидарност према мање развијеним деловима своје територије.

Стога се на основу разлика у нивоу економске развијености, социјалне равноправности и инфраструктурне опремљености, приступило класификовању држава чланица ЕУ у 3 групе:

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

Међутим, уколико развијена и неразвијена подручја посматрамо неvezано за државне границе онда можемо рећи да се срце Европске Уније све чешће дефинише као "пентагон", кога чине градови: Лондон, Париз, Минхен, Милано и Хамбург. Доминација овог подручја како у економском тако и у демографском погледу огледа се у чињеници да оно учествује са 46,5% у бруто националном производу и са 32% у укупној популацији (Тодоровић М., Тошић Б., Стојановић Б., 2004).

Управо наглашена развијеност делова Европске уније, насупротив знатно распрострањенијим подручјима суоченим са разноврсним проблемима развоја, за последицу је имала издвајање више од трећине буџета за разраду и примену регионалне политике којој у основи лежи настојање да се смање регионални диспаритети и створе подстицајне развојне шансе у најугроженијим регионима. Са око 35% буџета ЕУ намењеног овој сврси, регионална политика заузима друго место на попису активности за која су потребна средства, после заједничке пољопривредне политике, са 44% укупних средстава. (Прокопијевић М., 2005).

⁴ Европска комисија се састоји од 25 дирекција. Једна од њих је Дирекција за Регионалну политику

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

- полицентричном просторном развоју
- једнаком приступ инфраструктури и знању
- мудрог управљању природним и културним наслеђем

Један од почетних корака, које су чланице ЕУ начиниле у настојању да се наведени циљеви остваре, јесте дефинисање подручја која могу понети атрибут проблемских у смислу развијености.

За основу поделе узет је регионални ниво који је идентификован са статистичким регионом дефинисаним од стране EUROSTAT-а, NUTS-ом 2. По номенклатури статистичких територијалних јединица ово је подручје које има од 800 000 до 3000 000 становника. Основни критеријуми њиховог издвајања били су показатељи економског раста и социјалних прилика. Најчешће су примењиване две варијабле: доходак (национални доходак или бруто национални производ) и запосленост. Параметар за то најчешће је био национални просек.

Такође, ЕУ је развила систем мера регионалне политике, чију имплементацију подржавају структурни и кохезиони фондови.

Структурни фондови представљају најважнији део стратегије регионалног развоја Европске Уније, односно најјаче инструменте јачања економске и социјалне кохезије.

Хронологија оснивања структурних фондова:

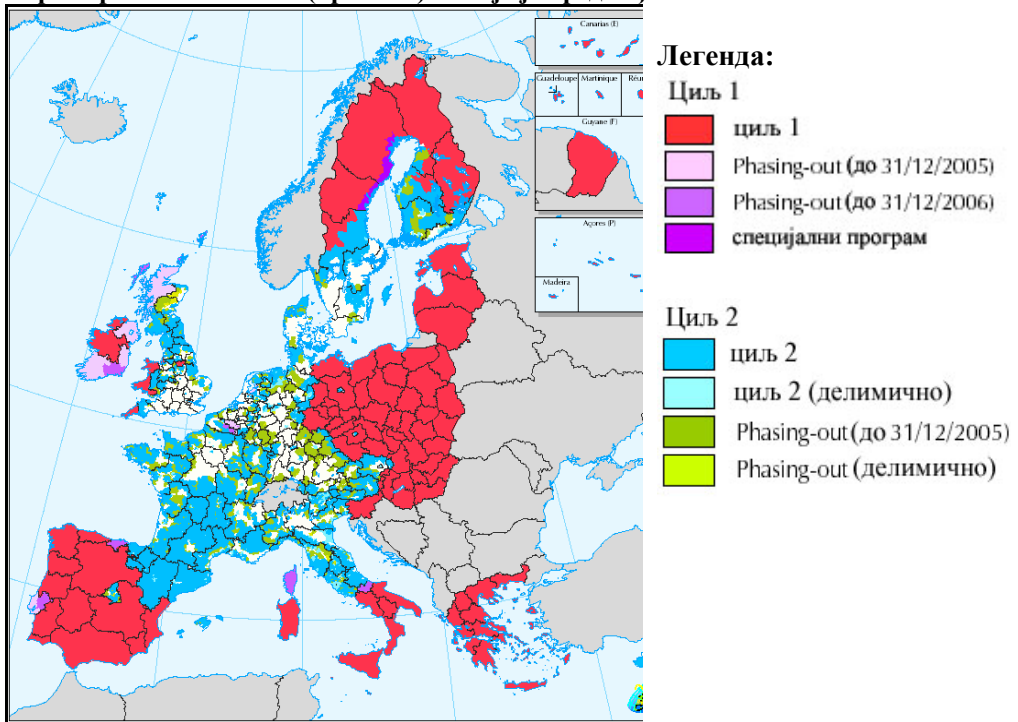
- 1958 Европски социјални фонд (ESF)
- 1965 Европска пољопривредна политика и гарантни фонд (EAGGF)
- 1975 Европски фонд за регионални развој (ERDF)
- 1988 на савету у Бриселу врши се реформа у функционисању фондова солидарности и они тада добијају назив структурни фондови
- 1993 Финансијски инструмент за смернице у рибарству

На основу заједнички утврђених принципа овим инструментима се врши концентрација капитала, подстицање партнерства јавног и приватног сектора и обезбеђивање програмираног регионалног развоја. Суштина деловања ових механизма је у инвестирању у: изградњу инфра и супраструктуре, образовање, професионалну обуку итд.

Конкретно дефинисани циљеви, чија се реализација озбиљно помаже средствима поменутих фондова, за буџетски период од 2000-2006. године били су:

1. помоћ најсиромашнијим регионима који имају БДП мањи од 75% просека ЕУ, финансира се из сва 4 структурна фонда (карта бр.1).
2. помоћ регионима које очекује економско и социјално реструктурирање, финансира се из фонда за регионални развој и Социјалног фонда (карта бр.1).
3. помоћ државама-чланицама у модернизацији образовања, стручног усавршавања и запошљавања. Финансира се из Социјалног фонда.

Карта бр. 1: Региони ЕУ (пре 2004) за које је предвиђена помоћ



Уговор из Мастрихта поставио је формални циљ стварања Европске монетарне уније (ЕМУ) 1999. године. Овај уговор је истовремено поставио критеријуме који морају бити испуњени ако држава-чланица жели да постане чланица ЕМУ⁵. Један од њих је контролисање јавних финансија (јавни дуг треба да буде испод 60% БДП, а буџетски дефицит мањи од 3%).

Ови услови захтевали су од држава-чланица велике напоре, а посебно је то био тежак задатак за сиромашније земље. Управо да би се олакшало држање јавних финансија под строгом контролом, 1992. године основан је **Кохезиони фонд**.

Док се структурни фондови баве проблемима регионалних разлика, реструктурирањем индустрије или незапослености, Кохезиони фонд је инструмент који ће обезбедити финансијску помоћ пројектима у области животне средине и трансевропске мреже у области саобраћајне инфраструктуре. Ове две области су одабране због велике количине средстава неопходних за њихово спровођење. Осим тога, пројекти из ових области су важан извор економске активности и дугорочног запошљавања. Такође, финансирање унапређења и модернизације саобраћајне инфраструктуре неопходно је за повезивање периферних држава са економским средиштем Уније.

Пројекти који се финансирају из Кохезионог фонда не могу истовремено да користе средства из неког другог Структурног фонда.

⁵

Такође, укупан годишњи прилив из Кохезионог фонда и помоћ додељена овим државама из Структурних фондова (за период 2000–2006) не сме премашивати 4% њиховог БДП.

Средства структурних фондова користе још неки европски програми, пре свега Комунитарне Иницијативе, чији је број у сваком буџетском периоду различит. Оне имају за циљ реализацију специфичних програма, који су тематски дефинисани: трансгранична сарадња, урбани развој, рурални развој, једнакост у могућностима запошљавања итд.

Како би се помогло земљама у приступању да се припреме за чланство такође се формирају програми кроз које ће њима бити омогућено "вежбање", односно прилагођавање новим условима.

У буџетском период 2007-2013 егзистираће, поред Кохезионог фонда, још 2 Структурна фонда и то:

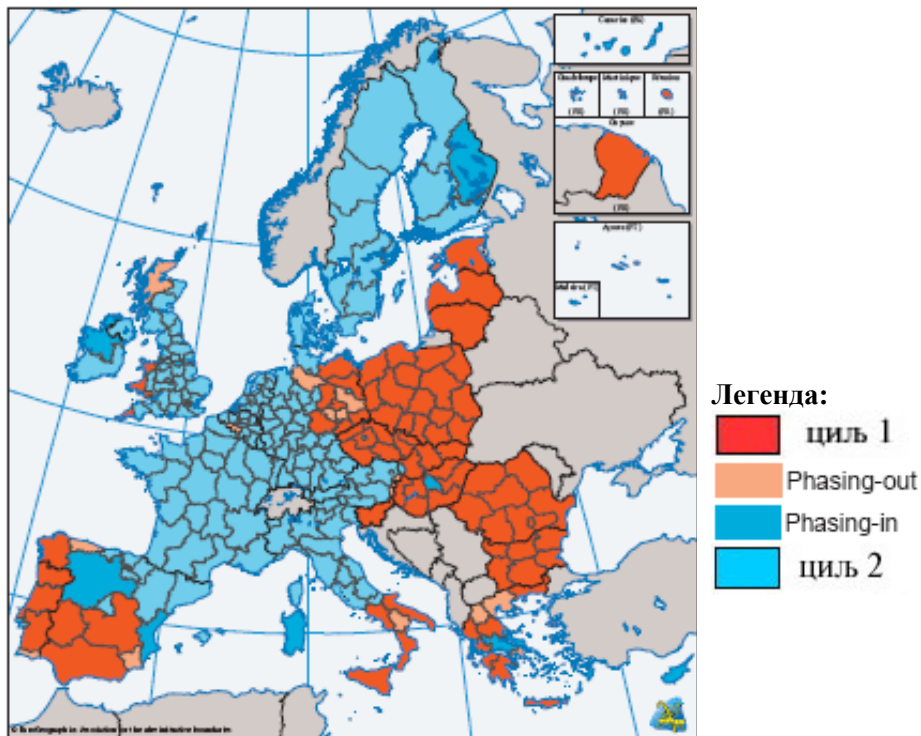
- ERDF Европски фонд за регионални развој
- ESF Европски социјални фонд

EAGGF Европска пољопривредна политика и гарантни фонд ће се звати The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) и функционисаће независно од Структурних фондова.

Циљеви за овај буџетски период су:

1. помоћ најсиромашнијим регионима који имају БДП мањи од 75% просека ЕУ
2. помоћ регионима који нису обухваћени претходним циљем
3. прекогранична сарадња

Карта бр. 2: Региони ЕУ за које је предвиђена помоћ у периоду 2007-2013. године



Резултати деловања регионалне политике ЕУ

Резултате деловања регионалне политике врло је тешко утврдити и квантификовати, с обзиром да их је пре свега немогуће посматрати изоловано у односу на ефекте осталих политика и механизма управљања. Често су присутна два супростављена става: оспоравање са становишта развијених, односно подржавање овог облика друштвене интервенције са становишта неразвијених делова територије.

Мада је јаз у БДП по глави становника између земаља-чланица ЕУ, пре проширења из 2004. године⁶, неоспорно смањен, по овој стопи конвергенције биће потребно још 20-30 година да он потпуно нестане. То показује дуготрајност процеса конвергенције и постојаност овог проблема. Са друге стране, према "Другом извештају о економској и социјалној кохезији"⁷, разлике у развоју међу регионима су се такође смањиле али не толико колико разлике међу појединачним државама.

У прилог наведеном иде чињеница да БДП најбогатијих региона износи 60% изнад просека ЕУ а најсиромашнијих 40% испод европског просека.

Без обзира на то, у поређењу са ситуацијом крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века, ситуација у којој се данас ЕУ налази представља евидентан напредак.

Према Шестом периодичном извештају⁸, велики допринос конвергенцији могао би се приписати Структурним фондовима и њиховим инвестицијама. Међутим, Извештај такође истиче да је до напретка дошло само захваљујући доброј комбинацији структурне помоћи, добре макроекономске и других политика на нивоу држава.

Неки аутори се не слажу са овим званичним извештајима ЕУ. Према Г. Терборну није тачно да је постојање ЕУ довело до економске конвергенције међу државама-чланицама. Он сматра да би се конвергенција између 12 држава-чланица одиграла и без постојања ЕУ, током економског процвата који се одиграо педесетих и шездесетих, а завршио се 1973. године. По његовом мишљењу, чланство у Европској унији нема јасан ефекат на сиромашније државе-чланице (Thebom G., 1995).

А. Метјуз подржава ову теорију и сматра да је најбољи аргумент за конвергенцију, ирски пример, "углавном статистичка илузија". По њему, кад би се учинак Ирске израчунавао у БНП уместо у БДП по глави становника, бројке би биле сасвим другачије, због великих прихода које мултинационалне компаније остварују у Ирској, што се види у БДП али се изоставља у БНП (Mathews A., 1994). Управо случај Ирске показује како би било тешко израчунати индивидуални допринос регионалне политике привредном развоју.

И неки домаћи аутори доводе у питање допринос регионалне политике ЕУ интензивирању развоја неразвијених региона, наводећи да највећу корист од помоћи имају одређене друштвене групе. (Прокопијевић М., 2005).

Наиме, процена стварног утицаја регионалне политике ЕУ, представља тежак задатак, пре свега због немогућности да се она изолује од других извора привредног раста и конвергенције, а у случају земаља средње и источне Европе, од процеса политичких и социјалних промена (демократизације, процеса изградње институција итд.).

Међутим, дефинисање и афирмација регионалног нивоа, као обавезан услов који државе морају да испуне да би ушле у ЕУ, потиче управо од њихове

⁶ Резултати деловања регионалне политике ЕУ након проширења из 2004. године још увек су нејасни, па стога о њима неће бити речи у овом делу рада. Међутим, извесно је да је регионална политика, уласком великог броја сиромашнијих држава у састав ЕУ, изгубила на ефикасности.

⁷ Европска комисија, Second Report on Economic and Social Cohesion, (adopted by the European Commission on 31 January 2001), стр. 2

⁸ Европска комисија, Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, 1999, стр. 90

заинтересованости за средства Структурних и осталих фондова као инструмената спровођења регионалне политике. Управо чињеница да се државе-чланице ЕУ оштро боре за ову врсту помоћи, која им пружа реалне могућности за развој њихових региона, иде у прилог постојања и функционисања регионалне политике⁹. (Међак В., Мајсторовић С., 2004).

Регионална политика Србије

Концепција развоја Србије након Другог светског рата заснивала се на промени привредне структуре земље, јачањем њене индустријске компоненте. Доминација секундарног сектора над укупним развојем водила је ка све већим разликама у развијености. У почетној фази индустријског развоја то је било неминовно. Тежња ка остваривању раста друштвеног производа и раста индустријске запослености, као основних стратешких праваца развоја, имали су за последицу недовољан раст укупне запослености и коначно повећање регионалних диспаратитета развоја и социјалне неједнакости (Миљковић-Димитријевић С., 2000).

Процес индустријализације изазвао је спонтан процес урбанизације мањих простора државне територије и процес деаграризације већих размера. Управо овај период је иницијална фаза настанка јаза између урбаних и руралних подручја, односно развијених и неразвијених. Како становиште да је територијална равномерност у развоју државне територије основ њене економске и војне снаге није довођено у сумњу, смањење разлика у развијености делова државне територије схваћено је као императив.

Као одговор на актуелну ситуацију, и као основни механизам спровођења политике равномерног регионалног развоја на којој се инсистирало, основан је Општи инвестициони фонд, у оквиру кога су деловали Републички инвестициони фондови. Они су имали велики значај за опште југословенски економски развој будући да су обезбеђивали гарантоване инвестиције за изградњу капиталних инфраструктурних и производних капацитета и као такви стварали простор за јаче интеграционо повезивање и прожимање југословенске привреде¹⁰.

Оснивањем Републичког Инвестиционог Фонда на територији Србије, 1957. године, почиње да функционише политика подстицања бржег развоја недовољно развијених подручја, односно регионална политика која се на то сводила.

Основно питање у вези са деловањем ове политике односило се на избор индикатора и критеријума утврђивања неразвијених подручја. На основу: броја запослених на 1000 радно способних становника и висине националног дохотка по глави становника, за сваки петогодишњи период утврђиван је број неразвијених општина. Граничне вредности за стицање статуса привредно недовољно развијених општина, и тиме стицање права на коришћење средстава фонда утврђиване су у односу на просек за Југославију. Статус неразвијених добиле су општине¹¹ које су:

- по оба показатеља биле испод 2/3 просека
- по једном показатељу биле изнад 2/3 просека, али испод укупног просека, а по другом испод 1/2 просека, и да се уз то не налазе у суседству развијенијих градских центара.

⁹ Оно што се не сме превидети јесте да ова политика није замишљена као једина покретачка снага напретка, већ само помоћ и допуна ефектима слободног тржишта и економских политика држава-чланица.

¹⁰ Група аутора: "Компаративна анализа наших и иностраних искустава у подстицању развоја неразвијених подручја" Рад у рукопису. Београд. 1998.

¹¹ Статус неразвијених региона у оквиру ЕУ имају они који остварују БДП мањи од 75% просека Уније

Како је статус општине провераван сваких 5 година¹², у складу са тада актуелним петогодишњим плановима (петољеткама), општине које су у претходном периоду имале статус неразвијених а сада га изгубиле, улазиле су у такозвани прелазни период, у трајању од 5 година, пре свега ради завршетка започетих инвестиционих пројеката¹³.

Управо на овом примеру јасно се уочава још једна сличност са начином функционисања структурних фондова, као најзначајнијих инструмената спровођења регионалне политике Европске Уније. Наиме, средства структурних фондова додељују се пре свега регионима који имају БДП мањи од 75% просека Европске Уније, али и регионима означеним као Phasing-out, односно Phasing-in.

Phasing-out су региони који су у дефинисаној групи (са БДП мањим од 75% просека Уније) "најбогатији", односно за које се очекује да ће релативно брзо остварити БДП већи од 75% просека Уније, и стога ће изгубити право на коришћење средстава Фондова. За њих је предвиђена провера оствареног БДП пре истека буџетског периода (6 година).

Phasing-in региони су "најсиромашнији" у групи региона који имају БДП већи од 75 % просека Уније. С обзиром на могућност да они уђу у групу региона која има права да конкурише за средства Фондова и њихов статус ће бити накнадно провераван, невезано за истек буџетског периода.

Након 1965. године када је формиран Савезни фонд, Србија је, у оквиру СФР Југославије третирана као подручје састављено из 3 целине. При томе је, у оквиру неразвијених подручја Србије, САП Косово, имао посебан статус, док су Ужа Србија и Војводина издвајале значајна средства за Савезни фонд.

Међутим, међу неразвијеним подручјима Војводине, Уже Србије и Космета, постојале су значајне разлике, с обзиром да су утврђивана на основу различитих критеријума и индикатора, а осим тога суштински су се разликовала по демографским карактеристикама¹⁴. Наиме, на Космету се број становника рапидно повећавао због високог natalитета албанског становништва, што је за последицу, имећу осталог, имало врло низак национални доходак по глави становника, док се у Војводини и Централној Србији број становника у неразвијеним подручјима перманентно смањивао, како због механичког одливања радно способног становништва, тако и због негативне стопе природног прираштаја.

Њихова међусобна хетерогеност, указивала је на потребу и нужност дефинисања различитих инструмената, односно различитих начина подстицања бржег развоја ових подручја. Међутим, регионална политика није довољно детаљно разрађивана, нити је успела да развије механизам спровођења који би узимао у обзир специфичности појединих територија, што би у крајњој инстанци дало боље резултате у домену реализације постављених циљева ове политике.

У прилог наведеној констатацији ишло би поређење са релативно успешном регионалном политиком коју данас води Европска унија, у свим њеним модалитетима и нијансама у односу према третираним регионима, односно начинима спровођења.

Основни инструмент, односно носилац и реализатор регионалне политике наше државе, био је Републички фонд, који је располагао лимитираним кредитним потенцијалом, недовољним¹⁵ да у потпуности оствари своју улогу.

¹² Буџетски период Фондова који функционишу у оквиру ЕУ траје 6 година.

¹³ Група аутора: "Компаративна анализа наших и иностраних искустава у подстицању развоја неразвијених подручја" Рад у рукопису. Београд, 1998.

¹⁴ Група аутора: "Компаративна анализа наших и иностраних искустава у подстицању развоја неразвијених подручја" Рад у рукопису. Београд, 1998.

¹⁵ Један од разлога због којих овај фонд није располагао довољном количином средстава јесте и тадашња обавеза Србије да значајна средства одвоји за подстицање бржег развоја неразвијених подручја на нивоу Југославије. При том, неразвијена подручја Србије нису имала статус неразвијених на нивоу

Функционисање ове политике углавном преко једне институције указује на чињеницу да она није успела да се наметне као битна развојна полука и тиме покрене и друге актере и институције друштвено-економског развоја.

Србија, такође, није израдила метод регионалне анализе који би омогућио праћење развоја свих региона у оквиру њене територије, као и да се обављају перманентне класификације региона према њиховим потребама и потенцијалима. Према истој класификацији вршило би се и адекватније рангирање региона по степену њихове "угрожености". Наиме, не смемо превидети питање спремности региона, односно циљних група да изађу из категорије која прима субвенције, односно њихове мотивација за губљење стуса неразвијених (Прокопијевић М., 2005).

Модел за издвајање неразвијених подручја Србије и начин на који је вршено подстицање њиховог развоја у пракси се показао као неефикасан и из других разлога:

- велики број општина означених као неразвијене и њихова велика територијална обухватност¹⁶

- некоординирано улагање издвојених средстава
- немогућност праћења и контролисања ефеката улагања
- непостојање сарадње између носилаца и корисника инструмената регионалне политике

- значајан утицај политичког фактора¹⁷

Дакле, покушај мењања односа између развијених и неразвијених подручја резултирао је свођењем регионалне науке, која је иначе била тек у иницијалној фази развоја у Србији, на решавање проблема развоја недовољно развијених подручја. Иако примену политике подстицања развоја недовољно развијених подручја оправдавају и домаћа и светска искуства, која указују на чињеницу да су укупни трошкови подстицања регионално угрожених подручја вишеструко нижи од трошкова које изазива претерана концентрација становништва, начин на који је она спровођена у Србији није дао очекиване резултате. (Живановић З., 2006)

Изражена неравномерна територијална развијеност као основни проблем регионалног развоја последњих година утопио се у општу економску кризу у коју је запала наша земља.

Закон о Неразвијеним подручјима усвојен је децембра 1995. године, за период до 2005. године. Њиме су прецизирани критеријуми којима се одређују неразвијена и најнеразвијенија подручја у Републици Србији.

Финансирање регионалног развоја и систем подстицања недовољно развијених општина, одвијао се путем директних и индиректних подстицаја који су реализовани преко министарстава и фондова националних институција:

- 1) Фонд за развој Републике Србије;
- 2) Специјализовани буџетски фондови;
- 3) Фонд за развој АП Војводине;
- 4) Гаранцијски фонд;
- 5) Национална служба за запошљавање;
- 6) Републичка агенција за развој МСП и предузетништва;
- 7) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- 8) Национални инвестициони план;

Југославије, што је јасна индикација неконзистентности политике равномернијег регионалног развоја Југославије.

¹⁶ Последњим петогодишњим планом (1985-1990) у групу неразвијених општина Србије сврстано је 58 општина, (31.8% територије, 27% становништва).

¹⁷ Просторни план Републике Србије, тематски извештај: регионална концепција просторног развоја, Географски факултет, Београд, 1990.

9) локални фондови¹⁸

Фонд за развој Републике Србије основан је по закону из 1992. године, у склопу измена привредно системских и функционалних решења, чиме се наставила политика пружања материјалне подршке у циљу остваривања равномерног регионалног развоја. Без обзира на учешће овог Фонда у финансирању великог броја пројеката, он није у потпуности остварио једну од својих основних функција, а то је да најнеразвијенија подручја имају већу материјалну подршку у односу на остала подручја.

Од јануара 2005. године не постоји ни један закон који би регулисао статус неразвијених општина, а тиме и могућности приоритетног подстицања улагања у њихове привредне и непривредне активности. За доделу средстава Фонда за развој Републике Србије традиционално неразвијеним општинама, основни критеријум био је остварени доходак по становнику (испод 50% просека Републике Србије).

Осиромашена привреда и становништво, драстичан пад стопе привредног раста, економска изолација од стране међународне заједнице и мноштво других економских и политичких проблема, додатно су отежавали решавање питања регионалног развоја Србије, кога карактеришу:

- одсуство јасно конципиране територијалне организације¹⁹.
- недовољно вођење рачуна о компаративним предностима појединих региона²⁰.
- Београдска урбана агломерација, односно београдско метрополитенско подручје доминира простором Републике Србије.

С обзиром на основну тежњу и циљ који Србија данас има, а то је прикључење Европској Унији, афирмација регионалног нивоа представља неминовност. Она произилази и из чињенице да је могућност конкурисања за средства којима располажу фондови, односно програми путем којих делује регионална политика Европске Уније, условљена постојањем јасно дефинисаних регионалних целина у оквиру националне територије.

Питање регионализације, као поступка, односно процес дезигнирања и одређивања величине и граница региона, је већ дуго у жижи интересовања стручне јавности Србије. Као управљачки механизам и инструмент помоћу кога би се могло допринети смањењу регионалних диспаритета, лакшем укључивању у европске развојне токове и у крајњој инстанци свеукупном просперитету државе у целини, регионализација представља задатак коме се мора озбиљно и хитно приступити.

Закључак

Разлике у друштвено економском уређењу и нивоу развијености између различитих држава, као и бављење проблематиком регионалног развоја односно проблемима превасходно везаним за превазилажење неравномерне развијености од стране представника различитих научних дисциплина резултирало је дефинисањем различитих регионалних политика и система планирања регионалног развоја. Међутим, без обзира на различитости изазване конкретним условима и околностима већина покушаја спровођења регионалне политике сведена је на увођење политике

¹⁸ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године

¹⁹ Развој сваке државе, како у економском тако и у социјалном и свим осталим видовима зависи умногоме од њене територијалне организације. То се односи и на нашу земљу која као основни циљ, који треба да постигне успостављањем адекватне територијалне организације, има децентрализацију.

²⁰ У градовима је дошло до развоја оних капацитета који су најбрже ублажили популациони притисак и нарастајуће проблеме незапослености. Тако се дешавало да имамо предимензиониране капацитете чак и у подручјима где имамо природне и друге услове за развој много разноврсније привредне структуре.

подстицања бржег развоја недовољно развијених подручја. (Дерић Б., Перишић Д., 1997). То доказују управо наведени примери регионалних политика Европске Уније и Србије.

Модел регионалне политике ЕУ је са становишта наше праксе врло интересантан и у одређеној мери поучан. Пре свега, искуство ЕУ показује:

- да се неразвијена подручја морају третирати јединствено на целој територији
- да треба аналитички и реално оценити могућности појединих неразвијених подручја како би се утврдило да ли су и за које пројекте они погодни
- да се институционални систем носилаца подстицаја не сме свести на једну институцију, односно фонд, већ то мора бити разрађен инструментариј који ће, уз уважавање специфичности појединих територија, дати једнаке могућности развоја свим третираним деловима
- да се мора обезбедити механизам строге контроле уложених средстава
- да регионалну политику треба повезати са другим политикама, пре свега: пољопривредном политиком, социјалном, политиком животне средине итд.
- да је нужно обезбедити координацију међу политикама регионалног развоја земаља-чланица (у нашем случају: Покрајина и централне Србије) итд.

ЛИТЕРАТУРА:

- Button, K. and Pentecost, E.(1999). *Regional Economic Performance within the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Група аутора(1998). *Компаративна анализа наших и иностраних искустава у подстицању развоја неразвијених подручја*. Београд: Рад у рукопису
- Дерић, Б. и Перишић, Д. (1997). (Не)остваривост политике регионалног развоја. *Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине III*. (Посебно издање бр. 31). Београд: ИАУС
- Европска комисија (2001). *Second Report on Economic and Social Cohesion*.
- *** (1999). *Европска комисија: Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*.
- *** *ESDP (European Spatial Development Perspective)*
- Живановић, З.(2006). *Београд у функцији регионалног развоја Србије*. Београд: Географски факултет, магистарски рад
- Mathews, A.(1994). *Managing the EU Structural Fund*. Cork: Cork University Press
- Међак, В. и Мајсторовић, С. (1999). *Регионална политика Европске Уније*. Београд: Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије
- Миљковић-Димитријевић, С.(2000). Регионална подела Југославије, Србије и Црне Горе - историјски аспект, период до 1945. године. У *Зборнику радова: Регионални развој и демографски токови балканских земаља* (бр. 5). Ниш.
- Прокопијевић, М.(2005). *Европска Унија*. Београд
- Група аутора (1990). *Просторни план Републике Србије, тематски извештај: регионална концепција просторног развоја*. Београд: Географски факултет
- Група аутора (2007). *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године*. Београд
- Тодоровић, М., Тошић Б. и Стојановић Б.(2004). *Србија, еврорегиони и европске интеграције*. Београд: Посебно издање Географског института "Јован Цвијић" САНУ, књига 63
- Therborn, G. (1995). *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945–2000*. London: Sage Press

ZORA ŽIVANOVIĆ

S u m m a r y

COMPARATIVE ANALYSES OF REGIONAL POLITICS OF THE EUROPEAN UNION AND SERBIA

Foreign and domestic experiences show that realisation of regional policy is mostly support to the development of less developed areas. This can be proven also by the examples of regional policy realised by European Union,

and also by the policy that has been realised in Serbia. The main difference between cited examples is the level of success of those policies, the validity of the results, what justifies the comparison of the applied models.

Similarities in functioning of regional development policies of European Union and Serbia can be recognised in the following:

- criteria for defining undeveloped areas (EU: GDP less than 75% of the average; Serbia: number of employed on 1000 inhabitants in the working age and national revenue below 2/3 of the average).
- budget period (EU: 6 years; Serbia: 5 years)
- existence of the transition period (phasing out and phasing in regions)
- main instruments of realisation of the regional policies are the funds (EU: structural and cohesion; Serbia: Republic investment fund)

Main differences existing between the models can point out some useful advices for Serbia which could be very interesting and for some cases instructive.

The EU experience shows:

- that undeveloped areas must be treated in a unique way on the whole territory
- that the possibilities of individual undeveloped areas should be realistically and analytically estimated in order to find out for which projects they are the most suitable
- that the institutional system of support holders shouldn't rely only on one institution, or fund, but the instruments should be developed, taking into account the specificities of individual territories, to give equal chances for development of treated areas
- that the mechanisms of strict control for use of funds should be established
- that regional policy should be linked to other EU policies: agricultural policy, social policy, environmental policy etc.

that it is necessary to assure the coordination among policies of regional development for member countries (in our case: provinces and central Serbia) etc.