

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05 и 71/05 - исправка),  
Влада доноси

**СТРАТЕГИЈУ  
РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
ЗА ПЕРИОД ОД 2007. ДО 2012. ГОДИНЕ**

**I. УВОД**

**1. Полазне основе, циљеви и начела**

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године (у даљем тексту: Стратегија) представља први стратешки развојни документ из области регионалног развоја који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне приоритете регионалног развоја земље и начине њиховог остваривања у наредним годинама.

Устав Републике Србије (у даљем тексту: Устав) посебну пажњу је посветио регионалном развоју, обавези државе да се стара о равномерном регионалном развоју (члан 94), пре свега, о развоју недовољно развијених подручја. Тако, Република Србија уређује и обезбеђује „развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја” (члан 97. тачка 12). Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије држава ће остварити доношењем Стратегије и након тога закона којим ће се уредити област регионалног развоја.

Стратегија се односи и на Аутономну покрајину Косово и Метохија (у даљем тексту: АП Косово и Метохија), која је у даљем тексту изостављена када се не располаже статистичким подацима.

Током више деценија регионални развој се није посматрао као интегрални део укупног друштвено-економског развоја. Проблематика регионалног развоја је маргинализована, анализирана је као једна одвојена и не много значајна димензија укупног развоја. Стално се избегавала чињеница да развој има своју регионалну и просторну димензију, те да дефинисање институционалних развојних механизма никако није регионално неутрално. Посматране су регионалне разлике са аспекта нивоа развијености, тако да су занемариване њихове економско-развојне, социјалне, друштвене, па и политичке реперкусије. Углавном, се тежило бржем развоју неразвијених подручја, за шта су се издвајала одређена средства и дефинисао подстицајни механизам. Циљеви регионалног развоја су се дефинисали на уопштен начин, и годинама понављали. Подстицајна политика, као нека врста развојне компезације, није успевала да спречи даље заостајање неразвијених подручја. Такав приступ неминовно је водио продубљавању регионалних и структурних развојних проблема. Последице у простору Републике Србије су евидентне.

Основни мотив за ангажовање државе у овој области су огромни унутаррегионални и међурегионални несклади који спутавају развој, а иницирају миграционе токове. Велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени. Истовремено, у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој

сфери. У новој регионалној политици улога државе своди се на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој. То се нарочито односи на помоћ подручјима са посебним развојним проблемима, кроз инвестиције и стимулације прилива капитала, како би та подручја компензирала своје структурне слабости. Да би подршка државе била ефикасна, неопходно је обезбедити њен континуитет и одржати интезитет подрушке на дужи период.

Комплексност наслеђених регионалних проблема Републике Србије уз појаву новог регионалног „транзиционог сиромаштва” достигли су такве размере, да је било неопходно приступити дефинисању новог концепта регионалног развоја. У том контексту примарни циљ Стратегије је доношење нових институционалних решења, јер сва досадашња искуства, као и постојеће тенденције у регионалном развоју, указују да неадекватан регионални развој није само последица дефеката примењиване политике регионалног развоја, него првенствено недостатака системских и институционалних регулативних механизма.

Размере регионалних неравномерности указују да је Републици Србији данас овакав развојни документ неопходан, како би се јасно сагледали путеви остваривања основног циља, а то је подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије.

Операционализација овог циља подразумева, пре свега:

- 1) подизање регионалне конкурентности;
- 2) смањење регионалних неравномерности и сиромаштва;
- 3) изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Напомена:

Појам регион у Стратегији подразумева „јединице локалне самоуправе на подручју управних округа” и не одговара дефиницији коју користи Европска унија (у даљем тексту: ЕУ), где се регион дефинише као економски регион.

Појам округ у Стратегији подразумева „управни округ” који је дефинисан Законом о државној управи (члан 38.).

Стратегија се темељи на три стуба:

- 1) одређивање степена развијености – категоризација и типологија подручја;
- 2) дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије;
- 3) Стратегији развоја институција.

Такође, доношење и спровођење Стратегије је неопходно због проевропске оријентације Републике Србије, како би се, кроз један јасан и аргументован приступ, показало да располажемо сопственом целовитом регионалном стратегијом која уважава све регионалне специфичности и регионалне развојне потенцијале и истовремено уважава европске стандарде у овој области.

Стратегија је усклађена са циљевима стратегија развоја којима се уређују поједине области.

Стратегија своје упориште налази у поштовању кључних принципа на којима се данас заснива свака успешна политика регионалног развоја:

Целовитост формулисања регионалне политике – концепт регионалне политике смањења сиромаштва односи се на целу Републику Србију, са диференцирањем подстицања развоја појединих региона у складу са посебним развојним проблемима.

Партнерство – партнерство међу локалним заједницама као социјалних партнера

и институција грађанских удружења.

Субсидијарност – подразумева поступну територијалну децентрализацију, преношење државних надлежности на ниже нивое (локалне заједнице).

Усклађеност – усклађеност активности међу министарствима и са регулативом у ЕУ.

Програмско усмерење – усклађеност Стратегије и политике са другим развојним стратегијама.

Подршка и вредновање резултата – неопходност успостављања система подстицања равномерног регионалног развоја (стабилни извори средстава), праћења и вредновања резултата.

Праћење, извештавање и модификовање (Мониторинг и евалуација). Изузетно важан корак у остваривању Стратегије јесте реализација процеса континуираног прикупљања података и информација за мерење процеса успешности Стратегије, односно благовремено сигнализирање одговорним институцијама о „тачкама” успеха или неуспеха предузетих активности. Услед утицаја бројних интерних и екстерних фактора, Стратегију је потребно, такође, након одређеног периода кориговати. Републички завод за развој (и даљем тексту: РЗР) у сарадњи са Републичким заводом за статистику (у даљем тексту: РЗС) дефинисаће методологију праћења Стратегије (систем индикатора, структурне индикаторе, индикаторе на регионалном нивоу, итд). У том контексту неопходно је надлежне институције (РЗР, РЗС, министарства) ојачати и модернизовати.

## 2. Структура Стратегије по поглављима

Стратегија се састоји од осам делова.

Први део је увод у Стратегију.

Други део Стратегије обухвата Анализу стања која даје целовит динамички приказ свих регионалних неравномерности, свих фактора релевантних за сагледавање достигнутог степена развијености, досадашњих ограничења и проблема. Детаљно су приказане демографске диспропорције, регионални проблеми незапослености, размере новог сиромаштва, регионална конкурентност, кључни аспекти хуманог развоја, развојни и институционални проблеми. Посебан акценат је дат парцијалним и укупној SWOT анализи, као синтезном аналитичком инструменту за идентификацију и систематизацију кључних компонената регионалног развоја Републике Србије.

Трећи део обухвата дефинисање приоритетних циљева и стратешких праваца регионалног развоја Републике Србије. На почетку трећег дела, након осврта на најважније теоријске аспекте регионалног развоја, дат је приказ нових развојних изазова са акцентом на проблем управљања и Миленијумске циљеве Уједињених нација (у даљем тексту: УН) и социјалну компоненту развоја. На крају, приказани су основни стратешки циљеви и приоритети. Визија равномерног регионалног развоја Републике Србије одредила је седам стратешких и оперативних циљева Стратегије: одржив развој, подизање регионалне конкурентности, смањење регионалних неравномерности и сиромаштва, заустављање негативних демографских кретања, наставак процеса децентрализације, економска интеграција српских заједница на АП Косово и Метохија, изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Четврти део се односи на Политику равномерног регионалног развоја. Ово

поглавље се састоји из два дела: (а) одређивање степена развијености-категоризација и типологија подручја; и (б) дефинисање подстицајних механизма и мера у свих 14 развојних политика које су најрелевантније за креирање новог подстицајног амбијента на регионалном нивоу.

Пети део обухвата економску регионализацију у функцији приступа ЕУ фондовима. Имајући у виду значај формирања NUTS региона дате су три варијанте статистичког класификовања.

Шести део дефинише Стратегију развоја институција. Овај део представља један од стубова Стратегије. Приказана је постојећа институционална основа и стављен акценат на нов институционални оквир регионалног развоја Републике Србије.

Седми део дефинише мере и активности, са роковима, задацима и органима и организацијама надлежним за спровођење ове стратегије које су садржане у Акционом плану.

Осми део је завршни део.

Скраћенице које се користе у тексту Стратегије имају следеће значење:

АП – Аутономна покрајина;  
АПП – Агенција за просторно планирање;  
АПр - Агенција за приватизацију;  
БДБ - Бруто додата вредност;  
CHF - Cooperative Housing Foundation / Фондација за помоћ у изградњи;  
CARDS - Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization / Помоћ ЕУ за обнову, развој и стабилизацију;  
CEFTA - Central European Free Trade Agreement / Споразум о средњеевропској зони слободне трговине;  
EAR - European Agency for Reconstruction / Европска агенција за реконструкцију;  
ERDF - European Regional Development Fund / Европски регионални развојни фонд;  
ЕПЛ - Европска повеља о локалној самоуправи;  
ЕУ - Европска Унија;  
ГФ – Гаранцијски фонд;  
GDI - Gender Development Index / Развојни индекс према полу;  
GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / Немачка организација за техничку сарадњу;  
HDI - Human Development Index / Индекс хуманог развоја;  
ЗСЗ - Завод за социјалну заштиту;  
ИРУ - Индекс развојне угрожености;  
IPA - Instrument for Pre-Accession Assistance / Инструмент предприступне помоћи;  
ISPA - The Instrument for Structural Policies for pre-Accession / Инструмент структурне предприступне помоћи;  
ICA - International Cooperative Alliance / Међународни задружни покрет;  
ЈИЕ - Југоисточна Европа;  
ЈПЖС - Јавна предузећа железнице Србије;  
КЗК - Комисија за заштиту конкуренције;  
КПЕУ - Канцеларија за придруживање Европској унији;  
ЛЕР - Локални економски развој;  
ЛС - Локална самоуправа;

МДУЛС - Министарство за државну управу и локалну самоуправу;  
 МЕОИ - Министарство за економске односе са иностранством;  
 МП – Министарство привреде;  
 МФ - Министарство финансија;  
 МПР – Министарство правде;  
 МНЗЖС - Министарство науке и заштите животне средине;  
 МПС - Министарство просвете и спорта;  
 МПШВ - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;  
 МРЕ - Министарство рударства и енергетике;  
 МРЗСП - Министарство рада, запошљавања и социјалне политике;  
 МТТУ - Министарство трговине, туризма и услуга;  
 МКИ - Министарство за капиталне инвестиције;  
 МЗ - Министарство здравља;  
 МСП - Мала и средња предузећа;  
 МСПП - Мала и средња предузећа и предузетништво;  
 НБС - Народна банка Републике Србије;  
 НИП - Национални инвестициони план;  
 НРП - Недовољно развијена подручја;  
 НСРС - Народна Скупштина Републике Србије;  
 НСЗ - Национална служба за запошљавање;  
 NUTS - The Nomenclature of Territorial Units for Statistics / Номенклатура  
 територијалних статистичких јединица;  
 НАТО - North Atlantic Treaty Organisation / Северноатланска Алијанса;  
 ОЕБС - Организација за европску безбедност и сарадњу;  
 ОИ - Образовне институције;  
 PHARE - Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies /  
 Средства предприступних фондова ЕУ;  
 ПК - Привредна комора;  
 ПС - Привредни субјекти;  
 РАТЕЛ – Републичка агенција за телекомуникације;  
 РАМСПП - Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и  
 предузетништва;  
 РГЗ - Републички геодетски завод;  
 РЗР - Републички завод за развој;  
 РЗС - Републички завод за статистику;  
 РМ - Ресорна министарства;  
 SAPARD - The Special Accession Programme for Agriculture and Rural  
 Development / Специјални програм за придруживање и рурални развој;  
 СЕ - Савет Европе;  
 СДИ - Стране директне инвестиције;  
 СИЕПА - Агенција за страна улагања и промоцију извоза;  
 СКГО - Стална конференција градова и општина;  
 СР - Савет за равноправност;  
 СТО - Светска трговинска организација;  
 ТО - Туристичке организације;  
 УН - Уједињене нације;  
 УСЗ - Установе социјалне заштите;  
 UNDP - United Nations Development / Програм за развој Уједињених нација;  
 USAID - United States Agency for International Development / Агенција  
 Сједињених Америчких држава за међународни развој;

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development / Конференција  
Уједињених нација за трговину и развој;  
ФЗЖС - Фонд за заштиту животне средине;  
ФР - Фонд за развој Републике Србије;  
ЦСР - Центар за социјални рад.

## II. АНАЛИЗА РЕГИОНАЛНИХ НЕРАВНОМЕРНОСТИ

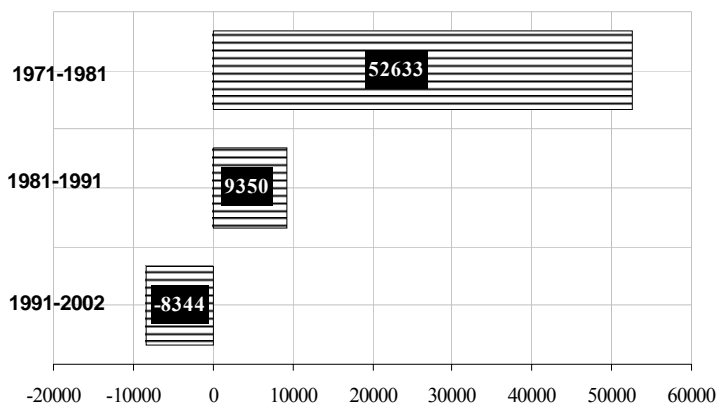
### 1. Демографска анализа Динамика демографског пражњења

Основни налаз: Последњих деценија Републику Србију карактерише изразито демографско назадовање (демографска регресија). У последњем међупописном периоду (од 1991. до 2002. године), развој становништва Републике Србије бележи врло неповољне тенденције, које се огледају у продубљивању три глобална демографска процеса: (1) укупна депопулација (пад броја становника); (2) природна депопулација (број умрлих становника превазилази број живорођене деце и (3) демографско старење. Наведени процеси су посебно изражени на регионалном нивоу.

Анализа стања: Током 90-тих година дошло је до бројних друштвено-економских и политичких промена који су утицали на динамику становништва. Највећи утицај на демографске промене имала су велика миграциона кретања. Ратна разарања су изазвала велики прилив избеглица у Републику Србију, с једне стране, док је економска и политичка нестабилност допринела великој емиграцији у иностранство, с друге стране. Сложен биланс ових кретања само је једна компонента укупне динамике, а у садејству са природним кретањем које карактерише наставак биолошке депопулације, определио је бројно стање становништва Републике Србије 2002. године и регионалну неуједначеност.

Подаци о просечном годишњем расту становништва Републике Србије у међупописним раздобљима, садржани су у графикону 1. и то:

Графикон 1.



Општине са позитивним популационим растом се, углавном налазе на територији Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту АП: Војводина) (20) и готово искључиво у Јужно-бачком и Сремском округу, као и на подручју града Београда (9), што је пре свега резултат механичког прилива становништва, односно релативно великог учешћа избеглица и интерно расељених лица.

Општине са негативним стопама раста становништва се у највећем броју налазе у централној Србији (97), док их је у АП Војводини знатно мање (25).

У чак 29 општина негативна стопа раста је изнад -10‰ годишње, а у 9 она је већа од -15‰ годишње.

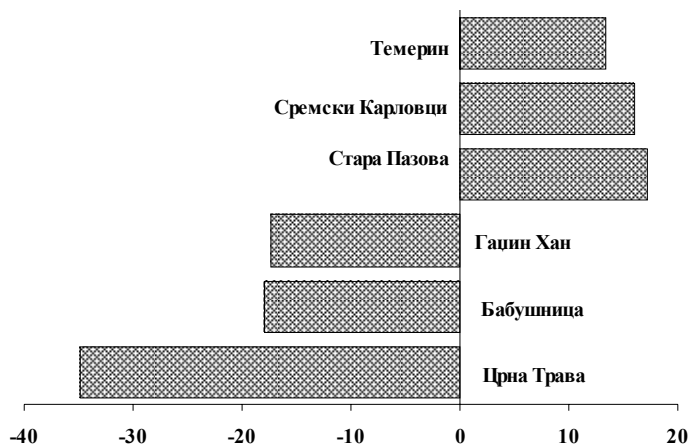
Демографска кретања општина у периоду 1971-2002. године, обележена су највишим одливом становништва на територији општине Црна Трава (-74%, са 9.672 на 2.563), док је насупротив томе највиши прилив становништва (изузимајући београдске општине), забележен на територији Новог Сада (45%, са 206.821 на 299.294).

Посматрано на нивоу округа најниже просечне годишње стопе раста становништва (1991-2002.) бележе Зајечарски (-10,4‰) и Борски округ (-9,8‰), насупротив Сремском (9,3‰) и Јужно-бачком округу (8‰).

Изразит депопулациони тренд, који бележе неразвијене и приграничне општине, води ка потпуном демографском пражњењу тог подручја.

Подаци о општинама са екстремним вредностима просечне годишње стопе раста становништва (1991-2002. године), садржани су у графикану 2. и то:

Графикон 2.



Економска неразвијеност (привредна, инфраструктурна, социјална) је основни разлог поларизованости и вишедеценијског тренда демографског пражњења.

Према подацима виталне статистике и резултатима Пописа становништва на подручју Републике Србије у периоду 1971-2002. године забележен је пораст од 295.086 (4%) становника, што се једним делом може приписати релативно високом природном прираштају у међупописном периоду 1981-1991. године.

Када је у питању друга компонента демографског раста – миграциони салдо: декаду 1971-1981. година карактерише позитиван миграциони салдо (129.000), док је у периоду 1981-1991. године изразито негативан (-83.900). Позитиван миграциони салдо у периоду 1991-2002. године незнатно је ублажио негативне последице природног прираштаја.

Подаци о депопулационим трендовима садржани су у табели 1. и то:



Табела 1.

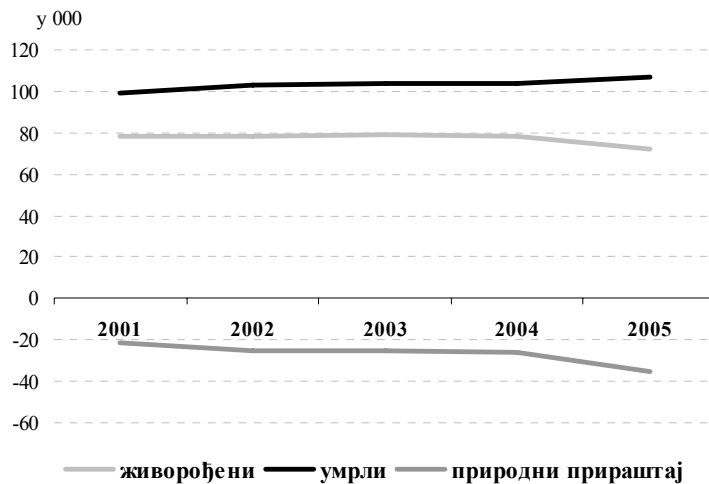
	Република Србија	Централна Србија	АП Војводина
Пораст			
1971- 1981.	526.000	444.000	82.000
1981- 1991.	93.500	114.400	-20.000
1991- 2002.	-83.436	-145.233	61.797
Природни прираштај			
1971- 1981.	397.000	328.000	69.000
1981- 1991.	177.400	163.900	13.500
1991- 2002.	-189.875	-99.228	-90.647
Миграциони салдо			
1971- 1981.	129.000	116.000	13.000
1981- 1991.	-83.900	-49.500	-34.400
1991- 2002.	2.652	1.418	1.233

## Природни прираштај становништва

У Републици Србији тренд пада природног прираштаја настављен је и у 2005. години, када број умрлих лица за 34.591 премашује број живорођених.

Подаци о природном кретању становништва Републике Србије, садржани су у графикону 3. и то:

Графикон 3.



У АП Војводини је свих седам округа имало негативан природни прираштај, док су у централној Србији од 17 округа само два имала позитиван природни прираштај (Рашки и Пчињски округ). Најнижу стопу природног прираштаја у АП Војводини бележи Северно-банатски округ (-8,5‰), док је највиша на подручју Јужно бачког округа (-2,9‰). Највеће смањење броја становника у АП Војводини имају општине Сечањ и Житиште са -12,5‰.

У централној Србији од 116 општина, негативан природни прираштај има 111 општина (96%), а депопулациони рекорд држи Зајечарски округ (пад броја становника од -12,8‰), што је последица старосне структуре овог округа (округ је први по просечној старости становништва од 45 година), док највишу позитивну стопу природног прираштаја има Рашки округ са 2,8‰.

На врху лествице по висини стопе природног прираштаја је Прешево (13‰), док је на дну Црна Трава са -26,4‰.

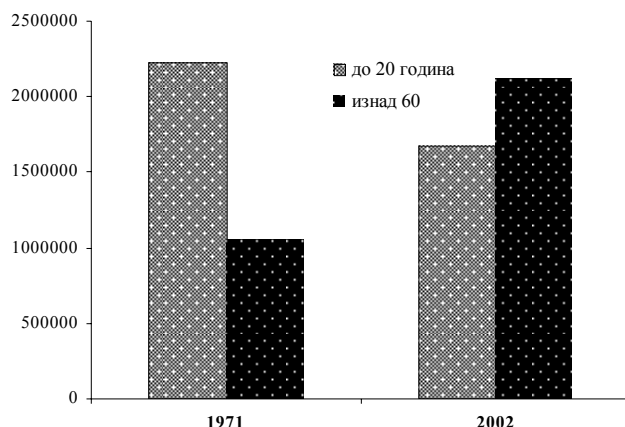
Промене у величинама основних компоненти природног прираштаја (наталитет и морталитет) у посматраном периоду рефлектовале су се и на редистрибуцију општина према вредностима стопа природног прираштаја. Крајње неповољне тенденције (првенствено у константном паду нивоа природног прираштаја) у посматраном периоду, одразиле су се на веома брзо и значајно смањење броја општина (округа) са позитивним природним прираштајем.

## Демографско старење

Друштвено-економски развој Републике Србије, који карактеришу процеси индустријализације и деаграризације (уз истовремену дерурализацију и урбанизацију), значајно је одредио оквир динамике и тренда развоја старосно-полне структуре и старења становништва. Једна од најзначајнијих карактеристика демографског развоја становништва Републике Србије је све неповољнија старосна структура, која се у периоду 1971-2002. године кретала у смеру константног смањивања учешћа младих уз истовремено повећавање учешћа старих лица.

Подаци о становништву Републике Србије млађем од 20 и старијем од 60 година, садржани су у графикону 4. и то:

Графикон 4.



Структура становништва Републике Србије по старости формирана је, пре свега, под директним дејством фертилитета, односно наталитета, а процес старења је првенствено условљен секуларним падом наталитета.

На састав становништва по старости утицала је и друга компонента природног кретања становништва-смртност, као и миграције. Међутим, њихов утицај на процес одвијања демографског старења становништва Републике Србије био је далеко мањи.

Најстарији окрузи у Републици Србији, по свим индикаторима су Пиротски са просечном старошћу становништва од 44 године и Зајечарски са свега 18% становника млађих од 20 година и чак 30% (скоро двоструко више) старијих од 60 година, а истовремено најнижом стопом природног прираштаја (-12,8%).

Подаци о стадијумима демографске старости и критеријумима за њихово одређивање, садржани су у табели 2. и то:

Табела 2.

Стадијуми демографске старости	Индикатори демографске старости становништва				
	Просечна старост (у годинама)	Млади до 20 година (%)	Млађи од 40 година (%)	Стари 60+ (%)	Индекс старења
1. Рана демографска младост	до 20	58+	85+	До 4	до 0,07
2. Демографска младост	20-24	50-58	75-85	4 -7	0,07-0,14
3. Демографска зрелост	25-30	40-50	65-75	7-11	0,14-0,28
4. Праг демографске старости	30-35	30-40	58-65	11-15	0,28-0,50
5. Демографска старост	35-40	24-30	52-58	15-20	0,50-0,82
6. Дубока демографска старост	40-43	20-24	45-52	20-25	0,83-1,25
7. Најдубља демографска старост	43+	До 20	До 45	25+	1,25+

На нивоу општина ситуација је нешто повољнија захваљујући томе што се четири општине налазе у нижим стадијумима демографске старости и то: Прешево

(стадијум демографске зрелости), Тутин, Нови Пазар и Бујановац (праг демографске старости).

Географска лоцираност општина у стадијуму најдубље демографске старости је на истоку и југоистоку Републике Србије. Како су то периферна подручја Републике Србије, у једном делу и погранична, ван значајних саобраћајних праваца и осовина привредног развоја, присутна је интензивна емиграција младог, репродуктивног и радно-способног становништва.

Становништво АП Војводине је у односу на остатак Републике Србије знатно хомогеније (Пландиште је једина општина у стадијуму најдубље демографске старости).

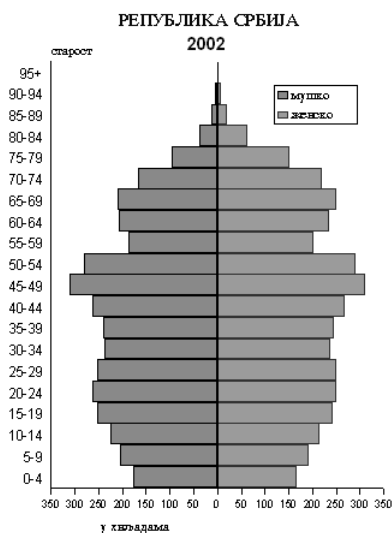
Старосну структуру најбоље илуструје старосна пирамида, чији облик може указивати на прогресивно, стационарно или регресивно становништво или чак, на неки прелазни тип.

Облик старосне пирамиде за 2002. годину указује да становништво Републике Србије поседује готово све карактеристике регресивног типа становништва.

Пад наталитета на подручју Републике Србије, убрзао је старење становништва од базе старосне пирамиде, а повећање средњег трајања живота средовечног и старог становништва интензивирало је старење с врха старосне пирамиде.

Подаци о старосној структури, садржани су у графикону 5. и то:

Графикон 5.



Један од најпоузданијих аналитичких показатеља старосне структуре становништва, а тиме и процеса демографског старења јесте индекс старења, који изражава однос старог и младог становништва. У демографској теорији је познато да уколико индекс старења премаши вредност 40 (старих на 100 младих становника), говоримо о старој популацији. Како се из предочених података види, Република Србија је 1971. године имала индекс старења 46,4, 1981. био је 50,1, 1991. године 75,4, да би 2002. године достигао вредност од чак 100,7. Посматрано по окрузима највиши индекс старења има Зајечарски округ (168), насупрот Пчињском округу са индексом 61.

Подаци о одабраним показатељима старосно-полне структуре становништва Републике Србије од 1971. до 2002. године, садржани су у табели 3. и то:

Табела 3.

	1971	1981	1991	2002
Коефицијент маскулинитета	96,5	97,3	95,5	94,7
Коефицијент феминитета	103,7	102,8	104,7	105,7
Коефицијент старости (60 и више год.)	14,3	13,7	19,4	22,6
Коефицијент младости (до 19 год.)	30,9	27,3	25,7	22,3
Коефицијент укупне старосне зависности	45,4	44,9	44,6	48,0
Индекс старења	46,4	50,1	75,4	100,7

Извор: РЗС

Према резултатима пописа 2002. године просечна старост у Републици Србији износи 40,3 године, што значајно премашује граничну вредност (30 година), која је у демографској теорији прихваћена као медијална вредност.

Будући трендови у демографском развоју Републике Србије указују на неминовност знатног убрзања процеса старења. Са великом извесношћу може се очекивати све неповољнија старосна структура становништва општина, а уколико би се

досадашњи трендови наставили у општинама најдубље демографске старости, у блиској будућности могло би се очекивати и њихово демографско „гашење”.

#### Смртност одојчади

Смртност одојчади је у Републици Србији у 2005. години достигла најнижу вредност. Број умрлих беба старости до једне године на 1000 живорођене деце опао је са 14,6‰ у 1991. години на 11,0‰ у 1999. години, да би у 2005. години била забележена најнижа вредност до сада од 8,0‰.

Као и код других развијених земаља на снижавање смртности одојчади у Републици Србији утицале су специфичне превентивне мере на подручју пренаталног и неонаталног здравља.

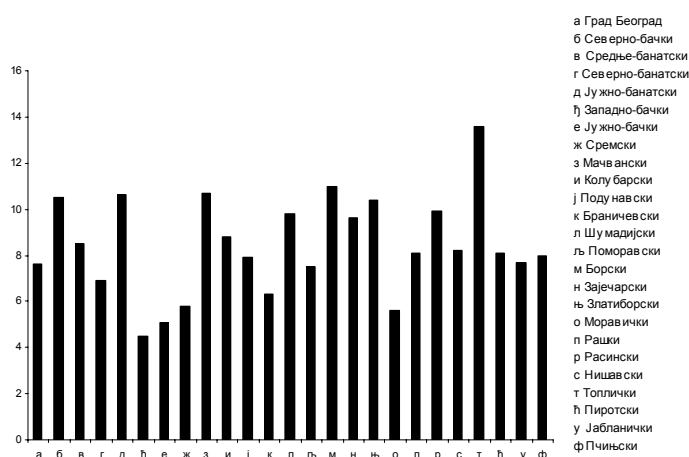
Посматрано на нивоу округа у Републици Србији, евидентне су значајне разлике у нивоу стопе смртности одојчади, које достижу однос 1:3. Највишу стопу смртности бележи Топлички округ (13,6‰), на супрот Западно-бачком са 4,5‰.

У демографској теорији ниже и више стопе смртности дефинисане су вредностима нижим од 10‰ (18 округа) и вишим од 10‰ (6 округа). Пошто је уочљиво да стопе смртности одојчади на регионалном нивоу нису у вези са разликама у општем нивоу развијености округа у Републици Србији, неопходна је комплекснија анализа појединачних случајева како би се дошло до одређених закључака. Ово указује да на посматрану појаву утичу неке специфичности сваког округа што захтева посебну аналитику.

У „Националном Плану акције за децу”<sup>1</sup>, дефинисан је специфични циљ: смањење смртности одојчади за једну трећину до 2015. године, посебно смањење разлике у смртности међу окрузима и појединим осетљивим групама (Роми, интерно расељена лица, сиромашни).

Подаци о смртности одојчади (на 1000 живорођених) по окрузима, 2005. године, садржани су у графикону 6. и то:

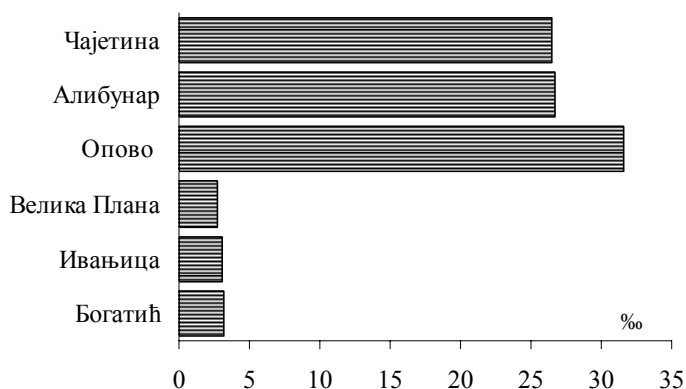
Графикон 6.



<sup>1</sup> Савет за права детета Владе Републике Србије

Подаци о општинама са екстремним вредностима стопе мортабилитета, садржани су у графикону 7. и то:

Графикон 7.



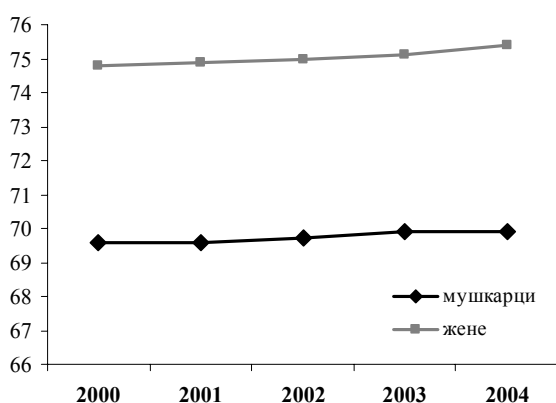
#### Очекивано трајање живота

Позитивни трендови очекиваног трајања живота становништва Републике Србије настављени су и у 2004. години, док су се разлике између очекиваног трајања живота мушког и женског становништва незнатно продубиле. После стагнације крајем деведесетих година, очекивано трајање живота бележи константан раст, при чему очекивано трајање живота мушкараца бележи блажи пораст у односу на женско становништво. Праћењем трендова морталитета преко кретања дужине очекиваног трајања живота као синтетичког показатеља смртности становништва, може се констатовати да је у другој половини 20. века, за женско становништво Републике Србије, средње трајање живота продужено за чак 18,5 година (са 56,9 у 1950. години на 75,4 у 2004. години).

Иако још увек није прецизно и у потпуности објашњена разлика у дуговечности мушкараца и жена, опште је прихваћено да је она резултат комплексног деловања биолошких и читаве групе социјалних фактора, као и разлика у понашању.

Подаци о кретањима очекиваног трајања живота у Републици Србији, садржани су у графикону 8. и то:

Графикон 8.





Регионално посматрано, на нивоу округа нису забележена значајна одступања у дужини очекиваног трајања живота. Ипак, индекс очекиваног трајања живота износи 0,817 у Златиборском округу, док је на подручју Северно-банатског округа само 0,756.

И поред чињенице да у нашој земљи нису искоришћене све могућности за смањење смртности младих, а посебно одојчади, редукција морталитета старих јесте шанса за пораст дужине живота.

#### Економска структура становништва

Економска структура становништва је најважнија структура са становишта економског развоја, која представља индикатор друштвеног и привредног развоја земље. Наиме, привредни развој непосредно мења економску структуру становништва, док с друге стране кретање и структура радне снаге и становништва утичу на ниво и динамику привредног развоја одређене средине.

Укупно становништво се према критеријуму активности дели на три основне групе: активно становништво или радна снага, лица са личним приходом и издржавано становништво.

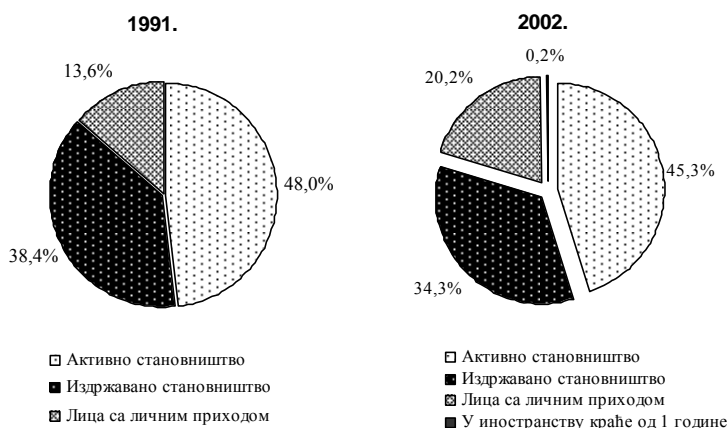
Од укупног становништва у Републици Србији (2002. година), активно је 3.398.227 (45,3%), издржавано 2.570.639 или 34,3%, док је 1.511.816 (20,2%) лица са личним приходом.

У поређењу са подацима претходног пописа, евидентно је опадање удела активног и издржаваног становништва, а пораст удела лица са личним приходом. Као узроци брзог пораста броја лица са личним приходима могу се издвојити све шири обухват становништва пензијским осигурањем, укључујући и лица из приватног сектора, као и промене у старосној структури запослених.

Наведене тенденције у кретању становништва Републике Србије према активности најбоље илуструје коефицијент економске зависности (однос броја лица са личним приходима и издржаваних и броја активних лица) који показује тенденцију раста у посматраном периоду (са 108,4 у 1991. години на 120,1 у 2002. години).

Подаци о економској структури становништва, садржани су у графикону 9. и то:

Графикон 9.



На нивоу округа највише вредности коефицијента бележи Топлички округ (144), који истовремено има највишу стопу активности становништва (51%), насупрот Колубарском са коефицијентом 96,1 и најнижом стопом активности (41%). Анализа економске активности становништва Републике Србије (2002. година) посматрана по општинама показује да је најнижа стопа у општини Црна Трава (31,1%) и релативно ниске стопе активности у општинама Прешево (33,2%), Тутин (37,4), Бујановац и Гаџин Хан (38,1%) које су за више од 10% испод просека Републике. Највише стопе активности регистроване су у општинама: Осечина (66%), Коцељева (55,9%), Трговиште (53,9%) и Ивањица (53,8%). Укупно 10 општина прелази 50%. Разматрање општих стопа активности укупног становништва АП Војводине је показало да нема значајних одступања посматрано по општинама у односу на просечну републичку стопу активности (44,9%). То најбоље илуструју минимална и максимална стопа активности које износе 47,8% (Опово), односно 40,8% (Нова Црња). На даље кретање оног дела популације које врши економску функцију, а то је активно становништво и његову „репродукцију”, може се утицати садејством демографских и социо-економских чинилаца. У основи првих налази се биолошко, или друштвено модификовано кретање наталитета и морталитета, док су у другим садржани значајни социјални, економски и технолошки елементи активности.

#### Образовна структура становништва

Образовна структура становништва има посебан значај у демографским истраживањима, с обзиром на утицај који има на природно и миграционо кретање становништва.

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

У укупном становништву 6% (411.944) је са високом стручном спремом, а 4% (285.056) са вишом стручном спремом.

Посматрано на нивоу округа, Топлички (13%) и Јабланички (12%) су окрузи са највишим процентом становника без школске спреме.

Највећи број становника са вишом и високом стручном спремом имају подручја Града Београда (21%), Јужно-бачког (13%), Нишавског (11,6%) и Шумадијског округа (9,5%), на шта пресудни утицај има чињеница да су у овим окрузима универзитетски центри.

Значајно је смањен број неписмених у последњих десет година. Према подацима пописа 2002. године удео неписмених у укупном броју становника Републике Србије старијих од 10 година износи 3,45% или 232.925 становника (у 1991. години 6,10%). Може се рећи да је неписменост становништва сведена на низак ниво и практично не представља крупнији проблем у Републици Србији, посебно ако се има у виду да је распрострањенија међу старијом популацијом.

У прилог томе, говоре и подаци последњег пописа да је највећи број неписмених међу старијим људима, у популацији старијој од 60 година (80,7%), односно у пољопривредним домаћинствима као и у општинама на југу Србије: Бојник (15,4%), Гацин Хан (13,2%), Житорађа (11,8%) и Трговиште (11,8). Такође, око 20% неписмених је међу припадницима Ромске националности.

Процент неписмених у АП Војводини (2,41% у 2002., односно 4,1% у 1991. години) нешто је нижи него у Централној Србији (3,83% у 2002. години или 6,8% у 1991. године).

У Републици Србији постоји изразита разлика у нивоима писмености мушке и женске популације. Већа неписменост је код женског становништва, а у току посматраног периода разлика по полу се повећала у корист мушке популације. У 2002. години удео неписмених жена је 5,7%, а мушкараца 1,1%.

Територијални распоред неписменог становништва у Републици Србији показује високу зависност нивоа писмености од достигнутог степена друштвено економског развоја појединих општина, па тако неразвијене општине имају знатно више удела неписмених од развијених.

На неуједначен процес трансформације делова друштва или одређеног подручја од традиционалног ка модерном, посматраног на нивоу писмености као индикатора друштвеног развоја, указује и податак да је излазак из традиционалних улога лакши за мушкарце и младе генерације, бржи код непољопривредног становништва које је носилац процеса модернизације и израженији на подручју АП Војводине као развијенијем делу Републике Србије.

#### Достигнути ниво образовања младих

Достигнути ниво образовања младих је релевантан структурни индикатор нивоа образовања једног дела контингента радне снаге који ће у блиској будућности одредити развојни потенцијал земље. Овај индикатор дефинише учешће младих са средњом и више стручном спремом у укупној популацији старосне групе младих.

Структурни индикатор: достигнути ниво образовања младих за Републику Србију износи 81,4% (2002. година), што је већа вредност у односу на просек 25 земаља ЕУ за 6,4%.

Процент младе популације (20-24 године) који имају најмање средњу школску спрему у Републици Србији (2002. година) износи 81,4%. Посматрано по полу, проценат популације младих женског пола које имају минимум средњу школску спрему у Републици Србији је за 2% веће од истог показатеља за омладину мушког пола (80,6%).

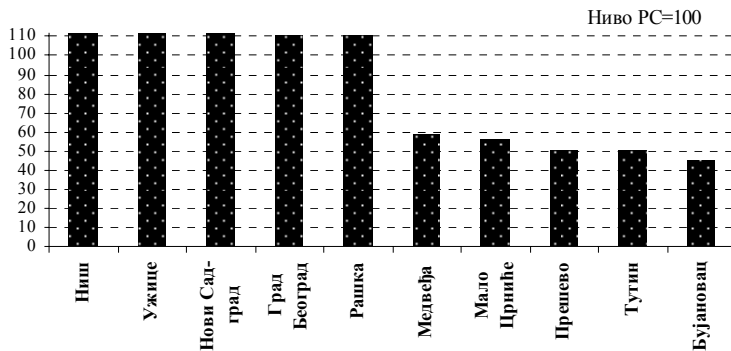
Разлика између вредности овог индикатора (Република Србија) по полу није изражена.

Регионални аспект овог индикатора показује да девет округа Републике Србије (Град Београд, Шумадијски, Западно-бачки, Моравички, Нишавски, Златиборски, Јужно-бачки, Пиротски и Сремски округ) има већи проценат достигнутог нивоа образовања младих од републичког просека. Два су округа који не достижу ни 80% републичког нивоа - Пчињски (63,9%) и Браничевски округ (62,5%). Изразиту неједнакост овог индикатора по полу имају Колубарски округ (укупни индикатор је 74%, док је ниво образовања женске популације већи за 5,4% у односу на мушку младу популацију) и Пчињски округ (укупни индикатор је 63,9%, док мушка популација има вредност овог индикатора 67,5% женска популација која има средње и више образовање достиже тек ниво од 60,2%). Посматрано на општинском нивоу неуједначеност овог индикатора приказујемо односом општине са најмањом (Бујановац) и општине са највећом вредности (Ниш) који износи 1:2,5.

Значај нивоа образовања је у томе што генерише незапосленост, односно са повећањем степена стручне спреме смањује се незапосленост. То потврђују учешћа у укупној незапослености највиших категорија стручне спреме где је једина категорија која нема учешће у незапослености (у свим окрузима) VIII степен стручне спреме, учешће за категорију VII-1 је у распону од 9,3% (Град Београд) до 1,4% (Мачвански округ), а за категорију VII-2 највеће учешће има Београд 0,3%.

Подаци о достигнутом нивоу образовања младих – регионални екстремни, садржани су у графикону 10. и то:

Графикон 10.



Нешто више од 1/3 свих округа имају изнад просечно високо учешће младих са средњом и више стручном спремом у укупној популацији старосне групе младих. Међутим, многобројни фактори (ниво развијености, економске могућности региона, преовлађујуће делатности, развијеност образовних институција и близина великим школским центрима, социјалне вредности, животни стандард, верска припадност, традиција итд.) утичу на неуједначеност овог индикатора на целој територији Републике Србије. Однос општине са најмањом вредности овог показатеља и општине са највећом је 1:2,5.

### Рано прекинуто школовање

Рано прекинуто школовање (Early School Leavers) је структурни индикатор социјалне кохезије друштва, који даје реалну процену обима потенцијално угрожене популације у земљи. Млада популација од 18 до 24 године због раног прекидања школовања (највише завршена основна школа) има велику економску и социјалну нестабилност, социјална потраживања, висок ризик од сиромаштва и не може да адекватно конкурише на тржишту рада, односно представља популацију која не остварује или тешко остварује транзицију од школе ка трајном запослењу.

Република Србија има вредност овог показатеља (17%) што је за 2,4% изнад просека ЕУ (25 земаља), односно има већи укупан број младе популације која има значајну predisпозицију за лош социо-економски статус.

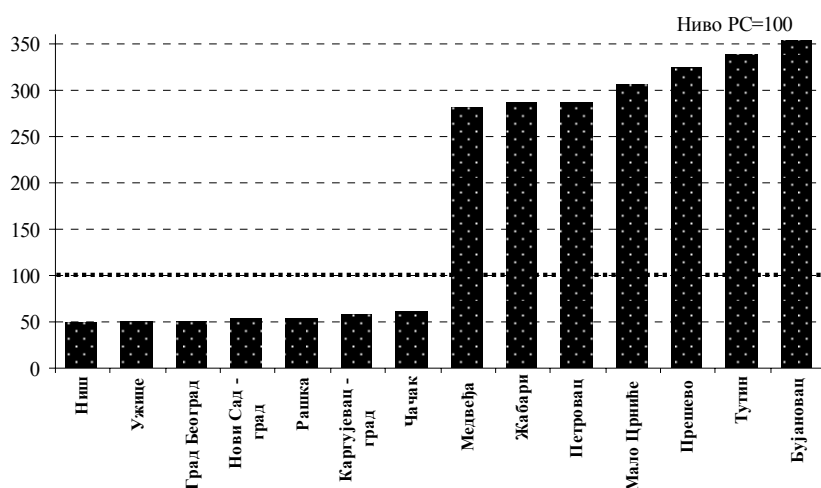
Процент младе популације (18-24 године) која има највише завршену основну школу у Републици Србији (2002. година) износи 17%. Посматрано по полу, проценат младе популације женског пола која има највише завршену основну школу у Републици Србији је за 7,9% мања од истог показатеља за омладину мушког пола (17,7%).

У Републици Србији, као и у већини земаља европског континента, већа је вероватноћа да мушка популација рано прекине школовање.

Регионални аспект овог индикатора показује да девет округа Републике Србије (Град Београд, Шумадијски, Моравички, Западно-бачки, Нишавски, Златиборски, Јужно-бачки, Пиротски и Сремски округ) има мањи проценат омладине која рано прекине школовање од републичког просека. Два су округа који имају вредности овог индикатора два пута изнад просека Пчињски (индикатор 33,9%, однос општине Врање са индикатором 19,4% и Бујановц са 60% је 1:3,10) и Браничевски округ (35,4%, однос општине Пожаревац са индикатором 22,4% и Мало Црниће са 51,8% је 1:2,31), односно скоро трећина укупне популације 18-24 године нема више од основне школе. Град Београд по овом показатељу има најмање вредности, укупно (8,6%, однос најразвијеније општине Врачар и најнеразвијеније Лазаревац је 1:4,5) али и по полу она је скоро два пута мања у односу на Републику Србију (мушка популација 9,3%, женска 7,9%).

Подаци о рано прекинутом школовању – регионални екстреми, садржани су у графикану 11. и то:

Графикон 11.



Поларизованост вредности овог индикатора најизраженија је на нивоу општина где однос најразвијеније (Ниш) и најнеразвијеније (Бујановац) општине износи 1:7,3.

Регионални аспект овог индикатора наглашава велику поларизацију Града Београда у односу на остале округе, док чак 16 округа има већи проценат омладине која је рано прекинула школовање у односу на Републику Србију.

#### Регионално-аграрна демографска анализа

Регионално-аграрна демографска анализа има за циљ да укаже на украштање две развојне димензије: кретање пољопривредног становништва (и то посебно његовог активног дела) и допринос овог сектора привреде основним економским резултатима пословања привреде округа. Наиме, колико се у току две и више деценија променила структура привреде општине (округа) - са доминантно аграрне на индустријски интензивнијој привреди – и да ли је промењена привредна структура допринела подизању укупног привредног развоја.<sup>2</sup>

Као изразито пољопривредна подручја издваја се 15 општина, чије вредности индикатора више него двоструко превазилазе просек Републике Србије, при чему општине Осечина и Жабари бележе максималне вредности посматраних индикатора.

Са привредним развојем економски састав активног становништва се модификује у правцу опадања удела активних у пољопривредним, а пораста удела у непољопривредним делатностима.

У апсолутном износу, контингент пољопривредног становништва Републике Србије у периоду 1981-2002. године смањен је за око 1,1 милиона лица, односно за више од 50% (са 24,6% учешћа у укупном броју становника на 10,9%).

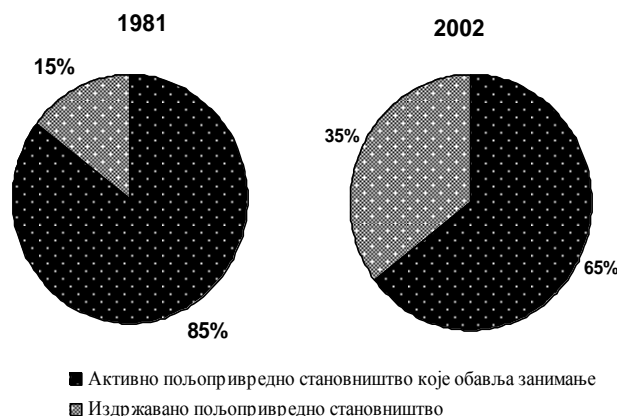
Регионално посматрано, у Републици Србији укупан број пољопривредног становништва у периоду 1981-2002. године смањено се за скоро милион лица (са 27,6% на 11%), док подручје АП Војводине бележи смањење пољопривредног становништва за скоро 200.000 лица (са 19,2% на 10,6%).

Истовремено на подручју Републике Србије запажа се константно смањење активног пољопривредног становништва које обавља занимање.

Посматрано по окрузима највеће учешће пољопривредног у укупном становништву има подручје Колубарског округа (25,4%), на супрот Граду Београду са учешћем од свега 2,3%.

Подаци о пољопривредном становништву Републике Србије, садржани су у графикаону 12. и то:

Графикон 12.

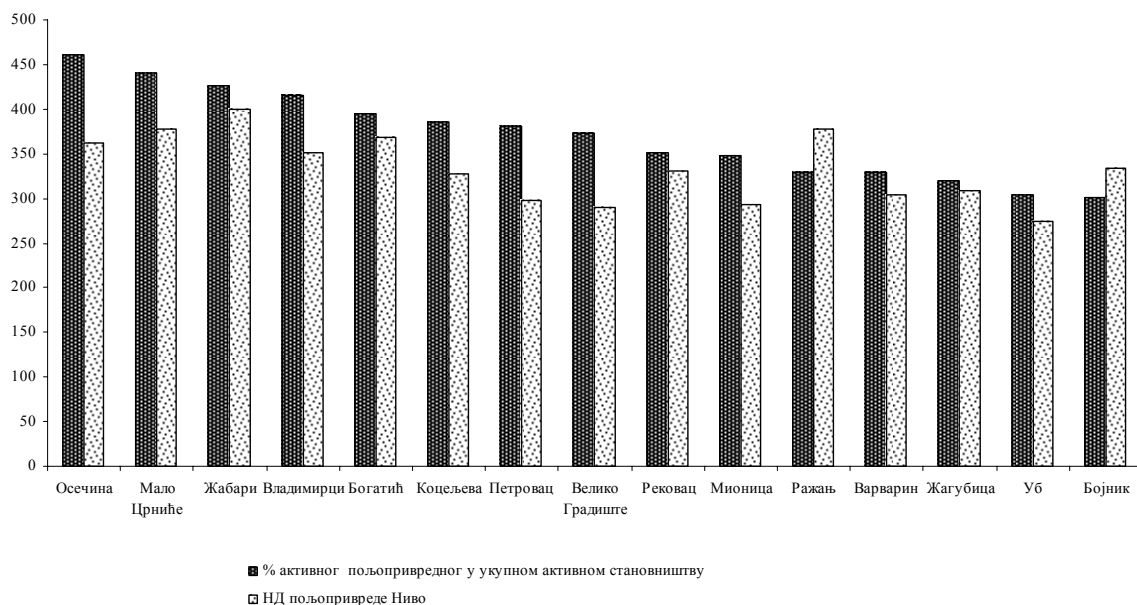


<sup>2</sup> Подела становништва по занимању, заснива се по занимању: рад (произвођачи за себе) и остало (као и сва лица која су од њих издржавани).

у одној класификацији пољопривредних делатности, као и сва лица која су од њих издржавани.

Подаци о изразито пољопривредним подручјима Републике Србије, садржани су у графикану 13. и то:

Графикон 13.



**Закључак:** Регионална демографска анализа неодвојива је од анализе економских и осталих фактора који опредељују ниво регионалне развијености и смањење регионалних диспропорција.

Са друштвено-економског аспекта, смањење броја становника је велики проблем, посебно у комбинацији са променама старосне структуре становништва и старењем популације, будући да производи негативне ефекте на тржиште радне снаге и одрживост система социјалног осигурања и здравствене заштите. С друге стране, највећи ризик за националну економију Републике Србије представља неповољна образовна структура становништва, односно, потребама привреде и тржишта рада непримерен ниво и структура способности, знања и вештина радно активног становништва.

Промене у укупном економском окружењу, потребе привреде и токови развоја нових технологија траже адекватно образоване и оспособљене појединце и нацију у целини. Ово је захтев са којим се сусреће свака држава и друштво, без обзира да ли се ради о транзиционој економији или не. Када је реч о Републици Србији и њеном регионалном развоју реконструкција и трансформација образовања, посебно стручног, представља једну од претпоставки укупног друштвено-економског развоја. У том контексту улагање у образовање, односно у људски капитал добија и карактер инвестиционог улагања.

## 2. Запосленост и незапосленост

У периоду 2001-2005. године запосленост је смањена за 1,3% а незапосленост повећана за 37,4%. У 2004. години долази до благог повећања укупног броја запослених за 0,5% а у 2005. години за 0,9%. У структури укупно запослених повећано је учешће запослених у приватном сектору са 14,8% у 2000, на 25,3% у 2005. години. Може се закључити, да је повећање запослених у приватном сектору, последица процеса приватизације. Константан пораст броја запослених у приватном сектору није био довољан да апсорбује целокупан вишак радне снаге из друштвеног сектора, која је једним делом одлазила на тржиште рада и повећавала број незапослених.

Подаци о запослености и незапослености садржани су у табели 4. и то:

Табела 4.

Назив округа	Учешће у %				Стопа запослености	Стопа незапослености	Стопе раста	
	Запослени	Незапослени	Предузетнички сектор у укупној запослености				Запослени	Незапослени
			200	2005				
Република Србија	100,0	100,0	23,0	25,3	27,6	32,4	0,9	4,2
Град Београд	29,7	16,0	21,1	23,3	38,9	21,5	3,1	8,0
Северно-бачки	2,8	3,0	20,3	21,1	28,5	34,7	-0,3	2,6
Средње-банатски	2,1	3,1	12,6	12,1	21,1	41,2	-3,2	0,1
Северно-банатски	1,8	2,0	16,2	18,0	22,6	36,2	-3,5	-4,6
Јужно-банатски	3,7	4,5	21,6	25,9	24,4	37,1	2,7	-0,7
Западно-бачки	2,4	3,5	22,4	23,9	22,9	40,1	-2,0	0,8
Јужно-бачки	10,1	9,2	27,2	30,0	35,3	29,1	4,4	5,8
Сремски	3,4	5,2	34,2	35,9	21,2	42,8	1,1	-1,7
Мачвански	3,2	5,6	28,9	33,8	20,2	43,8	6,4	4,3
Колубарски	2,2	1,9	37,0	37,9	23,4	29,0	-2,4	5,7
Подунавски	2,4	2,8	25,5	27,9	23,4	34,1	-0,5	23,2
Браничевски	1,9	1,1	25,9	27,5	19,5	20,9	-3,3	7,2
Шумадијски	3,8	3,9	23,7	22,1	26,6	32,1	-3,5	9,2
Поморавски	3,1	2,8	29,9	38,2	27,9	31,1	10,2	18,1
Борски	1,7	1,7	17,6	14,0	23,9	30,4	-5,1	-5,3
Зајечарски	1,5	1,6	19,1	17,5	22,2	32,5	-7,6	-5,5
Златиборски	3,4	4,9	21,4	22,4	22,5	38,6	-2,8	1,3
Моравички	2,8	3,0	16,5	18,4	25,6	32,6	-4,8	-9,8
Рашки	3,4	4,8	34,3	37,2	24,3	42,8	2,2	7,7
Расински	2,7	3,2	16,2	17,2	21,3	34,5	-0,7	-2,4
Нишавски	4,9	5,4	16,4	22,2	26,5	33,0	3,2	2,6
Топлички	0,9	1,5	17,0	23,4	18,0	46,0	-6,8	22,7
Пиротски	1,4	1,5	23,1	19,9	27,8	34,8	-9,0	7,4
Јабланички	2,4	4,0	26,6	28,6	20,6	44,5	-2,6	1,2
Пчињски	2,4	3,8	18,0	21,2	21,8	41,6	-3,2	11,1

Извор: РЗР на основу података РЗС и НСЗ

Посматрано по окрузима, највеће повећање запослености у 2005. години у односу на 2004. годину имали су Поморавски (10,2%), Мачвански (6,4%), Јужно-бачки



(4,4%), Нишавски (3,2%) и подручје Града Београда (3,1%), а највеће смањење у Пиротском (9,0%), Зајечарском (7,6%), Топличком (6,8%), Борском (5,1%), Моравичком (4,9%).

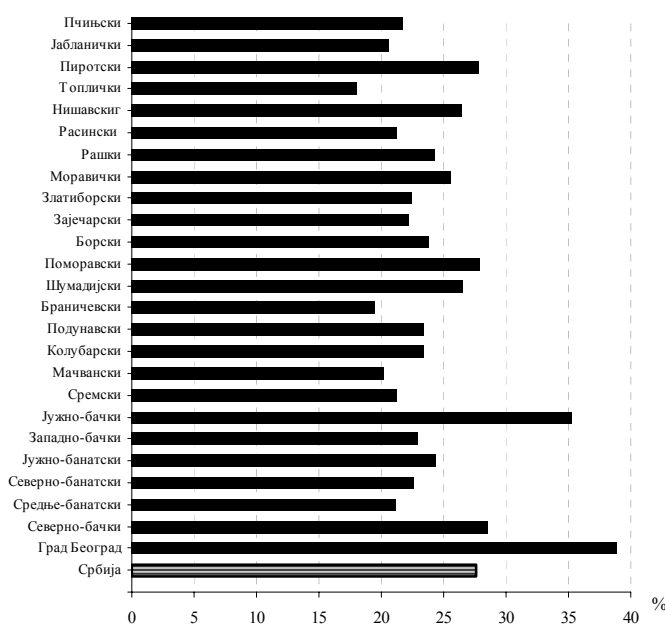
У структури укупног броја запослених у 2005. години највеће је учешће Града Београда (29,7%) и Јужно-бачког округа (10,1%), док учешће осталих округа не прелази 5% запослених.

Учешће запослених приватног сектора у укупној запослености изнад просека Републике Србије (25,3%) остварено је у Поморавском (за 51%), Колубарском (за 49,8%), Рашком (за 47,0%), Сремском (за 41,9%), Мачванском (за 33,6%), а испод просека у Средње-банатском (за 52,2%), Борском (за 44,7%), Расинском (за 32,0%), Зајечарском (за 30,8%), Северно-банатском (за 28,9%), Моравичком (за 27,3%) и Пиротском округу (за 21,3%).

Стопа запослености у 2005. години је најнижа у Топличком (18,0%), Браничевском (19,5%), Мачванском (20,2%), Јабланичком (20,6%), а највиша у Граду Београду (38,9%), Јужно-бачком (35,3%) и Северно-бачком округу. Висока стопа запослености присутна је у општинама: Савски Венац, Стари Град, Врачар, Црна Трава, Јагодина, а најнижа Опово, Сремски Карловци, Мало Црниће, Жабари, Тутин, Гаџин Хан, Ражањ, Житорађа, Кнић.

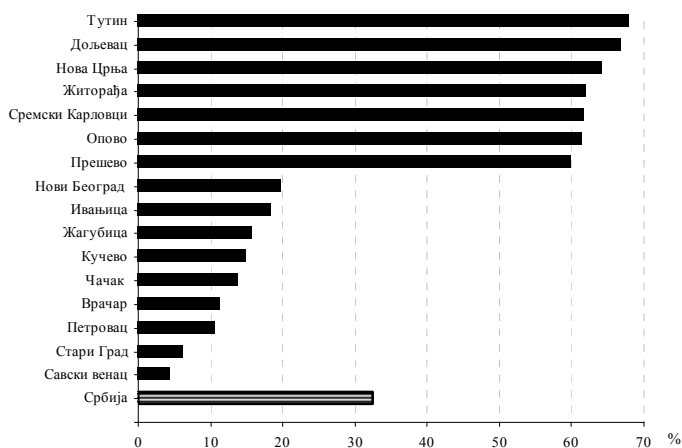
Подаци о стопи запослености по окрузима у 2005. години, садржани су у графикаону 14. и то:

Графикон 14.



Подаци о стопи незапослености по општинама у 2005. години, садржани су у графикаону 15. и то:

Графикон 15.



Тржиште рада у Републици Србији карактерише висока незапосленост, велика прикривена незапосленост, ниско учешће запослености у приватном сектору и недовољна мобилност радне снаге. Незапосленост има дугорочни, структурни и транзициони карактер. Висока стопа регистроване незапослености, прикривена запосленост (вишак запослених) указују на изузетно неповољну ситуацију на тржишту рада пре свега структурну незапосленост и њен дугорочни карактер.

Да би се успоставио дугорочно одржив тренд раста запослености, неопходно је стварање услова за отварање нових радних места и јачање институција тржишта рада, чије функционисање доприноси смањењу незапослености и убрзавању процеса приближавања високим стандардима ЕУ у области запошљавања.

Постојеће структурне неједнакости на регионалним тржиштима рада смањиве се применом активних мера тржишта рада, које су прилагођене потребама и специфичностима сваког региона. На основу утврђених нивоа ризика, вршиће се додељивање средстава за активне програме запошљавања у сваком региону, јачање партнерства између државе, локалних власти, приватног и јавног сектора. Наставиће се са одобравањем кредита под повољним условима послодавцима који желе да инвестирају на неразвијена подручја ради повећања запошљавања у овим подручјима.

### 3. Хумани развој

#### 3.1. Неједнакости у расподели дохотка Републике Србије

Као најпоузданији показатељи неједнакости у расподели дохотка становништва често се користе Лоренцова крива и Gini коефицијент.<sup>3</sup> Лоренцова крива показује квантитативни однос између процента прималаца дохотка и процента укупног дохотка који је распоређен у посматраној години. Обзиром да не постоји савршена једнакост или неједнакост у расподели дохотка, крива ће се различито простирати десно од дијагонале. Већа закривљеност значи и већи степен неједнакости.

Анализа неједнакости у расподели дохотка је урађена на бази података Анкете о потрошњи домаћинстава на нивоу целе Републике Србије за период 2003-2005. година. Вредност Gini коефицијента од 0,31 у 2004. години указује на повећање неједнакости у

<sup>3</sup> Вредност Gini коефицијента се креће од 0 до 1. Вредност 0 указује на апсолутну неједнакост, а вредност 1 на апсолутну једнакост у расподели дохотка.

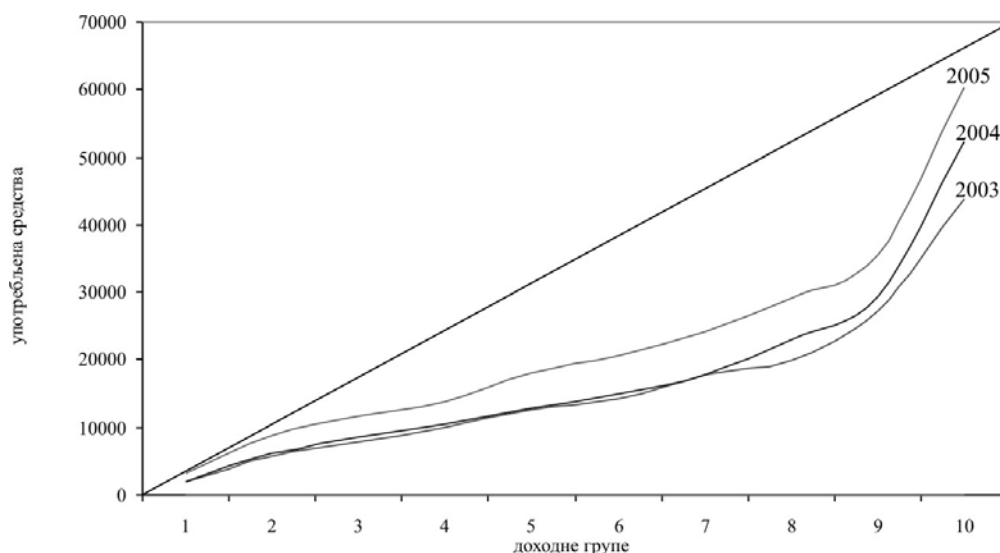
односу на 2003. годину када је износила 0,28. У 2005. години у односу на 2004. годину долази до поновног пада вредности Gini коефицијента који износи 0,29. Скок вредности посматраног коефицијента у 2004. години, једним делом може се приписати порасту потрошње становника са високим приходима. Ова категорија становника (10% најбогатијих) је у 2004. години у просеку трошила 7,9 пута више него 10% најсиромашнијих становника. У 2005. години примећено је постепено смањење у неједнакости дохотка, 10% најбогатијих је трошило 7,5 пута више него 10% најсиромашнијих.

У 2003. години, вредност коефицијента Републике Србије је била нижа од коефицијента посматраних земаља. Gini коефицијент у Републици Србији у посматраној години је износио 0,28, док је у Естонији износио 0,35, Литванији 0,36, Летонији 0,38, Бугарској 0,29, Румунији 0,31 и Македонији 0,39.

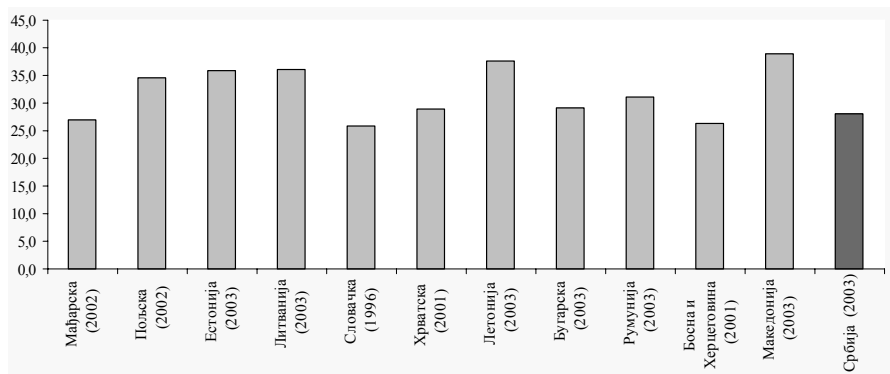
Генерално, на основу анализираних података и добијених резултата може се закључити да се неједнакост у расподели дохотка у 2005. години смањила у односу на 2004. годину (вредности коефицијента су износиле 0,31 и 0,29 респективно).

Подаци о Лоренцовој криви, садржани су у графикону 16. и то:

Графикон 16.



Подаци о Gini коефицијенту по земљама, садржани су у графикону 17. и то:  
Графикон 17.



### 3.2. Регионална анализа хуманог развоја

Анализа стања хуманог развоја (Human Development Index /Индекс хуманог развоја - у даљем тексту: HDI) у региону Југоисточне Европе (у даљем тексту: ЈИЕ).

Утврђивање степена развијености региона по концепту УН врши се на основу HDI. Показатељ хуманог развоја се састоји од три базне компоненте и то: животни век, степен образовања (мерен стопом писмености и комбинованим индикатором уписа у основно, средње и терцијално школство) и доходак по глави становника<sup>4</sup>. Индекс хуманог развоја Републике Србије израчунат је у РЗР по методологији UNDP (United Nation Development Programme - у даљем тексту: UNDP) и за 2004. годину износи 0,811. Таква вредност индекса означава висок ниво хуманог развоја (изнад 0,800) и Републику Србију котира на 56. место у свету и 5. место у заједници земаља ЈИЕ (приближно на нивоу Бугарске и Румуније а испред Босне и Херцеговине, Албаније и Македоније).

Анализа тренда HDI, указује да је у Републици Србији од 2001. до 2004. године вредност HDI континуирано расла. Изражену континуираност у расту вредности HDI у региону, у периоду 2001-2004. године, карактерише осим Републике Србије (1,8%), још само Румунију (1,2%) и Грчку (1,1%).

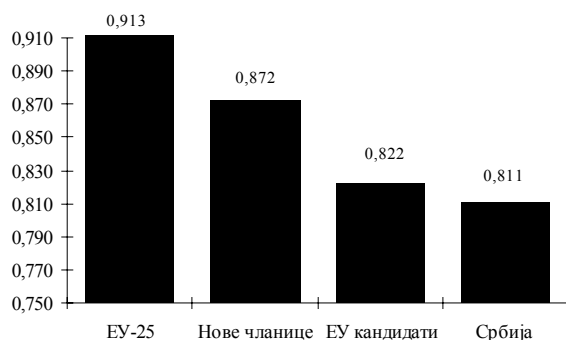
Раст вредности HDI карактерише и остале земље у ЈИЕ, али не у мери у којој је његова прогресија била изражена код ове три земље. У 2004. години (у односу на 2003. годину) највећу стопу раста HDI у региону имале су Република Србија (1,8%), Босна и Херцеговина (1,8%) и Румунија (1,6%).

Анализа HDI у периоду 2002-2004. године показује да је у Републици Србији током посматраног периода дошло до значајног побољшања квалитета живота, захваљујући, пре свега, расту индекса едукације и бруто домаћи производ (у даљем тексту БДП) по куповној моћи, по глави становника.

Подаци о вредности HDI Европе и Републике Србије у 2004. години, садржани су у графикону 18. и то:

Графикон 18.

<sup>4</sup> Вредност индекса хуманог развоја креће се у распону од нула до један, што је вредност ближа јединици, виши је квалитет живота у одређеном региону. Појединач и задовољење личних потреба су полазна основа анализе.



Анализа стања хуманог развоја по полу (Gender Development Index/Индекс хуманог развоја по полу - у даљем тексту: GDI) у региону ЈИЕ.

Подаци о GDI у земљама у окружењу у 2004. години приказани су у табели 5. и то:

Табела 5.

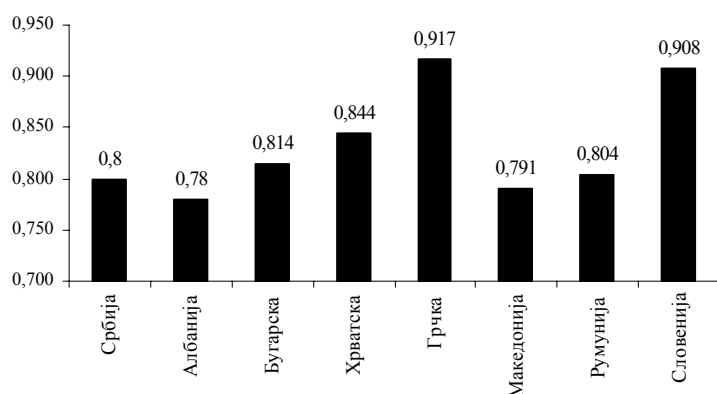
Држава <sup>1</sup>	Просечно трајање живота <sup>2</sup>		Стопа писмености (%) <sup>2</sup>		Комбиновани индикатор уписа (%) <sup>3</sup>		Процена дохотка по глави становника (PPP УСД) <sup>3</sup>		GDI	
	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Вредност	Ранг
Србија	75	69	94	98	83	77	552	9874	0,800	50
Албанија	76	71	98	99	67	69	348	6492	0,780	59
Бугарска	75	69	97	98	81	81	640	9855	0,814	44
Хрватска	78	71	97	99	75	72	987	14690	0,844	40
Грчка	81	75	94	97	96	91	157	28837	0,917	23
Македон	76	71	94	98	71	69	428	8943	0,791	54
Румунија	75	68	96	98	77	73	672	10325	0,804	49
Словенија	80	79	99	99	100	91			0,908	24
БиХ	77	71	94	99	-	-	556	8582	-	-

Напомена: 1) UNDP (за земље у окружењу), 2) Подаци РЗС, 3) Подаци за Републику Србију добијени на основу анализа РЗР.

Вредност GDI индекса у 2004. години износила је 0,800. Таква вредност индекса сврстава Републику Србију на шесто место у заједници земаља ЈИЕ и 50. место у свету. Вредност GDI индекса у односу на вредност HDI не одступа много, што указује на чињеницу да у Републици Србији у 2004. години није био присутан висок диспарат у нивоу хуманог развоја између полова. У 2004. години настављен је раст GDI индекса углавном узрокован растом БДП по куповној моћи.

Подаци о GDI у ЈИЕ у 2004. години, садржани су у графикону 19. и то:

Графикон 19.



### 3.3. Регионална анализа HDI

Регионална анализа HDI по окрузима показује велику неравномерност. Уколико се посматра показатељ очекиваног трајања живота закључује се да је он највиши у Златиборском округу (74,0) а најнижи у Северно-банатском округу (70,4).

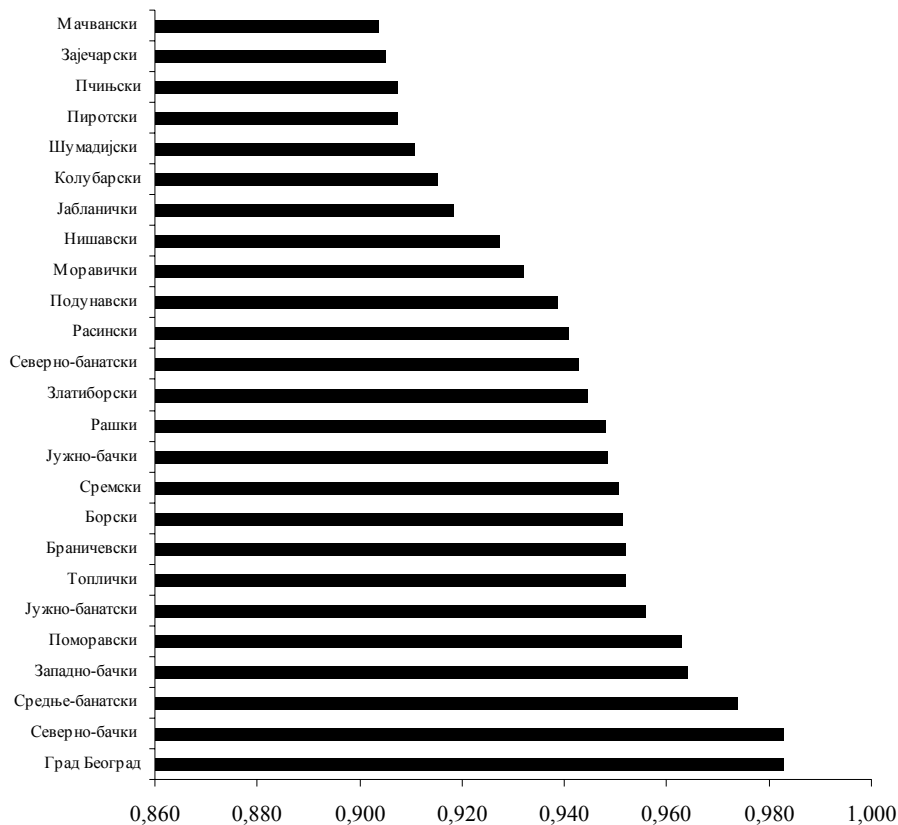
Показатељ стопе писмености по окрузима указује на највишу вредност за Град Београд (98,7%), Северно-бачки (98,6%) и Северно-банатски округ (98,1%). Најнижу стопу писмености имају Топлички (91,3%) и Јабланички округ (91,5%).

На основу индекса едукације<sup>5</sup> највише вредности бележе Град Београд, Северно-бачки, Средње-банатски, Западно-бачки и Јужно-банатски округ, док су најниже вредности присутне у Мачванском, Зајечарском, Пчињском и Пиротском округу.

Подаци о индексу едукације по окрузима од 2002. до 2004. године, садржани су у графикону 20. и то:

<sup>5</sup> Индекс едукације представља композитни индекс који се састоји од конбинованог индикатора уписа у основно, средње и терцијално школство и индикатора писмености. Као такав представља један од индекса који улазе у израчунавање коначне вредности HDI. Индекс едукације израчунат је од стране РЗР на основу података РЗС.

Графикон 20.

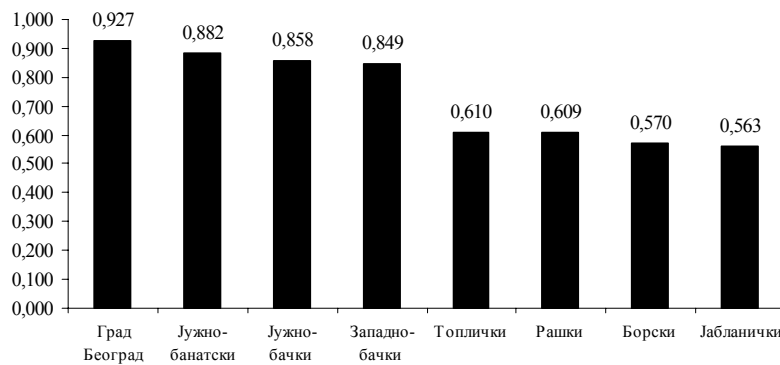


Највише вредности народног дохотка по глави становника имају Град Београд (2158 УСД), Јужно-банатски (1967 УСД) и Јужно бачки округ (1806 УСД), док најнижи народни доходак по глави становника имају Јабланички (667 УСД), Борски (686 УСД), Рашки (735 УСД), Топлички (771 УСД) и Пчињски округ (847 УСД).

Укључивањем свих претходно анализираних компоненти у јединствену целину, добијен је резултат који показује да је округ са највећом вредношћу HDI, Град Београд, који значајно одступа од осталих округа, пре свега, захваљујући вредностима народног дохотка по глави становника и индекса едукације. Јужно-банатски, Јужно-бачки и Западно-бачки округ, према HDI, спадају у високо развијене округе и имају приближно уједначене вредности индекса хуманог развоја. Од неразвијених округа, најнижа вредност квалитета живота (према HDI), присутна је у Јабланичком, Борском, Рашком и Топличком округу.

Подаци о HDI по окрузима за период од 2002. до 2004. године, садржани су у графикону 21. и то:

Графикон 21.



### НДИ на нивоу општина Републике Србије од 2002. до 2004. године

НДИ анализа на нивоу општина само потврђује закључке о регионалним диспропорцијама у Републици Србији. Посебно су илустративни поједини елементи НДИ. Као на пример, општине са највишим вредностима показатеља очекиваног трајања живота су Жагубица, Чајетина, Сјеница, Ражањ и Сврљиг док су најниже вредности у општинама Нови Кнежевац, Бела Црква и Кањижа.

Према индексу едукације, општине са највишим степеном едукације су Суботица, Град Београд, Сремски Карловци, Вршац и Крагујевац, док су најниже вредности индекса едукације у општинама Трговиште, Житорађа, Бабушница, Медвеђа и Сврљиг.

На основу просечног народног дохотка по глави становника, у периоду од 2002. до 2004. године, народни доходак по глави становника имао је највећу вредност у општини Апатин (4002 УСД), следе Панчево (2955 УСД), Бечеј (2347 УСД), Град Београд (2158 УСД) и Нови Сад (2108 УСД), док су најниже вредности биле у општинама Прешево (298 УСД), Босилеград (326 УСД), Медвеђа (332 УСД) и Тутин (336 УСД).

На основу НДИ, закључује се, да је највиши квалитет живота у општинама Апатин, Панчево, Град Београд, Нови Сад и Бечеј. Најниже вредности индекса хуманог развоја имају општине Медвеђа, Трговиште, Прешево, Босилеград и Тутин. Закључак је да општине са већим вредностима народног дохотка по глави становника углавном имају и већу вредност НДИ. Међутим, мале промене у осталим елементима НДИ (очекивано трајање живота, комбиновани индикатор уписа у школе и стопа писмености) имају веће пондере у самој вредности индекса хуманог развоја, него што је случај са народним дохотком. С обзиром да се наведене компоненте НДИ не мењају динамичније као народни доходак по глави становника, то је разумљива висока корелација промене дохотка по глави становника и вредности индекса хуманог развоја.

Наведена констатација отвара могућност разматрања улагања у развој и отклањања препрека развоју наведених елемената (очекивано трајање живота, комбиновани индикатор уписа у школе и описмењавању становништва) као фактора предуслова бржег раста квалитета живота, на нивоу округа и општина у Републици Србији, мерено индексом хуманог развоја.



#### 4. Инфраструктурна анализа

Саобраћајна инфраструктура је битан фактор ефикасности целокупног саобраћајног система, али и кључни преуслов за остваривање одрживог привредног и друштвеног развоја Републике Србије и њеног интегрисања у ЕУ. За регион и локалне јединице битна је саобраћајна приступачност локалним и регионалним административним центрима у Републици Србији. Изграђеност инфраструктуре значајан је покретач регионалног развоја и искоришћења компаративних предности локалних средина кроз повезивање туристичких и пољопривредних области са привредним центрима у земљи. Саобраћајна инфраструктура и организација превоза на подручју региона основа је развоја и један од основних услова квалитета живота становника. С тога је потребно координираном модернизацијом саобраћајне инфраструктуре повећати улагање у све четири њене димензије (друмски, железнички, речни и ваздушни саобраћај), да би се она довела на прихватљив ниво европског стандарда и оспособила за брз, ефикасан и безбедан превоз са смањеним експлоатационим трошковима превозних капацитета и негативним утицајем на животну средину.

Путна инфраструктура. Република Србија је у 2005. години располагала путном мрежом од 38.616 км категорисаних путева, од чега је 62,9% са савременим коловозом. Путеви имају довољан капацитет за садашњи и процењени саобраћај у средњорочном периоду.

У односу на европске земље, густина укупне путне мреже у Републици Србији је већа само од Бугарске и Турске и приближна је Хрватској. Улагања су и даље знатно нижа од потребних.

Подаци о дужини путне мреже\* према функционалним категоријама и врсти коловоза, у 2004. години садржани су у табели 6. и то:

Табела 6.

Путеви укупно			Државни путеви првог реда				Државни путеви другог реда				Општински путеви			
			Укупно		Савремени коловоз		Укупно		Савремени коловоз		Укупно		Савремени коловоз	
км	Савр. КОЛОВ., %	км	%	км	%	км	%	км	%	км	%	км	%	
Република Србија	38.133	62,1	5.070	13,2	4.993	98,5	10.364	26,9	8.902	85,9	23.073	59,9	10.168	42,3
<b>Окрузи</b>														
Град	1.250	91,8	237	19,0	237	100,0	619	49,5	592	95,6	394	31,5	318	80,7
Северно-	688	65,3	188	27,3	181	96,3	97	14,1	97	100,0	403	58,6	171	42,4
Средње-	731	92,9	235	32,1	235	100,0	204	27,9	204	100,0	292	39,9	240	82,2
Северно-	606	88,6	134	22,1	117	87,3	224	37,0	224	100,0	248	40,9	196	79,0
Јужно-	897	86,4	256	28,5	256	100,0	215	24,0	215	100,0	426	47,5	304	71,4
Западно-	576	92,4	154	26,7	153	99,4	167	29,0	164	98,2	255	44,3	215	84,3
Јужно-бански	1.220	94,9	327	26,8	327	100,0	519	42,5	510	98,3	374	30,7	321	85,8
Сремски	1.200	86,1	260	22,4	263	97,8	371	30,9	346	93,3	560	46,7	424	75,7
Маџански	3.000	46,1	252	8,4	252	100,0	557	18,6	481	86,4	2.191	73,0	649	29,6
Колубарски	1.855	59,8	127	6,8	127	100,0	615	33,2	517	84,1	1.113	60,0	465	41,8
Полунавски	967	68,7	60	6,2	57	95,0	239	24,7	239	100,0	668	69,1	368	55,1
Браничевски	1.215	79,7	202	16,6	202	100,0	507	41,7	495	97,6	506	41,6	271	53,6
Шумадијски	1.514	76,8	193	12,7	193	100,0	285	18,8	278	97,5	1.036	68,4	691	66,7
Поморавски	1.183	75,7	29	2,5	29	100,0	471	39,8	429	91,1	683	57,7	437	64,0
Борски	1.503	65,9	314	20,9	313	99,7	475	31,6	418	88,0	714	47,5	260	36,4
Зајечарски	1.408	78,6	160	11,4	160	100,0	580	41,2	485	83,6	668	47,4	462	69,2
Златиборски	4.095	48,2	528	12,9	485	91,9	714	17,4	520	72,8	2.853	69,7	968	33,9
Моравицки	1.674	70,5	134	8,0	134	100,0	543	32,4	465	85,6	997	59,6	582	58,4
Рашки	2.824	35,7	262	9,3	262	100,0	520	18,4	318	61,2	2.042	72,3	427	20,9

Расински	1 878	55 2	66	3 5	66	100 0	478	25 5	447	93 5	1 334	71 0	523	30 2
Нишавски	1 347	84 6	72	5 3	72	100 0	402	29 8	355	88 3	873	64 8	712	81 6
Топлички	1 075	49 0	64	6 0	64	100 0	295	27 4	222	75 3	716	66 6	241	33 7
Пиротски	887	61 6	120	13 5	120	100 0	231	26 0	223	96 5	506	57 0	203	40 1
Јабланички	1 787	44 2	143	8 0	143	100 0	422	23 6	300	71 1	1 222	68 4	347	28 4
Пчињски	2 753	32 7	170	6 2	170	100 0	584	21 2	358	61 3	1 090	72 6	373	18 7

\* У укупну дужину путева, као и код магистралних путева, није урачуната дужина аутопутева

Извор: РЗС, Статистички годишњак Србије 2005, Израчунато у РЗР

Путна мрежа Републике Србије у 2004. години састоји се од 38.133 км категорисаних путева (без аутопутева). Од укупне дужине путне мреже у Републици Србији, 13,2% се односи на државне путеве првог реда (магистрални путеве), 26,9% на државне путеве другог реда (регионални путеве) и 59,9% на општинске путеве (локални путеве).

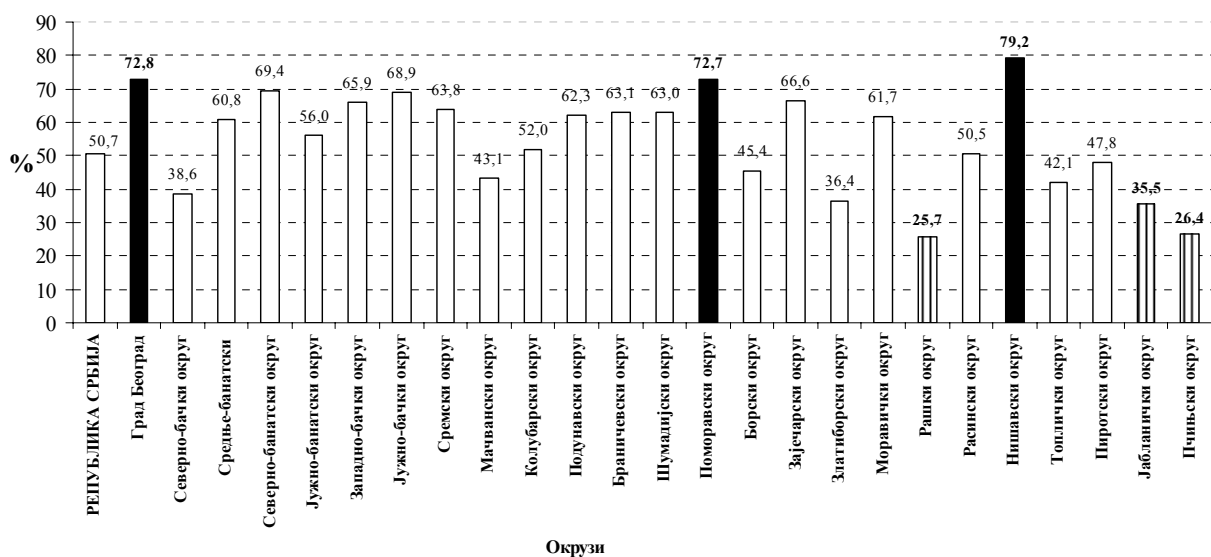
Од укупне дужине путне мреже у Републици Србији, 14,7% путева се налази на најнеразвијенијим подручјима (Јабланички, Топлички и Пчињски округ). У Републици Србији путеви са савременим коловозом су заступљени са 62,1%, док је у најнеразвијенијим подручјима стање знатно лошије (39,5%).

Саобраћајна мрежа Републике Србије није у потпуности изграђена и у погледу техничко-експлоатационих перформанси не може да пружи ниво услуга по европским стандардима. Услед недовољног улагања у путну мрежу, њено одржавање није било адекватно и редовно, због чега су многи правци у незадовољавајућем стању, са неодговарајућим елементима.

Посебно је неповољно стање код општинских путева, од којих је 57,7% са коловозним застором од туцаника и земљани. Ови путеви су од примарног значаја за свакодневно функционисање, развој и активирање потенцијала општина, насеља и сеоских подручја. Општински путеви врше функцију капиларне мреже, којом се остварује приступачност подручја општине са микро и са макро аспекта. Дужина општинских путева у Републици Србији износи око 60%, а у најнеразвијенијим подручјима превазилази 70% укупно категорисане мреже путева. О општинским путевима брине општинска самоуправа. Међутим, нема јединственог приступа у погледу стандарда (јединствена методологија, критеријуми), финансирања, грађења, експлоатације и одржавања у зависности од њиховог значаја, величине, структуре саобраћаја и др. Пошто се ради о значајном државном богатству, потребно је да постоји пуна и чврста веза и сарадња државе са локалним самоуправама. Елементи општинских путева су веома оскудни јер су саграђени од материјала који не одговарају стандардима за изградњу путева. Заштита пута од површинских вода је углавном недовољна. Честе су појаве слегања насипа, нестабилности косина и настанак клизишта. Коловози су недовољне носивости. На општинским путевима и улицама пружни прелази у нивоу, који нису обезбеђени браницама успоравају саобраћај и утичу неповољно на безбедност. Због лошег стања општинских путева, трошкови експлоатације су велики, а безбедност одвијања саобраћаја смањена.

Подаци о уделу државних путева другог реда и општинских путева са савременим коловозом у укупној путној мрежи (просек од 2002. до 2004. године), садржани су у графикону 22. и то:

Графикон 22.



**Железничка инфраструктура.** Железнички систем, услед дугогодишњег неадекватног улагања, карактерише низак технолошки квалитет и слаба конкурентност у односу на европско окружење. Квалитет превозних услуга је низак, задуженост висока, могућност отплате дугова веома отежана, а недостатак сопствених средстава за инвестиције евидентан.

Република Србија располаже мрежом од 88 пруга магистралног, регионалног и локалног карактера укупне дужине 3.809 км, од чега је двоколосечно само 276 км пруга (7,2%). Електрифицирано је 32,7% мреже. Мрежа је довољног капацитета, али заостаје за стандардима европских земаља у погледу електрифицираности, дужине двоколосечних пруга, максимално дозвољених брзина и осовинског оптерећења. У НАТО бомбардовању знатно је оштећена железничка инфраструктура. У српске железнице се годинама није, или се врло мало улагало, када је реч о одржавању железничке инфраструктуре и о возним средствима. Резултат тога, су висок степен дотрајалости пруга и пружних објеката, слабе техничко-експлоатационе перформансе инфраструктурних капацитета, због чега је смањена пропусна моћ, а брзине кретања су испод пројектованих (на дужини од 52% колосека брзина је мања од 60 км/час, а само на 3,2% већа од 100 км/час), а на више деоница је редукована брзина кретања возова. Европске стандарде у погледу највеће допуштене носивости од 22,5 т/осовина задовољава 44% дужине пруга, док је чак на 39% пруга носивост мања од 18 т. Телекомуникациона опрема је на врло ниском нивоу, док су електротехничка постројења доведена до саме границе техничких норматива. Информациони системи за праћење кола, робе, путника и утврђивање стања колосека недовољно су развијени и у многим сегментима застарели.

Услед непостојања усаглашеног и свеобухватног плана развоја целине саобраћајног система и планирања интегрисане саобраћајне мреже, како на нивоу државе, тако и на нивоу округа, улагања у железничку инфраструктуру су несразмерно мала у односу на путеве. У периоду од 2001. до 2004. године у путеве је уложено 712 милиона евра, што је седам пута више него у железничку инфраструктуру (102 милиона евра).

Најразвијенији окрузи имају највећу дужину пруге (Београд 308 км, Јужно-бачки округ 315 км, Јужно-банатски округ 254 км и Западно-бачки округ 226 км). С друге

стране, неразвијенији окрузи имају мању дужину пруге на својој територији (Јабланички округ 49 км, Расински округ 57 км, Пиротски округ 77 км).

Присутан је проблем финансирања нерентабилних превоза код свих видова саобраћаја. Управо овај проблем има битан утицај на развој региона, јер нерентабилан превоз са аспекта предузећа није исти са аспекта саобраћаја региона, јер регион и локалне заједнице имају потребу за саобраћајном услугом, без обзира на број путника и количину робе за транспорт.

Унутрашњи пловни путеви. У поређењу са осталим видовима саобраћаја, речни саобраћај је недовољно искоришћен у односу на своје потенцијале. Нема значајнију улогу у превозу терета, док у превозу путника уопште и не учествује. Укупна дужина пловних путева у Републици Србији износи 1.419 км (за носивост до 150 т). За Републику Србију река Дунав, као европски транспортни Коридор VII, представља стратешку везу која треба да подстакне развој трговине, туризма и услуга. Пловна је читавим током кроз Републику Србију на дужини од 588 км. На њој се обавља око 85% укупног робног промета унутрашњих пловних путева Републике Србије. Река Сава је међународна река која повезује четири државе. Кроз Републику Србију је пловна на дужини од 207 км за пловила до 1.500 тона носивости. Успостављањем несметане и безбедне пловидбе на реци Сави, подстакла би се регионална сарадња и развој, као и повезивање (преко Дунава) са мрежом европских пловних саобраћајница. Река Тиса је пловна скоро на целој својој дужини кроз Републику Србију (164 км) и има IV категорију пловног пута. Хидро систем „Дунав-Тиса-Дунав” је вишенаменски водoprивредни систем, чија је главна функција наводњавање и одвођење сувишних унутрашњих вода, али представља и пловни пут. Састоји се од 12 пловних канала Бачке и Баната (укупне дужине 600,6 км), сврстаних у пет категорија. Стање унутрашњих пловних путева није задовољавајуће, због знатно смањеног одржавања у протеклих 15 година.

На реци Дунаву кроз Републику Србију смештено је осам лука међународног значаја: Апатин, Богојево, Бачка Паланка, Нови Сад, Београд, Панчево, Смедерево и Прахово. Највеће луке на реци Сави су у Шапцу, Сремској Митровици, а на реци Тиси у Сенти. Те луке су приватизоване или се налазе у процесу приватизације. Луке имају знатан пројектовани капацитет, али је недостатак финансијских средстава за одржавање и развој довело до њихове неефикасности, при вршењу основних лучких делатности. Лучки капацитети због недостатка робе за претовар у просеку су искоришћени са око 30%. Постојећи информациони системи у лукама, су делимично развијени и то на нивоу административних делатности.

Ваздухопловна пристаништа. Република Србија располаже са три аеродрома која су оспособљена за одвијање путничког саобраћаја и то у Београду, Нишу и Приштини. Поред ових путничких аеродрома, постоје и војни аеродроми Поникве (Ужице), Лаћевци (Краљево) и Сомбор. Јавно предузеће Аеродром „Никола Тесла” Београд задовољава аспекте навигационих и просторних услова и претендује да се развије у регионални центар ваздушног саобраћаја. Јавно предузеће за аеродромске услуге „Аеродром Ниш” има опрему која задовољава тренутне капацитете аеродрома, док је инфраструктури потребна одговарајућа реконструкција и модернизација.

Поштански саобраћај. Највећи део инфраструктуре и запослених у ПТТ саобраћају се налази у оквиру Јавног предузећа ПТТ саобраћаја „Србија”, мада је присутан тренд постепеног ширења мреже понуђача брзе испоруке пошиљака.

Целокупна поштанска мрежа састоји се од 1.553 поште, од којих су 1.357 стабилне поште, а преостале послују као уговорне поште. Капацитети прераде поштанских пошиљака укључују: 3 главна поштанска центра, 16 поштанских центара и 1 изменичну пошту.

Проблеми на регионалном нивоу настали су услед мањег обима привредних активности, посебно индустрије, која је у прошлости била носилац привредних активности појединих региона (као што су рудник Бор, Застава и др.) и која је била највећи корисник поштанских услуга. Из тих разлога је дошло и до пада обима реализације поштанских услуга у овим регионима. С друге стране, у руралним подручјима и сеоским насељима, у којима су примарни корисници физичка лица, висока стопа миграције становништва млађег и средњег животног доба, условила је пад поштанских услуга у овим подручјима.

Телекомуникације. Стање у области телекомуникација по регионима у Републици Србији битно се не разликује по врсти проблема, већ се може говорити о степену у коме су они заступљени, и то: недовољно развијена телекомуникациона инфраструктура, непостојање тарифа заснованих на трошковном принципу, недовољан проценат пенетрације (износи 34,3% у 2006.) иако се број корисника у фиксној телефонској мрежи константно повећава, недовољан проценат дигитализације јавне фиксне телефонске мреже (од укупно 1.193 централа 653 или 54,7% су дигиталне), постојање двојника, недовољан број Интернет корисника, мали проценат заступљености широкопојасног приступа или уопште непостојање широкопојасног приступа, недоступност услуга универзалног сервиса, недовољна улагања у производне капацитете телекомуникационе индустрије на регионалном нивоу, несређено стање у области радиодифузије на регионалном нивоу, недовољна заступљеност кабловских дистрибутивних мрежа као вишенаменских, широкопојасних мрежа.

У јавној фиксној телефонској мрежи „Телеком Србија” је једини јавни телекомуникациони оператор који корисницима пружа све постојеће врсте фиксних телекомуникационих услуга.

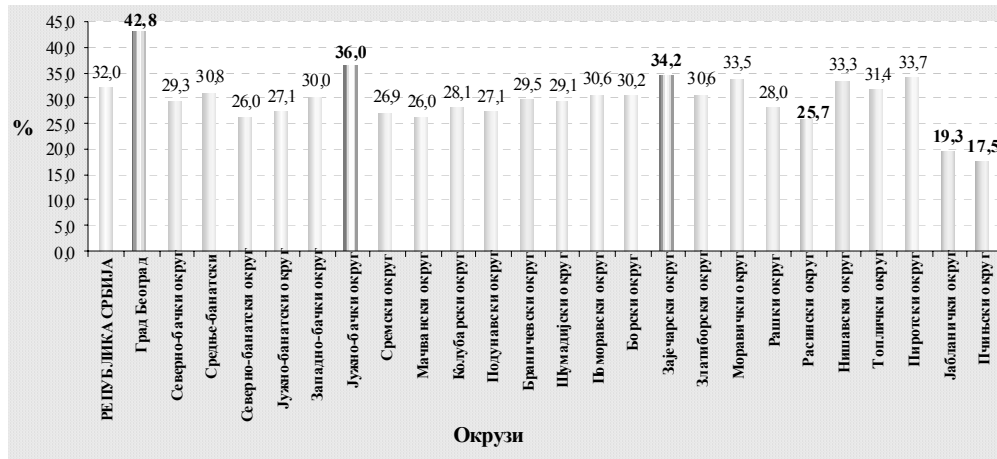
Мобилна телефонија је најпрофитабилнији део телекомуникација, јер су инвестиције знатно мање него у фиксну мрежу. Она је у интензивној експанзији. У делу мобилних комуникација поред „Телеком Србија” а.д. (80% је власништво државе, а 20% је у власништву ОТЕ Грчка) са близу три милиона корисника, постоји и компанија „Теленор” (2,4 мил. корисника), а лиценцу трећег оператора добио је „Мобилком Аустрија”. У мобилној јавној телефонији пенетрација и покривеност су на високом нивоу (око 72% пенетрација, преко 80% покривеност територије и преко 95% покривеност становништва).

Степен изграђености и стање поштанских и телекомуникационих капацитета сврстава југ Србије међу најнеразвијеније у Републици Србији. На југу Србије има свега 19,5 претплатника фиксне телефоније на сто становника, што је 58,6% од просека Републике Србије, који износи 33,3 претплатника/100 становника (2004. година). Фиксне телефонске линије су недовољне да задовоље тражњу, док покривеност региона сигналом мобилне телефоније није потпун. Ситуација је посебно лоша у Прешеву, Бујановцу, Медвеђи и Трговишту. Недостатак телефонских линија представља озбиљан лимитирајући фактор који отежава отварање предузећа и ограничава коришћење интернета у многим општинама, посебно у мањим местима. У том смислу, инвестиције у проширење мреже су неопходне и приоритетне. Због великих регионалних

неравномерности у Републици Србији, Влада треба да подстиче изградњу телекомуникационе инфраструктуре у мањим градовима и руралним подручјима, како би се створили предуслови за равномеран развој осталих привредних грана на тим подручјима.

Подаци о броју телефонских прикључака на 100 становника (просек од 2002. до 2004. године), садржани су у графикану 23. и то:

Графикон 23.



У погледу развоја информационог друштва, Република Србија се налази на зачељу Европе. Процена је да на крају 2005. године око 13,3% становника у Републици Србији, односно око милион људи користи Интернет (у ЕУ око 50% популације). Са аспекта приступа Интернету од стране корисника у Републици Србији најзаступљенији је dial-up приступ, док је мали број широкопојасног приступа Интернету (жичног и бежичног).

Развој кабловске дистрибутивних система је динамичан и тренутно је регистровано преко пола милиона корисника у Републици Србији.

На институционалном нивоу значајан напредак постигнут је формирањем Републичке агенције за телекомуникације (РАТЕЛ), као самосталног и независног регулаторног тела у области телекомуникација. Усвајањем политике у области телекомуникација и доношењем Стратегије развоја телекомуникација у Републици Србији од 2006. до 2010. године створени су, између осталог, услови за увођење универзалног сервиса и обезбеђивање равномерног регионалног развоја.

## 5. Економско-финансијска анализа

Основни налаз: Привреду Републике Србије у 2005. години, посматрану преко основних финансијских индикатора, карактерише неравномеран регионални развој, не само округа, него и унутар сваког округа.

Регионалне асиметричности су следеће: по броју предузећа 1:83, по броју запослених 1:64, по оствареном укупном приходу 1:222, по добити 1:239 и по губитку 1:91. Највеће диспропорције су унутар Јужно-бачког, Јабланичког и Нишавског округа према броју предузећа, броју запослених, укупном приходу и добити, а према оствареном губитку највећа разлика је у Граду Београду. У односу на 2001. годину сви финансијски показатељи бележе позитивне стопе раста, осим запослености која бележи пад од 18,1%.

Град Београд има највеће учешће у структури свих показатеља, а најмањи утицај на формирање финансијских индикатора има Топлички округ (сем у оствареној добити где је најмање учешће Борског округа). Диспропорција између округа: према приходу 1:222, а према добити 1:239

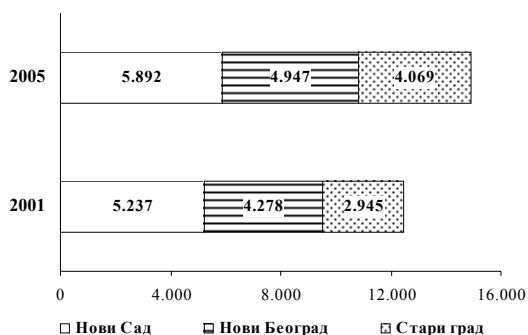
Анализа стања:

### Број предузећа у Републици Србији

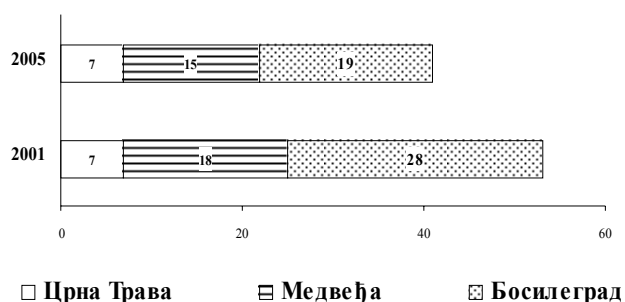
У Републици Србији у 2005. години пословало је 69.394 предузећа<sup>6</sup> што је за 6,6% више него у 2001. години, пре свега због повећања броја малих и средњих предузећа (број великих предузећа је смањен за 38,3%).

Подаци о општинама са највећим бројем предузећа садржани су у графикону 24., а подаци о општинама са најмањим бројем предузећа садржани су у графикону 25. и то:

Графикон 24.



Графикон 25.



Највише привредних субјеката послује на територији Града Београда 39,5% и Јужно-бачког округа 11,4%, а најмање предузећа се налази у Пиротском 0,7% и Топличком округу 0,5% (само 4 предузећа на 1.000 становника). У односу на 2001. годину, на територији Града Београда забележена је највећа стопа раста 15,7%, а у Пиротском округу највеће смањење броја предузећа по стопи од 17,7%.

<sup>6</sup> Анализа извршена по завршним рачунима предузећа и задруга





Подаци о регионалном распореду предузећа садржани су у табели 7. и то:  
Табела 7.

Назив округа	2001.	2005.	2005-2001.	2005/2001. у %	Бр. предузећа на 000 стан.	диспро п.*
Република Србија	100,0	100,0	4.279	6,6	9	842
Град Београд	36,4	39,5	3.728	15,7	17	61
Северно-бачки	3,9	3,8	116	4,6	13	37
Средње-банатски	1,6	1,6	15	1,4	5	20
Северно-банатски	1,6	1,5	-9	-0,9	6	8
Јужно-банатски	3,1	3,3	234	11,5	7	33
Западно-бачки	2,0	2,0	41	3,1	6	4
Јужно-бачки	11,0	11,4	715	10,0	13	116
Сремски	3,1	3,0	86	4,3	6	8
Мачвански	2,9	2,8	44	2,3	6	15
Колубарски	2,5	2,1	-183	-11,3	7	20
Подунавски	1,8	1,7	26	2,2	6	3
Браничевски	1,7	1,6	9	0,8	6	13
Шумадијски	2,5	2,4	45	2,8	6	35
Поморавски	2,9	2,5	-206	-10,7	8	20
Борски	1,0	0,8	-44	-7,1	4	5
Зајечарски	1,1	0,9	-122	-17,0	4	7
Златиборски	2,7	2,6	50	2,8	6	9
Моравички	3,1	3,0	43	2,1	9	11
Рашки	3,0	3,0	148	7,6	7	8
Расински	2,1	2,1	48	3,4	6	13
Нишавски	4,6	4,0	-176	-5,9	7	70
Топлички	0,6	0,5	-40	-10,8	3	8
Пиротски	0,9	0,7	-102	-17,7	4	15
Јабланички	1,9	1,5	-202	-16,2	4	120
Пчињски	1,8	1,8	53	4,5	5	38

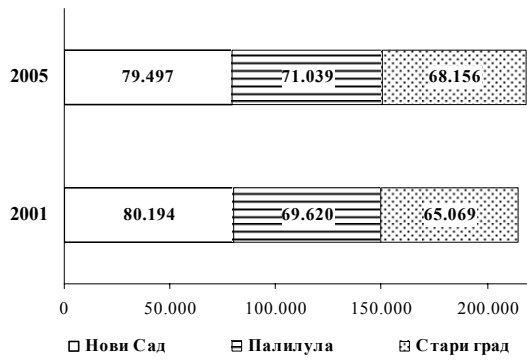
\*Однос између највеће и најмање општине по броју предузећа

Општине са најмањим бројем предузећа су Црна Трава (7) и Медвеђа (15) а највише предузећа имају општине Нови Сад (5.892) и Нови Београд (4.947) са учешћем од 8,5% и 7,1% у привреди Републике Србије, респективно.

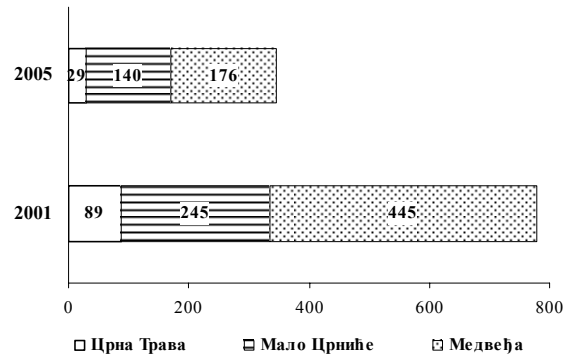
У оквиру појединачних округа, највеће диспропорције уочене су код: Средње-банатског, Јужно-бачког, Колубарског, Нишавског и Јабланичког округа, где у једној општини послује преко 70% предузећа округа (Зрењанин, Нови Сад, Ваљево, Град Ниш и Лесковац, респективно) а учешће осталих општина је испод 10%. Однос броја предузећа у Јабланичком округу између Лесковца и Црне Траве је 1:120, а у Јужно-бачком између Новог Сада и Титела 1:116.

Подаци о општинама са највећим бројем запослених садржани су у графикану 26. а подаци о општинама са најмањим бројем запослених садржани су у графикану 27. и то:

Графикон 26.



Графикон 27.



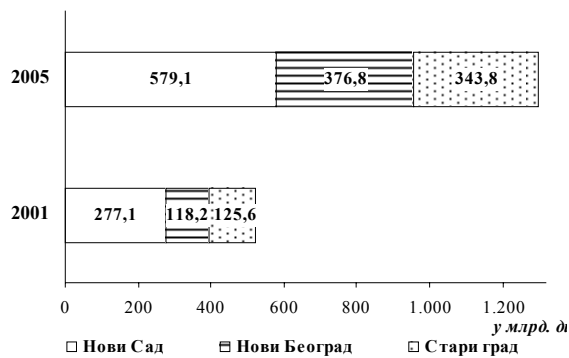
Град Београд и Јужно-бачки округ запошљавају највише радника (37,0% и 10,3%, респективно) а најмање запослених ради у Зајечарском 1,1% и Топличком округу 0,6%. У свим окрузима забележен је пад запослености у односу на 2001. годину, а најниже стопе су у Борском 35,7% и Топличком округу 47,0% (само 63 запослена на 1.000 становника).

### Укупан приход Републике Србије

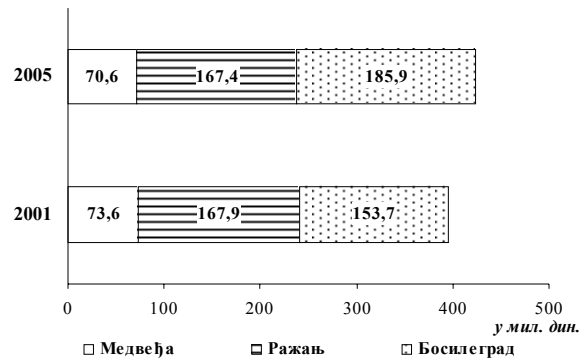
Остварени укупан приход Републике Србије у 2005. години износи 3.821,4 млрд. динара, што је реалан пораст од 29,5% у односу на 2001. годину.

Подаци о општинама са највећим укупним приходом садржани су у графикаону 28. а подаци о општинама са најмањим укупним приходом садржани су у графикаону 29. и то:

Графикон 28.



Графикон 29.



Највеће учешће у укупном приходу привреде имају Град Београд 45,2% и Јужно-бачки округ 18,1%, а најмање - Зајечарски 0,5% и Топлички округ 0,2%. У односу на 2001. годину, највеће повећање укупног прихода остварено је у Подунавском округу (209,4% номинално и 80,7% реално) захваљујући компанији US Steel и на територији Града Београда (180,3% номинално и 63,7% реално) а највећи реалан пад укупног прихода остварен је у Средње-банатском 24,8% и Топличком округу 39,9%.

Подаци о регионалном распореду укупног прихода, добити и губитка садржани су у табели 8. и то:

Табела 8.

Назив округа	Укупан приход			Добит			Губитак		
	Стопа раста	на 000 стан. (мил. дин.)	диспр. *	Стопа раста	на 000 стан. (мил. дин.)	диспр. *	Стопа раста	на 000 стан. (мил. дин.)	диспр. *
Република Србија	121,7	510	8.200	539,1	24	27.986	103,6	28	11.286
Град Београд	180,3	1.095	271	543,3	58	261	138,2	52	2.666
Севернобачки	75,2	422	33	272,9	16	55	164,2	23	27
Средњебанатски	28,7	234	16	398,7	9	143	133,2	18	8
Севернобанатски	53,5	320	25	-3,6	9	30	101,7	20	81
Јужнобанатски	90,4	365	34	293,8	16	108	146,1	34	67
Западнобачки	98,1	459	6	70,9	12	10	400,1	16	3
Јужнобачки	102,4	1.163	545	1.101,9	48	1.316	-45,7	14	271
Сремски	69,9	209	24	597,8	9	21	21,2	13	27
Мачвански	74,6	197	62	655,5	9	183	91,5	16	96
Колубарски	77,9	178	21	764,3	9	36	49,8	15	48
Подунавски	209,4	439	9	591,2	6	2	-34,8	38	23
Браничевски	114,5	262	78	1.049,1	9	306	21,9	10	558
Шумадијски	109,1	264	84	1.108,3	12	194	935,0	86	419
Поморавски	79,7	259	48	582,4	11	62	67,4	26	32
Борски	49,9	282	7	384,6	3	8	321,6	80	4
Зајечарски	44,3	144	16	120,3	6	61	51,4	12	79
Златиборски	92,2	265	39	1.098,0	13	37	115,6	9	6
Моравички	86,3	351	8	915,2	22	10	276,9	22	12
Рашки	107,9	230	23	717,6	13	111	15,3	11	125
Расински	58,8	207	35	560,2	7	37	133,8	10	120
Нишавски	97,7	288	586	754,0	17	704	143,1	13	719
Топлички	2,8	76	6	808,4	5	9	118,6	9	22
Пиротски	86,2	197	34	352,2	7	62	92,4	9	16
Јабланички	44,7	128	386	379,0	7	2.113	127,4	11	299
Пчињски	59,9	180	171	306,3	6	211	324,6	16	108

\*Однос између највеће и најмање општине по укупном приходу

У 2005. години у општинама Ражањ и Медвеђа остварен је најмањи укупан приход (безначајно учешће у привреди Републике Србије), а у општинама Бољевац и Бојник највећи реални пад укупног прихода у односу на 2001. годину (73,7% и 71,9%, респективно).

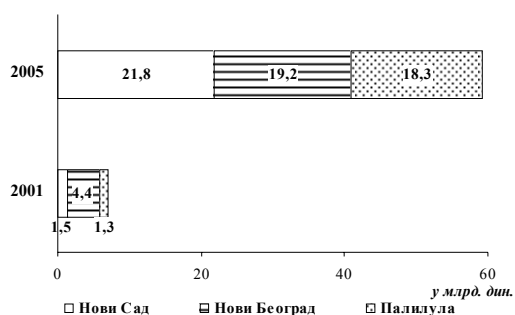
Општине са највећим оствареним приходом у 2005. години су Нови Сад и Нови Београд, са учешћем у привреди Републике Србије 15,2% и 9,9% респективно, а највеће реалне стопе раста у односу на 2001. годину остварене су у општинама Опово (171,6%) и Жабари (233,8%).

У оквиру појединачних округа, највеће диспропорције уочене су код: Средњебанатског, Јужно-бачког, Браничевског, Нишавског, Пиротског, Јабланичког и Пчињског округа, где једна општина остварује преко 75% укупног прихода округа (Зрењанин, Нови Сад, Пожаревац, Град Ниш, Пирот, Лесковац и Врање, респективно) а учешће осталих општина је испод 10%. Однос укупног прихода у Нишавском округу између Града Ниша и Дољевца је 1:586, а у Јужно-бачком између Новог Сада и Титела 1:545.

Нето добит Републике Србије

У Републици Србији је у 2005. години остварена нето добит у износу од 177,7 млрд. динара, што је реално 2,7 пута више у односу на 2001. годину.

Подаци о општинама са највећом нето добити садржани су у графикону 30. а подаци о општинама са најмањом нето добити садржани су у графикону 31. и то:



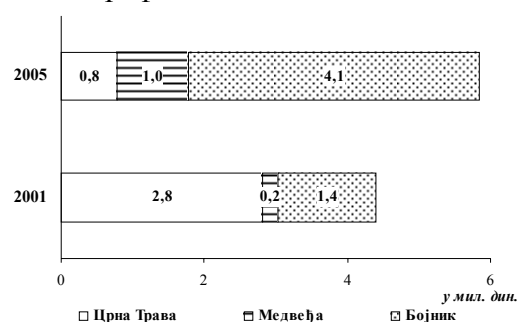
Графикон 31.

Окрузи са највећим учешћем у оствареној нето добити привреде су Град Београд 21,7% и Јужно-бачки округ 15,9%, а најмање учешће имају Топлички 0,3% и Борски округ 0,2%. У односу на 2001. годину, највеће повећање нето добити остварено је у Шумадијском и Јужно-бачком округу (више од 11 пута номинално и 6 пута реално у оба округа), а само у два округа остварена нето добит је реално мања у 2005. години (у Западно-бачком за 0,2%, а у Северно-банатском за 43,7%).

У 2005. години у општинама Медвеђа и Црна Трава остварена је најмања нето добит (безначајно учешће у привреди Републике Србије) а општине Апатин и Црна Трава имају највећи реални пад нето добити у односу на 2001. годину (91,7% и 83,8%, респективно).

Највећу остварену нето добит у 2005. години имају општине Нови Сад и Нови Београд, са учешћем у привреди Републике Србије 12,3% и 10,8% респективно, а највећи реални пораст нето добити у односу на 2001. годину остварене су у општинама Беочин (99 пута) и Ивањица (36 пута).

Графикон 30.



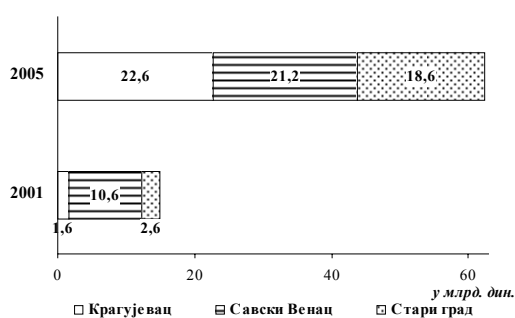
У оквиру појединачних округа, највеће диспропорције уочене су код: Средњебанатског, Јужно-бачког, Колубарског, Браничевског, Нишавског, Јабланичког и Пчињског округа, где једна општина остварује преко 80% нето добити округа (Зрењанин, Нови Сад, Ваљево, Пожаревац, Град Ниш, Лесковац и Врање, респективно), а учешће осталих општина је испод 10%. Однос остварене добити у Јабланичком округу између Лесковца и Црне Траве је 1:2113, а у Јужно-бачком између Новог Сада и Титела 1:1316.

#### Губитак Републике Србије

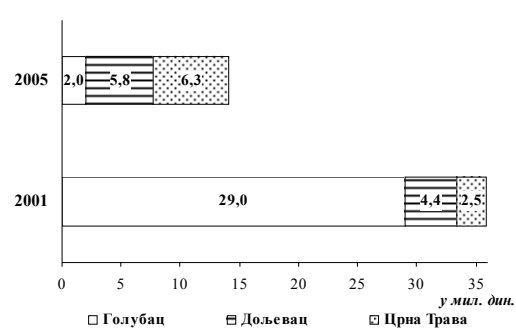
Остварени губитак у Републици Србији у 2005. години је 209,9 млрд. динара, што је реалан пораст од 18,9% у односу на 2001. годину.

Подаци о општинама са највећим губитком садржани су у графикаону 32. а подаци о општинама са најмањим губитком садржани су у графикаону 33. и то:

Графикон 32.



Графикон 33.



ајвеће учешће у оствареном губитку привреде имају Град Београд 39,1% и Шумадијски округ 12,2%, а најмање учешће имају Пиротски 0,5% и Топлички округ 0,4%. У односу на 2001. годину, највеће реално смањење губитка имају Јужно-бачки (68,3%) и Подунавски округ (61,9%) а највеће повећање губитка остварено је у Шумадијском (више од 9 пута номинално и 5 пута реално) и Западно-бачком округу (4 пута номинално и 2 пута реално).

У 2005. години најмањи губитак остварен је у општинама Голубац и Дољевац, а највеће реално смањење губитка у односу на 2001. годину оствариле су општине Голубац и Беочин (96,0% и 94,9%, респективно). Највећи остварени губитак у 2005. години имају општине Крагујевац и Панчево, са учешћем у привреди Републике Србије 10,8% и 3,6% респективно, а највећи реални пораст губитка у односу на 2001. годину остварен је у општинама Мајданпек (48 пута) и Србобран (20 пута).

У оквиру појединачних округа, највеће диспропорције уочене су код: Северно-бачког, Северно-банатског, Јужно-банатског, Подунавског, Шумадијског, Нишавског и Пчињског округа, где је једна општина остварује преко 70% губитак округа (Суботица, Кикинда, Панчево, Смедерево, Крагујевац, Град Ниш и Врање, респективно) а учешће осталих општина је испод 10%. Однос оствареног губитка у Граду Београду између Новог Београда и Сопота је 1:2666, а у Нишавском округу између Града Ниша и Дољевца 1:719.

#### 6. Анализа регионалне конкурентности

Регионална конкурентност представља способност региона да привуче, убрза и подржи привредну активност тако да привреда тог региона има динамичан привредни

раст. Како је регионално равномеран привредни развој циљ сваке привреде, тако је приоритет регионалне политике подстицање динамичног развоја региона која заостају, како би се умањили утицаји недовољно развијених елемената конкурентности на укупну конкурентност привреде.

Да би се отклонили диспаритети регионалног развоја у области конкуренције потребно је изградити целовиту регионалну политику која ће укључити одговарајуће развојне мере у зависности од специфичности појединих региона, у складу са регионалном политиком ЕУ. С тим у вези, могу се издвојити три групе фактора који значајно утичу на регионалну конкурентност:

1) национални фактори (макроекономска политика, институционални и регулаторни оквири);

2) регионални фактори и

3) фактори специфични за поједине секторске делатности.

Истовремено, предузетничка активност у неком региону везана је и за доступност образоване радне снаге, близину тржишта, доступност потребних сировина, економску моћ региона, цену радне снаге на тржишту, као и за инфраструктурну доступност.

Анализа регионалне конкурентности спроводи се анализом мерљивих елемената конкурентности. Поред поменутих фактора који имају значајну улогу у отклањању регионалних неравномерности, потребно је анализирати „микро” показатеље регионалне конкурентности, као што су резултати пословања, ефикасност пословања и ефективност пословања.

У 2005. години највећи удео у укупном приходу привреде остварио је Град Београд са 45,2%. Са високим уделом у укупном приходу још се издваја само Јужно-бачки округ са 18,1%, док остали окрузи бележе удео испод 3%. Забрињавајуће учешће у укупном приходу остварују Јабланички, Пиротски, и Топлички округ, чији су удели у укупном приходу испод 1%.

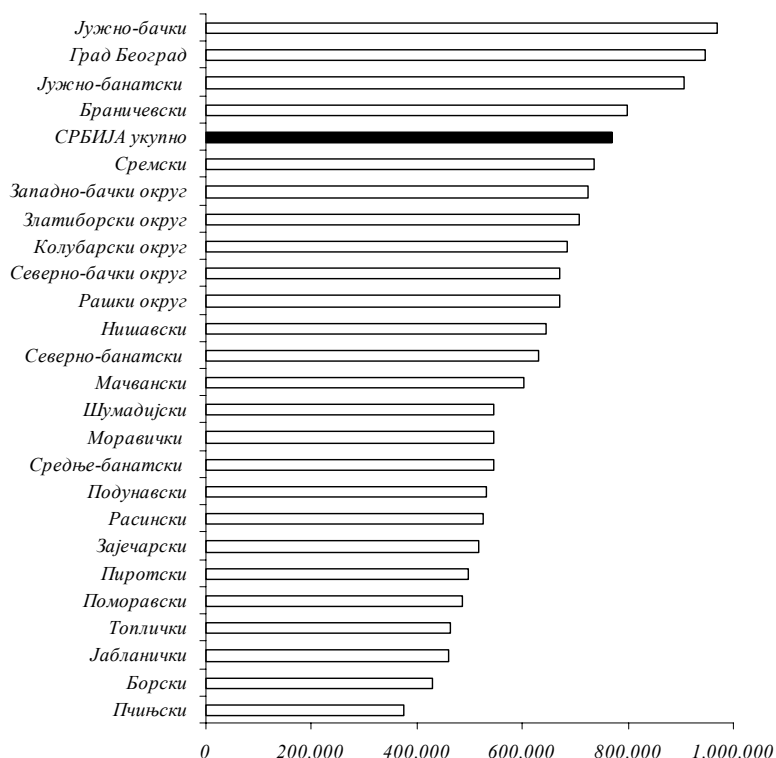
Истовремено, удео у укупном добитку у 2005. години највећи је у Граду Београду са 51,7% а затим у Јужно-бачком округу са 15,9%, док остали окрузи бележе овај удео испод 4%. Са ниским уделом у добитку издвајају се Подунавски, Северно-банатски, Борски, Пчињски, Пиротски, Зајечарски и Топлички округ (испод 1%).

Удео у укупном губитку у 2005. години највећи је у Граду Београду са 39,1% а потом у Шумадијском округу са 12,2%, док остали окрузи бележе овај удео испод 6%. Са ниским уделом у губитку издвајају се Браничевски, Пчињски, Пиротски, Зајечарски и Топлички округ (испод 1%).

Подаци о продуктивности рада по окрузима у 2005. години у динарима, садржани су у графикаону 34. и то:

Графикон 34.





Регионална анализа продуктивности рада указује да најбоље резултате остварује Јужно-бачки округ, са 25,8% изнад просечним нивоом продуктивности Републике Србије, док најнижу продуктивност, остварује Пчињски округ, са 51,3% исподпросечног нивоа продуктивности Републике Србије. Притом је ниво продуктивности Јужно-бачког округа преко 2,5 пута већи од нивоа продуктивности Пчињског округа, што указује на велике регионалне разлике у ефикасности пословања предузећа појединих округа. Свега четири округа (Јужно-бачки округ, Град Београд, Подунавски округ и Западно-бачки округ) бележе изнадпросечан ниво продуктивности рада, што говори да просек за привреду Републике Србије највише зависи од Јужно-бачког округа и Града Београда. Добре резултате, мада испод просека, бележе и Јужно-банатски, Северно-бачки и Браничевски округ. На зачељу лествице налазе се Топлички, Пиротски, Зајечарски, Пчињски и Јабланички округ, са нивоом продуктивности испод 1.700 динара.

Иако трошкови рада не представљају најважнији фактор конкурентности, посебно не код развијених земаља и земаља у развоју, превисоки трошкови рада представљају лимитирајући фактор код земаља у транзицији и веома индикативан индикатор конкурентности. Усклађивање раста реалних зарада са порастом продуктивности представља важан предуслов очувања конкурентности, али и повећања запослености, развоја приватног сектора и привлачења страних инвестиција, и то како на нивоу привреде, тако и на регионалном и локалном нивоу.

Регионална анализа трошкова рада по окрузима спроведена је са циљем да се укаже на висину трошкова рада и отклањање регионалних неравномерности у трошковима рада појединих округа а не у циљу сагледавања нивоа конкурентности између појединих округа.

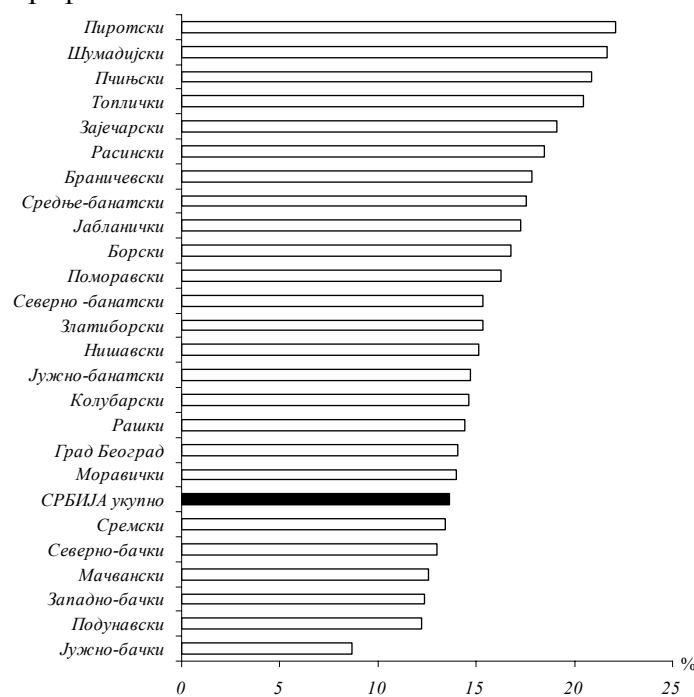
Највишим нивоом конкурентности, односно најнижим трошковима рада у пословању, у 2005. години издваја се Јужно-бачког округ са свега 8,7% (једини округ са

учешћем трошкова рада испод 10%), док највише трошкове рада у пословању имају предузетници Пиротског округа (22,1%).

Изнад просечна учешћа трошкова рада имају Јужно-бачки, Подунавски, Западно-бачки, Мачвански, Северно-бачки и Сремски округ, док су на врху лествице по висини трошкова рада Пиротски, Шумадијски, Пчињски и Топлички округ. Град Београд, који има изнад просечан ниво трошкова рада, 14,1%, учествује са скоро половином свих пословних расхода у привреди и скоро половином бруто зарада привреде.

Подаци о трошковима рада по окрузима у 2005. години, учешће, садржани су у графикаону 35. и то:

Графикон 35.



Анализа трошкова рада по запосленом има значајну улогу приликом процењивања конкурентности појединих сектора, нарочито у ситуацији када високи трошкови по запосленом поништавају користи вишег нивоа продуктивности. Висина трошкова рада по запосленом је важан показатељ конкурентности привреде како са становишта инвеститора тако и са аспекта привлачења страних директних инвестиција (у даљем тексту СДИ).

Подаци о трошковима рада по запосленом и по сату по окрузима у 2005. години садржани су у табели 9. и то:

Табела 9:

Окрузи	Трошкови рада по запосленом (у мил. дин.)	Трошкови рада по сату (у дин.)
Топлички	231,7	111,4
Јабланички	264,7	127,3
Зајечарски	277,5	133,4
Мачвански	283,1	136,1
Моравички	292,1	140,4
Расински	292,7	140,7
Колубарски	293,9	141,3
Рашки	304,0	146,1
Пиротски	311,0	149,5
Поморавски	314,3	151,1
Пчињски	316,3	152,1
Борски	317,3	152,5
Нишавски	328,6	158,0
Сремски	329,9	158,6
Златиборски	335,0	161,1
Северно-бачки	340,6	163,8
Средње-банатски	352,4	169,4
Шумадијски	355,3	170,8
Северно-банатски	380,5	183,0
Браничевски	406,5	195,0
Западно-бачки	407,7	196,0
СРБИЈА укупно	413,7	198,9
Подунавски	444,7	213,8
Јужно-банатски	455,7	219,1
Јужно-бачки	456,6	219,5
Град Београд	508,9	244,7

Најнижи трошкови рада по запосленом у 2005. години остварени су у Топличком округу и износе скоро половину нивоа трошкова рада по сату привреде, односно 56% испод просека. Истовремено, најнижи нивои трошкова рада по сату остварени су, такође, у Топличком округу. Ниске трошкове рада по запосленом и по сату, остварили су Јабланички, Зајечарски, Мачвански, Моравски, Расински и Колубарски округ. Свега четири округа (Град Београд, Јужно-бачки, Јужно-банатски и Подунавски округ) имају трошкове рада по запосленом и по сату изнад просека привреде. Град Београд је 23% изнад просека посматрано према трошковима рада по запосленом. Разлог ниже конкурентности Града Београда, посматрано са аспекта трошкова рада по запосленом и по сату, у односу на друге регионе, треба тражити у специфичним и скупо плаћеним пословима који се обављају само у Граду Београду.

Сличан закључак се може дати и за Јужно-бачки округ у оквиру кога се налази Град Нови Сад.

## 7. Ефекти приватизације

Основни налаз: У периоду од 2002. до 2006. године приватизовано је 1.805 предузећа. Највећи број приватизованих предузећа (636 предузећа или 35,2% укупно приватизованих) је са територије два округа: Град Београд (424) и Јужно-бачки (212). Посматрано по општинама највећи број предузећа приватизован је у четири општине: Нови Сад (113), Суботица (64), Ниш (49) и Зрењанин (48).

Према подацима из завршних рачуна предузећа и задруга у 2005. години за приватизацију је преостало 2.237 предузећа друштвеног и државног облика својине. У поређењу са 2001. годином број друштвених предузећа смањен је за 58,5%, а учешће друштвених предузећа у броју предузећа Републике Србије смањено је са 6,5% у 2001. години на 2,5% у 2005. години. Пораст броја јавних комуналних предузећа утицао је на повећање учешћа предузећа у државном власништу у привредној структури са 0,6% на 0,7%.

Највећи број неприватизованих предузећа (1.232 предузећа; 55,1% укупног броја друштвеног и државног сектора) је на територији 7 округа: Град Београд, Јужно Бачки, Јужно Банатски, Нишавски, Јабланички, Шумадијски и Мачвански. Предузећа са територије Града Београда и Јужно Бачког округа остварила су 12,6% добити Републике Србије (73,9% добити неприватизованих предузећа), док је највећи губитак исказан пословањем предузећа са територије четири округа: Град Београд, Борски, Шумадијски и Поморавски (25,1% губитка привреде; 76,1% губитка неприватизованих предузећа укупно).

### Резултати приватизације у периоду од 2001. до 2006. године

У периоду од 2002 до 2006. године<sup>7</sup> приватизовано је 1.805 предузећа, остварен је финансијски ефекат од 2,0 милијарде евра прихода и обезбеђено је 1,0 милијарда евра за инвестиције. Тендерском приватизацијом продато је 68 предузећа за 958,3 милиона евра, чиме су обезбеђене инвестиције од 875,3 милиона евра. Аукцијском приватизацијом продато је 1.324 предузећа за 660,0 милиона евра и обезбеђене су инвестиције од 187,6 милиона евра. Продајом акција из портфеља Акцијског фонда на Берзи су продате акције 413<sup>8</sup> предузећа, а Акцијски фонд је остварио приход од 382,1 милиона евра.

Највећи број приватизованих предузећа (636 предузећа или 35,2% укупно приватизованих) је са територије два округа: Град Београд (424) и Јужно-бачки (212).

Посматрано по општинама највећи број предузећа приватизован је у четири општине: Нови Сад (113), Суботица (64), Ниш (49) и Зрењанин (48).

<sup>7</sup> Анализа је обухватила период до 10. новембра 2006. године

<sup>8</sup> Преко Акцијског фонда, на Берзи су продате и нераспоређене акције 309 предузећа које су након аукцијске или тендерске приватизације пренете у власништво Акцијског фонда. Предузећа су већ урачуната у број продатих тендерском или аукцијском приватизацијом, а приход Акцијског фонда укључује и приход остварен продајом ових акција.

У периоду 2002-2006. године није било успешно окончаних приватизација у општинама Лајковац и Осечина у Колубарском округу, Мало Црниће у Браничевском округу, Мерошина у Нишавском округу, Житорађа у Топличком, Лебане, Медвеђа и Црна Трава у Јаблаником округу и Трговиште у Пчињском округу.

Подаци о приватизацији предузећа у периоду од 2002. до 2006. године садржани су у табели 10. и то:

Табела 10.

Назив округа		Број предузећа			
		Укупно	Аукције	Тендери	Акцијски фонд
Република Србија		1.805	1.324	68	413
1	Град Београд	424	285	8	131
2	Северно-бачки	81	57	1	23
3	Средње-банатски	79	55	1	23
4	Северно-банатски	79	53	1	25
5	Јужно-банатски	97	72	6	19
6	Западно-бачки	79	55	4	20
7	Јужно-бачки	212	135	8	69
8	Сремски	63	39	4	20
9	Мачвански	58	52	1	5
10	Колубарски	37	33	0	4
11	Подунавски	30	23	1	6
12	Браничевски	44	39	1	4
13	Шумадијски	37	29	1	7
14	Поморавски	34	26	3	5
15	Борски	24	24	0	0
16	Зајечарски	31	26	2	3
17	Златиборски	76	60	4	12
18	Моравички	58	41	4	13
19	Рашки	45	39	3	3
20	Расински	41	34	4	3
21	Нишавски	66	55	5	6
22	Топлички	16	11	2	3
23	Пиротски	18	18	0	0
24	Јабланички	45	41	1	3
25	Пчињски	31	22	3	6

### Предстојећа приватизација

Рок за окончање процеса приватизације предузећа у друштвеном власништву је до средине 2007. године, а након истека законом утврђеног рока, процес промене власништва вршиће се у предузећима у стечају, јавним државним предузећима и продајом акција из портфеља Акцијског фонда. Према подацима из завршних рачуна предузећа и задруга број друштвених и државних предузећа у 2005. години (коригован за број приватизованих предузећа до 10. новембра 2006. године) износи 2.237.

Подаци о броју предузећа и броју запослених у друштвеном и државном сектору својине садржани су у табели 11. и то:

Табела 11

Облик својине	Број предузећа			Број запослених		
	2001.	2005.	Стопе раста 2001-2005.	2001.	2005.	Стопе раста 2001-2005.
Друштвена	4.241	1.758	-58,5	561.165	113.513	-79,8
Државна	378	479	26,7	103.237	182.541	76,8
Привреда укупно	65.115	69.394	6,6	1.367.266	1.119.540	-18,1

У поређењу са 2001. годином број друштвених предузећа смањен је за 58,5%, а учешће друштвених предузећа у броју предузећа Републике Србије смањено је са 6,5% у 2001. на 2,5% у 2005. години. Предузећа друштвеног облика својине у 2005. години запошљавају 10,1% укупног броја запослених, остварила су 3,2% укупног прихода, 1,6% добити и 14,0% губитка привреде. Исказани губитак 10 пута је већи од остварен добити.

У поређењу са 2001. годином број предузећа у државном сектору својине у 2005. години повећан је за 26,7% односно за 101 предузеће. Пораст броја јавних комуналних предузећа утицао је на повећање учешћа предузећа у државном власништу у привредној структури са 0,6% на 0,7%. Предузећа у државном сектору запошљавају 16,3% укупне запослености, остварила су 19,5% укупног прихода, 15,5% добити и 18,9% губитка привреде у 2005. години.

Највећи број неприватизованих предузећа (1.232 предузећа; 55,1% укупног броја друштвеног и државног сектора) је на територији 7 округа: Град Београд, Јужно Бачки, Јужно Банатски, Нишавски, Јабланички, Шумадијски и Мачвански. Предузећа са територије Града Београда и Јужно Бачког округа остварила су 12,6% добити Републике Србије (73,9% добити неприватизованих предузећа), док је највећи губитак исказан пословањем предузећа са територије четири округа: Град Београд, Борски, Шумадијски и Поморавски (25,1% губитка привреде; 76,1% губитка неприватизованих предузећа укупно). Опредељујући утицај на висину губитка ових округа имају предузећа у поступку реструктурирања (Град Београд – 15 предузећа, Борски – 7 предузећа, Шумадијски – 6 предузећа, Поморавски – 9 предузећа). Подаци о показатељима пословања предузећа друштвеног и државног сектора својине у 2005. години приказани су у табели 12. и то:

Табела 12.

	Неприватизована предузећа		Учешће неприватизованих предузећа у привреди (привреда укупно=100)				
	број	П/Н*	број предузећа	број запослених	укупан приход	добит	губитак
Привреда	2.237	0,8	3,2	26,4	22,8	17,1	32,9
Град Београд	535	0,8	0,8	11,3	8,4	6,0	18,5
Северно Бачки	75	1,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
Средње Банатски	36	2,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1
Северно Банатски	44	1,8	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2
Јужно Банатски	147	0,7	0,2	0,7	0,2	0,1	0,5
Западно Бачки	68	1,2	0,1	0,4	0,1	0,0	0,2
Јужно Бачки	174	1,2	0,3	2,9	9,7	6,7	0,5
Сремски	78	0,8	0,1	0,4	0,1	0,1	0,2
Мачвански	83	0,7	0,1	0,4	0,1	0,0	0,6
Колубарски	57	0,6	0,1	0,2	0,1	0,0	0,4
Подунавски	69	0,4	0,1	0,4	0,1	0,0	0,4
Браничевски	56	0,8	0,1	0,8	0,7	0,5	0,7
Шумадијски	85	0,4	0,1	1,2	0,3	0,4	1,2
Поморавски	52	0,7	0,1	0,7	0,1	0,0	1,0
Борски	49	0,5	0,1	1,1	0,6	0,0	4,4
Зајечарски	47	0,7	0,1	0,4	0,1	0,2	0,5
Златиборски	74	1,0	0,1	0,6	0,4	0,5	0,7
Моравички	66	0,9	0,1	0,5	0,1	0,0	0,6
Рашки	65	0,7	0,1	0,7	0,6	0,9	0,2
Расински	54	0,8	0,1	0,7	0,2	0,0	0,2
Нишавски	122	0,5	0,2	0,8	0,3	0,9	0,5
Топлички	32	0,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Пиротски	33	0,5	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
Јабланички	86	0,5	0,1	0,7	0,1	0,4	0,7
Пчињски	50	0,6	0,1	0,4	0,1	0,1	0,2

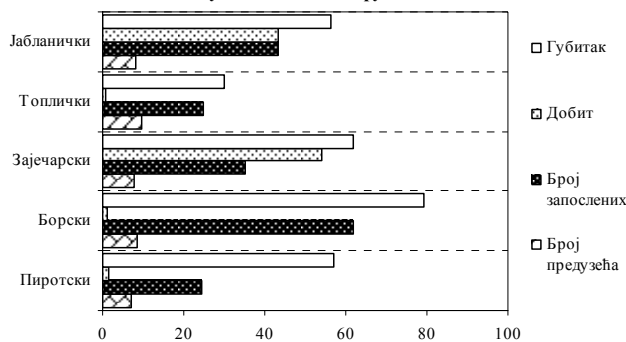
\*Однос приватизованих предузећа 2001-2006. године и неприватизованих предузећа

Неприватизована предузећа имају највеће учешће у броју предузећа пет округа: Пиротски (33 предузећа или 7,0% округа), Борски (49 предузећа или 8,4%), Зајечарски (47 предузећа или 7,9% округа), Топлички (32 предузећа или 9,7%) и Јабланички (86 предузећа или 8,2% округа), са опредељујућим утицајем на висину основних показатеља пословања округа.

Подаци о окрузима са највећим бројем неприватизованих предузећа у 2005. години (округ=100), у графикону 36. и то:

Графикон 36.

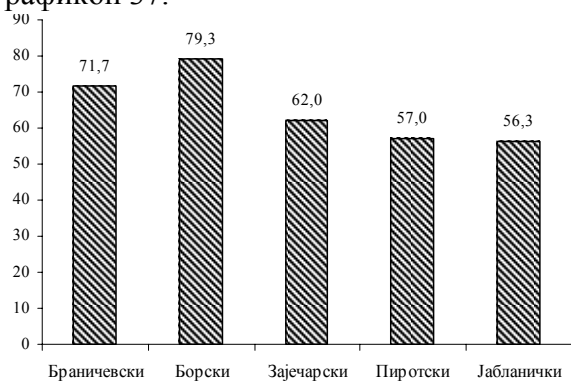




Опредељујући утицај на висину губитка округа (више од 50%) имају предузећа друштвеног и државног сектора својине у Браничевском, Борском, Зајечарском, Пиротском и Јабланичком округу.

Подаци о утицају неприватизованих предузећа на висину губитка округа у 2005. години, садржани су у графикону 37. и то:

Графикон 37.



Посматрано на нивоу општина Нова Црња у Средње Банатском и Нишка Бања у Нишавком округу послују без предузећа друштвеног и државног сектора својине.

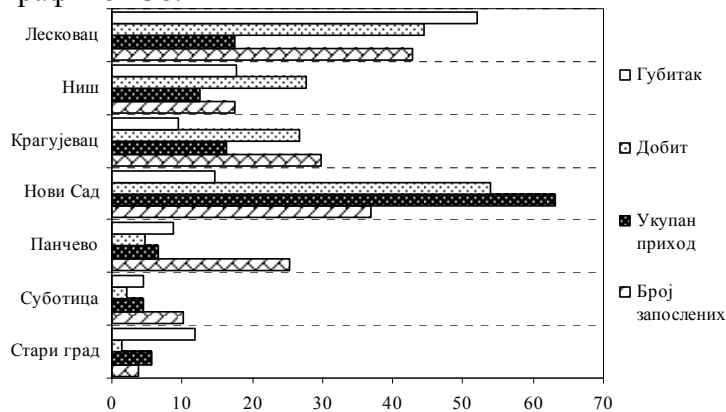
Највећи број неприватизованих предузећа имају општине: Стари град, Суботица, Панчево, Нови Сад, Крагујевац, Ниш и Лесковац. Подаци о броју предузећа и броју запослених у општинама са највећим бројем предузећа друштвеног и државног сектора својине у 2005. години, садржани су у табели 13. и то:

Табела 13.

		Број предузећа		Број запослених	
		Друштвен а	Државна	Друштвен а	Државна
1	Грал Београд	448	87	20 279	105 793
	Стари грал	102	17	2 420	12 888
2	Северно Бачки	60	15	1 765	1 389
	Суботица	44	11	1 093	1 278
3	Јужно Банатски	122	25	5 682	1 643
	Панчево	49	13	3 269	1 221
4	Јужно Бачки	129	45	6 477	26 522
	Нови Сад - грал	88	26	3 859	25 504
5	Шумадијски	62	23	10 302	2 783
	Крагујевац -	41	13	7 705	2 173
6	Нишавски округ	101	21	4 406	4 472
	Ниш	74	13	2 801	3 928
7	Табланички	70	16	6 841	1 307
	Песковац	52	10	5 430	1 058

Подаци о општинама са највећим бројем неприватизованих предузећа у 2005. години (округ=100), садржани су у графикону 38. и то:

Графикон 38.



## 8. Развојни и институционални проблеми у процесу транзиције

У поређењу са другима земљама у транзицији, Република Србија је много касније почела реформе имајући у виду познате догађаје деведесетих година. Период од 2001. до 2006. године карактерише спровођење бројних реформи, успостављање макроекономске стабилности и одрживог и стабилног привредног развоја, реструктурирање великих система, приватизација предузећа и почетак придруживања ЕУ, који укључује бројна законска прилагођавања у свим областима привреде и друштва. Основни циљеви економске политике били су одржавање макроекономске стабилности, уз истовремено остваривање високе стопе привредног раста (просечна стопа раста БДП у периоду од 2001. до 2005. године била је 5,2%). Производна активност, у периоду после 2000. године, одвијала се уз позитивне процесе економске транзиције и реформе пореског система, тржишта рада и социјалног сектора, курс динара је стабилан уз континуирани раст девизних резерви, извршена је значајна дерегулација и либерализација цена и спољно-трговинског пословања, регулисани су односи са међународним финансијским институцијама. Остварен је значајан напредак у

спровођењу структурних реформи, посебно у области приватизације предузећа и консолидације и приватизације банкарског сектора. Донето је 350 системских закона, којима се подржавају структурне реформе.

Међутим, Република Србија је суочена са великим развојним ограничењима: низак БДП по становнику у 2005. години од око 3500 УСД; висок проценат сиромашних (10-20%); висока стопа незапослености (20,8%); низак ниво инвестиционе активности; веома неповољан положај земље у погледу међународне конкурентности (87-то место на светској ранг листи); наглашена спољна макроекономска неравнотежа (висок платни дефицит); изразите регионалне неравномерности (1:7 према европским стандардима).

Европска банка за обнову и развој (European Bank for Reconstruction and Development - у даљем тексту: EBRD) је помоћу транзиционих индикатора сумирала напредак у структурним и институционалним реформама у 2006. години за 28 транзиционих земаља. Са девет транзиционих индикатора обухваћено је шест главних реформских области: либерализација, приватизација предузећа, инфраструктура, финансијске институције и правни амбијент. Сваки индикатор мерен је по стандардима развијених тржишних привреда и приказује синтетизовану процену напретка постигнутог у некој одређеној области, што се заснива на различитим подацима, дескриптивним информацијама и анализама. Транзиционе земље оствариле су значајан напредак у структурним и институционалним реформама током 2006. године.

Поређење просечног годишњег транзиционог индекса (непондерисана аритметичка средина 9 индикатора) између транзиционих економија показује да је у 2006. години од Републике Србије (индекс 2,7) било напредније 20 држава (распон 2,9-4), док су само Азербејџан, Белорусија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Таџикистан, Туркменистан и Узбекистан имали лошије резултате. Мађарска је са највећом вредности индекса (4) била најближе нивоу развијених тржишних привреда. Поред ње, у групу најнапреднијих транзиционих привреда сврстане су Естонија, Чешка, Словачка и Пољска (3,7-3,9).

Анализа индивидуалних EBRD индикатора у 2006. години показује да је Република Србија добила највећу оцену (4) за либерализацију цена, која представља стандарде развијених тржишних привреда, 3,7 за приватизацију малих предузећа где је транзициони процес највише одмакао и 3,3 за режим спољнотрговинске размене (трговинска либерализација и девизни систем). Република Србија је у 2006. години остварила напредак у две области: (1) приватизација малих предузећа и (2) политика конкуренције. Међутим, и даље је највеће заостајање у области политике конкуренције, где је најнижа вредност индикатора (1,7). Просечан напредак је остварен у процесу приватизације великих предузећа (2,7), реформи банкарског сектора (2,7) и реструктурирању предузећа (2,3). Скроман резултат (оцена 2) остварен је за сигурност тржишта и не-банкарске финансијске институције и у области инфраструктурних реформи.

Подаци о вредности годишњих EBRD индикатора за Републику Србију, садржани су у табели 14. и то:

Табела 14.

EBRD индикатор	20	200	200	20	20	20	200
Либерализација цена	2,3	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Систем курса и трговинске	1,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,3	3,3

Приватизација малих	3.0	3.0	3.0	3.0	3.3	3.3	3.7
Приватизација великих	1.0	1.0	2.0	2.3	2.3	2.7	2.7
Реструктурирање предузећа	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.3	2.3
Политика конкуренције	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.7
Реформа банкарског сектора	1.0	1.0	2.3	2.3	2.3	2.7	2.7
Реформа небанкарских	1.0	1.0	1.7	2.0	2.0	2.0	2.0
Инфраструктурне реформе	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Средња вредност гол. EBRD	1.6	1.9	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7

Извор: EBRD Transition Report 2006

Република Србија је у протеклих пет година економске транзиције завршила прву фазу реформи у којој је успостављена макроекономска стабилност и постављени темељи за другу фазу реформи, која ће се фокусирати на привредни раст и структурне промене. Економска политика у наредном периоду концентрисаће се на убрзање структурних реформи које обезбеђују економски раст и повећање запослености и стандарда становништва. Транзициони EBRD индикатори потврђују да је Република Србија успешно завршила I фазу транзиције. Привредно системске реформе од 2001. године одвијале су се по моделу стварања ефикасне тржишне привреде, по стандардима ЕУ, као неопходног услова за убрзавање процеса придруживања ЕУ. Са тим циљем одвијао се и процес доношења системских закона и укупне правне регулативе и изградње одговарајућих институција за примену тих закона у пракси. Реформе, које су се одвијале на свим сегментима привредног система, дале су значајне економске резултате у домену успостављања макроекономске стабилности и реалног раста БДП, као и знатне редукције инфлације. Донети су системски закони који уређују јавне финансије. Реформе монетарног и банкарског сектора дале су позитивне резултате у погледу ценовне и валутне стабилизације, успостављања поверења у домаћу валуту, повећања динарске и девизне штедње, либерализације рада девизног тржишта, раста девизних резерви Народне банке Србије (у даљем тексту НБС). Реформе спољнотрговинског и царинског система резултирале су либерализацијом спољнотрговинског режима. Реформе су обухватиле и унапређење судства, школства, здравства и државне управе на бази рационализације ових јавних служби и повећања њихове ефикасности.

Либерализација цена. Остварени резултати на пољу инфлације у периоду од 2000. до 2006. године у Републици Србији указују на постигнуту макроекономску стабилност и значајну редукцију инфлације у условима исправљања ценовних диспаритета и раста цена нафте и базичних метала на светском тржишту. Инфлација је после спроведене либерализације цена, уз фазно отклањање најзначајнијих ценовних диспаритета, смањена са 111,9% у 2000. години на 17,7% у 2005. години, односно на 6,6% у 2006 години.

Систем курса и трговинске размене. НБС је спроводила политику девизног курса у оквиру режима пливајућег девизног курса. При том се руководила, с једне стране, потребом остваривања свог примарног циља, ниске и стабилне стопе инфлације, а с друге стране, потребом остваривања средњорочно одрживе платнобилансне позиције земље. Политика економских односа са иностранством била је усмерена на припреме за интеграцију земље у ЕУ, склапање бројних споразума о либерализацији спољне трговине, хармонизацију законодавства са правним нормама ЕУ, унапређење билатералних економских односа. Посебна пажња била је посвећена

развоју билатералних економских односа са суседним земљама и процесу либерализације трговине са земљама западног Балкана. Висок дефицит текућег рачуна платног биланса представља кључну макроекономску неравнотежу.

Републици Србији у наредном периоду предстоји повећана активност на структурним реформама да би успешно завршила и II фазу реформи. Приватизација реалног сектора се приводи крају када је реч о малим и средњим предузећима, али преостаје још доста посла око реструктурирања и приватизације великих система. Када је реч о јавним предузећима, односно инфраструктурном сектору, реформски процеси су тек започети.

Формирањем Агенције за развој малих и средњих предузећа на нивоу Републике Србије у јуну 2001. године и ширењем мреже ових агенција на територији целе земље, доношењем Стратегије развоја малих и средњих предузећа и предузетништва и Закона о Гаранцијском фонду створене су институционалне основе за бржи развој МСПП.

Процесом реструктурирања обухваћена су велика друштвена предузећа са развојним проблемима, предузећа наменске индустрије и јавна предузећа од републичког значаја. У поступку реструктурирања ради приватизације налазе се 74 велика друштвена предузећа са око 155.000 запослених, са циљем да се ови велики системи припреме за приватизацију. У републичким јавним предузећима углавном је завршено раздвајање регулаторних од комерцијалних делатности, одвајање споредних делатности, а делимично финансијска консолидација и смањење броја запослених.

Индикатор конкуренције EBRD показује најнижу оцену, што значи да није постојала законска регулатива и дефинисана политика конкуренције у земљи. Закон о заштити конкуренције и Закон о ценама усвојени су у другој половини 2005. године. Законом о заштити конкуренције уређује се заштита конкуренције на тржишту ради обезбеђивања равноправности учесника, у циљу подстицања економске ефикасности, владавине права и стварања услова за убрзанији привредни раст.

Банкарски сектор Републике Србије је интензивно обнављан у протеклих пет година економске транзиције. Консолидација домаћих банака извршена на почетку транзиције омогућила је јачање финансијске позиције банкарског сектора и поверења у банке и побољшање билансне структуре, односно повећање нивоа адекватности капитала.

Финансијска тржишта. Доношењем три системска закона у мају 2006. године: Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, као основне регулативе финансијског тржишта, Закона о преузимању акционарских друштава где је заштита мањинских акционара један од најзначајнијих разлога за његово доношење и Закона о инвестиционим фондовима, који омогућава оснивање инвестиционих фондова као најзначајнијих учесника на финансијском тржишту, заокружен је законодавни оквир који уређује целину функционисања финансијског тржишта у Републици Србији. Домаће тржиште капитала има већину обележја постприватизационих тржишта капитала у настајању – недовољну ефикасност, информациону асиметрију, недовољну заштиту инвеститора и мањинских акционара, системску ризичност и ниску ликвидност.

Привреда Републике Србије, има потенцијал да напредује у средњерочном периоду. Међутим, перспектива зависи превасходно од политичке стабилности и повољног пословног окружења. Република Србија је интензивно кренула са законодавном активношћу, која ће потрајати у току читавог процеса придруживања ЕУ,

са циљем прихватања европских стандарда. У наредном периоду, од суштинске важности биће ефикасно функционисање правосудног система и примена закона, односно стварање одговарајућих институција и њихова функционалност.

## 9. SWOT анализа

### Предности:

1) Валоризација неискоришћених природних потенцијала. Повољан природно-географски и саобраћајни положај Републике Србије, која се налази у средишту Балкана, на раскршћу главних паневропских саобраћајних коридора VII (река Дунав) и X (друмско-железнички), пружају изузетни потенцијал за развој. Неискоришћени развојни потенцијали Србије представљају и богати шумско-планински комплекси (Стара планина, Голија, Мокра гора) и водени потенцијали (Власинско језеро, Горње Подунавље).

2) Пољопривредни ресурси. Република Србија има повољне природне карактеристике за развој пољопривредне производње – 5,1 милиона ха пољопривредног земљишта (83,0% припада обрадивим површинама), а шуме чине око 1/3 територије. Равничарска подручја АП Војводине, Поморавља, Посавине, Тамнаве, Крушевачког и Лесковачког поља су погодни за ратарску и повртарску производњу, док су виши предели повољни за развој сточарства, виноградарства и воћарства. Региони располажу довољним количинама вода које уз рационално коришћење и изградњу неопходних објеката могу да штите од загађивања унутар земље.

3) Европа је опредељена да развија саобраћај у Републици Србији на паневропским коридорима VII и X. Река Дунав, паневропски Коридор VII, је најважнија водна саобраћајница и стратешки правац у Европи. Иако повезује десет држава и близу пола милиона људи, она је недовољно искоришћен потенцијал. Представља улазна врата за европско тржиште и за привредну сарадњу између Истока и Запада. Висока комисија за транспорт ЕУ прогласила је Дунав, једним од европских саобраћајних приоритета до 2020. године, са циљем да се 25% друмског саобраћаја пребаци на железницу и реке. Изградња мултимодалне Југоисточне саобраћајне осе (Коридор X) која ће имати високи учинак, представља део стратешке инфраструктуре читаве Европе, а уједно је и национални приоритет. На тај начин отклониће се проблем „балканског уског грла”, привући транзитни саобраћај, а Република Србија функционално укључити у међународне транспортне коридоре.

4) Развијена регионална саобраћајна и енергетска инфраструктура. Путна и железничка мрежа имају довољан капацитет за садашњи и процењени саобраћај у средњорочном периоду. Највећи део резерви лигнита у Републици Србији (преко 76%) налази се у Косовско-метохијском басену који дугорочно представља најважнији енергетски потенцијал Републике Србије у наредном периоду.

5) Макроекономска стабилност. Привреду Републике Србије у периоду од 2000. до 2005. године карактерише динамичан раст бруто домаћег производа по просечној стопи од 5,2% годишње, а у првом полугођу 2006. године од 6,7%. Инфлација је после спроведене либерализације цена, уз фазно отклањање најзначајнијих ценовних диспаритета, смањена са 40,7% у 2001. години на 17,7% у 2005. години, односно 6,5% у периоду јануар-новембар 2006. године.

6) Јефтина радна снага. Просечне зараде у Републици Србији (изражене у еврима) заостају за зарадама у земљама у окружењу. Јефтинија радна снага може представљати предност у циљу већег привлачења директних страних инвестиција. Поређења ради, у 2005. години просечна зарада у Републици Србији износила је 210

евра, док је у Словенији износила 748 евра, у Хрватској 591 евра, у Мађарској 416 евра, а у Аустрији чак 1.438 евра. Тиме је радна снага код нас јефтинија, па стога може бити привлачнија са становишта улагања.

7) Побољшана инвестициона клима. Током 2004-2006. године учињен је значајан помак у заокруживању стимулативног амбијента за пословање и инвестирање. Пореска стопа на добит предузећа смањена је са 14% на 10% и једна је од најнижих међу транзиционим земљама. Почетком марта 2006. године Влада је усвојила Стратегију подстицања и развоја страних улагања. Република Србија је наставила да поправља услове за пословање, што је сврстава на 68 позицију (од укупно 175 земаља, према Извештају Светске банке „Пословање у 2007. години”), што је значајно побољшање у односу на претходну годину (95. позиција). За оснивање предузећа потребно је 18 дана, за укњижавање имовине 111 дана, за издавање дозвола 211 дана.

8) Раст броја запослених у приватном сектору (пораствучешћа малих и средњих предузећа, у даљем тексту МСП). Приватни сектор има значајан и растући утицај на укупну запосленост (учешће 54,4% у 2005. години према 17,1% у 2001. години) и основни је генератор стварања нових радних места и смањења социјалних тензија. Доминантно учешће у запослености овог сектора имају приватна МСП (67,0% у 2005. години).

9) Регионални туристички потенцијали. Регионална анализа показује да 8 региона (округа) има позитивна кретања туристичке активности. Структура туристичког прилива показује да највећу концентрацију туриста имају Београд, Златиборски округ, Рашки округ, Расински округ, Нови Сад и Ниш.

10) Зона слободне трговине са земљама ЈИЕ. Сарадња привреде Републике Србије са земљама ЈИЕ одвија се последњих година на бази потписаних споразума о слободној трговини (потписало осам земаља) којима су обухваћени индустријски и пољопривредни производи водећи рачуна о специфичностима појединих тржишта и региона. Земље потписнице Меморандума договориле су постепено успостављање зоне слободне трговине у региону. Билатерални споразуми о слободној трговини (28 споразума), замењени су новим јединственим мултилатералним споразумом о слободној трговини у ЈИЕ – Споразум о средњеевропској зони слободне трговине (Central European Free Trade Agreement - у даљем тексту: CEFTA).

11) Реализовани донаторски пројекти регионалног и локалног развоја. Од 2001. године са почетком демократских промена, присутан је велики број међународних институција које су усмериле своје донације на побољшање локалне инфраструктуре, отварању услужних центара при општинској управи, развоју људских ресурса, на примени иновативних пројеката, пружању стручне и материјалне помоћи и сл. (EAR, USAID, GTZ, CHF, UNDP и др.).

12) Померање структурних обележја становништва ка вишим образовним нивоима. Промене у образовној структури становништва Републике Србије у периоду од 1971. до 2002. године указују на позитивна померања структурних обележја становништва ка вишим образовним нивоима.

13) Кадровски потенцијал (млади образовани кадрови међу незапосленим). Учешће више и високе стручне спреме у укупном броју незапослених крајем 2005. године је 7,2% (64.421). У структури незапослених са вишим и високим образовањем – највеће учешће имају незапослена лица од 26-30 година (26,2%), од 31-40 година (23,6%), од 41-50 година (20,3%), преко 50 година (20,3%) и од 19-25 година (9,5%).



14) Развијена регионална мрежа институција средњег и високог образовања. Систем образовања допринео је да већина општина у Републици Србији буде покривена мрежом основних и средњих школа (само 14 општина нема средњу школу). Развој високог школства у свим већим административно-културним и привредним центрима (укупно 152 факултета и виших школа) утиче на стварање кадровског потенцијала у свим регионима (подручјима) Републике Србије.

15) Висока годишња продукција дипломираних студената. Од укупног броја дипломираних студената у Републици Србији (око 20.000 годишње), највише њих (око 3000) дипломирало је на техничким факултетима, или 15%. Ако се овом броју додају и дипломанти са природно-математичких факултета и факултета организационих наука (који једним делом школују информатички кадар), овај проценат износи око 20%, што значи да је петина високо образованих кадрова техничког усмерења и то представља добру основу за развој и примену нових технологија.

16) Мултикултуралност. Мултикултуралност је принцип економске и друштвене кохезије различитих културних група унутар једног друштва. Република Србија са својом етничком структуром, а тиме и верском, културном и језичком разноликошћу, представља савремено и комплексно друштво у којем је способност комуникације и интеграције различитих група предност и неминовност.

17) Мрежа установа супраструктуре прилагођена потребама становништва. Основна предност спровођења политике регионалног развоја огледа се у развоју мреже установа супраструктуре (школе, културне, здравствене и социјалне установе) која је допринела позитивним образовно-културним и социјалним потенцијалима становништва.

18) Регионални потенцијали у заштићеним животним срединама. Укупан број од 4.300 биљних врста одређује територију Републике Србије и Балкана, као један од најзначајнијих центара флористичког диверзитета Европе. Површина заштићених природних подручја износи око 6,5% територије Републике Србије. Осим националних паркова (6), резервата природе (98), предела изузетних одлика (16), споменика природе (296) и паркова природе (24), у Републици Србији је заштићено 215 биљних и 426 животињских врста као природних реткости. Као подручја од међународног значаја према критеријумима Рамсарске конвенције заштићена су: Лудашко језеро, Обедска бара, Стари Бегеј – Царска бара и Слано копово, а према Конвенцији о природном и културном наслеђу: Голија-Студеница, као резерват биосфере.

19) Усвојени бројни еколошки институционални механизми. У периоду од 2004. до 2006. године усвојен је нови законски оквир за заштиту животне средине, усаглашен са ЕУ: Закон о заштити животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања, као и низ подзаконских докумената из области заштите животне средине. Новим законима поверено је, у одређеним областима, вршење управног надзора аутономним покрајинама, односно јединицама локалне самоуправе, што захтева даље оспособљавање надлежних органа за вршење надзора. Такође, Влада је јуна 2006. године усвојила Предлог Националног програма заштите животне средине.

20) Усвојени регионални и локални просторни планови. Значајну основу за дефинисање регионалних развојних програма представљају донети регионални (Регионални просторни план Колубарског округа погођеног земљотресом, 2002. године,

Регионални просторни план административног подручја града Београда, 2004. године), Просторни планови подручја посебне намене, инфраструктурни коридори (усвојено 7 планова), Просторни планови подручја посебне намене, акумулације (усвојена 2 плана) и Просторни планови подручја посебне намене, заштићена и туристичка подручја (усвојено 5 планова).

21) Међународна сарадња локалних институција. На путу придруживања ЕУ, општине и подручја (окрузи) Републике Србије имају на располагању могућности за међународну сарадњу, које доприносе њиховој економско-социјалној кохезији. Министарство за економске односе са иностранством (у даљем тексту МЕОИ) од 2004. године изграђује капацитете за унаправљање програмима ЕУ за прекограничну и регионалну сарадњу (у току је спровођење 5 програма а од 2007. године се очекује наставак постојећих и отварање нових програма на границама које нису биле обухваћене у периоду од 2004. до 2006. године).

22) Усвојени нови регионални подстицајни механизми. За привлачење инвестиција и решавања проблема незапослених на неразвијеном подручју у 2006. години усвојени су бројни регионални подстицаји: директни фискални подстицаји, убрзана амортизација, олакшице за концесиона улагања, за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију, запошљавање инвалидних лица, порески кредит за улагања у основна средства. За пословање у слободним зонама основаним на неразвијеном подручју прописана су додатна ослобађања: повлашћен царински третман и поједностављене царинске процедуре. У оквиру пореза на доходак грађана обезбеђено је веће пореско растерећење за регионе и делатности које карактеришу ниске зараде.

23) Вишедеценијско искуство Фонда за развој Републике Србије (у даљем тексту: ФР) у финансирању програма из области регионалног развоја. ФР представља централну финансијску институцију која се 35 година бави подстицањем регионалног развоја.

24) Развој предузетничке локалне управе. Новим законским решењима, процесом прилагођавања стандардима локалне администрације у земљама ЕУ, а уз донаторску помоћ (програмску, тренинг курсеве и материјално-техничку), јединице локалне самоуправе у многим општинама у Републици Србији прихватиле су основне принципе модерне локалне администрације: ефикасна, приступачна и одговорна локална самоуправа.

25) Партнерство јавног и приватног сектора. Измењени привредно-системски услови иницирали су јачање партнерских веза између јавног и приватног сектора у циљу усклађивања различитих интереса пословног сектора, развоја заједнице и обезбеђивања неопходних сервиса на локалном нивоу.

#### Недостаци:

1) Размере неразвијености Југа Србије и подручја Старог Раса. По свим основним показатељима и димензијама достигнутог развоја, ова два подручја (који чине 12,2% територије и 9,4% становништа Републике Србије) су деценијама најнеразвијенија подручја у Републици Србији.

2) Појава нових неразвијених подручја. Транзициони период, утицао је на појаву нове групације неразвијених општина – тзв. општине „транзиционог сиромаштва” (бивши индустријски центри – гиганти српске привреде).

3) Размeре сиромаштва. И поред економског раста у Републици Србији у 2003. години индекс сиромаштва био је 10,5%. Рурално становништво је суочено са дубљим и оштријим степеном сиромаштва (14,2%), па се може констатовати да је сиромаштво у Републици Србији рурални феномен. Однос степена сиромаштва подручја са најмање сиромашних (Београд 4,2%) и највише (Југоисточна Србија 23,5%) је 1:5,6. Дефинисани фактори који утичу на животни стандард, а тиме и сиромаштва су: демографске карактеристике домаћинства, образовање, незапосленост, тип насеља и регионална позиција.

4) Проблем водоснабдевања. Количине воде у Републици Србији су недовољне и износе око 1600 m<sup>3</sup> по становнику годишње (стандард 3000 m<sup>3</sup> по становнику годишње). Стање је још неповољније у погледу просторне и временске неравномерности, као и квалитета већине домаћих вода. Властитим водама су најсиромашнија управо најнасељенија низинска подручја, са најбогатијим земљишним ресурсима (АП Војводина, Поморавље, Колубара, Шумадија, АП Косово и Метохија, јужна Србија), док су квалитетни водни ресурси распоређени углавном по ободу Републике Србије (Дрина, Старовлашке планине, Шара, Проклетије, Власина, Стара планина, итд). Око 80% становништва обухваћено савременим системима за водоснабдевање, али је још увек је око 10% становништва без обезбеђеног организованог водоснабдевања.

5) Слаба опремљеност и одржавање путне и железничке инфраструктуре. Саобраћајна инфраструктура је у незадовољавајућем стању и ниских техничко-експлоатационих перформанси које су знатно испод нивоа европских стандарда. Најлошије је стање код општинских путева, од којих је 57,7% са коловозним застором од туцаника и земљани. Железничка мрежа је довољног капацитета али заостаје за стандардима европских земаља у погледу електрифицираности (32,7%), дужине двоколосечних пруга (7,2%), максимално дозвољених брзина и осовинског оптерећења.

6) Низак ниво дигитализације фиксне телефонске мреже. Стање у телекомуникацијама није задовољавајуће, а у технолошком смислу, у овом сектору значајно је заостајање у односу на развијене европске земље. Низак је проценат дигиталних телефонских централа (од укупно 1.193 централа 653 или 54,7% су дигиталне). У погледу развоја информационог друштва, Република Србија се налази на зачељу Европе (13,3% становника или око милион људи користи Интернет).

7) Низак ниво регионалних инвестиција. Текућа инвестициона активност, у односу на развојне потребе, је на ниском нивоу. Процењује се да учешће инвестиција у основна средства у БДП у 2005. години износи око 17%, што је испод нивоа нових чланица ЕУ и земаља у окружењу (Бугарска 23,8%, Румунија 23,1%, и Хрватска 29,3%). Посматрајући регионални аспект инвестиција по становнику, наглашена је поларизација између Београда (2,1 пута веће) и осталог дела Републике Србије (Сремски, Топлички и Јабланички округ испод 20% републичког просека).

8) Незавршена приватизација и реструктурирање привреде. Завршетак приватизације предузећа у друштвеном власништву (2007. година) и реструктурирање јавних предузећа (2008. година), један је од приоритетних циљева структурних реформи. Неприватизована предузећа (2.237 друштвених и државних предузећа) суочена су са крупним развојним проблемима (запошљавају 26,4% укупно запослених, стварају 17,1% добити и 32,9% губитка привреде у 2005. години). Неликвидно пословање ових предузећа (губитак је 2,3 пута већи од добити, а у друштвеним предузећима чак 10

пута), утиче на повећање регионалних диспропорција, заостајање у развоју појединих региона и општина.

9) Социјалне транзиционе тензије, регионалне разлике у запослености, незапослености и зарадама; висока стопа незапослености, дискриминација посебно погођених група (инвалиди, Роми, и избегла и интерно расељена лица). Посматрано на нивоу округа, распон између највише и најниже стопе запослености и незапослености у 2005. години је 1:2,2. Међутим, разлике у стопи незапослености по општинама су веће и крећу се од 1:15,4. Регионалне разлике у исплаћеним зарадама и даље су веома изражене: Град Београд (25,7% изнад републичког просека), Топлички округ (40,9% испод републичког просека). Најугроженије групе су: избеглице и интерно расељена лица (око пола милиона људи), Роми (око 108.000) и особе са инвалидитетом (процена око 350.000 људи). Ове три угрожене категорије представљају близу милион становника и њихова заједничка карактеристика је широко распрострањена незапосленост и недовољан ниво образовања.

10) Неприлагођеност тржишту – неконкурентан производ и непостојање ISO стандардизације. Конкурентност домаћег производа није достигла задовољавајући ниво. У извозној структури су у великој мери заступљени сектори који се односе на ниско и средње технолошки интензивне производе, а који не могу бити носиоци снажног развоја. Процес хармонизације стандарда и усвајања техничких прописа тече веома споро и данас имамо велики број обавезних стандарда који су компликовани и неусклађени са међународним (европским) стандардима.

11) Уситњени поседи. Уситњеност сељачких газдинстава (испод 3 ха) је једна од карактеристика српске пољопривреде. Мали број пољопривредних произвођача је у могућности да примени савремене технике и технологије производње што доприноси производној и тржишној неекономичности (просечни приноси су испод европских просека).

12) Регионална концентрација туристичке активности у три региона. Карактеристика туристичке активности Републике Србије је мала дисперзија на регионалном нивоу, односно носиоци туризма су Град Београд, Златиборски и Рашки округ. Ова три подручја учествују са преко 50% у укупном броју долазака и ноћења туриста Републике Србије и имају највећу концентрацију туриста (70 на 100 становника).

13) Регионално технолошко заостајање инсталисаних капацитета, доминантна заступљеност традиционалне индустријске производње. У структури БДВ у предузећима прерађивачког сектора у 2005. години најзаступљенији су индустријски подсектори средње-технолошке интензивности (45,4%), док је учешће сектора високе-технолошке интензивности 18,3%, а ниске-технолошке интензивности 36,4%. Најзаступљенији традиционални индустријски подсектори ниске технолошке интензивности према учешћу у БДВ су у Браничевском (78,0%), Западно-бачком (68,8%), Северно-бачком (65,7%), Средње-банатском (59,0%) и Зајечарском (54,7%) округу. Високо технолошки интензивни индустријски подсектори су најзаступљенији у: Пчињском (60,4%), Зајечарском (40,7%), Расинском (36,1%), Подунавском (29,9%) и Шумадијском (27,5%) округу.

14) Више од 50% региона није ускладило своје материјалне и природне потенцијале. Прихватање савременог концепта регионалног развоја треба да допринесе

већој валоризацији постојећих капацитета, као и бољем коришћењу свих осталих потенцијала локалне заједнице (региона).

15) Слаба регионална повезаност предузећа (кластери, инкубатори, технолошки паркови). Неразвијен систем пословног повезивања преко кластера, пословно-технолошких инкубатора и технолошких паркова који представљају основ вођења регионалне политике свих високоразвијених земаља, један је од узрока недовољне конкурентности МСП сектора и изражених регионалних диспропорција.

16) Низак природни прираштај, изразит депопулациони тренд. Интензиван процес демографског пражњења присутан је више од три деценије и посебно је изражен у приграничним општинама што води потпуном демографском пражњењу тих подручја. У периоду 1971-2002. године чак 79 општина, бележи стопу смањења становништва већу од 10%.

17) Миграције - неравномерна урбанизација и „атомизација” сеоских насеља. Концентрација становништва у урбаним срединама бележи значајан пораст у последњем међупописном периоду (са 13,9% на 28,2%). Велики урбани центри (Београд, Нови Сад, Ниш, Суботица и Крагујевац) концентрисали су чак 46% урбаног становништва Републике Србије. На другој страни, велики број насеља као и општина суочава се са смањењем броја становника и порастом броја насеља до 500 становника.

18) „Регресивна” старосна пирамида. Пад наталитета на подручју Републике Србије убрзао је старење становништва од базе старосне пирамиде, а повећање средњег трајања живота средовечног и старог становништва интензивирало је старење с врха старосне пирамиде, што је допринело да становништво Републике Србије формира регресивни тип старосне пирамиде.

19) Неповољна старосна и квалификациона структура незапослених. Структура незапослених према стручној спреми крајем 2005. године је неповољна јер је високо чешће неквалификованих радника (31,4%). Такође, неповољна је и старосна структура незапослених – око 39,8% у укупном броју незапослених су старији од 41 године.

20) Неусклађеност образовног система са новим захтевима тржишне привреде. Систем образовања у Републици Србији се, када је у питању успешност и организованост, не поклапа у потпуности са стандардима ЕУ. Анализе показују да велики део младих који завршавају школу, нису припремљени нити директно оспособљени за свет рада, што утиче на дебаланс у понуди и тражњи на тржишту рада.

21) Бројни еколошки проблеми. Еколошка слика Републике Србије исцртана је бројним црним и сивим тоновима: квалитет површинских и подземних (у Бачкој и Банату) вода је незадовољавајући, загађење ваздуха услед сагоревања угља лошег квалитета у термоелектранама (изнад гранична имисија SO<sub>2</sub> у Београду, Бору и Ужицу), организованим сакупљањем и одношењем комуналног отпада није обухваћено више од 50% површине општина, велики губици обрадивог земљишта у АП Војводини услед ерозије, еколошке црне тачке: Бор, Панчево, Обреновац, Шабац, Крагујевац, последице НАТО бомбардовања, угроженост поплавама и др.

22) Непостојање функционалног просторног стратешког документа на државном нивоу. Просторни план Републике Србије, донесен пре 10 година, представља једини важећи стратешки документ у области просторног планирања на нивоу Републике Србије. С обзиром да је у бројним сегментима превазиђен, застарео и нефункционалан, неопходно је приступити његовој значајној ревизији.

23) Регионална нестабилност и дугорочне тензије због статуса АП Косова и Метохије. Српске заједнице на АП Косову и Метохији се налазе у тешкој економској, социјалној и безбедносној ситуацији. Безбедносна несигурност уз високу незапосленост и сиромаштво представљају узрок дугорочних тензија у целом региону.

24) Непостојање институционалне инфраструктуре за регионални развој. Основни недостатак досадашње регионалне политике односи се на неизграђену мрежу институција за регионални развој која би кадровски, програмски и технички представљала ослонац стварању и усмеравању системских и других мера за равномерни регионални развој.

25) Слаби програмски и пројектни капацитети за аплицирање на међународним тендерима. Недовољан кадровски потенцијал основни је узрок што најнеразвијенија подручја немају довољно квалитетних програма за конкурисање на међународним тендерима.

26) Проблем имплементације реформских закона. Положај јединица локалне самоуправе знатно је побољшан доношењем Закона о локалној самоуправи и Закона о финансирању локалне самоуправе. Међутим, реформа локалне самоуправе није изведена до краја, недостају институционални инструменти за спровођење закона. Други разлог слабијих резултата децентрализације односи се на недовољну кадровску и техничку оспособљеност локалне администрације да спроведе реформске мере.

27) Одсуство координираног усмеравања средстава државне помоћи у циљу смањења регионалних разлика. У процесу планирања и усмеравања средстава државне помоћи нема адекватне координације бројних институција и субјеката који су укључени у различите аспекте регионалног развоја као што су привредни развој, рурални развој, развој инфраструктуре, социјални развој, локални развој, заштита животне средине. Разлог је у непостојању законске регулативе и одговарајуће институционалне мреже.

### III. ЦИЉЕВИ И СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

#### 1. Теоријске поставке равномерног регионалног развоја

##### 1.1. Секторски и регионални приступ развоју привреде

Проблем регионалних неравномерности карактеристичан је, пре свега, за недовољно развијене земље услед великих територијалних неравномерности и њихових дубоких историјских корена. Маневарски простор за друштвену акцију сужавају оскудна материјална база, неразвијеност друштвених и економских институција, недостатак стручних кадрова и модерних радних навика. То је и разлог зашто су дилеме избора стратегије и метода регионалног развоја веома сложене.

Процеси глобализације узроковали су прерасподелу економске моћи у свету. Понашање економских актера не одликују спонтане реакције безличних тржишних снага, већ се практикује агресивна стратегија, стратегија снаге у односу на своје ривале. Ефекти доминације између двеју економских јединица присутни су онда када једна од њих врши асиметрична и реверзибилна дејства на другу економску јединицу. Доминантне економске јединице са својим иноваторским духом и као носиоци техничког прогреса, ангажоване су у “креативној деструкцији” постојећег, а она увек подразумева постојање ефеката доминације, тј. асиметричне и неправне односе између предузећа неједнаке снаге. Отуда се у литератури често истиче да у свету имперфектне конкуренције коефицијент доминације стално тежи да буде већи од јединице, а то се онда манифестује у кумулативном удаљавању привреде од стања равнотеже, без изражене тенденције да се та или друга позиција равнотеже аутоматски обнови. Доминација је, према томе, дестабилизирајући феномен. Неправност и ирреверзибилност, као битне компоненте ефекта доминације, налазе се у суштинској супротности са узајамном, реципрочном зависношћу предузећа од које полази теорија опште равнотеже извлачећи закључак о аутоматском поништавању неравнотеже.

Феномен доминације карактерише не само односе између предузећа и грана у одређеном економском простору, него и односе између појединих подручја и зона, између националних привреда. Процеси економског раста су неравномерни и неуравнотежени, и не могу се уоквирити у класични концепт статичке равнотеже (Ф. Перу). Захваљујући чињеници да се различита предузећа, индустрије и сектори развијају по неједнаким стопама, раст укупне производње је праћен неравнотежом коју изазивају структуралне промене у привреди, те је отуда и основни задатак теорије раста да објашњава природу и порекло ових структурних промена. Међутим, покретачка предузећа и индустрије које зраче асиметричне утицаје на своју околину, нису ништа друго до доминантне економске јединице.

Савремена теоријска анализа носиоца раста тежиште ставља на структурним променама у привреди, полази се од концепције да је развој у ствари рађање нових и нестајање старих привредних грана и сектора. Процес развоја се, према томе, карактерише диференцираним стопама раста разних индустријских сектора, тј. искакањем одређених индустрија из једнаких стопа раста које имплицира модел статичке равнотеже. Развој тече неравномерно, удаљавајући се од стационарне секторске равнотеже. Нове индустрије отварају кумулативни процес раста око нових индустрија концентришу се, као у гроздовима, друге са њима повезане активности. Захваљујући техничком прогресу, развој се поларизује у одређеним технички водећим

секторима индустрије. Ова секторска поларизација производње чини један од суштинских елемената у теорији регионалног раста.

Смисао територијаног груписања привредних активности не исцрпљује се само у већим економским ефектима и вишим стопама привредног раста које се тим путем постижу. Концентрација је истовремено претпоставка да се развојни импулси из носиоца раста могу да преносе и на остале делове региона као и од једних на друге регионе. Економски раст имплицира не само поларизацију, него и одређено просторно ширење производње. Носиоци раста односно формирану индустријски комплекси морају бити довољно јаки да преко цена, робних и новчаних токова шире своја подстицајна дејства и на дотле недовољно економски активирани подручја. Ефекти поларизације претходе и добрим делом условљавају настајање ефеката ширења.

Једно од значајних теоријских питања јесте какав то носилац раста треба да буде и које захтеве треба да испуни да би сагласно регионалним условима произвео жељене економске промене у региону. Ово питање нас непосредно суочава са дихотомијом секторског и регионалног приступа и њиховим конфликтним карактером на подручју регионалне економије. Секторски аспект више наглашава економске користи од просторне концентрације, док регионални приступ природно нагиње просторној дисперзији производње. Један репрезентује интересе појединачних индустрија, а други интересе ширих и ужих регионалних заједница. Грански приступ је надјачао регионални, свакако због тога што се није нашао пут који би водио њиховој оптималној комбинацији. Носиоци раста, када не уважавају регионалне критеријуме и не полазе од регионалних услова, могу остати усамљени индустријски нуклеуси са незнатним дејством на структуру и економски раст региона, а то се до сада у више наврата и десило при практичним корацима примене теорије.

## 1.2. Појам равномерног регионалног развоја

„Без економске једнакости нема националне равноправности” - синтагма, која датира још од почетка 60-тих, представљала је суштину концепта регионалне политике, односно, регулисања међурегионалних односа. Требало је, после иницијалних напора у остваривању метода индустријализације, омогућити бржи развој свих региона, са тежиштем на бржем развоју неразвијених региона, како би се смањиле регионалне диспропорције и остварио принцип равномерности<sup>9</sup>. Наравно, од равномерности током протеклих шест деценија у Републици Србији (а и на подручју бивших република) остало је врло мало, не само да није дошло до „револуционарних скокова”, нити до смањења регионалних разлика, већ се, једино, може говорити о претераном (чак и теоријски) оптимизму.

Појам „неравномерност”<sup>10</sup> услед своје неодређености и различитог значења и аспеката сагледавања, узроковао је доста теоријских нејасноћа и погрешних

---

<sup>9</sup> „Та неравномерност је једна од великих тешкоћа у садашњој привредној изградњи наше земље. Али не само то! Начело братства и јединства наших народа, на коме почива наша држава, категорички тражи уклањање те неравномерности. Томе укидању ми можемо приступити на два начина: или једним општим нивелирањем на бази постојећег привредног стања или путем индустријализације.” (Кидрич, Б. 1948. О неким проблемима наше индустријализације - Привредни проблеми ФНРЈ. Београд.);

<sup>10</sup> Термин, по свом етимолошком тумачењу, преузет из руског језика;



интерпретација. Сам појам „равномерност регионалног развоја”<sup>11</sup>, има два аспекта посматрања: социо-политички и економски, због чега се равномерност и третира или као социо-економски циљ, или као метод индустријализације. Феномен „равномерности регионалног развоја” би се могао најкраће дефинисати као стварање „једнаких могућности за све људе”, али из чињенице да једнаке могућности имају многобројне економске, социјалне и политичке аспекте, призилази да је једнакост вишезначна вредност. У основи процеса стварања једнаких шанси за све регионе налази се доминација економских односа, тј. примат економског фактора. Стална међусобна испреплетаност економског и социјалног утиче на смањење, прво, релативних, а у каснијој (зрелијој) фази, и апсолутних међурегионалних разлика.

Међутим, под појмом „равномеран регионалан развој”, најчешће се, подразумева балансиран, уравнотежен, пропорционалан територијалан развој, као метод развоја неразвијених подручја. Суштину „пропорционалног развоја” не треба посматрати статички, већ као „процес сталног успостављања пропорционалног развоја сектора и грана”. Овако схваћена равномерност сасвим је погодна за објашњавање унутар-регионалних односа, али се њена прагматичност смањује стављањем у фокус међурегионалних односа<sup>12</sup>. Ипак, пракса је показала, да је превазилажење двојаког карактера равномерности (као социо-политичког циља и као метода развоја) могуће, тек на одређеном нивоу развијености читаве привреде.

### 1.3. Солидарност или економска компензација

Стратегија остваривања циљева регионалног развоја требала би да одговори на полазно, незаобилазно, питање: Какав је однос неразвијених и развијених подручја на дужи рок, и која су институционална решења која регулишу односе размене између ових подручја?

Ако основне разлоге конципирања политике развоја неразвијених подручја класифицирамо у три групе: (а) политичке, (б) хуманитарне, и (в) економске, тада солидарност дефинишемо као најважнији сегмент хуманитарног аспекта (једнакост, друштвена сигурност, достојанство). Мада су и солидарност и политичка и социјална равноправност веома значајни, економско решење међурегионалних односа представља приоритетни услов. Практичне импликације става „да је развој неразвијених подручја у интересу и развијених” све више долазе до изражаја.

Дилема између солидарности и економске компензације умногоме поједностављује читав проблем. У нашим модалитетима решавања међурегионалних односа компензација се примењивала као основни метод регулисања поменутих односа. Шира интерпретација компензације односи се на услове привређивања предузећа у одређеним макро целинама, док је уже дефинисање представљало компензацију у погледу услова размене. Ублажавање диспаритета цена између аграрних производа и сировина на једној, и производа прерађивачке индустрије на другој страни, директно је имало и своју регионалну димензију, јер су неразвијена подручја, скоро у целини, сировинска. Не улазећи у проблем диспаритета цена

<sup>11</sup> Михаиловић, К. „Динамика односа између сектора и региона”, „Неразвијена подручја Југославије”, „Регионални аспект дугорочног развоја”, „Економска стварност Југославије”. Београд. Економски институт;

<sup>12</sup> Највише присталица, што је и разумљиво, ова теорија имала је у бившим социјалистичким земљама (Бугарска, Источна Немачка, Чехословачка, Пољска), са различитим подваријантима око неких питања.

примарних производа и регионалне неразвијености, на макро нивоу, битно је следеће: „Ако се наруши комплементарност привреда развијених и неразвијених региона, и значајно умањи њихова међусобна интеракција, развијена подручја ће бити упућена да импулсе за развој производње траже на сопственом тржишту”<sup>13</sup>. Наравно, ако се уважава комплементарност и унапреди међусобна потражња региона, преовлађује ефекат ширења и губе се неопходни импулси поларизације.

Генерално, компензационих односа, као накнадних коректива међурегионалних односа, увек ће бити, али се не може прихватити да он постане доминантни метод. За међурегионалне односе централно место представља складан развој развијених и неразвијених региона на једној дугорочној основи, и изналажење таквих институционалних решења која ће регулисати услове размене. Никакво „обештећење” не елиминише проблем заосталости или неразвијености<sup>14</sup>, већ проблем само одлаже за неко друго време.

## 2. Нови развојни изазови

### 2.1. Глобализација и размере сиромаштва

Доминантни развојни изазови, данас, су повезани са глобалном економијом, са идејом јачања глобалних система, како економског тако и управљања животном средином. Критична питања постављена су у вези са превладавајућим развојним моделима. Недостаје један шири приступ, који је окренут људима, укључујући културну и социјалну димензију.

Осам „нових друштвених питања”:

1) глобализација је изворно генерисана из приватног сектора, док је регионализам продукован из јавног сектора. Јавни сектор економски „трчи” много спорије од приватног;

2) глобализација изоштрава конкурентност. Али екстремна конкурентност рађа многе социјалне проблеме;

3) друштвено реструктурирање не држи корак са привредним и технолошким реструктурирањем. Тржиште рада, образовни систем, пензиони систем не мењају се у складу са драматичним привредним и технолошким променама;

4) неолибералне политике, уведене 80-тих не решавају старе нагомилане проблеме, као што су: незапосленост, сиромаштво, једнака дистрибуција доходака. У ствари, само их интензивирају;

5) нова социјална питања имају две компоненте: прво, интензификација старих проблема, и друго, нови опасни елементи (међународни криминал, урбани дуализам, нове форме међународних миграција, дроге као глобална индустрија, тероризам);

6) свет је ушао у период глобалног богатства усред повећања националног и индивидуалног сиромаштва. Апсолутно сиромаштво се повећава у многим деловима света. Ако изузмено незнатно смањење сиромаштва у Индији и Кини, ситуација у земљама у развоју је поражавајућа. Комбинација неолиберализма и глобализма креира глобално богатство, док са друге стране имамо нове социјалне проблеме, нову

<sup>13</sup> Михаиловић, К. 1970. „Неразвијена подручја Југославије”, Београд. Економски институт.

<sup>14</sup> Термин „неразвијен” у смислу сиромашан, треба суштински разликовати од термина „заостао”. У првом случају ради се о неразвијености фактора производње, док је „заосталост” израз „неуспеле борбе сиромаштва”. (Quegini, G. 1988. „Економски развитак и неразвијеност”. Загреб. Стварност.)

дистрибуцију проблема, све већу социјалну фрагментацију и све мању социјалну кохезију;

7) мега градови, посебно на Југу, постају „империје сиромаштва”. У њима цвета криминал, ресурси се уништавају. Нова социјална питања укључују нове димензије: сиромаштво, неадекватно становање, здравствени проблеми, незапосленост, криминал, дроге, затим различити облици дечјег криминала и слабо образовање. Поред растуће неједнакости, просторне и друштвене фрагментације, присутан је и феномен: „подељени градови против себе” (Matthew);

8) не постоје еквивалентни социјални подстицаји на глобалном и регионалном нивоу, осим у земљама ЕУ. Још су крајем XIX века велики политичари (Otto von Bismarck) разумели да снага тржишта мора да буде балансирана социјалним мерама. То су били почети социјалних држава. Приватни сектор је био мање слободан, али више цивилизован. Данас је имератив повећање одговорности држава у циљу смањења свих облика сиромаштва. Током протекле две деценије, изазови глобализације, глобалне економије и међународног економског управљања су се, значајно, повећали.

Прогрес у земљама у развоју током друге половине XX века је у глобалу био драматичан и без преседана<sup>15</sup>. Животни век је продужен, а образовање је развијено. Међутим, током протекле две деценије, сиромашне земље заостају, расподела дохода је погоршана, а јаз између најбогатијих и најсиромашнијих земаља је продубљен<sup>16</sup>. На почетку века, и даље је велики степен сиромаштва. Већина земаља Латинске Америке, Африке и земаља у транзицији забележиле су низак или негативни економски раст и животни стандард који је стагнирао или опадао код већине људи. Више од једне милијарде људи преживљавало је са мање од једног долара на дан.

Глобализација је изузетно сложен и променљив процес који са собом доноси и користи и проблеме. Али због начина на који глобална економија данас функционише, многе земље у развоју, нарочито оне мале и неразвијене, имају више проблема него користи. Приватни финансијски токови нису обично усмерени ка сиромашним, несигурним земљама, док је, са друге стране, одлив капитала и „мозгова” из неразвијених једносмеран. Природни ресурси су искоришћени, али извозне зараде често остају ниске, а терети дуговања високи. Људски и финансијски ресурси за развојне сврхе су оскудни. Током претходних година, помоћ за развој је износила мање од половине циљних 0,7 процената.<sup>17</sup>

Однос неразвијених земаља и огромног терета дугова. Још 1964. године, Конференција Уједињених нација за трговину и развој (United Nations Conference on Trade and Development - у даљем тексту: UNCTAD) је идентификовао да међу земљама у развоју постоје мање развијене државе. Касније, 1971. године, идентификоване су прецизно 24 земље као најмање развијене земље. Прецизније је 1998. године изнета чињеница да у најмање развијене земље спадају 49 земаља са популацијом већом од 600 милиона (10%) светске популације. Чињеница је, да међународна заједница није, више од 40 година, успела јасно да идентификује потребе неразвијених земаља, да

<sup>15</sup> Jolly, R., Emmerij L., Ghai, D and Lapeyre, F. 2004. *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington and Indianapolis. Indiana University Press.

<sup>16</sup> Мерење глобалних јазева је компликовано и резултати зависе значајно од коришћених мера. Апсолутни јаз у просечном доходу по глави становника између богатих и сиромашних земаља се енорно продубио. Релативни јаз је генерално мало варирао, али постоје велике регионалне разлике. Јаз између 20 најбогатијихи 20 најсиромашнијих земаља је удвостручен у току протекле 3 године према подацима Светске банке.

<sup>17</sup> УН су 1970. усвојиле циљних 0,7 процената донаторског бруто националног дохода за званичан развој.

предузме специфичне акције у функцији бржег раста и развоја, није успела да испуни циљеве. У неколико извештаја UNCTAD истакнуто је да “рапидно ширење извозних зарада је фундаментално за било какву стратегију дугова и, без њих, постизање циљева повећање раста у дужничким земљама и постизање финансијске одрживости не може се помирити”.<sup>18</sup>

## 2.2. Проблем глобалног управљања – Миленијумски циљеви УН

Суштински развојни изазов данас и у будућности тиче се управљања глобалне економије. Током 1990-их појачан је нагласак на сузбијању сиромаштва и 1997-2006. године је проглашена првом Декадом УН за сузбијање сиромаштва. Миленијумска декларација УН истакла је значај добре владавине како у земљи тако и на глобалном плану. Ова Декларација је позвала на мултилатералну трговину и финансијски систем који је отворен, правичан, регулисан, предвидљив и недискриминаторни<sup>19</sup>. Али остаје нејасно како ово постићи. Одговорност је на многим различитим учесницима, не само на моћним, богатим нацијама, јер већина земаља у развоју, такође, има своју улогу.

Изазов УН је да се више посвете питањима управљања, повећању знања и разумевању глобалне економије, да анализирају алтернативне начине организовања економије, размотре мере превенције или редукације негативних последица глобализације на сиромашне земље и народе и промовишу активности за постизање ових циљева.

Данас постоји више од 400 регионалних и универзалних мултилатералних трактата на снази, а конференције о животној средини одржане у Риу 1992. године и Јоханесбургу 2002. године поново су усмериле пажњу на развојне изазове, повезујући животну средину са ширим социјалним и економским питањима. Међутим, присутно је извесно противљење, нарочито међу богатим, индустријским земљама, утврђивању обавезних механизма за јачање и расподелу ресурса.

## 2.3. Социјална димензија развоја

У току протекле две деценије фокус је, пре свега, био не економском расту и ограниченом скупу економских циљева. Социјални аспекти развоја су маргинализовани. УН су критиковале, доминантне приступе и захтевале су шири, људски оријентисан развој: или „прилагођавање људском лицу”<sup>20</sup>.

Једна од најзначајних иницијатива био је Извештај о хуманом развоју (Human Development Report) који UNDP<sup>21</sup> објављује на годишњем нивоу од 1990. године Циљ је био да се анализира: како се економски раст преводи у хумани развој. Извештаји су повезали бригу о развоју и људска права, поставили људе у центар развоја и дефинисали хумани развој као ширину избора. Слобода избора је комбинована са потребом за националном и међународном акцијом у циљу јачања људских могућности побољшавањем исхране, здравља, писмености, тренинга и цивилних и политичких

<sup>18</sup> UNCTAD, 1987. Trade and Development Report, Geneva. стр 59.

<sup>19</sup> UN. 2000. Basic facts about the United Nations, New York. General Assembly.

<sup>20</sup> Фразу је смислио UNICEF (Cornia, G.A., R. Jolly and F. Stewart, eds. 1987. Adjustment with a Human Face, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Vol 1. Oxford: Clarendon press.)

<sup>21</sup> UNDP. 1990-2004. Human Development Reports. Oxford. Oxford University Press

права. Индекс хуманог развоја, кога чине показатељи животног века, образовања и дохотка, коришћен је за рангирање земаља.

Миленијумски развојни циљеви представљају значајан корак напред, постављајући као главни циљ сузбијање сиромаштва и укључујући значајне друштвене циљеве: побољшање здравства и образовања. Листа Миленијумских развојних циљева је упрошћени приказ извучен из контекста много ширих питања. Ови циљеви не чине комплетну развојну агенду. Важни аспекти недостају, а средства за постизање циљева су неспецификована.

Парадигме развоја и политике вођене нарочито током 80-их и 90-их година, нису успеле да испуне очекивања у вези са брзим економским растом и сузбијањем сиромаштва. У ствари, неких 60 до 80 земаља у развоју и транзицији су претрпеле пад у нивоу производње и животног стандарда у току протекле две деценије<sup>22</sup>. Разлози су бројни и сложени. Индустијске земље нису успеле да испуне своје обавезе у вези са трансфером ресурса, отписивање дуга је било недовољно, услови трговине неповољни, а многе сиромашне земље су доживеле политичку нестабилност, лоше вођење и конфликте.

У неразвијеним државама поред распрострањеног сиромаштва, присутни су процеси маргинализације сељака, висок степен руралног егзодуса, галопирајућа урбанизација, сиротињска предграђа и масовна незапосленост. Даље, социјално-културолошки расколи су често драматични - између прошлости и садашњости, изворног и колонијалног, модерног и традиционалног, страног и локалног, села и града, старог и младог, и они доводе до раста тензија, несигурности и прекида који се морају одразити негативно на социјалну еволуцију. Широко распрострањено обезвређивање традиционалних култура и социјалних шаблона не олакшава ситуацију<sup>23</sup>.

Извештај о хуманом развоју представља важан корак напред, са својом перцепцијом људи у социјалном контексту<sup>24</sup>. Индекс хуманог развоја је базиран на социјалним индикаторима који описују развијеност инфраструктуре која пружа већи избор људима и јачају њихове способности. Животни век, добар показатељ општег здравља једног народа, одређују ставке као што су чиста вода, адекватни санитарни услови, задовољавајућа медицинска пракса и исхрана. Образовање је добар показатељ приступа информацијама, док куповна моћ показује индивидуалне могућности за набавком материјалне робе.

Ако су људи друштвена бића, односи између њих су од суштинске важности. Слобода избора је веома важна али се она не дешава у социјалном вакууму. Од тренутка рођења ми зависимо од других људи и наши односи са њима су важни не само за наш материјални, већ и емотивни и духовни живот. Може се расправљати о томе да ли социјални фактори промовишу или инхибирају слободу избора појединца и према томе они се морају разматрати у овом контексту. Али такав приступ не приказује сву важност и сложеност друштвеног живота човека.

<sup>22</sup> Jolly, R., Emmerij L., Ghai, D and Lapeyre, F. 2004. UN Contributions to Development Thinking and Practice. Bloomington and Indianapolis. Indiana University Press.

<sup>23</sup> Skard, T. 2003. Continent of Mothers, Continent of Hope. New York. Zed Books.

<sup>24</sup> Douglas, M. and S. Ney. 1998. Missing Persons, A Critique of Personhood in the Social Science. Berkly/Los.

### 3. Регионална политика као приоритет ЕУ

#### 3.1. Перспектива регионалне политике ЕУ

Регионална политика ЕУ је од самог почетка, од 1958. године представљала један од најважнијих инструмената ЕУ. У свим документима ЕУ је посебно апострофирала значај политике равномерног регионалног развоја. Тако, примера ради, у самој преамбули Уговора из Рима (1958.) зацртано је да ће:

„Државе-чланице Европске заједнице тежити да обезбеде складни развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона”.

У каснијим документима Европска заједница је само појачавала већ дефинисане циљеве<sup>25</sup>. Најновији Устав ЕУ посебан акценат даје „унапређивању економске, социјалне и територијалне кохезије и солидарност међу државама-чланицама”<sup>26</sup>.

После скоро педесет година, тежиште је и даље дато регионалним неравномерностима. То је и сасвим јасно, јер су варијације БДП и незапослености и даље велике<sup>27</sup>. Наравно, након проширења ЕУ, овај јаз је већи.

Једна од највећих опасности, то је примећено од самог почетка европских интеграција, јесу регионалне диспропорције, које могу угрозити целокупну структуру. Поставља се питање: Зашто се развија посебна регионална политика на нивоу заједнице, кад већ постоји регионална политика држава-чланица?

Већина аутора<sup>28</sup> се углавном слаже да је регионална политика ЕУ значајна због следећих разлога:

1) развијене земље имају интерес да се побољша економско стање у мање развијеним државама-чланицама. Интегрисаност економија ЕУ, посебно ЕУ-15, све је већа. Све снажнији је тзв. ефекат преливања (*spillover effect*). Са друге стране, слаб економски учинак једне земље сигурно ће негативно утицати на заједничко тржиште ЕУ. Из тог угла регионална политика ЕУ могла би се дефинисати као механизам који дозвољава једној држави чланици да активно стимулише економску активност друге. Уколико би регионалне неравномерности биле мање, сви ефекти интеграције би се праведније расподелили међу регионима и државама-чланицама. Истовремено, сиромашније државе-чланице би повећањем своје ефикасности могле, кроз порез, више да допринесу буџету ЕУ. Њихов бољи економски учинак такође би смањио свеукупни ниво инфлације и тако олакшао урбанистичке и популационе проблеме у великим градовима ЕУ, проузроковане миграцијом. Крајњи ефекти за све грађане ЕУ су позитивни.

2) други разлог за постојање регионалне политике јесте чисто економски - висока цена за државе-чланице. Немају све земље исти број неразвијених региона. Неке земље имају јако велике проблеме (Грчка, Португалија, већина новопримљених земаља), а друге релативно мале (Данска и Холандија). Овим земљама би било тешко да своје сиромашне регионе саме финансирају, нарочито ако би морале строго да контролишу своје јавне финансије како то захтевају критеријуми конвергенције ЕМУ. Само се на нивоу

<sup>25</sup> “У циљу промовисања свеукупног складног развоја Европска заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области” (члан 130а, Јединственог европског акта, 1986.)

<sup>26</sup> Нацрт уговора о Уставу за Европу, 2004.

<sup>27</sup> Посматрајући само варијације на нивоу Е-15: амплитуде БДП су и даље велике, од 25% просечног европског БДП у сиромашним областима Грчке и Португалије, до 212% просечног европског БДП у Хамбургу. Такође, асиметричност у нивоу незапослености, се креће 7% у Аустрији до 24% у Шпанији.

<sup>28</sup> Artis M.J. and Lee N. 1997. *The Economics of the European Union*. Oxford University Press.

Заједнице могу сакупити неопходна средства из богатијих региона неких држава-чланица (као што су Немачка и Француска) и доделити најзаосталијим регионима ЕУ.

3) трећи разлог је да заједничка регионална политика унапређује већу политичку кохезију и „дух заједнице”. Тако сиромашне земље немају осећај да су напуштене. Ово је веома важно јер, иако су узроци за заостајање различити, постоји добро установљен јаз „центар-периферија” између богатих и сиромашних региона. Велики део најзаосталијих региона по правилу је груписан на периферији, нарочито у области Медитерана. То значи да би ове земље вероватно нерадо наставиле са даљом интеграцијом, ако знају да ће морати саме да сnose трошкове. Проширењем се број држава са израженим разликама у степену развијености појединих региона повећао.

Регионална политика ЕУ је важан инструмент ЕУ када се појаве проблеми проузроковани заједничким тржиштем и процесом интеграције у целини (нпр. већи нормативи у погледу заштите животне средине, комуникација, појава депресираних региона због нестанка граница, односно губитка пограничне трговине, и др.).

Као наднационални координатор, ЕУ покушава истовремено да повеже:

1) регионалну политику са другим политикама ЕУ (заједничком пољопривредном политиком, социјалном, политиком животне средине);

2) циљеве регионалне политике ЕУ у оквиру једне државе-чланице са регионалном политиком националне владе;

3) циљеве регионалне политике држава-чланица, нарочито у случајевима када су државе-чланице суседне земље;

4) регионалну политику ЕУ, регионалне политике држава-чланица и иницијативе којима управљају регионалне и локалне организације и органи власти.

Досадашња искуства ЕУ показују постојаност диспаритета у БДП по становнику било између појединачних земаља чланица или региона унутар њих, мада је регионална политика ЕУ, остварила одређене резултате у смислу покретања процеса развоја, односно њиховог приближавања просеку. До сада примењеним инструментима регионалне политике омогућено је укључивање у јединствен монетарни систем оних земаља које иначе не би могле испунити предвиђене услове, те повећана макроекономска стабилност у њима. Сем тога, извршени трансфери средстава одиграли су значајну улогу у покретању процеса развоја.

У наредном периоду се може очекивати да ће велики број досадашњих региона чији је развој подржан/подстицан и кохезионих земаља што су користиле помоћ ЕУ, у будућности изгубити тај статус због проширења заједнице, односно одлуке да се ограниче средства намењена структурним фондовима/кохезионом фонду. Приступом транзиционих земаља из Источне/Јужне Европе које имају у просеку нижи БДП по становнику смањиће се и просечна вредност овог макроекономског агрегата на нивоу ЕУ. Задржавање постојећег критерија од 75% и фиксног, релативног удела средстава у БДП ЕУ једновремено подразумева да ће већина садашњих корисника, изгубити тај статус после 2006. године.

Креатори регионалне политике и органи Уније који је спроводе већ су током текућег раздобља суочени са изазовима постојећих проблема у транзиционим земљама, кандидатима за чланство. Велики је јаз у њиховом, развоју па је већ актуелним програмом око 10% средстава из структурних/кохезионог фонда издвојено за интервенције изван земаља чланица ЕУ. То се може оценити као релативно мало с обзиром на постојеће диспаритете. Наравно, претежан део ових намењен је да се

директно финансирају инвестициони пројекти, док се предвиђа да се мањи део употреби за њихове институционалне и кадровске припреме, те савладавање механизма комуницирања са одговарајућим телима ЕУ. У односу на нове земље чланице и кандидате за чланство у ЕУ свакако ће се применити искуства стечена током структурног финансирања кохезионих земаља. С друге стране, и саме земље нове чланице ЕУ (или још извесно време државе кандидати за чланство) морају сагледавати велики постојећи јаз, суочити се са њим и активно формулисати сопствене националне стратегије развоја, у које би адекватно био укључен регионални аспект и то на начин компатибилан са регионалном политиком ЕУ како би што боље могле користити помоћ структурних фондова, односно спремност осталих чланова да издвајају средства за међурегионалне прерасподеле као механизам подршке ублажавању постојећих територијалних разлика и пунијем коришћењу развојних потенцијала који се отварају уласком у ЕУ.

### 3.2. Предприступни фондови ЕУ

У циљу упрощавања система спољне помоћи, као и постизања максималних резултата коришћења намењених финансијских средстава, Европска комисија је донела одлуку да све предприступне фондове (Phare, ISPA, SAPARD и CARDS), замени новим предприступним инструментом (IPA – Instrument for Pre-accession Assistance). Инструмент предприступне помоћи - IPA, успостављен је Регулацивом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. Финансијска вредност IPA програма у шестогодишњем раздобљу (2007–2013.) износи 11,468 милијарди евра, а садржај помоћи и критеријуми имплементације новог инструмента се базирају на искуствима стеченима у склопу примене досадашњих програма помоћи.

Земље корисници IPA су подељене у две категорије:

- 1) земље кандидати за чланство у ЕУ (Турска, Хрватска и Македонија);
- 2) земље потенцијални кандидати за чланство у ЕУ (Република Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија).

Основни услов за коришћење свих пет IPA компоненти је да земља прималац помоћи има статус кандидата и да има успостављен децентрализован систем управљања фондовима. Како Република Србија у процесу европских интеграција тренутно има статус потенцијалног кандидата, а фондовима ЕУ управља на централизован начин (преко EAR-а), од 2007. године, уместо финансијског инструмента CARDS, Република Србија ће користити прве две од укупно пет компоненти.

Приоритети подршке и подручја деловања утврђују се Вишегодишњим индикативним програмским документом који се припрема за сваку државу корисницу финансијске подршке за период од 2007. до 2009. године. Овај документ припрема ЕК на основу приоритета Европског партнерства и извештаја ЕК о испуњавању услова процеса стабилизације и придруживања, као и националних стратегијских докумената државе корисника средстава.

IPA садржи пет компоненти:





Земљама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ биће омогућено коришћење средстава из фондова прве две компоненте, уз отворену могућност да се из средстава прве компоненте финансирају и програми/пројекти из преостале три компоненте. Земље кандидати за чланство у ЕУ ће моћи да користе свих 5 компоненти.

1) Помоћ транзицији и изградњи институција. Ова компонента је најважнија за све активности које су везане за изградњу институција и подршку транзицији у земљама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Ова компонента пружа подршку земљама кандидатима, као и потенцијалним кандидатима, у њиховим напорима јачања сопствених демократских институција и владавине права, реформи државне управе, поштовању људских и мањинских права, јачању цивилног друштва, економском развоју, реформи образовања, заштити животне средине, као и унапређењу регионалне сарадње равномерног регионалног развоја држава корисника финансијских средстава и *acquis communautaire* тј. правних тековина ЕУ.

2) Прекогранична сарадња. Ова компонента ће финансирати пројекте прекограничне сарадње институција из пограничних региона једне земље са институцијама из пограничних региона суседне земље (била суседна земља чланица ЕУ или не) у свим областима које две земље дефинишу као приоритетне. Приоритети се дефинишу у вишегодишњим планским документима који се зову Оперативни програми.

3) Регионални развој. Трећа компонента ће бити доступна за земље кандидате да би се припремиле за имплементацију и управљање кохезионом политиком Заједнице, поготову за њихово прилагођавање Европском фонду за регионални развој и Кохезионом фонду.

4) Развој људских ресурса. Циљ ове компоненте је да припреми земље кандидате за програмирање, имплементацију и управљање Европским социјалним фондом у оквиру Европске стратегије запошљавања. У том процесу ће се узети у обзир циљеви Заједнице на пољу друштвене инклузије, едукације и тренинга и једнакости између полова.

5) Рурални развој. Последња компонента је намењена земљама кандидатима у циљу припреме за имплементацију и управљање заједничком пољопривредном политиком Заједнице. Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте допринеће одрживом развоју пољопривредног сектора и руралних области као и успешнијој имплементацији *asquis communautaire* везано за Заједничку пољопривредну политику.

Нови предприступни инструмент, поред тога што захтева увођење одговарајућих структура за управљање фондовима ЕУ, захтева и одговарајуће финансијске ресурсе из националног буџета који ће подржати пројекте финансиране из IPA. IPA имплементациона правила, која припрема Европска комисија, утврдиће и потребан проценат кофинансирања пројеката финансираних из IPA програма. Утврђени процентуални износ биће покривен финансијским средствима из националног буџета.

Процене потреба Републике Србије од 2007. до 2009. године

Влада је усвојила јануара 2007. године документ Процене потреба Републике Србије од 2007. до 2009. године. Циљ документа је синтетизовање свих приоритета утврђених у стратегијским документима у један свеобухватни документ.

Документ представља опште циљеве Владе за период од 3 године, секторске приоритете за финансирање из донаторских средстава и макрофинансијске процене неопходних средстава.

Пет кључних међусекторских приоритета у документу: економски развој/запошљавање/образовање; реформа државне управе; заштита животне средине; развој инфраструктуре и рурални развој, усвојени су од стране Комисије за координацију развојне и хуманитарне помоћи, којом председава премијер Владе. Документ ће бити ревидиран сваке године, у циљу утврђивања националних стратегијских приоритета, како би се допринело изради Националног плана развоја.

Имајући у виду да документ идентификује међусекторске приоритете, као и да ће бити ревидиран годишње као и Вишегодишњи индикативни програмски документ, у будућности овај документ ће представљати један од кључних ослонаца у процесу програмирања IPA.

Спровођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ

Циљ увођења нових институција је прелазак са централизованог на децентрализован систем имплементације европске помоћи, што представља постепену припрему Републике Србије за преузимање надлежности у управљању фондова ЕУ од Европске комисије приликом уласка у ЕУ. Преузимањем дела надлежности у управљању фондовима, Република Србија добија прилику да успостави и практично примени неопходне интерне процедуре и структуре.

Процес увођења децентрализованог система имплементације је изузетно дуготрајан и захтева директно учешће и консензус институција Владе, што указује на потребу сталног надзора над његовим развојем и израду акционих планова који јасно дефинишу послове који се морају извршити. С тим у вези, неопходно је анализирати способности појединих институција за вршење послова и задатака везаних за децентрализован систем имплементације, као и идентификовати и обезбедити одговарајућу техничку помоћ и средстава за финансирање дела трошкова ових реформи. У том циљу неопходно је идентификовати државне органе који ће вршити послове везане за децентрализован систем управљања фондовима, оформити нове институције, утврдити неопходне законске измене, припремити основни програм обуке

кадрова, као и обезбедити средства из националног буџета за успешну имплементацију децентрализованог система управљања фондовима.

Упоредо са спровођењем децентрализованог система управљања фондовима један од кључних циљева спровођења процеса стабилизације и придруживања је и ефикасно спровођење приоритета утврђених у Европском партнерству и Вишегодишњем индикативном програмском документу, као и повећање ефикасности иностране помоћи у извршавању Владиних приоритета, који су предвиђени у стратешким докуменатима, укључујући Националну стратегију Србије за придруживање СЦГ ЕУ, Процене потреба Републике Србије 2007-2009., Стратегију, Стратегију за смањење сиромаштва, Стратегију реформе државне управе, као и друге стратегије ресорних министарстава. С тим у вези за промовисање ефикасног спровођења реформи важно је осигурати да буџет и програмирање међународне помоћи буду потпуно усклађени са приоритетима дефинисаним у поменутиим стратегијским документима. Имајући у виду наведено, неопходно је даље јачање капацитета ресорних министарстава у циљу унапређења планирања приоритета кроз развијање свеобухватних и реалистичних ресорних планова активности који би омогућили успешно усклађивање програмирања буџета и међународних фондова.

Имајући у виду да је процес преузимања водеће улоге Владе у програмирању фондова ЕУ, као и процес усвајања програмског буџетирања у почетној фази, у наредном периоду неопходно је предузети све неопходне активности које ће допринети усклађивању ова два процеса и истовремено допринети успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода.

#### 4. Циљеви и стратешки правци равномерног регионалног развоја Републике Србије

Одржив развој. Повећање животног стандарда данашњих генерација је прихватљиво ако јачају извори благостања и унапређују се фактори развоја, што за узврат повећава потенцијал развоја будућих генерација. Одрживи развој треба да резултира у дугорочно балансираном развоју све три компоненте благостања (економска, социјална и компонента животне средине).

Подизање регионалне конкурентности. Кључни развојни циљ Републике Србије је веће благостање становништва. За остваривање тог циља Република Србија своју стратегију привредног развоја мора првенствено да усмери на подизање регионалне конкурентности, смањење незапослености и сиромаштва. Само подизањем регионалне конкурентности у наредним годинама просечна годишња стопа раста БДП у Републици Србији може да буде 7% до 2012., односно да достигне ниво БДП по становнику од око 8.000 УСД. Овај циљ захтева ефикасно спровођење свих транзиционих и реформских процеса који могу да активирају регионалне развојне потенцијале земље – људске, материјалне и природне – и допринесу да привреда Републике Србије постане привлачна за бржи развој домаћег приватног сектора и већи долазак иностраног капитала. Примарни задатак државе је формирање здравог тржишног амбијента и привлачење страних директних инвестиција. Чврсто опредељење Републике Србије за што брже прикључење ЕУ захтева стварање „стабилног и ефикасног тржишног система привређивања и конкурентне привреде способне да се суочи са притиском конкуренције унутар ЕУ” (критеријум из Копенхагена), односно, стварање максимално

„конкурентне привреде, засноване на знању, која је у стању да обезбеди одрживи привредни раст са новим и боље плаћеним радним местима и већом социјалном кохезијом“ (циљеви из Лисабона).

Смањење регионалних неравномерности и сиромаштва. Регионалне диспропорције у степену развијености у Републици Србији су највише у Европи, и из године у годину се повећавају. Регионалне разлике, посматране на нивоу округа (NUTS 3 ниво), мерене индексом развојне угрожености (у даљем тексту ИРУ) износе 1:7 (ИРУ Београда је 0,8 а ИРУ Јабланичког округа је 5,4), док однос најразвијеније и најнеразвијеније општине<sup>29</sup> (NUTS 4 ниво) износи 1:15 у 2005. години. Остваривање овог циља је изузетно важно, имајући у виду да није завршен процес транзиције. Осим тога, колапс појединих привредних система и процес транзиције утицали су да се параметри неразвијености још више продубе на традиционално неразвијеном Југу Србије<sup>30</sup> и подручју Старог Раса<sup>31</sup>, као и да се, некада развијена индустријска подручја Републике Србије, данас налазе у јако тешкој економској и социјалној ситуацији, што је иницирало појаву нових подручја неразвијености (Источна Србија, делови централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије) и девастираних подручја<sup>32</sup>. И поред економског раста у периоду од 2000. до 2005. године сваки десети становник Републике Србије је сиромашан, што се објашњава ефектом транзиционих промена у функционисању економског система. Регионалне диспропорције до 2012. године требале би да буду мање од 1:3.

Заустављање негативних демографских кретања. Депопулација (интензиван процес демографског пражњења захватио је 79 општина), миграциони токови (од 1981. године негативан миграциони салдо који је у периоду од 1995. до 2000. године ублажен приливом избеглих и расељених лица), негативан природни прираштај (22 округа има негативан природни прираштај), демографско старење (од 7 стадијума демографске старости сви региони се налазе у три: најдубља демографска старост, дубока демографска старост и демографска старост), смртност одојчади (скоро двоструко више од просека земаља ЕУ), очекивано трајање живота (1,5 годину мање од просека у Европи), представљају изузетно велике демографске и развојне проблеме.

Наставак процеса децентрализације. Република Србија је до 2000. године била високо централизована земља са ограниченом аутономијом за локалне самоуправе. Транзиционим реформама положај јединица локалне самоуправе знатно је побољшан и остварен већи степен децентрализације. Системски је уређен оквир за демократско деловање локалне самоуправе, побољшан је њен финансијски положај, градови и општине добили су проширени делокруг изворних и поверених послова, чиме је локална самоуправа у Републици Србији доживела значајан степен афирмације у односу на претходни период. Након усвајања Устава створене су системске претпоставке за даље јачање локалне самоуправе.

<sup>29</sup> Без београдских општина, мерен оствареним НД по становнику.

<sup>30</sup> Подручје Југа Србије чине општине Јабланичког (Бојник, Власотинце, Лебане, Лесковац, Медвеђа и Црна Трава) и Пчињског округа (Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Врање, Прешево, Сурдулица и Трговиште).

<sup>31</sup> Подручје Старог Раса чине општине: Прибој, Пријепоље, Тутин, Сјеница, Нова Варош и Нови Пазар.

<sup>32</sup> Влада Републике Србије је 2004. године усвојила Уредбу о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја Републике Србије („Службени гласник РС“, број 58/04) на основу које је донела Одлуку о одређивању девастираних подручја (општина) Републике Србије (Службени гласник РС, 63/04). Према Уредби, статус девастираног подручја стекле су општине: Мајданпек, Бор, Прибој, Медвеђа, Књажевац, Пријепоље, Крагујевац, Лозница, Лесковац, Краљево, Шид, Рашка и Димитровград. У 2006. години списак је проширен за још три општине: Власотинце, Сврљиг и Куршумлија.

Економска интеграција српске заједнице у АП Косово и Метохија. Имајући у виду да је српска заједница у АП Косово и Метохија суочене са најтежим облицима живота и рада, један од приоритетних стратешких циљева је економска интеграција овог региона са осталим делом српске привреде.

Имајући у виду основне циљеве и правце ове стратегије, неопходно је у наредном периоду донети закон којим ће се уредити област регионалног развоја и донети низ институционалних решења: (а) бројне подзаконске акте, (б) извршити економску регионализацију подручја (NUTS 2 и NUTS 3) у функцији приступа ЕУ фондовима, (в) формирати институције које су одговорне за остварење стратегије, (г) усагласити статистички мониторинг са стандардима ЕУ.

#### Матрица циљева регионалног развоја Републике Србије

Циљеви	Показатељи
Опљив развој	Структурни индикатори ЕУ
Подизање регионалне конкурентности	Продуктивност рада, регионални индекси конкурентности, учешће пропалзивних грана
Смањење регионалних неправомерности и	Индекс развојне угрожености, БДВ, стопа незапослености, запале
Заустављање негативних демографских кретања	Демографски индикатори
Наставак процеса децентрализације	Изворни буџетски приходи локалних заједница, Индекс хуманог развоја, Индекс предузетништва, инфраструктурни индикатори
Економска интеграција српских заједница у АП	Економски индикатори
Изградња институционалне регионалне инфраструктуре	Извештаји ресорних институција

#### IV. ПОЛИТИКА РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

1. Одређивање степена развијености - категоризација и типологија подручја
- 1.1. Операционализација и проблеми мерења

Однос димензија развоја и индикатора. Релације између димензија развоја и индикатора доприносе оптималнијој операционализацији развоја и премошћавању неизбежних тешкоћа, од фазе „декомпоновања” па до мерног концепта. Димензије регионалног развоја, дефинисане, овом приликом, као критеријуми регионалне развијености, представљају сложене појаве, које се не могу директно измерити. Квантификација обележја одређених димензија развијености (индикатори) се изражава различитим мерним јединицама, мерним скалама, у зависности од природе појава и процеса.

Сам поступак „пресликавања стратегијског циља у показатеље” треба да задовољи неколико услова: (а) интерне ваљаности (степен кореспонденције циља и његове операционалне дефиниције), (б) поузданости (прецизни подаци), и (в) екстерне валидности (реалност претпоставки које међусобно повезују операционално дефинисане категорије).

Равномерни регионални развој, као стратегијски циљ, се састоји од 5 димензија развијености. Свака димензија се састоји од групе индикатора, од којих је Економија заступљена са 6 индикатора, Образовање са 2, Демографија са 2, Инфраструктура са 2 и Екологија са 1 индикатором. Број индикатора у појединој димензији индиректно подразумева њихову пондерацију у методолошком поступку приликом дефинисања композитног индекса ИРУ.

Подаци о Friedrichs-ов<sup>33</sup> моделу пресликавања стратегијског циља у мерне инструменте садржани су у табели 15. и то:

Табела 15.

Стратегијски циљ	Димензије	Индикатори	Скала мерних инструмената
Равномерни регионални развој	Економија ( $D_1$ )	$I_1, I_2, I_3, I_4,$	$C_1$
	Образовање ( $D_2$ )	$I_7, I_8$	$C_2$
	Демографија	$I_9, I_{10}$	$C_3$
	Инфраструктура	$I_{11}, I_{12}$	$C_4$
	Екологија ( $D_5$ )	$I_{13}$	$C_5$

Поступак операционализације стратегијског циља испунио је, такође, још један, важан аналитички угао, а то је „мерење” следећих регионалних димензија:

- 1) ниво развијености ( $I_1, I_2, I_5, I_6$ )
- 2) степен угрожености ( $I_3, I_4, I_7, I_8$ )
- 3) развојне могућности ( $I_9, I_{10}, I_{11}, I_{12}, I_{13}$ )

Методолошки, треба истаћи пар напомена: Посебно је присутан проблем различите тежине индиректног мерења на различитим нивоима посматрања, у зависности да ли се ради о интернационалном, националном, или локалном нивоу<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Friedrichs, J. 1975. Methoden empirischen Forschung. Munchen. IFO Institute.

<sup>34</sup> Базлер-Мацар, М., Болчић, С., Оцић, Ч., Томаш-Јуричић, Ј. 1978. Јединствени објективизирани критеријуми за одређивање степена развијености република и аутономних покрајина. Београд. Економски институт.

Што је ниво посматрања нижи неопходност директног мерења је већа.

Мерење колективних обележја суочено је са две врсте тешкоћа: (1) аутоматско посматрање административних јединица, као економско-географских региона, и (2) дилема како мерити обележја колективитета: агрегатно или глобално. Ова методолошка дилема, углавном, се решава у корист агрегатних, а не глобалних атрибута (зато што су она, углавном, квалитативне природе).

## 1.2. Индекс развојне угрожености

Индекс развојне угрожености (ИРУ) је комплексни индекс чија је методологија развијена у циљу додељивања непосредних и посредних регионалних подстицаја.

Полазна основа за формирање структуре овог композитног индекса је остваривање три стратешка циља привредног развоја Републике Србије (конкурентност, развој заснован на знању и развој инфраструктуре) и седам подциљева дефинисаних у овој стратегији - одржив развој, подизање развојне конкурентности, смањивање регионалне неравномерности и сиромаштва, заустављање негативних демографских кретања, настављање процеса децентрализације, економска интеграција српске заједнице на АП Косово и Метохија са Републиком Србијом и изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Потреба да се примени нова методолошка основа (која пре свега, обухвата укључивање већег броја индикатора као и различитих димензија развоја), проистекла је из промењених привредних и социјалних услова земље, односно њених мањих територијалних целина (покрајина, регион, округ и сл).

Наиме, досадашње методолошко средство мерења нивоа развијености општина у Републици Србији заснивао се на синтетичком индикатору развијености<sup>35</sup>. Иако је синтетички индикатор саджавао мањи број показатеља, његов основни недостатак је посебно у томе што је садржавао само економску и инфраструктурну димензију развоја. Процес транзиције је још више нагласио вишеслојност проблема неразвијености због чега је било неопходно променити аналитичко-методолошки инструментаријум, појачати економску димензију и увести нове димензије развоја – образовну и еколошку. Ово је друга новина када је у питању ИРУ. Следећа новина односи се на промену јединице посматрања. Наиме, увођењем „статистичких региона”, окрузи су први пут постали јединица посматрања. Генерално, ИРУ указује на 5 развојних димензија сваког округа - економску, демографску, образовну, инфраструктурну и еколошку димензију.

Свака димензија развоја рашчлањена је на неколико (репрезентативних) индикатора. Од укупно 13 индикатора који сачињавају ИРУ, највећи утицај на формирање индекса имају економски индикатори (6); по два индикатора су из области демографије, образовања и инфраструктуре и један индикатор из екологије.

Методолшки поступак подразумева одређивање стандардних вредности појединачних индикатора.

Вредности појединих индикатора крећу се од 0 до 1, при чему вредности ближе 1 показују виши развојни потенцијал у односу на вредности ближе 0. ИРУ је аритметичка средина стандардизованих вредности индикатора, изражен као индекс нивоа. Тиме је утврђена стопа развојне угрожености сваког појединачног округа, што представља основу за територијалну диференцијацију регионалних подстицаја по окрузима.

<sup>35</sup> Синтетички индикатор представљао је пондерисане вредности следећих индикатора: (1) НД по становнику; (2) стопа запослености укупног становништва; (3) промет у трговини; и (4) број ПТТ претплатника на 100 становника.



Резултат примене ове методологије показао је да су разлике између округа 1:6,8, односно Јабланички округ је 6,8 пута развојно угроженији (индекс 134%) него Град Београд чији је ИРУ најнижи (19,8%).

Посматрајући појединачне вредности индикатора (S1-S13)<sup>36</sup> јасно се уочава да се стандардизоване вредности по појединим показатељима за ова два округа крећу ка екстремним половима. Тачније, од 13 показатеља који чини композитни ИРУ, Град Београд остварује максималне (1,000) вредности за чак 8 показатеља (S1, S2, S5, S6, S7, S8, S10, S13), док насупрот њему Јабланички округ има већину показатеља (9) између вредности 0,000-0,100 (S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S12, S13).

### 1.3. Неразвијена подручја

Према анализи нивоа развијености општина извршена је категоризација и типологија подручја. Неразвијено подручје (у даљем тексту НРП) обухвата 37 општина Републике Србије, а у оквиру ове групе општина извршена је, према основним индикаторима развијености<sup>37</sup>, типологија на две основне групе:

- 1) економски неразвијена подручја и
- 2) подручја са посебним развојним проблемима

На неразвијеном подручју живи укупно 12,4% становништва Републике Србије.

Основна димензија код утврђивања неразвијеног подручја је економска димензија достигнутог развоја општина. У том контексту, као најрепрезентативнији показатељи за ниво развијености општина, а уједно и индикатори структурних промена, коришћени су народни доходак по становнику и стопа незапослености.

Анализа је показала да према народном доходу по становнику (просек од 2002. до 2004. године), чак 29 општина је имало вредности испод 50% просека Републике Србије. Ово су већином општине које већ више деценија имају обележје „традиционално” неразвијеног подручја, на основу чега су ове општине сврстане у прву групу НРП - економски неразвијена подручја.

Основне карактеристике ове групе су: вишедеценијска неразвијеност Југа Србије и Старе Рашке (Тутин, Сјеница, Нови Пазар, Пријепоље и Прибој), као и појава новог транзиционог сиромаштва. Ова подручја суочена су са кумулираним економским (без индустријских капацитета, колапс великих система, неразвијено предузетништво, спор процес приватизације), структурним (висока незапослености) и социјалним и демографским проблемима. Од 29 општина, седам општина не достиже ни 1/3 просека НД по становнику Републике Србије, а међу њима су и два индустријска центра - Бор и Мајданпек. Најнеповољнија је ситуација у два округа Југа Србије - Јабланичком и Пчињском - у којима је од укупно 13 општина чак 10 општина стекло статус неразвијених.

Поред ових општина, на карти регионалне неразвијености, издвојиле су се и

<sup>36</sup> S1 - БДВ по становнику (2005.); S2 – просечне зараде по запосленом (просек 2003-2005.); S3 – стопа запослености (2004-2005.); S4 – стопа незапослености (2004-2005.); S5 – индекс развоја МСП по становнику (2005.); S6 – број незапослених на 1 слободно радно место (просек 2004-2005.); S7 – стопа раста становништва (1971-2002.); S8 – индекс старења (2002.); S9 – достигнути ниво образовања младих 20-24 године (2002.); S10 – ХДИ (2002-2004.); S11 – проценат локалних и регионалних путева са савременим коловозом у укупним локалним + регионалним путевима округа (2002-2004.); S12 – ПТТ на 100 становника (2002-2004.); S13 – проценат становника који нема прикључак на водовод и канализацију (2004.).

<sup>37</sup> Показатељи развијености: (1) НД по становнику (просек 2002-2004.); (2) стопа незапослености (просек 2004-2005.); (3) пад броја становника 1971-2002. година.

општине у којима је поред структурних проблема, у дужем временском периоду, присутан и процес интензивног демографског пражњења. То су општине које чине другу групу НРП - подручја са посебним развојним проблемима (осам општина + АП Косово и Метохија).

Ову групу подручја карактерише: интензивно демографско пражњење, структурни проблемима у привреди, приграничност и тежак економски положај српских општина и српске заједнице у АП Косово и Метохија. Због својих специфичности, ова група општина састоји се од три подгрупе.

Прву подгрупу чине демографско угрожена подручја (пет општина).

То су општине у којима је дошло до огромног пада броја становника у периоду од 1971. до 2002. године за преко 40%.

Другу подгрупу чине пригранична подручја са структурним и демографским проблемима (3 општине). То су општине у којима је, поред неприлагођене привредне структуре и недостатка људског ресурса, гранични положај велики лимитирајући фактор.

Трећу подгрупу чине општине и насеља у АП Косово и Метохија. Српско становништво на подручју АП Косово и Метохија које се налази у специфичном, тешком економском положају, карактерише изузетно велика незапосленост.

Генерално, поредећи ову категоризацију према претходном Закону о НРП према којем је 37 општина<sup>38</sup> припадало групи неразвијених, чак 24 општине није променило свој статус.

Подаци о НРП садржани су у табели 16. и то:

Табела 16.

	Критеријуми	Број општина	Број становника
1. Економски неразвијена подручја	НД/станов. < 50% нивоа РС (просек 2002-2004. године)	29 општина: Мајданпек, Прешево, Босилеград, Медвеђа, Тутин, Трговиште, Бор, Сјеница, Жагубица, Сврљиг, Лебане, Црна Трава, Власотинце, Бела Паланка, Ражањ, Пријеполје, Нови Пазар, Крупањ, Дољевац, Прибој, Бојник, Владичин Хан, Бујановац, Варварин, Куршумлија, Мали Зворник, Димитровград, Срем. Карловци, Брус	690.809 (9,2% ук. ст. РС)
2 Подручја са посебним развојним проблемима		8 + АП Косово и Метохија	116.085 (1,6%)

<sup>38</sup> Законом о недовољно развијеним подручја РС до 2005. године, било је обухваћено 59 општина: 37 општина са подручја централне Србије и АП Војводине, а 22 општине са подручја АП Косова и Метохија.

(а) демографски угрожена подручја	Смањење броја становника за више од 40% (од 1971. до 2002. године)	5 општина: Гаџин Хан, Бабушница, Жабари, Рековац, Мало Црњиће	66.636 (0,9%)
(б) пригранична подручја са структурним и демографским проблемима	-Смањење броја становника за више од 20% (1 од 1971. до 2002. године) -Стопа незапослености > 60% (просек од 2002. до 2004. године)	3 општине: Нова Црња, Сечањ, Бела Црква	49.449 (0,7%)
(в) српске општине и заједнице у АП Косово и Метохији		општине + насеља	130.000
Укупно		37 + АП Косово и Метохија	806.894 + АП Косово и Метохија

## 2. Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја

### 2.1. Фискална политика

Фискална политика представља једну од најзначајнијих компоненти развојне политике усмерене ка уједначавању регионалног развоја. Ова констатација проистиче из чињенице да се управо инструментима и мерама фискалне политике, у скоро свим земљама које теже економском расту и развоју, може највише допринети смањењу регионалних разлика. Било да је реч о формирању специфичних, наменских државних фондова за регионално уједначавање, различитим облицима државне помоћи, фискалним мерама подстицања инвестиција у НРП или другим инструментима за унапређење регионалне конкурентности, нивоа знања и развоја инфраструктуре на регионалном нивоу, фискална политика треба да има кључну улогу у креирању политике регионалног развоја земље. У Републици Србији, међутим, фискална политика до сада није у довољној мери уважавала регионални аспект развоја што је, пре свега, последица непостојања регионалне политике и стратегије смањења регионалне неуједначености земље.

Кључни фискални приоритети од којих се очекује допринос у постизању равномерног регионалног развоја су:

1) пренос овлашћења и одговорности на локални ниво – децентрализација, праћена фискалном децентрализацијом и развијањем капацитета локалне самоуправе (у даљем тексту ЛС) за преузимање нових овлашћења и захтева које фискална децентрализација подразумева; и

2) стварање услова за привлачење инвестиција и решавање проблема незапослености на НРП.

Подела власти између централног и локалних нивоа власти представља један од битних предуслова за општу демократизацију друштва, а тиме и за уједначавање његовог економског раста и развоја. У члановима 4. и 9. Повеље о локалној самоуправи Савета Европе наводи се да је „пожељно да јавне послове обављају они нивои власти који су најближи грађанима“ (принцип субвендијарности) и да „локалне власти имају

право на адекватне сопствене изворе финансирања којима могу слободно да располажу у оквирима својих овлашћења“. Пратећи ове препоруке Република Србија је у процес децентрализације кренула након демократских промена.

Локалне заједнице у Републици Србији остварују приходе из три основна извора: (а) из сопствених прихода и пореза, (б) пореза које припадају Републици Србији, а уступају се трајно ЛС и (в) из трансфера, односно прихода које Република Србија уступа локалним заједницама на годину дана. Разликовање локалних и републичких извора прихода важно је за локалне заједнице због могућности да воде сопствену политику прихода и расхода и тиме утичу на своју финансијску позицију. Финансијска анализа локалних заједница у Републици Србији за протеклих пет година показује да свега око 40% укупних прихода ЛС потиче из њихових сопствених извора, док око 60% представљају приходи од заједничких пореза са Републиком Србијом. Доношењем Закона о ЛС (2002. година) инициран је процес фискалне децентрализације и афирмације ЛС, нарочито у делу финансирања буџета општина и градова. Законом је проширен круг јавних прихода који се уступају ЛС, од којих су према обиму најзначајнији порез на приходе од самосталне делатности и порез на остале приходе. Заједно са приходима од пореза на имовину, који се од априла 2001. године такође у целини уступају ЛС, ове мере су пружиле могућност за већу самосталност ЛС. Међутим, како изворни приходи локалних заједница и приходи које им Република Србија трајно уступа нису довољни за редовно финансирање локалних потреба, нужно је допуњаване ових средстава путем годишњих трансфера (табела 2). Систем годишњих трансфера је до усвајања новог Закона о финансирању ЛС (средином 2006. године) функционисао на следећи начин:

1) прво су се у општем билансу јавних прихода и јавних расхода Републике Србије, који доноси Влада, пројектовала укупна средства потребна за финансирање локалних заједница и сходно томе се одређивао обим средстава који ће бити трансферисан општинама и градовима у наредној години;

2) потом се на основу критеријума из Закона о ЛС та композитна сума расподељивала појединачно по локалним заједницама;

3) финални корак подразумевао је да се одреди проценат од укупно наплаћених прихода од пореза на промет и на зараде који ће бити препуштен свакој ЛС, а што се уносило у годишњи Закон о обиму средстава и учешћу општина и градова у порезу на зараде и порезу на промет.

Подаци о расподели укупних јавних прихода према облицима наплате и вертикалном нивоу власти, садржани су табели 17. и то:

Табела 17.

	2004.година (у мил. дин.)				2005.година (у мил. дин.)			
	Порез	Доприно	Остало	Укупн	Порез	Доприн	Остал	Укупн
Републик	320.2 <sub>25</sub>	152.951	66.861	540.03 <sub>7</sub>	408.86 <sub>7</sub>	179.155	96.631	684.65 <sub>2</sub>
АП	3.419	26.538	1.117	31.074	4.928	32.908	4.142	41.978
Војводин	65.70 <sub>8</sub>	2.230	20.967	88.905	59.966	2.699	42.293	104.95 <sub>8</sub>
Локалне заједнице	33.68	2.230	13.253	49.167	29.264	2.699	22.611	54.574
Градови	32.02	/	7.714	39.738	30.702	/	19.682	50.384
Општине	389.3	181.719	88.945	660.01	473.76	214.762	143.06	831.59
Укупно	82,2	84,2	75,2	81,8	86,3	83,4	67,5	82,3
Републик	0,9	14,6	1,3	4,7	1,0	15,3	3,1	5,1
АП	16,9	1,2	23,6	13,5	12,7	1,3	29,6	12,6
Војводин	8,7	1,2	14,9	7,5	6,2	1,3	15,8	6,6
Локалне заједнице	8,2	/	8,7	6,0	6,2	/	13,8	6,0
Градови	100	100	100	100	100	100	100	100
Општине	59,3	28,3	12,4	100	59,7	26,2	14,1	100
Укупно	11,0	85,4	3,6	100	11,7	78,4	9,9	100
Републик	73,9	2,5	3,6	100	57,1	2,6	40,3	100
АП	68,5	4,5	27,0	100	53,6	5,0	41,4	100
Војводин	80,6	/	19,4	100	60,9	/	39,1	100
Локалне заједнице	59,0	27,5	13,5	100	57,0	25,8	17,2	100
Градови								
Општине								
Укупно								

Извор: МФ-Управа за Трезор

Напомена: 1) Категорија прихода Републике и Федерације су спојене у једну пошту се од априла 2003.години до маја 2005. године институције Државне заједнице финансирају из републичког буџета.

Након укидања пореза на промет и увођења вишефазног пореза на додату вредност повећан је обим трансфера средстава која се из буџета Републике Србије преносе општинама и градовима, а извршена је и измена расподеле пореза на доходак грађана између републичког и општинских буџета, при чему је од 2005. године повећано учешће општина и градова у овом порезу на 40%.

Основни недостаци овако постављеног система утврђивања и дистрибуције годишњих трансфера огледају се у следећем:

1) одлука о укупном износу средстава за расподелу није донета на основу објективних критеријума заснованих на стварним потребама финансирања локалних заједница, већ више арбитарно, а претежно на основу нивоа трансфера из ранијих година;

2) систем расподеле агрегатне суме трансфера на поједине општине и градове ослањао се на критеријуме који нису били међусобно конзистентни у довољној мери, што је утицало да се начин расподеле не заснива ни на једном чистом концепту – нити је уважавао ниво текућих трошкова, нити се ослањао на реалне потребе локалних заједница;

3) додељени пондери појединим критеријумима за дистрибуцију трансфера установљавани су углавном арбитарно, што је производило неодговарајући систем расподеле средстава;

4) закон о трансферима доносио се врло касно, најчешће у децембру, што је

општине и градове до последњег момента лишавало сазнања о готово 45% својих укупних прихода, а то је систем јавних финансија локалних заједница чинило врло непредвидивим и практично онемогућавало буџетско планирање на нивоима ЈС.

Подаци о обиму трансфера у општинама и градовима из републичког буџета, садржани су у табели 18. и то:

Табела 18.

	2003.		2004.		2005.		2006. <sup>2</sup>		2007. <sup>2</sup>	
	мил. дин.	% БДП	мил. дин.	% БД П	мил. дин.	% БД П	мил. дин.	% БД П	мил. дин.	% БД П
Градови	5.060	0.43	6.373	0.44	7.190	0.41	7.478	0.35	11.21	0.45
Општине	5.682	0.48	10.121	0.71	6.610	0.38	7.922	0.37	18.53	0.75
Укупно	10.742	0.91	16.494	1.15	13.800	0.79	15.400	0.72	29.75	1.2

Извори: закони о обиму средстава и учешћу општина и градова у порезу на зараде и порезу на промет за 2003. и 2004.; закони о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина и градова у порезу на зараде за 2005. и 2006.; Меморандум о економској и фискалној политици за 2007. са пројекцијама за 2008. и 2009., подаци БДП до 2005. преузети су из званичних саопштења РЗС.

Са усвајањем Закона о финансирању ЛС („Службени гласник РС”, број 62/06) процес фискалне децентрализације је интензивирао. Овим законом, који ће се примењивати од 1. јануара 2007. године, наставља се јачање финансијске аутономије локалних заједница, а истовремено се обезбеђује и већа предвидивост у планирању јавних финансија на локалном нивоу. У циљу подизања транспарентности, стабилности и предвидивости система финансирања ЛС, законом је укупан износ ненаменских годишњих трансфера везан за висину републичког БДП, док су методологија и критеријуми за обрачун трансфера по појединим општинама и градовима детаљно регулисани уз примену низа објективних критеријума и јасно дефинисане формуле за расподелу трансфера, чиме је избегнута свака могућност арбитрарног одлучивања. Поред општих (ненаменских) предвиђени су и трансфери за уједначавање (намењени општинама чији су приходи од уступљених пореза по глави становника мањи од 90% просека у Републици Србији), компензациони (у сврху надомештања дела изгубљених прихода проузрокованих изменама републичких пореских прописа), као и транзициони трансфери (за надомештање дела изгубљених прихода узрокованих изменом методологије утврђивања трансфера). На овај начин се постиже напредак у делу хоризонталног фискалног уједначавања, чиме је креиран значајан елемент у укупној реализацији политике уједначеног регионалног развоја. Јачање фискалне аутономије ЛС огледа се и у додељивању права утврђивања висине стопе, наплати и контроли наплате пореза на имовину, чиме је проширена листа изворних прихода општина и градова и повећано њихово учешће у укупној структури локалних буџета, у складу са принципима Савета Европе (у даљем тексту СЕ). Тиме што је општинама и градовима дата могућност слободног утврђивања висине стопе пореза на имовину на својој територији, уз забрану прекорачења законског максимума, подстиче се предузетнички дух локалних заједница и стварају могућности за подизање локалне, а тиме и регионалне конкурентности. Локалним заједницама је такође дато овлашћење сопственог убирања изворних прихода на својој територији, уз обавезу формирања локалне пореске администрације, чиме је општинама додељен важан инструмент за унапређење сопственог финансијског положаја. Децентрализацијом пореског административног апарата настоји се обезбедити већа ефикасност у наплати изворних прихода, што треба да повећа локалне јавне приходе, а смањи оптерећење републичког буџета по основу трансфера. Такође, ова мера треба да допринесе подизању нивоа пружених услуга локалних заједница према свим њеним корисницима.

Фискална аутономија обухвата и право ЛС да се задужују. Област јавног задуживања првобитно је била уређење Законом о буџетском систему, али су одредбе овог закона у значајној мери ограничавале локалне заједнице у намери њиховог задуживања. Законом о јавном дугу (Службени гласник РС, број 61/05), који је усвојен средином 2005. године, прецизно је дефинисана могућност локалних власти да се задужују и то како за финансирање дефицита текуће ликвидности, тако и за дугорочно задуживање у циљу инвестирања у капиталну инфраструктуру. Законом су постављени и лимити задуживања, па тако износ задужења локалних заједница за финансирање текућег дефицита ликвидности не може бити веће од 5% укупно остварених прихода локалног буџета у претходној години (а мора се отплатити до краја текуће буџетске године), док задужење ради финансирања или рефинансирања капиталних инвестиционих пројеката не сме бити веће од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, уз додатни услов да годишњи износ ануитета за отплату дугорочног задужења не може прећи 15% текућих прихода из претходне године. ЛС није дозвољена могућност издавања гаранција, док су им као форме задуживања на располагању класични кредитни аранжмани и емитовање дуговних хартија од вредности (тзв. муниципалне обвезнице). Ради спречавања могућности прекомерног задуживања формирана је Управа за јавни дуг при Министарству финансија (у даљем тексту: МФ), док је локалним заједницама наметнута обавеза шестомесечног извештавања надлежног министарства о врстама задужења, износу, отплати дуга, вредности и нивоу каматних стопа. Такође, уграђена је и могућност привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије на локални ниво уколико се локалне власти не понашају у складу са одредбама односног Закона.

У оквиру привлачења инвестиција и решавање проблема незапослености, фискална политика је развила широку лепезу мера. Поред олакшица „универзалног” типа, које важе за улагања извршена на целој територији земље, у складу са Законом о порезу на добит предузећа, (а у које спадају: убрзана амортизација, олакшице за концесиона улагања, за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалидних лица, порески кредит за улагања у основна средства, за запошљавање нових радника на неодређено време и тзв. „велики tax holiday”), одредбе чл. 47. и 50б. овог закона, садрже регионални аспект подстицања улагања, што подразумева подстицање привредне активности и решавање питања незапослености у НРП. Ове подстицајне мере омогућавају двогодишње умањење пореза на добит предузећа у висини сразмерно оствареној добити коју је предузеће реализовало у својој новооснованој пословној јединици које послује у недовољно развијеном подручју, као и ослобађање плаћања пореза на добит за период од пет година, сразмерно извршеном улагању, за предузеће које:

- 1) уложи у своја основна средства износ већи од шест милиона динара;
- 2) користи 80% вредности својих основних средстава за обављање регистроване делатности у подручју од посебног интереса за Републику Србију;
- 3) у периоду улагања додатно запосли најмање пет лица на неодређено време, од којих најмање 80% треба да има пребивалиште на подручју од посебног интереса за Републику Србију.

Олакшица која у себи садржи регионалну компоненту односи се на увођење неопорезивог цензуса од 5.000 динара у оквиру пореза на доходак грађана, што



представља значајну олакшицу за економско неразвијена подручја, будући да се њом обезбеђује веће пореско растерећење за оне регионе и делатности које карактеришу ниске зараде.

За сагледавање обима до сада реализованих пореских и царинских олакшица на територији Републике Србије, као илустрација могу да послуже подаци о царинским и пореским олакшицама, који су садржани у табели 19. и то:

Табела 19.

	2003.		2004.	
	Износ (мил. дин.)	Учешће, у %	Износ (мил. дин.)	Учешће, у %
1. Паринске олакшине	6 174	57,3	5 517	35,5
2. Пореске олакшине	4 601	42,7	10 004	64,5
2.1. Отпис пореског дуга <sup>1</sup>	1 067	9,9	7 734	49,9
2.2. Остало	3 534	32,8	2 270	14,6
2.2.1. Запошљавање	1 291	36,5	480	21,1
2.2.2. Развој	328	9,3	1 550	68,3
2.2.3. Директна страна улагања	190	5,4	197	8,7
2.2.4. Опште намене	48	1,4	4	0,2
2.2.5. Инвестиције	1 500	42,4	26	1,1
2.2.6. Регионални помоћ	163	4,6	2	0,1
2.2.7. Санација	14	0,4	11	0,5
УКУПНО	10 775	100	15 521	100

Извор: Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. и 2004. годину, МФ (децембар 2005.)

Напомена: 1) према члан 115 Закона о пореском поступку и пореској администрацији (Службени гласник РС, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03/, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06) односи се на могућност делимичног или потпуног отписа пореза у поступку приватизације, односно реструктурирања предузећа, а према одлуци Владе.

Поред директних пореских мера, фискална политика је осмислила и одређене финансијске инструменте којима жели да стимулише инвестиције и запосленост. Тако су Владином Уредбом о условима и начину привлачења директних инвестиција (Службени гласник РС, број 56/06), која је на снази од јула 2006. године и орочена је на период од три године, предвиђени услови за доделу средстава у сврху финансирања инвестиционих пројеката у производном сектору, сектору услуга и истраживања и развоја. Средства се додељују у зависности од броја радних места која ће инвестицијом бити отворена у периоду од наредне три године, а као важни критеријуми за доделу средстава узимају се у обзир ефекти инвестиције на развој привредно неразвијене општине. Такође, осмишљени су и регионални програми запошљавања који предвиђају могућност за правна лица и предузетнике да добију субвенције у једнократном износу од 90.000 динара по новозапосленом лицу са којим су склопили уговор на неодређено време и то за опремање њиховог радног места, а где се као примаран услов доделе средстава наводи ефекат пословног програма на повећање запослености у делатностима од стратешког значаја за развој региона.

#### Циљеви

Како фискална политика представља једну од најзначајнијих компоненти развојне политике усмерене ка уједначавању регионалног развоја, њој припада и велика одговорност за успешну реализацију конципиране стратегије регионалног развоја. Да би оправдала висока очекивања која се у том смислу пред њу намећу, фискална политика треба да буде конципирана на начин који паралелно обезбеђује испуњење неколико важних циљева.

Пре свега, основни циљ фискалне политике у наредном периоду треба да се односи на обезбеђење пуне подршке вођењу стабилне и одрживе макроекономске политике. Стога је концепт фискалне политике у наредном периоду неопходно

устројити на начин да она буде постављена у функцији одрживог и стабилног економског развоја, подизања конкурентности целе привреде, наставка структурних реформи, решавања проблема ефеката транзиције у домену запослености, као и смањења сиромаштва.

Додатно, фискална политика треба активно да буде усмерена на отклањање регионалних неравномерности у степену економске развијености региона, који представља један од најкомплекснијих развојних проблема. То имплицира мере и активности фискалне политике усмерене на заустављање ширења регионалних разлика, а потом и постепено смањивање регионалних неравномерности. Стога фискална политика треба да се фокусира на даље активно спровођења мера:

1) фискалне децентрализације и развијања капацитета локалних заједница за преузимање нових овлашћења, надлежности и захтева које фискална децентрализација намеће;

2) унапређења услова за привлачење инвестиција и смањења незапослености у НРП.

Важно је нагласити да вођење одговорне фискалне политике у наредном периоду безусловно захтева координацију са другим облицима развојне политике.

#### Политике, мере и активности

Фискална политика у протеклом периоду није у довољној мери уважавала регионалну компоненту посебно имајући у виду тежину регионалних развојних проблема. Тренутно постоји врло мало фискалних стимуланса који су регионално детерминисани, док је процес фискалне децентрализације у првих пет година након демократских промена спровођен врло успорено, да би био интензивираан тек од средине 2006. године.

За испуњење циља који се односи на унапређење услова за привлачење инвестиција и смањење незапослености у регионално НРП, активности треба да буду усмерене у два правца. Први правац односи се на модификацију и побољшање постојећих инструмената, док се други тиче увођења нових инструмената фискалне политике са наглашеном регионалном компонентом.

За убрзавање развоја НРП на располагању стоје бројни познати фискални стимуланси као што су: порески стимуланси за производњу, фискални стимуланси за запошљавање нових радника, фискални стимуланси за профите, фискални стимуланси за инвестиције.

Порески стимуланси на инвестициона улагања односе се на куповину роба и услуга, модернизацију основних средстава, запошљавање, научна истраживања и технологију итд. Као стимуланси се обично користе више стопе амортизације, иницијални отписи, порески кредит, олакшице и ослобађања од пореза на доходак и зараде, царина, пореза на имовину, и др.

Порески подстицаји односно стимуланси представљају фискални уступак јавне власти одређеним пореским обвезницима (у погледу пореске основице и пореске стопе) да би се искористила пореска бенефиција (корист), у циљу убрзавања развоја неразвијених подручја.

Од посебне важности су мере којима се настоје стимулисати економски раст и ублажити регионални и секторски диспаритети у привреди. Таква врста пореских олакшица назива се пореским инвестиционим подстицајима. Инвестициони подстицаји

не морају, међутим, бити само пореског карактера. Инвестиције се могу стимулисати и различитим субвенцијама које се из буџета дају инвеститорима и на друге начине изван контекста пореске политике. Порески подстицаји се јављају у следећим облицима:

- 1) у погледу пореског обвезника, као пореско ослобођење;
- 2) у погледу пореске основице као одбитак;
- 3) у погледу обрачунатог пореза као порески кредит.

Порески подстицаји, ослобађања, олакшице и други елементи пореске политике за подстицање регионалног развоја биће уређени пореским прописима. За стимулисање инвестиција, запошљавања и привредног раста на неразвијеном подручју, поред најзначајнијих подстицаја, у виду додатних олакшица и пореских ослобађања, која се односе на порез на доходак и добит увешће се и бројни нови видови фискалних подстицаја.

За реализацију циљева фискалне политике усмерених у правцу даље фискалне децентрализације, неопходно је довршити процес изградње институционалне инфраструктуре и до краја развити капацитете локалних заједница за преузимање нових овлашћења, надлежности и захтева које фискална децентрализација намеће. Неопходно је усвојити Закон о враћању имовине ЛС, што би услове задуживања локалних заједница знатно унапредило, додатно оснажило њихову финансијску позицију, а одразило би се и на развој тржишта муниципалних обвезница које тренутно не функционише. Важно је интензивирати и активности на децентрализацији функције централне пореске администрације, како би се у што краћем року постигли пуни ефекти ове мере (ефикаснија наплата изворних прихода локалних заједница, повећање укупног фискалног прихода јединица ЛС, самосталост у одлучивању локалних органа власти и подизање општег нивоа услуга према корисницима услуга на локалном нивоу).

Очекивани синергетски ефекат предложених мера фискалне политике треба да се одрази на заустављање ширења регионалних разлика, подизање нивоа регионалне конкурентности и уједначавање регионалног развоја земље.

## 2.2. Кредитна политика

Кредитна политика у функцији регионалног развоја спровођена је, у протеклом периоду, углавном преко Фонда за развој Републике Србије. Она је подразумевала финансирање МСП и радњи под условима повољнијим од тржишних, као и одобравање микро кредита и кредита за незапослене који своју отпремнину улажу у покретање новог бизниса. Подстицање овог сектора је било изузетно значајно, јер је он имао врло ограничен приступ банкарским кредитима. Институционалну инфраструктуру допуњују још и Гаранцијски фонд, као и Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије. Гаранцијски фонд подстиче банкарски сектор да усмерава кредите у МСП, преко преузимања поделе ризика у случају да кредит не буде враћен. Са смањењем ризика по основу издатих гаранција Гаранцијског фонда (80% покрића ризика) и политика банака у погледу дугорочних пласмана се знатно мења. Приоритет у издавању гаранција имају дугорочни кредити, а у оквиру истих кредити са роком доспећа дужим од три године, као и пројекти који се финансирају из финансијских и робних кредитних линија (пословних банака, ЕАР итд). Треба напоменути да је предвиђено гарантовање кредита са максималном ефективном каматном стопом од

10%.

У анализи одобрених кредита од стране Фонда за развој Републике Србије по окрузима у периоду од 2002. до 2006. години може се запазити да учешће НРП у укупном кредитирању опада, док учешће развијених бележи пораст. Примера ради, учешће Пчињског округа у 2002. години било је 3,2%, да би 2005. године пало на 1,6%, док се учешће Града Београда повећало са 11,1% у 2002. години на 17,2% у 2006. години. С тога је јасно да последњих година политика Фонда за развој није била у функцији подстицања регионалног развоја.

Подаци о прегледу одобрених кредита Фонда за развој по регионима у периоду од 2002. до 2006. године, садржани су у табели 20. и то:

Табела 20.

Назив округа	2006.		2005.		2004.		2003.		2002.	
	износ	у %	изно	у %	износ	у %	износ	у %	изно	у %
Град	2.170,	17,1	1.32	13,	1.718,	14,7	1.295	13,7	714,	11,0
Северно-	398,2	3,1	62,3	0,6	232,9	2,0	182,4	1,9	178,	2,7
Средње-	266,9	2,1	186,	1,9	107,6	0,9	73,2	0,7	99,9	1,5
Северно-	126,0	1,0	171,	1,7	372,9	3,2	180,5	1,9	87,9	1,3
Јужно-	455,3	3,6	387,	3,9	389,3	3,3	246,8	2,6	172,	2,6
Западно-	252,3	2,0	111,	1,1	247,7	2,1	165,2	1,7	152,	2,3
Јужно-бачки	1.103,	8,7	543,	5,5	717,3	6,1	555,3	5,8	346,	5,3
Сремски	226,2	1,8	333,	3,4	249,0	2,1	343,7	3,6	155,	2,4
Мачвански	1.295,	10,2	438,	4,4	615,9	5,2	600,4	6,3	318,	4,9
Колубарски	447,9	3,5	168,	1,7	391,5	3,3	334,8	3,5	239,	3,7
Подунавски	156,6	1,2	163,	1,6	194,8	1,6	209,9	2,2	85,3	1,3
Браничевски	86,5	0,6	151,	1,5	238,8	2,0	237,7	2,5	174,	2,7
Шумадијски	1.092,	8,6	864,	8,8	530,6	4,5	538,8	3,7	269,	4,1
Поморавски	451,0	3,5	102,	1,0	366,0	3,1	220,6	2,3	212,	3,3
Борски	177,7	1,4	242,	2,4	126,6	1,0	173,0	1,8	304,	4,7
Зајечарски	166,3	1,3	231,	2,3	244,6	2,1	113,1	1,2	144,	2,2
Златиборски	1.088,	8,6	586,	5,9	1.009,	8,6	614,1	6,4	705,	10,9
Моравички	363,5	2,8	672,	6,8	554,6	4,7	480,2	5,0	210,	3,2
Рашки	560,9	4,4	763,	7,7	1.094,	9,3	844,5	8,9	421,	6,5
Расински	602,2	4,7	495,	5,0	662,2	5,6	534,4	5,6	200,	3,1
Нишавски	427,2	3,3	486,	4,9	626,2	5,3	454,1	4,8	431,	6,7
Топлички	176,0	1,3	473,	4,8	208,6	1,7	216,4	2,2	269,	4,1
Пиротски	19,0	0,1	29,0	0,3	128,2	1,1	222,6	2,3	171,	2,6
Јабланички	329,9	2,6	452,	4,6	377,5	3,2	405,7	4,2	167,	2,6
Пчињски	205,4	1,6	383,	3,9	226,8	1,9	395,9	4,1	203,	3,1
УКУПНО	12.64	100,	9.82	100	11.66	100,	9.459	100,	6.43	100,0

Извор: Фонд за развој. Напомена 1: Износ је дат у милионима динара. Напомена 2: Подаци за 2006. годину односе се закључно са 18. 10. 2006. године.

Законом о буџету Републике Србије за 2006. године предвиђено је да се 1 милијарда динара користи за подстицање регионалног развоја. Кредити ће се одобравати по каматној стопи од 1% на годишњем нивоу, са роком отплате до пет година и „грејс” периодом од једне године уз примену валутне клаузуле. Кредити за трајна обртна средства одобраваће се са роком отплате до три године и „грејс” периодом отплате од једне године. Максимална висина кредита која се може одобрити зависи од броја лица која се планирају запослити и то:

- 1) до 24 лица – до 15 милиона динара;
- 2) од 25 до 50 лица – до 25 милиона динара;
- 3) од 51 до 99 лица – до 35 милиона динара;
- 4) преко 100 лица – без ограничења.

Такође, из средстава НИП-а предвиђено је директно или индиректно финансирање и кредитирање пројеката који би били у функцији равномерног регионалног развоја.

Подаци о прегледу појединих позиција НИП-а које директно или индиректно утичу на равномернији регионални развој (период од 2006. до 2007. године), садржани су у табели 21. и то:

Табела 21.

Назив	Надлежно	Износ
Финансирање индустријских зона и паркова	МП	3.903,3
Кредити за подстицај запошљавања и оживљавања	МП	1.275,0
Микро кредити за запошљавање	МП	850,0
Start up кредити за почетнике	МП	595,0
Инкубатори за подстицање предузетништва	МП	255,0
Подршка развоју локалне комуналне инфраструктуре	МП	836,5
Гасификација	МКИ	4.174,8
Саобраћајнице националног значаја (Коридор 10 –	МКИ	21.250,0
Изградња и санација магистралних и регионалних путева	МКИ	7.397,9
Изградња и санација локалних путева	МКИ	7.239,1
Адаптација регионалног аеродрома Поникве	МКИ	124,5
Реконструкција Остружничког железничког моста	МКИ	212,5
Инвестиције у искоришћавање потенцијала Дунава	МТТУ	737,8
Инвестиције у инфраструктуру у туристичким центрима	МТТУ	1.747,2
Привлачење директних инвестиција – подстицај отварања	МФ	1.700,0
Локални водоводни објекти	МПШВ	3.453,5

Извор: Закон о изменама и допунама закона о буџету РС за 2006. годину

#### Циљеви

Основни циљ кредитне политике у области регионалног развоја је подстицање равномерног регионалног развоја кроз повољније кредитне услове од тржишних. С обзиром на инструменте и подручје деловања кредитне политике, као подциљеви могу се навести: развој инфраструктуре, оснивање нових предузећа и проширење постојећих капацитета у недовољно развијеним подручјима, подстицање извоза, подстицање запошљавања, издвајање већег износа средстава буџета за регионални развој, предвиђање средстава из приватизације за кредитирање развојних пројеката из неразвијених подручја и сл.

И у оквиру институција које спроводе ове програме, потребно је истаћи улогу Гаранцијског фонда, задржати постојећу улогу Фонда за развој Републике Србије уз издвајање посебног организационог дела који ће се бавити кредитирањем регионалних пројеката, као и стављање Агенције за осигурање и финансирање извоза Републике Србије у функцији равномернијег регионалног развоја.

#### Политике, мере и активности

Мере кредитне политике могуће је сублимирати на следећи начин:

- 1) финансирање и кредитирање инфраструктурних пројеката;
- 2) одобравање подстицајних кредита за оснивање нових предузећа, као и за побољшање опремљености и проширење капацитета постојећих;
- 3) подстицајни кредити за новозапослене, а такође и оних који су остали без посла, као последица транзиционог процеса;
- 4) кредити за подстицање извоза;
- 5) измене и допуне Закона о приватизацији у делу који се односи на намену средстава остварених у поступку приватизације (члан 61), предвиђајући процентуални износ средстава остварених од продаје капитала у поступку приватизације, која би се

усмеравала на подстицајно кредитирање профитабилних пројеката из неразвијених подручја;

6) веће усмеравање буџетских средстава и средстава из приватизације за кредитирање равномерног регионалног развоја;

7) повољније кредитирање оних привредних грана које могу постати пропульзивне гране у посматраном региону (у неким регионима то су пројекти из области пољопривреде, у неким је то област туризма или нека грана индустрије и сл.);

8) у оквиру Фонда за развој Републике Србије формирати посебну организациону јединицу која ће се бавити подстицајним кредитирањем развојних пројеката који долазе из НРП;

9) смањити накнаде које наплаћује Гаранцијски фонд за кредите из неразвијених региона.

Финансирање и кредитирање инфраструктурних пројеката, одобравање подстицајних средстава за оснивање нових предузећа, као и проширење већ постојећих капацитета, основне су мере за оживљавање неразвијених подручја. С обзиром да Фонд за развој Републике Србије има већ развијену методологију и потребну инфраструктуру за спровођење оваквих мера, потребно је у будућности ојачати његову улогу преко формирања посебне организационе јединице, која би се бавила питањима регионалног развоја. У циљу успешне реализације ових мера, потребно је да Фонд за развој Републике Србије оствари висок степен координације и заједничког деловања са МФ, Министарством привреде (у даљем тексту: МП), Министарством за капиталне инвестиције (у даљем тексту: МКИ), као и органима ЈС. Дobar сигнал у правцу подршке оваквих мера је издвајање средстава НИП за реализацију следећа два програма:

1) програм инвестирања у НРП ради равномерног регионалног развоја, којим се утврђују услови и начин реализације посебних средстава за финансирање развоја НРП, кроз изградњу комуналне инфраструктуре, изградњу нових и проширења постојећих индустријских објеката, отварање нових и проширење постојећих занатских радњи, а све у циљу повећања броја запослених. Наиме, за ову намену из средстава НИП издвојено је 1.275 милиона динара;

2) програм кредитне подршке за нови бизнис (start up), који подразумева одобравање кредита за покретање бизниса, са намером да се овим циљним групама омогући отпочињање самосталне делатности. За ову намену из средстава НИП издвојено је 595 мил. дин. Програм обухвата финансирање започињања бизниса, кроз кредитирање програма предузетника и правних лица. Кредити су наменски и служе за набавку основних средстава, куповину пословног простора и делом за обезбеђење трајних обртних средстава.

Поред мера које су назначене као основне за подстицање развоја НРП, као додатни мере могу се користити: (1) подстицајни кредити за новозапослене и лица која су остала без посла као последица транзиционих процеса, (2) подстицајно кредитирање аграрних подручја, као и (3) повољно кредитирање пројеката из оних привредних грана које за конкретно НРП представљају пропульзивне гране<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Као методолошка основа за остварење ових мера може се узети Програм кредитирања незапослених лица, лица проглашених технолошким вишком, као и иноватора кроз одобравање микро кредита за запошљавање. За ову намену издвојена су средства НИП у износу од 850 милиона динара.. Право на коришћење ових средстава имаће предузећа и предузетници на подручју Републике Србије, односно физичка лица регистрована као незапослена код



Постоји могућност да се на регионални развој утиче и преко одобравања краткорочних кредита извозницима-домаћим правним лицима и предузетницима од стране Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије<sup>40</sup>. У циљу подстицаја регионалног развоја потребно је да Агенција за осигурање и финансирање извоза Републике Србије извозне програме са неразвијених подручја кредитира под још повољнијим условима у односу на подстицаје који генерално важе на читавој територији.

У складу са позитивним искуствима других земаља, а у циљу бољег усмеравања средстава из приватизације (њихово првенствено коришћење за инвестиције, а не потрошњу), потребно је у складу са чланом 61. став 2. Закона о приватизацији, одредити намену средстава остварених у поступку приватизације у том смислу да се одређени проценат, односно, износ тих средстава преусмери на кредитирање профитабилних пројеката из НРП.

Гаранцијски фонд приликом одобравања гаранција наплаћује провизију што поскупљује укупан кредит. Подстицање регионалног развоја је могуће остварити преко снижења провизије за пројекте који долазе из НРП. Такође, могуће је утицати на регионални развој и преко повећања учешћа гаранције у укупној вредности кредита. На тај начин би и банке биле стимулисане да одобравају кредите предузећима и предузетницима из мање развијених подручја.

### 2.3. Државна помоћ

Стање и проблеми. Државна помоћ представља важан инструмент у функцији равномерног регионалног развоја. Према регулативи ЕУ, регионална државна помоћ представља један од дозвољених видова помоћи, а инструменти додељивања помоћи обухватају: субвенције и пореска ослобађања, власничке уделе, државне гаранције и зајмове под повољнијим условима од тржишних.

Подаци о процентуалном учешћу регионалне државне помоћи у БДП у земљама Централне и Источне Европе, у одмаклој фази процеса транзиције, садржани су у табели 22. и то:

Табела 22.

Држава	Година	Учешће регионалне државне помоћи у БДП-у (%)
Чешка	1997.	0.03
Естонија	1998.	0.2
Мађарска	1997.	0.2
Пољска	1998.	0.05
Словенија	1997.	0.07

Извор: Regional Development and Policy in the Transition Countries, John Bachtler, European Policies Research Centre, 1999.

НСЗ, запослени који су утврђени као вишак под условом да средства исплаћена на име отпремнине уложе у сопствени бизнис, као и иноватори.

<sup>40</sup> Агенција тренутно одобрава кредите у износу од 30.000-45.000 евра у динарској противвредности са роком отплате од 3-6 месеци, а изузетно до 12 месеци са каматном стопом од 3%, за извоз вредан преко 10 милиона евра, каматна стопа је 4% за извоз вредан 5-10 милиона евра и 5% за извоз вредан 1-5 милиона евра

У већини европских земаља регионална државна помоћ се додељује у оквиру секторски одређених буџета, уз узимање у обзир критеријума регионалне развијености приликом додељивања помоћи. У земљама Централне и Источне Европе регионална државна помоћ додељивана је: (а) општинама или регионалним развојним агенцијама, на основу регионалних развојних програма, (б) директно предузећима, углавном из сектора малих и средњих предузећа (МСП). Помоћ предузећима из сектора МСП пружана је следећим инструментима: давањем повољних кредита, субвенционисањем каматних стопа, издавањем гаранција и одобравањем пореских олакшица. Учешће укупне регионалне државне помоћи у овим земљама износило је између 0,03% и 0,2% БДП-а.

Августа 2005. године, основана је Управа за трезор, као орган управе у саставу Министарства финансија, у чијој су надлежности, између осталог и послови евидентирања и праћења државне помоћи, што је у складу са препоруком представника Европске комисије - Генерални директорат за конкуренцију. До сада је сачињен Извештај о попису врста и обима државне помоћи у Републици Србији за 2003. годину и 2004. годину, који је Влада усвојила 4. маја 2006. године. Извештај о додељеној државној помоћи у 2005. години је у статусу предлога и упућен је у прописану процедуру прибављања мишљења, пре достављања Влади на усвајање. Наведени извештај је у највећој могућој мери припремљен по методологији ЕУ у области извештавања. На податке за 2003. и 2004. годину, који су садржани у овом извештају, такође је примењена нова методологија, ради реалности у исказивању и упоредивости са подацима за 2005. годину. Овим се добија реалнији приказ, како укупно додељене државне помоћи, тако и по појединим категоријама и инструментима државне помоћи у све три извештајне године. Према овим подацима, учешће укупно додељене државне помоћи у БДП, по годинама, износи: 3,1% у 2003, 2,8% у 2004. и 1,5% у 2005. години. Очигледан је тренд смањења учешћа државне помоћи у БДП иако је ово учешће и даље знатно изнад просека ЕУ (0,5%).

С обзиром да у претходном периоду у Републици Србији није постојао законодавни и институционални оквир у домену регионалног развоја, регионална државна помоћ је реализована преко Фонда за развој Републике Србије, кредитима под повољнијим условима (нижа каматна стопа од референтне каматне стопе на банкарском тржишту). Износ додељене регионалне државне помоћи је једним делом био одређен Министарству привреде, годишњим Законом о буџету, а другим делом је обезбеђен из средстава Фонда за развој Републике Србије. Активности Фонда за развој Републике Србије у домену регионалног развоја обухватају: кредитирање оснивања, почетка пословања и развоја малих и средњих предузећа и самосталних радњи на недовољно развијеним и девастираним подручјима и у национално мешовитим срединама, посебно на југу Србије. За подстицање развоја најнеразвијенијих општина, предвиђено је одобравање кредита по још нижим каматним стопама, као и веће учешће средстава Фонда за развој Републике Србије у финансирању инвестиција. Поред Фонда за развој Републике Србије, државна финансијска и техничка помоћ за равномерни регионални развој пласирана је и путем Гаранцијског фонда, Националне службе за запошљавање и Агенције за развој МСП и предузетништва. Од средине 2006. године, регионалне подстицаје даје и Агенција за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА), у виду посебних стимуланса за инвестиције у општине са високом стопом незапослености.

Поред средстава из буџета Републике Србије и буџета локалних власти, значајан извор регионалне помоћи представљале су донације међународних институција и држава донатора. Србија је од почетка процеса транзиције, тј. у периоду од 2000. до 2005. године примила више од 3,5 милијарди евра међународне помоћи. Ова помоћ је у значајној мери утицала на смањење регионалних разлика, било да је реч о хуманитарној или техничко – развојној помоћи. У наредном периоду, најважнији извор међународне помоћи за регионални развој представљаће фондови ЕУ. У фази приступања ЕУ, Република Србија ће моћи да користи нови Инструмент за предприсупну помоћ (IPA), којим ће се од 2007. године садашњи предприсупни фондови (PHARE, ISPA, SAPARD) и CARDS спојити у јединствени инструмент помоћи. Једна од области на коју ће се примењивати IPA фондови је и регионални развој, при чему је ова компонента доступна искључиво земљама са статусом кандидата за пријем у ЕУ. У складу са тим, брзо стицање овог статуса омогућило би Републици Србији значајна средства за подстицање регионалног развоја. На основу искустава земаља Централне и Источне Европе, постоји изражен проблем мале апсорпције доступних ЕУ фондова, пре свега, услед слабог институционалног капацитета надлежних министарстава и регионалних развојних агенција. Поред тога, Република Србија још увек нема изграђен институционални и законодавни оквир у домену контроле државне помоћи, што је један од захтева за приступање Републике Србије ЕУ.

#### Циљеви

Координираном и планском употребом средстава државне помоћи потребно је остварити динамичан и равномеран регионални развој у наредном периоду. Коришћењем средстава државне помоћи потребно је остварити следећа два циља: (а) смањење регионалних разлика, са тежњом уједначавања степена развијености (б) оптималну алокацију ових средстава, уз поштовање принципа ефикасности. У складу са тим, регионалну државну помоћ потребно је усмеравати уз уважавање начела тржишне привреде и одрживог развоја региона, у циљу превазилажења природних и смањивања социјалних и економских регионалних диспаритета.

У домену међународне помоћи која ће бити усмерена у регионални развој, потребно је остварити следеће циљеве:

1) ојачати институционалне капацитете за ефикасно коришћење регионалне компоненте IPA фондова,

2) извршити постепено усклађивање процедура и критеријума за додељивање регионалне државне помоћи са правилима ЕУ у овој области. Овакав приступ ће бити знатно ефикаснији, јер Србија, како у предприсупној фази, тако и по приступању ЕУ, неће морати да мења процедуре и критеријуме за коришћење средстава ЕУ, пре свега, Европског регионалног развојног фонда (ERDF) и Кохезионог фонда, осим у случајевима када се то покаже као неопходно.

У наредном периоду, додела и коришћење средстава регионалне државне помоћи биће регулисани у складу са правилима ЕУ о контроли државне помоћи. У складу с тим, неопходна је изградња институционалног и законодавног оквира за контролу државне помоћи, као један од приоритетних циљева.

#### Политике, мере и активности

Средства републичког буџета, буџета локалних власти и средства добијена из

међународне помоћи, биће координирано усмеравана у програме регионалног развоја. Висина и врсте подстицаја за регионални развој биће утврђена у оквиру буџетског меморандума, а на предлог министарстава привреде и финансија. У случају да је пројекат финансиран и од стране међународних институција или држава, надлежно министарство или Влада ће координирати финансирање из различитих финансијских извора. Прикупљање и расподела средстава у циљу спровођења регионалне политике вршиће се преко Фонда за развој, у сарадњи са одговарајућим органом, односно организацијом надлежном за регионални развој. Подстицаји ће се додељивати преко јавних тендера на основу програма регионалног развоја или заједничких програма развоја. Средства чији је циљ постизање равномерног регионалног развоја потребно је усмерити у програме и пројекте у следећим областима: подстицање запошљавања, развој привредне инфраструктуре (енергија, телекомуникације, транспорт), развој социјалне инфраструктуре (здравство и образовање), привредни развој (индустријске зоне, пословни паркови, бизнис инкубатори, иновациони центри, информациони и саветодавни центри), заштита животне средине и развој туризма. Такође ова стратегија предвиђа подршку равномерном распоређивању средстава за подстицај развоју села увођењем LFA (Less Favorite Areas) критеријума.

Упоредо са изградњом регионалних развојних институција, потребно је и даље, преко Фонда, усмеравати средства у неразвијена подручја, под посебно повољним условима. Поред Фонда за развој, потребно је наставити са усмеравањем средстава у институције које индиректно помажу регионални развој, пре свега Национална служба за запошљавање, Гаранцијски фонд и Агенција за развој МСП и предузетништва. У складу с тим, потребно је јачати институционалне капацитете Националне службе за запошљавање и усмерити већи износ средстава за активне мере запошљавања у неразвијеним подручјима. Јачање капацитета регионалних агенција за развој МСП и предузетништва допринело би ширењу информација о могућностима кредитирања, новим технологијама, могућностима образовања, извоза производа и сл.

У циљу повећања институционалних капацитета на неразвијеним подручјима потребно је пружити различите облике техничке помоћи. Један од важних сегмената је техничка помоћ у реализацији пројеката сарадње приватног и јавног партнерства на локалном и регионалном нивоу. Поред тога, финансијска и техничка помоћ је неопходна у циљу израде регионалних развојних планова, као и формирања бизнис инкубатора у сарадњи са локалним властима.

У наредном периоду, средства међународних донатора потребно је у већој мери усмерити у неразвијена подручја. Од посебног значаја је коришћење донаторских средстава за одобравање микрокредита, преко банака и некомерцијалних институција, предузећима у неразвијеним подручјима.

Имајући у виду да су земље Централне и Источне Европе имале релативно низак проценат реализације укупно одобрене помоћи ЕУ, неопходно је повећати институционалне капацитете надлежних министарстава и регионалних развојних агенција за коришћење IPA фондова. Тиме ће бити омогућено да Република Србија када стекне статус земље кандидата, има довољан апсорбциони капацитет за коришћење регионалне компоненте ИПА фондова.

#### 2.4. Политика запошљавања

## Идентификовани проблеми на регионалном нивоу

Тржиште рада у Републици Србији карактеришу изражене разлике које се исказују нарочито кроз неповољније стање у руралним у односу на градска подручја, у јужним у односу на северне делове земље, концентрацији значајних ресурса у универзитетским градским центрима.

Већина подручја је суочена са значајнијим демографским и социјалним проблемима попут високог учешћа старијих особа, високог нивоа прикривене незапослености нарочито у подручјима у којима је висок економски развој базиран на машинској и текстилној индустрији, високог учешћа немобилне пољопривредне популације.

У погледу перспектива запошљавања и капацитета тржишта рада, Република Србија се може разврстати у три групе:

- 1) регије које карактерише релативно повољна ситуација у погледу тржишта рада и могућности запошљавања;
- 2) регије са средњим степеном ризика, и
- 3) регије са високим степеном ризика.

Класификација Републике Србије на три регије представља основ за развој и имплементацију опште и диференциране политике запошљавања прилагођене специфичностима тих регија. Различите потребе резултирале су давањем пореских олакшица привредним друштвима која инвестирају одређени ниво средстава у ове регије и запосле најмање пет радника. Подручја попут Бора, Мајданпека и Крагујевца су означена као подручја од посебног државног значаја и предмет су посебних мера политике запошљавања. У оквиру НСЗ и Фонда за развој, кроз регионалне програме, подстицано је запошљавање и отварање радних места на принципу регионалних разлика.

Смањење разлика и успостављање равнотеже између економских, социјалних, културних и просторних могућности развоја, једна је од стратешких оријентација Републике Србије.

Циљеви, политике и институционална решења за превазилажење неравноменог регионалног развоја из области запошљавања

Регионалне неједнакости су веома изражене у Републици Србији у многим димензијама, укључујући и стање на тржишту рада. Општа стратешка одређења за превазилажење регионалних диспаритета су:

- 1) развијање свеобухватног концепта регионалне политике који би обухватио и све постојеће инструменте финансијске подршке бизнису и тржишту рада;
- 2) израду посебних регионалних стратегија развоја и стратегија запошљавања у кооперацији свих релевантних локалних актера, као и активирање социјалних партнера у области запошљавања, образовања и развоја на регионалном нивоу;
- 3) наставак процеса развоја локалне самоуправе који подразумева проширење делокруга и одговорности тела локалне власти. Сагледавање и брига о локалним потребама и развој стратегије локалног економског развоја;
- 4) усавршавање системских мера ради побољшања могућности за покретање посла и запошљавање;
- 5) развој инфраструктуре која обезбеђује услове за уравнотежен регионални развој;
- 6) развој конкретних програма који би привукли стране и домаће инвестиције;

7) експанзија активних мера политике тржишта рада, са посебном пажњом и додатним средствима усмереним према мање развијеним регионима;

8) усмеравање међународне развојне кредитне подршке и донаторских пилот пројеката према посебно погођеним регионима.

#### Циљеви:

1) повећање привредне активности и запошљавање засновано на бржем развоју МСПП (субвенције за нова запошљавања, повољни кредити за отварање нових радних места, одобравање средстава за стучно оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију);

2) повећање стопе запослености младих и жена;

3) повећање запослености угрожених и маргиналних група (инвалиди, Роми и избегла и расељена лица) путем реализације посебних програма намењених овим групама;

4) смањење високе стопе незапослености, отварање нових радних места и јачање институција тржишта рада;

5) смањење и превенција дугорочне незапослености у укупној, предузимањем мера и активности на јачању сарадње између НСЗ и послодаваца како би се утврдили број и структура слободних радних места и укључивање дугорочно незапослених у програме за активно тражење посла;

6) јачање активних мера запошљавања које подразумевају подстицање предузетништва, samozapošljavanje путем започињања сопственог бизниса, субвенције за запошљавање одређених категорија незапослених у висини доприноса за обавезно социјално осигурање које плаћа послодавац, додатно образовање и обуку, обуку за активно тражење посла у клубовима, подршку пословних центара у samozapošljavanju, запошљавање на јавним радовима;

7) веће улагање у развој људског капитала (образовање) и доживотног учења;

8) веће учешће флексибилних облика рада (рад са непуним радним временом, рад на одређено време, привремени послови, рад за више послодаваца, и сл.) у укупном запошљавању;

9) увођење нових флексибилних облика рада (институционализовање организација за привремено запошљавање);

10) смањење неформалног рада;

11) развој недовољно развијених региона;

12) подршка активном старењу;

13) унапређење социјалног дијалога.

#### Политика, инструменти и мере

1) укључивање незапослених лица која се налазе на евиденцији НСЗ у програме активне политике запошљавања, програме додатног образовања и обука;

2) утврђивање подстицаја за запошљавање младих;

3) обезбеђивање дугорочно незапосленим младим лицима корићење више врста услуга укључивањем у мере активне политике запошљавања преко НСЗ;

4) стварање услова за повратак и запошљавање наших грађана који су на раду у иностранству а посебно младих;

5) подстицање запошљавања лица са инвалидитетом;

6) прилагођавање система образовања потребама тржишне економије и посебно програмима МСПП;

7) олакшање приступа МСПП јефтинијем капиталу путем посебних кредитних линија, нарочито мање развијеним регионима, развој система за микрокредитирање и олакшање приступа МСПП новим тржиштима;

8) ширење праксе флексибилних облика запошљавања погодних за старије, посебно за жене;

9) повећање броја старијих лица укључених у програме активне политике запошљавања;

10) побољшавање положаја и подстицање запошљавања жена на тржишту рада;

11) стимулисање незапослених и социјално угрожених лица да активно траже посао;

12) унапређење односа и сарадње између НСЗ и центра за социјални рад;

13) укључивање незапослених у програме активног тражења посла, у програме додатног образовања и обуке, у програме samozapošljavanja и новог запошљавања;

14) организовање јавних радова;

15) јачање контролне функције институција на тржишту рада везане за примену законских прописа из области радних односа (инспекцијски надзор);

16) развој стандарда учења и образовања одраслих и сертификације стечених знања;

17) унапређивање социјалног дијалога на свим нивоима;

18) подстицање и развој страних улагања;

19) подстицање развоја туризма са становишта могућности запошљавања.

Институционална решења

1) оснивање регионалних фондова за развој;

2) могућност оснивања одговарајућих институција за start up на регионалном нивоу/ локалном нивоу;

3) јачање локалних институција (формирање центара за образовање одраслих и др) и њихових капацитета;

4) даљи развој локалних савета и њихово учешће у стварању услова за нова запошљавања;

5) оснивање сектора за пословне промене у општинама.

## 2.5. Политика економских односа са иностранством

Основни приоритети политике економских односа са иностранством су<sup>41</sup>: повећање вредности страних директних инвестиција; пораст извоза; либерализација спољнотрговинског режима; и припреме за приступање Светској трговинској организацији (у даљем тексту: СТО) и за придруживање ЕУ. Остваривање ових циљева подразумева, поред политичке и макроекономске стабилности и ефикасног функционисања свих институција државе, и интензивну сарадњу домаћих и иностраних привредних субјеката. Регионални аспект политике економских односа са иностранством се, пре свега, односи на две компоненте:

1) прекограничну и међурегионалну сарадњу и

---

<sup>41</sup> Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину са пројекцијама за 2008. и 2009. годину

2) подстицање развоја слободних зона.

Државне границе често пресецају територијалне заједнице у економском, друштвеном и културном погледу. Такве територијалне заједнице (општине, градови и окрузи), често се суочавају са сличним развојним проблемима и изазовима, а могле би заједничким деловањем, далеко боље да искористе своје економске потенцијале. У том случају, државна граница се јавља као препрека територијалном управљању, и економском и културном развоју. Због тога, држава треба да подстиче сарадњу граничних подручја са суседним, прекограничним регионима у решавању заједничких развојних потреба. Позитивна кретања у макро окружењу, која су од значаја за интензивирање економске сарадње су, пре свега, наставак процеса ширења заједничког тржишта и стварање зоне слободне трговине, као и побољшање инвестиционе и пословне климе у ЈИЕ. Економском повезивању у региону допринеће и Европска повеља о малим предузећима, на основу које, земље Западног Балкана остварују блиску међусобну сарадњу, као и сарадњу са Европском комисијом, са циљем остваривања пуног потенцијала наших малих предузећа. Република Србија је у средишту регије зоне слободне трговине која ће бити формирана, и која обезбеђује приступ тржишту од 30 милиона људи. Такође, Република Србија је и једина земља у региону која има са Руском Федерацијом потписан Споразум о слободној трговини, а самим тим и приступ тржишту од 150 милиона људи.

У Републици Србији могу се издвојити три типа граничних подручја, са посебним карактеристикама и развојним потребама:

- 1) граница са Мађарском, тј. граница са ЕУ;
- 2) граница са Румунијом и Бугарском, је граница са ЕУ, од 1. јануара 2007. године;
- 3) граница са бившим југословенским републикама (Хрватска, Македонија, Босна и Херцеговина, Црна Гора);
- 4) административна граница са АП Косово и Метохија.

Програми прекограничне сарадње са земљама чланицама ЕУ (Мађарска, Румунија и Бугарска) су од посебног значаја, јер они нарочито могу допринети приближавању и упознавању са процедурама и постулатима ЕУ. Сарадња са бившим југословенским републикама може, пре свега, бити усмерена на подстицање политичке, економске и друштвене стабилности у региону, обнављање покиданих и успостављање нових економских веза, као и на сарадњу у конципирању и развоју политика, на путу приступања ЕУ.

ЕУ финансијским програмима подржава прекограничну сарадњу институција из пограничних региона са суседима. У периоду од 2004. до 2006. године ови програми су се називали Суседски програми а у наредном буџетском периоду од 2007. до 2013. године ова сарадња ће бити финансирана преко друге компоненте инструмента ИПА - прекогранична и регионална сарадња (IPA-CBC). Република Србија је у периоду од 2004. до 2007. године учествовала у пет Суседских програма (програм са Мађарском, Румунијом, Бугарском, Јадрански програм и програм CADSES).<sup>42</sup>

Прекогранична и регионална сарадња се остварује на различите начине: сарадњом између регионалних развојних центара и невладиних организација,

---

<sup>42</sup> Као резултат до сада објављених конкурса у оквиру ових програма, у току је спровођење 40 пројеката из програма са Мађарском, Румунијом и програма CADSES. Ове програме у Републици Србији спроводи Министарство за економске односе са иностранством у име Европске агенције за реконструкцију која је уговорна страна.



контактима и заједничким пројектима експертских организација, братимљењем градова и општина Републике Србије са другим градовима у региону, као и сарадњом привредних субјеката.

Други аспект политике регионалног развоја, који је повезан са политиком економских односа са иностранством, јесу слободне зоне, које могу послужити, између осталог, и као мера подстицања регионалног развоја привреде. На основу претходне регулативе о слободним зонама, на територији Републике Србије основано је 14 слободних зона, од којих се већина бавила складиштењем робе за домаће тржиште. Након усвајања Закона о слободним зонама (2006. година) постојеће слободне зоне су дужне да се усагласе са одредбама новог закона и да добију нове сагласности<sup>43</sup> од Владе.

Влада је донела и Уредбу о критеријумима за одређивање подручја слободних зона, према којој је одређивање подручја зоне економски оправдано, уколико су задовољени следећи услови:

1) да се на том подручју налази ваздухопловно или речно пристаниште, или да је то подручје повезано са магистралним путевима укљученим у мрежу европских путева, или да је то подручје за које су, у оквиру НИП за период од 2006. до 2011. године, прихваћени пројекти који подстичу привредни развој;

2) да је планирани обим инвестиционих улагања већи од 3 милиона евра, од чега најмање 50% треба да буде страном улагање;

3) да привредна делатност у зони има позитивни ефекат на платни биланс Републике Србије;

4) да минимално предвиђено запошљавање у зони, у прве две године, не буде мање од 100 лица;

5) да планирана набавка средстава за производњу укључује нову опрему, којом се врши трансфер савремених технологија и смањују трошкови пословања.

Атрактивност пословања у слободним зонама потиче од повлашћеног царинског третмана, одговарајућих пореских ослобађања, као и поједностављене административне процедуре. Царинске и пореске олакшице огледају се у следећем: на увоз робе која је намењена обављању делатности и изградњи објеката у слободној зони примењује се нулта царинска стопа и не плаћају се друге царинске дажбине, укључујући и порез на додату вредност. ПДВ се не плаћа како на унос добара у зону (са изузетком добара за крајњу потрошњу у зони), као и на пружање превозних и других услуга корисницима зоне које су непосредно повезане са уносом добара у зону. Корисник слободне зоне ужива и уобичајене пореске олакшице и у односу на порез на добит, порезе на имовину, као и на порез на доходак грађана, у складу са законима који третирају ове пореске облике. Уколико се роба из зоне ставља у промет на територији Републике, она подлеже обавези плаћања свих пореских и царинских дажбина. Одлуку о отварању слободне зоне доноси Влада, преко МФ, а на основу елабората о економској оправданости формирања зоне. Критеријуми на основу којих се процењује економска оправданост оснивања зоне између осталог су: (а) да се подручје зоне налази на НРП Републике Србије и (б) да обављање привредних активности у зони позитивно утиче на развој привредних субјеката који послују ван зоне. На овај начин, дакле, настоји се подстаћи привредна активност на НРП, што је још један инструмент преко ког

<sup>43</sup> За сада сагласност за рад имају слободне зоне у Пироту, Суботици и Зрењанину.

фискална политика може да утиче на регионално уједначавање развоја у Републици Србији.

Осим тога, нови закон потенцира и активно учешће органа ЛС, као могућег оснивача зоне и такође, пружа могућност да ЛС даје додатне подстицајне мере за пословање у оквиру слободне зоне. Привредна активност у слободним зонама је од великог утицаја на целокупни економски развој, а нарочито на развој региона у коме се налази слободна зона. У том смислу се, код оснивања зоне, обавезно тражи мишљење органа ЛС о оправданости оснивања зоне, а уколико орган ЛС усвоји мере за подстицај развоја зоне, потенцијални оснивач зоне је у обавези да Влади поднесе, уз захтев за оснивање, и одлуку органа ЛС о подстицајним мерама.

Оснивање зона треба да се базира на реалним могућностима, а не само на „жељи” органа ЛС или регионалних органа да на својој територији поседују зону слободне трговине. Управо због таквог приступа велики број слободних зона није никада заживео, а иницијално улагање остаје неискоришћено.

#### Циљеви

Циљеви политике регионалног развоја, у области економских односа са иностранством, су следећи:

- 1) јачање постојећих структура за управљање програмима прекограничне сарадње ЕУ у МЕИО, као саставног дела регионалног развоја;
- 2) економски и друштвени развој на бази међурегионалне, прекограничне сарадње, интеграција тржишта и повећање кохерентности међу локалним заједницама;
- 3) подстицање оснивања и развоја слободних зона, као мере за регионални развој привреде.

#### Политике, мере и активности

Неопходне активности за остваривање ових циљева су следеће:

- 1) ратификација Мадридске конвенције о прекограничној сарадњи СЕ;
- 2) наставак сарадње са релевантним партнерима (представници централне власти, локалне самоуправе, привредне коморе и консултантских фирми) кроз консултативни процес дефинисања државних, регионалних и локалних приоритета за формулисање програма прекограничне и регионалне сарадње;
- 3) наставак рада на Оперативним програмима за финансијски инструмент IPA за програме прекограничне сарадње ЕУ који су у току и израда Оперативних програма за нове програме прекограничне сарадње;
- 4) спровођење пројеката финансираних из текућих и будућих програма прекограничне сарадње ЕУ;
- 5) креирање стимулативних мера за развој слободних зона у НРП.

Имајући у виду дефинисане циљеве и неопходне активности прекограничне и међурегионалне сарадње, свака општина у Републици Србији са међународном границом (има их 46 без АП Косово и Метохија), са земљом чланицом ЕУ или земљом изван ЕУ, мора у свој регионални развојни програм, који би се радио на основу стратегије регионалног развоја, да укључи и поглавља о прекограничним програмима сарадње. Ти програми могу обухватити следеће активности:

- 1) развијање предузетништва и малих и средњих предузећа (МСПП): помоћ у разради прекограничних мрежа за привредну сарадњу између МСП;

2) сарадња у туризму: заједничка промоција, маркетиншке студије, заједнички планови резервација;

3) промоција урбаног и руралног развоја: анализа прекограничних подручја, планирање и заштита прекограничних подручја (паркови природе, индустријска подручја, шуме), заједничка разрада и управљање природним ресурсима и инфраструктуром како би се спречиле природне катастрофе и сл.;

4) стварање интегрисаног тржишта рада и развој заједничких иницијатива при запошљавању: развијање прекограничних партнерстава између агенција за запошљавање тих земаља те пружање информација радницима, сарадња у струковној обуци, узајамно признавање диплома, увођење услуга запошљавања за суседна подручја;

5) сарадња на подручју истраживања, технолошког развоја, едукације, културе, комуникација, здравства и цивилне заштите: разрада и коришћење заједничких ресурса на том подручју, како би се побољшала конкурентност прекограничне регије, организација културних манифестација;

6) заштита животне средине и улагање у обновљиве изворе енергије: спречавање, контрола и рехабилитација угрожене животне средине, подстицање рационалног коришћења енергије, рециклирање отпадака, изградња заједничких уређаја за збрињавање отпадних вода и заједничко коришћење инфраструктуре, коришћење алтернативних извора енергије, итд;

7) развој инфраструктуре од прекограничне важности: отклањање препрека у јавном превозу, осигурање приступа интегрисаним (заједничким) транспортним мрежама или групама, пружање прекограничних могућности у телекомуникацијама, заједнички погони за снабдевање енергијом и водом;

8) сарадња између грађана и институција: учење језика, стварање фондова са ограниченим ресурсима (микро пројекти) како би се имплементирали мањи пројекти за грађане;

9) техничка подршка: студије изводљивости током припреме већих прекограничних стратегија, пројеката, те током увођења заједничких структура управљања;

10) заједничка борба против прекограничног криминала и тероризма;

11) заштита права мањина и промоција и развој људских и грађанских права и вредности цивилног друштва;

12) усвајање и примена стандарда (ISO, EC, HACCP).

Што се тиче развоја слободних зона, стимулативне мере које ЛС може да понуди, могу укључивати:

1) ослобађање корисника зоне од плаћања накнада за уређење градског грађевинског земљишта;

2) ослобађање накнада општинске управе (накнада за добијање грађевинске и урбанистичке дозволе, комуналних такси и сл.);

3) бесплатно прикључење на мрежу код јавно-комуналних предузећа;

4) ослобађање од свих дажбина у одређеном периоду експлоатације објекта;

5) подстицај за квалитетније инфраструктурно опремање зоне (електрична енергија, вода и канализација, телекомуникациони каблови, интерни железнички колосеци, производни и складишни објекти и др-).

Поред овога, познато је да корисници слободних зона имају и додатне царинске

и пореске олакшице, које су дефинисане одговарајућим законима<sup>44</sup>. Пре свега, на увезену опрему, машине и грађевински материјал, не плаћа се царина и порез на додату вредност. Такође, увоз репроматеријала за производњу намењену извозу, ослобођен је плаћања царине, док се за производе који се пласирају на домаће тржиште плаћа царина само на инокомпоненту. Унос свих добара у слободну зону ослобођење је плаћања пореза на додату вредност, осим оних за крајњу потрошњу, као и пружање превозних и других услуга корисницима зоне, које су непосредно повезане са уносом добара у зону. Слободна зона, тј. привредно друштво које управља зоном може, такође, да прописује извесне стимулативне мере, као што је на пример, умањење закупнина земљишта и простора, уколико корисници зоне остваре одговарајући годишњи промет, или уколико упосле одговарајући број радника.

## 2.6. Инвестициона политика

Текућа инвестициона активност, у односу на развојне потребе, је на ниском нивоу. У периоду 1991-2000. године инвестиције у основна средства у Републици Србији су опадале по просечној годишњој стопи од -13,0%, а у периоду од 2001. до 2003. године по стопи од -0,6%. Просечна годишња стопа опадања инвестиција у периоду од 1991. до 2003. године била је -10,4%. Висок пад инвестиционе активности указује на техничко–технолошку застарелост производних капацитета. У структури укупних инвестиција дошло је до знатног повећања учешћа инвестиција приватног сектора са 20,3% у 2000. години, односно 26,5% у 2003. години на 45,5% у 2004. години, што је последица процеса приватизације и већег обухвата приватног сектора. У периоду од 2004. до 2005. године дошло је до реалног пораста инвестиционе активности. Повећање инвестиција у привредну инфраструктуру и нове технологије и опрему, основна су претпоставка за постизање виших стопа раста БДП, повећање конкурентности и раст извоза.

Процењује се да учешће инвестиција у основна средства у БДП, у 2005. години износи око 17%, што је испод нивоа нових чланица ЕУ и земаља у окружењу (Бугарска 23,8%, Румунија 23,1%, и Хрватска 29,3%). За превазилажење технолошког заостајања и динамичног привредног развоја потребне су инвестиције од око 25% од БДП.

Посматрајући регионални аспект инвестиција, наглашена је поларизација између Града Београда и осталог дела Републике Србије. Инвестиције по становнику у 2004. години у Београду су 2,1 пута веће у односу на просек Републике Србије. Виши ниво инвестиција по становнику од просека реализован је у Јужно-бачком округу (за 2,7%) и Нишавском округу (за 0,8%). Низак ниво (испод 20% у односу на просек) остварен је у Сремском, Топличком и Јабланичком округу. Висок ниво инвестиција *per capita* (изнад 140%) присутан је у општинама: Врачар, Лазаревац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Савски Венац, Стари град, Житиште, Апатин, Нови Сад, Параћин, Кладово, Косјерић и Град Ниш. Најнижи ниво (испод 3% у односу на просек) забележен је у Сремским Карловцима, Богатићу, Крупњу, Малом Црнићу, Книћу, Рачи, Рековцу, Бољевцу, Прибоју, Тићевцу, Мерошини, Ражњу, Сврљигу, Бабушници, Житорађи, Бојнику, Црној Трави, Босилеграду, Владичином Хану и Трговишту. Упоредјујући учешће инвестиција по окрузима у укупним инвестицијама Републике Србије запажа се

<sup>44</sup> Царински закон и Закон о порезу на додату вредност.

тенденција раста учешћа Града Београда (са 37,1% у 2001. години на 45,1% у 2004. години). Јужно-бачки округ учествује 8,1%, Нишавски округ 5,1%, док су остала подручја партиципирала са 24,8%.

Подаци о инвестицијама по окрузима, садржани су у табели 23. и то:

Табела 23.

	Учешће у Републици Србији, у %				Индекси нивоа-по становнику
	2001	2002	2003	2004	2004
Република Србија	100	100	100	100	100
Нераспоређено	11.2	18.9	15.7	16.9	
Град Београд	37.1	38.4	43.2	45.1	214.4
Северно-бачки округ	1.7	1.7	1.4	1.2	44.7
Средње-банатски округ	1.7	1.2	1.6	1.2	42.6
Северно-банатски округ	1.7	1.2	2.0	0.9	41.5
Јужно-банатски округ	2.6	2.7	2.5	2.0	46.7
Западно-бачки округ	2.6	2.1	1.3	2.3	80.9
Јужно-бачки округ	10.1	10.3	9.3	8.1	102.7
Сремски округ	1.6	1.4	1.3	0.7	14.8
Мачвански округ	1.0	0.7	1.3	1.6	36.3
Колубарски округ	4.3	4.2	2.1	1.1	43.7
Полунавски округ	1.1	0.7	1.1	0.6	22.2
Браничевски округ	4.1	1.9	1.9	1.0	37.0
Шумалијски округ	3.1	1.0	1.7	1.4	34.8
Поморавски округ	1.2	0.7	0.4	1.8	59.1
Борски округ	0.7	0.5	0.4	0.7	35.6
Зајечарски округ	0.7	0.6	0.5	0.4	23.8
Златиборски округ	1.2	1.5	2.2	2.0	46.9
Моравички округ	1.7	1.2	1.1	0.9	29.3
Рашки округ	1.6	1.0	1.0	1.1	27.2
Расински округ	1.4	1.0	1.0	0.9	25.0
Нишавски округ	4.0	3.9	4.5	5.1	100.8
Топлички округ	0.2	0.2	0.2	0.2	18.2
Пиротски округ	0.5	0.6	0.7	0.6	45.4
Јабланички округ	0.8	1.0	0.6	0.6	18.1
Пчињски округ	2.0	1.3	1.0	1.6	54.3

Извор: РЗС и РЗР Напомена: Инвестиције обухватају друштвену, задружну, мешовиту и државну

својину. Нераспоређене инвестиције се не могу разврстати по појединим општинама (далеководи, пруге, ТТ линије, аутопутеви)

Стабилан привредни, финансијски и политички систем (макроекономска стабилност), као и обезбеђена правна сигурност имовине и улога, битни су предуслови за стварање повољног амбијента за инвестирање. Порески систем обезбеђује значајне олакшице инвеститорима, чиме је сврстан међу најподстицајније фискалне системе у земљама у транзицији. Концепт приватизације је тржишно и инвестиционо оријентисан и омогућава прилив страног капитала кроз директне инвестиције у предузећа. Основане су СИЕРА и Агенција за развој МСП, које доприносе оживљавању инвестиционе активности. Током периода од 2001. до 2005. године једним делом је заокружен институционални оквир, који се односи на инвестиције, доношењем Закона о планирању и изградњи, Закона о концесијама, Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар, Закона о финансијском лизингу, Закона о гаранцијском фонду, усвајањем Акционог плана за отклањање административних препрека за страна

улагања. Законом о привредним друштвима уређено је оснивање привредних друштава и предузетника, управљање друштвима, права и обавезе оснивача, ортака, чланова и акционара, повезивање и реорганизација привредних друштава. Почетком марта 2006. године Влада је усвојила Стратегију подстицања и развоја страних улагања. Након усвајања Стратегије донети су закони који регулишу области значајне за стране улагаче, као што су Закон о девизном пословању, Закон о слободним зонама, Закон о финансирању ЈС, Закон о арбитражи, Закон о инвестиционим фондовима, измене и допуне Закона о планирању и изградњи и сет закона који се односе на заштиту права интелектуалне својине. Утврђен је предлог новог Закона о страним улагањима, којим ће између осталог бити уведен принцип „јединственог шалтера”, што ће обезбедити ефикаснију реализацију улагања.

Циљеви инвестиционе политике су:

- 1) обезбеђење трајно одрживог привредног развоја;
- 2) повећање запослености;
- 3) повећање извоза;
- 4) равномеран регионални развој;
- 5) ефикасније коришћење постојећих ресурса.

Један од циљева инвестиционе политике је и постепено смањивање регионалних разлика, пре свега рационалним и потпунијим коришћењем фактора развоја појединих подручја на основу тржишних критеријума и вођењем адекватне подстицајне политике. Кључна претпоставка повећања производње и извоза су инвестиције у осавремењивање опреме и производних процеса. Додатне инвестиције у људски капитал (знање, образовање, специјализација и др.), истраживање и развој обезбедиће високе стопе раста БДП-а, али и повећање конкурентности Републике Србије. Страним директним инвестицијама се, поред капитала, у земљу уносе и савремена технологија и менаџмент, обезбеђују извозна тржишта и активирају процеси који унапређују пословање домаћих предузећа.

Крајем јуна 2006. године донета је Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција (примена три године), којом се подстичу (средствима из буџета Републике Србије) инвестиције које имају повољан утицај на отварање нових радних места, трансфер нових знања и технологија, као и на уједначавање територијалног развоја Републике Србије. Укупна средства која могу бити додељена, одређују се према новим радним местима, вреднујући пројекте по критеријумима из Уредбе (од 2.000 до 10.000 евра по сваком радном месту.)

Мере и активности инвестиционе политике, у циљу равномернијег регионалног развоја односе се на:

- 1) програмско усмеравање развојних подстицаја у циљу реализације РРП и пројеката;
- 2) суфинансирање равномерног регионалног развоја средствима буџета Републике Србије, буџета ЈС и других извора;
- 3) подстицаје од важности за равномерни регионални развој који се додељују у складу са правилима додељивања државне помоћи и регулативама о финансирању ЈС за: предузетничка улагања, текуће пословање привредних субјеката, реструктурирање привреде; оспособљавање кадрова за имплементацију регионалне политике, припрему опреме и уређаја, који непосредно служе заштити животне средине, коришћење обновљивих извора енергије;

4) подстицаје који се додељују у облику субвенција, повољних позајмица, гаранција, пореских олакшица, а који су дефинисани пореском регулативом, капиталних улагања, додељивања статуса подручја са посебним развојним проблемима.

Инвестициони подстицајни механизми регулисани су посебним политикама, као што су: фискална, кредитна, политика економских односа са иностранством, политика страних улагања, политика развоја предузетништва. Додатни инвестициони подстицаји су:

1) убрзана амортизација представља један од облика посебних режима амортизације, којима се обвезницима пружа порески подстицај у виду одлагања плаћања пореза путем метода иницијалног одобравања, превремене амортизације, убрзане амортизације;

2) субвенције при формирању производних капацитета у мање развијеним регионима за мала и средња предузећа и радње (одређени проценат од укупних инвестиција). Субвенције важе за оне пројекте који се финансирају из средстава која нису зајмови;

3) бонификација камата за предузећа која се инвестирају на НРП, тако што добијају бонификације на зајмове, кредите и облигације за финансирање инвестиција за индустријске уређаје, зграде, истраживачки рад и кадрове;

4) партиципације државе и других нивоа власти у предузећима на НРП. Ово учешће може да износи до 50% капитала предузећа или у одређеном проценту учествује у трошковима изградње или набавке инвестиционе опреме.

## 2.7. Политика страних улагања

Прилив непосредних страних улагања у Републици Србији карактерише изузетна неравномерност у различитим регионима земље. Развијенија и напреднија подручја, попут Београда и АП Војводине привлаче много више капитала у односу на сиромашнија и неразвијена подручја, као што је већи број општина у централној Србији. Овакво стање доводи до још мањег интересовања за улагање у општине где не постоје позитивна искуства страних улагача која би служила као пример.

Ако се посматра прилив страних улагања као један од критеријума привлачности одређене општине, може се направити класификација најуспешнијих, односно најатрактивнијих општина у Републици Србији. Инвеститори су најчешће заинтересовани за ове општине због локације, односно географског положаја, профила радне снаге, ажурности и посвећености локалне администрације и успешних примера страних улагања. Регионална анализа страних улагања показује да код великог броја општина непосредног страног улагања није било.

Из ових разлога, потребно је у свакој општини основати канцеларију задужену за питања локалног економског развоја. Ове канцеларије би пружале услуге улагачима који су заинтересовани за отпочињање посла, као и већ постојећим улагачима. Те услуге би се састојале у олакшавању спровођења потребних административних процедура, и служиле би као основа за установљивање Јединственог шалтера (one-stop-shop), који је предвиђен новим Предлогом закона о страним улагањима. Ове канцеларије би се бавиле и политиком подстицања страних улагања на локалном нивоу, односно предлагале увођење пореских и других олакшица (нпр. повољнији услови закупа земљишта), користећи нове надлежности локалне самоуправе предвиђене

Законом о финансирању ЈС. Оне би организовале и промотивне активности.

За успешно креирање локалних планова развоја и политике подстицања улагања, општине треба да располажу и пуним имовинским капацитетом, што значи да је потребно доношењем Закона о имовини ЈС дефинисати имовину општина и тиме омогућити потпуну слободу располагања истом од стране ЈС. Што се тиче располагања републичком имовином од стране општина, као што је то сада случај са градским грађевинским земљиштем, потребно је поједноставити управне процедуре. Пре свега, потребно је изменама Закона о средствима у својини Републике Србије уклонити обавезу добијања сагласности од Републичке дирекције за имовину Републике Србије када је у питању давање у закуп градског грађевинског земљишта.

Министарство за економске односе са иностранством (у даљем тексту: МЕОИ) припрема пакет закона који ће регулисати реституцију имовине, приватизацију грађевинског земљишта, област планирања и изградње. Циљ је стварање функционалног тржишта непокретности и поједностављивање управних процедура за издавање потребних дозвола. Резултат ће бити тржиште непокретности на коме ће равноправно постојати сви облици својине и где ће се цене формирати на основу понуде и тражње.

Порески подстицаји који би могли да утичу на умањење регионалних разлика су неефикасни, јер статус неразвијеног подручја и подручја од посебног интереса, за који су предвиђени порески подстицаји у Закону о порезу на добит предузећа, није дефинисан. Очекује се да ова неправилност буде уклоњена доношењем закона којим ће се уредити подстицање равномерног регионалног развоја.

Подстицаји које ЈС може сама да обезбеди за улагаче односе се на ослобађање од плаћања закупа земљишта. Неразвијена подручја би требало да користе ову могућност у привлачењу страних улагања.

Оснивање регионалних агенција за привлачење и промоцију страних улагања и других агенција које ће се бавити питањима локалног економског развоја треба да буде подржано од стране државних институција јер покретање ових иницијатива резултира плановима и стратегијама које се односе на локални, односно регионални развој и детаљније се баве проблематиком која је присутна на том подручју од националних докумената.

Оснивањем индустријских паркова у неразвијеним подручјима може се постићи концентрација привредних активности на локацији која иначе не би била привлачна за стране инвеститоре и на тај начин се подстаћи економски напредак на локалном нивоу. Након доношења закона којим ће се уредити индустријски паркови из буџета ће бити издвајана финансијска средства за развој индустријских паркова, односно подстицаји за управитеље који ће изградити примарну и секундарну инфраструктуру на овим локацијама. Критеријуми за доделу ових средстава ће зависити и од степена развијености подручја у којем ће индустријски парк бити лоциран.

#### Мере и активности

У циљу отклањања административних препрека за страна улагања, а у функцији равномерног регионалног развоја, неопходно је предузимање следећих мера и активности:

1) након усвајања Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине донети закон којим ће се уредити повраћај имовине;



2) донети закон који уређује питање имовине ЛС;

3) усвојити нови закон којим ће се уредити област страним улагањима којима се унапређује конкурентска позиција Републике Србије по питању подстицаја за страна улагања и прецизно одређују услови које поједина инвестиција треба да испуни да би стекла статус улагања од посебног интереса (светски позната марка, ново запошљавање и/или висока технологија); као подстицаје за улагања од посебног интереса размотрити бесплатно додељивање земљишта, ослобађање од плаћања накнаде за уређење земљишта, као и обезбеђивање неопходне инфраструктуре до датог земљишта.

4) усвојити измене Закона о средствима у својини Републике Србије које ће избрисати одредбе о обавезној сагласности Дирекције за имовину и уместо сагласности прописати обавезан упис уговора код Дирекције и могућност њеног поступања по службеној дужности у случају кршења прописа;

5) усвојити нови закон којим ће се уредити област планирања и изградње (или посебан закон којим ће се уредити грађевинско земљиште) којим ће бити прописан поступак давања у закуп грађевинског земљишта, а који ће бити обавезујуће за ЛС; овим законом ће се поједноставити и скратити поступак издавања грађевинских дозвола до 15 дана, те образовати посебна служба при општинама за прикупљање захтева и издавање одобрења за изградњу;

6) донети закон којим ће се уредити индустријски паркови;

7) утврдити јасније критеријуме и предвидети казнене мере у вези са одређивањем и наплатом локалних такси и накнада, укључујући и еколошку таксу, у вези које треба прецизирати надлежност за њено увођење, да би се избегла правна несигурност.

## 2.8. Политика конкурентности

Политика конкурентности производа и услуга је основни елемент сваке отворене и тржишне економије. Политика конкурентности представља скуп подстицајних елемената конкурентности, законску подршку и стратегију конкурентности. С тога је неопходно да се конкурентско тржиште организује, да се законски регулише и одржи на највишем нивоу и у складу са међународно важећим стандардима, правилима и принципима. Истовремено, политика конкурентности треба не само да uklони конкурентску неравномерност која постоји између региона, већ треба да обезбеди да привреда делује као компактна целина на међународном конкурентском тржишту.

Политика конкурентности поставља пред привреду Републике Србије, као основни циљ, достизање што вишег нивоа конкурентности који је одређен таквим нивоом производње, који ће: (1) обезбедити високу просечну стопу привредног раста од 7% до 2012. године и (2) грађанима подићи животни стандард.

У периоду од 2000. до 2005. године доследном применом стабилизационе политике, као и спровођењем убрзаних структурних реформи у Републици Србији је стваран тржишни амбијент који је у великој мери привлачнији за инвеститоре и који гарантује тржишне принципе пословања. Конкурентске позиције српске привреде побољшане су у 2005. години на шта указују показатељи конкурентности релевантних међународних институција. Показатељ глобалне конкурентности Светског економског форума указује на побољшање националне конкурентности српске привреде у 2005.

години, док показатељ нивоа пословања за 2006. годину Светске банке указује на законодавне активности током 2005. године које су усмерене на подизање нивоа пословања у наредним годинама.

У циљу побољшања конкурентности привреде Републике Србије, Влада је донела закључак да се припреми стратегија која ће се односити на питање повећања продуктивности и конкурентности привреде Републике Србије. Повећање продуктивности и конкурентности привреде Републике Србије непосредно ће утицати на повећање улагања, посебно директна страна улагања, пораст извоза и запошљавање.

### Институционални аспект

Индикатори укључености и транспарентности Владе представљају најбитније одреднице националне конкурентности привреде и свих фактора конкурентности, уз политичку стабилност, квалитет донетих закона и регулатива, као и њихово спровођење, затим владавина права и мониторинг над корупцијом. Квалитет институционалних решења је, пре свега, важан за све друштвене процесе, а посебно за ефикасну тржишну привреду, тржишно пословање, предузетничку активност, као и социјалну кохезију. Истовремено, утицај трошковне ефикасности (конкурентности) на целокупан привредни раст рефлектује се кроз утицај државне потрошње и квалитет институција, те стога институционална решења морају ићи у правцу привредног просперитета и побољшања квалитета живота.

### Циљеви

Политика конкурентности има за циљ стварање конкурентске тржишне економије, кроз побољшање макроекономског и пословног окружења, јачање институција и правног система, те подизање технолошког капацитета привреде.

Са становишта региона, стратешки циљ региона треба да буде достизање задовољавајућег нивоа конкурентности производа и услуга и сустизање нивоа конкурентности саме привреде.

Мере које је неопходно спровести у циљу јачања регионалне конкурентности односе се на:

- 1) успешно окончање процеса реструктурирања привреде; наставак процеса приватизације, пре свих великих привредних система; увоз савремених технологија и нових технолошких решења у производни процес, који морају допринети специјализацији извозног сектора; стварање амбијента за пораст прилива страних директних инвестиција;
- 2) истицање ценовне и трошковне конкурентности привреде;
- 3) спровођење стратегије развоја и унапређења сектора МСП;
- 4) скраћивање административних поступака;
- 5) осавремењивање производних процеса, који ће допринети порасту продуктивности и обарању јединичних трошкова рада, а тиме и порасту конкурентности производа и предузећа;
- 6) повезивање привредних субјеката и научних институција;
- 7) повећање флексибилности тржишта радне снаге;
- 8) равноправну (пре)расподелу дохотка;
- 9) развој финансијског тржишта;

10) увођење међународних стандарда.

Незаобилазна мера коју треба предузети у Републици Србији је прихватање Права конкуренције ЕУ, који представља посебну област Пословног права ЕУ које уређује слободан проток роба, капитала, лица и услуга. Његово усвајање је неопходан услов за европске интеграције, потпуно укључивање у привредне токове развијеног света и за унапређивање домаће привреде. Стога је усвајање и примена права конкуренције какво постоји у прописима ЕУ основни спољни и унутрашњи правно-политички циљ, чије ће постизање олакшати домаћа и страна улагања, омогућити стварање конкурентног тржишта и унапредити целокупан развој домаће привреде. Циљ тржишне економије и права конкуренције је благостање потрошача, док је задатак права конкуренције да утврди фини баланс који омогућава постојање довољно снажних и великих привредних субјеката, уз постојање и даље оснивање МСП и снажне конкуренције, као и оквире у којима је контролисано тржишно договарање дозвољено, у циљу најбољег задовољења потрошача и конкурентности целокупне привреде на интерном и међународном плану.

## 2.9. Индустијска политика

Доминација секторских над структурним и просторним критеријумима у вишедеценијском периоду, допринели су неравномерном развоју, нерационалном регионалном распореду привредних активности, демографском пражњењу сеоских подручја и великој поларизацији ширих подручја. Поред традиционално неразвијених пограничних општина и општина са неповољним миграционим кретањима, створена су и нова девастирана подручја у источним и централним деловима Републике Србије. Ови процеси имали су негативан утицај на регионе-центре традиционалне индустрије, у којима су највише погођени доминантни сектори у овим регионима (производња саобраћајних средстава, металски комплекс, рударство, текстилна индустрија), а који су ангажовали велики број радно-способног становништва. Поред тога, настављена је тенденција демографског пражњења неразвијених и руралних подручја, тако да су некадашњи центри носиоци развоја (нпр. Крагујевац и Бор) постали девастирана подручја. Процес транзиције продубио је постојеће разлике и проблеме, а највише је погодио некадашње индустријске центре, носиоце развоја Крагујевац, Бор, Прибој, Лозница, Мајдампек, Ниш и Врање. Такође, повећани су и друштвени трошкови због високе једностране концентрације становништва у великим градовима, а посебно у Граду Београду.

Индустијски сектор у периоду од 2001. до 2005. године налазио се у процесу реструктурирања и приватизације. Остварени су позитивни резултати, посебно у сектору прерађивачке индустрије која има највећи утицај на укупна кретања у индустрији.

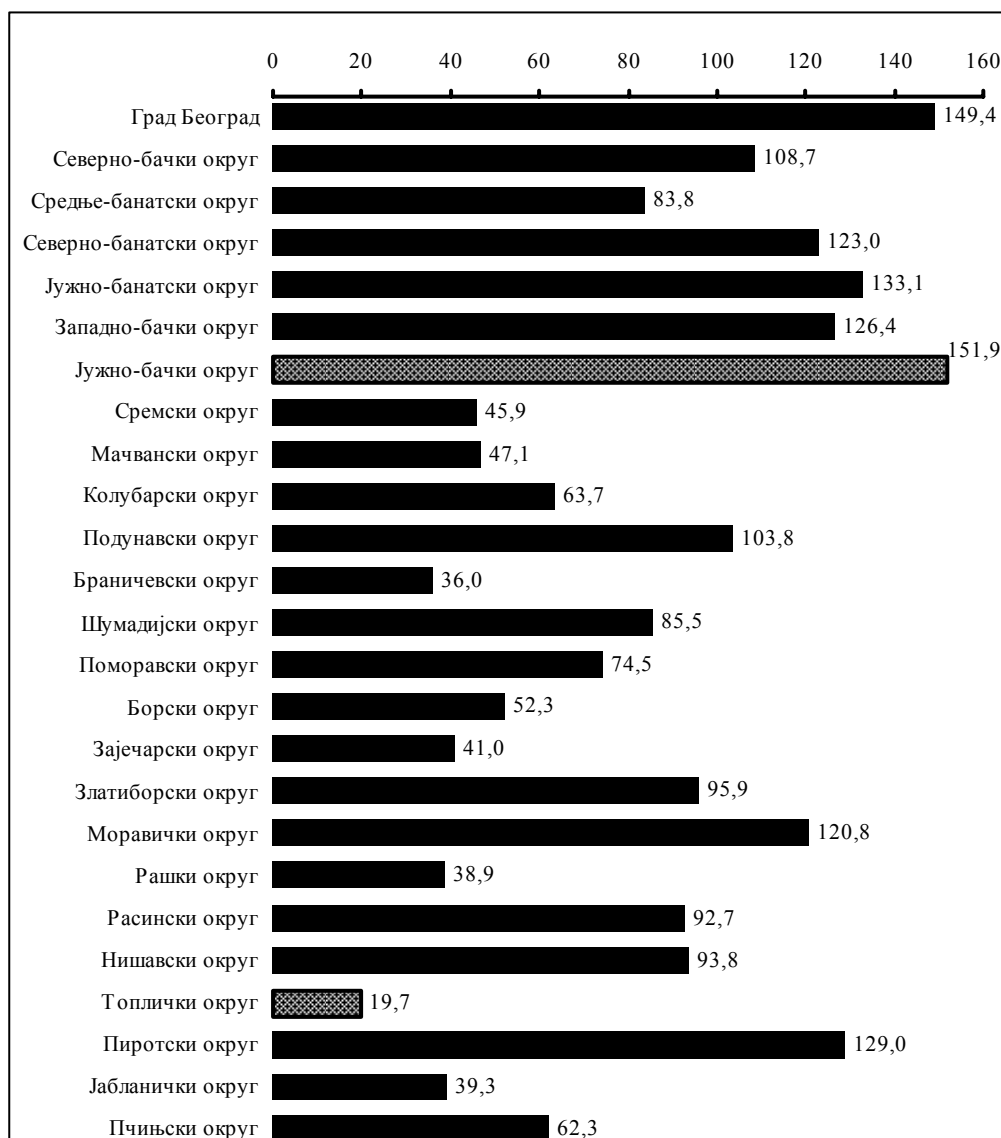
Општи проблем, који је присутан током досадашњег процеса транзиције индустрије, је слаба искоришћеност капацитета и ниска конкурентност индустријских производа. Прерађивачку индустрију Републике Србије у периоду од 2001. до 2005. године карактерише: технолошко-економско заостајање већине капацитета, нагомилани губици, неликвидност и недостатак обртних средстава, неефикасност пословања и високи трошкови производње, незадовољавајући ниво квалитета производа и услуга по светским стандардима, вишкови радне снаге итд. Међутим, имајући у виду да је период

од 2001. до 2005. године период транзиције целокупне привреде, можемо рећи да овај период карактерише, поред структурних промена, изван опоравак целокупне индустрије.

Удео прерађивачке индустрије у БДВ смањено се за 5,1%, односно са 23,8% у 2000. години на 18,7% у 2005. години. Физички обим прерађивачке индустрије у 2005. години порастао је за 7,3% у односу на 2000. годину (просечна годишња стопа раста је 1,4%). Највећи утицај на раст производње имале су области: производња основних метала, производња електричне енергије, производња прехранбених производа, производња моторних возила и приколица, производња хемикалија и хемијских производа и производња производа од гуме и пластике.

Подаци о индексу нивоа БДВ прерађивачке индустрије по становнику у 2005. години, садржани су у графикону 39. и то:

Графикон 39.



Регионалне разлике у кретању БДВ прерађивачке индустрије су веома изражене. У укупној структури бруто додате вредности прерађивачке индустрије (2005. година) највеће учешће остварили су: Град Београд (31,4%), затим следе: Јужно-бачки (12,0%),

Јужно-банатски (5,6%), Нишавски (4,8%) и Златиборски (4,0%) округ, док је најниже учешће забележено у: Топличком (0,3%), Зајечарском (0,8%), Борском (1,0%), Јабланичком (1,3%) и Рашком (1,5%) округу.

Бруто додату вредност по становнику изнад просека Републике Србије прерађивачка индустрија у 2005. години остварила је у осам округа (Северно-бачки 8,7%, Северно-банатски 23%, Јужно банатски 33,1%, Западно-бачки 26,4%, Јужно-бачки 51,9%, Подунавски 3,8%, Моравички 20,8% и Пиротски 29%) и Граду Београду 49,4%, док су осталих шеснаест округа остварили БДВ по становнику испод просека Републике Србије. Најнижи БДВ по становнику прерађивачка индустрија остварила је у: Топличком 80,3%, Браничевском 64% и Јабланичком 60,7% округу испод просека РС.

Посматрано по окрузима, индустријски подсектори који су остварили највеће учешће у БДВ прерађивачке индустрије су:

Северно-бачки округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (55,2%), производња електричних и оптичких уређаја (9,4%) и производња текстила и текстилних производа (7,2%);

Средње-банатски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (53,3%), производња производа од осталих неметалних минерала (11,4%) и производња саобраћајних средстава (7,9%);

Северно-банатски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (38,1%), производња производа од осталих неметалних минерала (27,5%) и производња основних метала и стандардних металних производа (20,7%);

Јужно-банатски округ: производња кокса и деривата нафте (62,5%) и производња прехранбених производа, пића и дувана (19,5%);

Западно-бачки округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (63,7%) и производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (6,5%);

Јужно-бачки округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (44,8%), производња производа од осталих неметалних минерала (10,9%) и производња производа од гуме и пластике (10,3%);

Сремски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (30,6%), производња производа од гуме и пластике (20,3 %) и производња производа од основних метала и стандардних металних производа (13,0%);

Мачвански округ: производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (25,0%), производња прехранбених производа, пића и дувана (22,5%) и производња производа од осталих неметалних минерала (10,3%);

Колубарски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (19,0%), производња производа од гуме и пластике (16,0%) и производња производа од основних метала и стандардних металних производа (15,4%);

Подунавски округ: производња производа од основних метала и стандардних металних производа (57,0%), производња машина и уређаја (19,3%) и производња саобраћајних средстава (6,4%);

Браничевски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (74,6%) и производња производа од основних метала и стандардних металних производа (11,5%);

Шумадијски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана

(27,7%), производња производа од осталих неметалних минерала (16,8%) и производња производа од гуме и пластике (12,3%);

Поморавски округ: производња производа од осталих неметалних минерала (33,4%), производња прехранбених производа, пића и дувана (24,5%) и производња електричних и оптичких уређаја (13,5%); Борски округ: производња производа од основних метала и стандардних металних производа (75%) и прерађивачка индустрија на другом месту непоменута (10,6%);

Зајечарски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (36,6%), производња електричних и оптичких уређаја (21,2%) и производња коже и предмета од коже (17,6%);

Златиборски округ: производња производа од основних метала и стандардних металних производа (28,1%), производња производа од осталих неметалних минерала (18,8%) и производња текстила и текстилних производа (11,9%);

Моравички округ: производња производа од основних метала и стандардних металних производа (20,2%), производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (19,4%) и производња прехранбених производа, пића и дувана (16,6%);

Рашки округ: производња текстила и текстилних производа (20,5%), производња прехранбених производа, пића и дувана (17,6%) и производња производа од осталих неметалних минерала (14,6%);

Расински округ: производња саобраћајних средстава (19,3%), производња прехранбених производа, пића и дувана (19,1%) и производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (16,7%);

Нишавски округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (43,9%), производња производа од основних метала и стандардних металних производа (15,3%) и производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (12,1%);

Топлички округ: производња прехранбених производа, пића и дувана (49,1%), производња производа од основних метала и стандардних металних производа (16,7%) и производња производа од осталих неметалних минерала (11,7%);

Пиротски округ: производња производа од гуме и пластике (65,9%) и производња текстила и текстилних производа (14,5%);

Јабланички округ: производња хемикалија, хемијских производа и вештачких синтетичких влакана (60,7%), производња прехранбених производа, пића и дувана (10,2%) и прерада дрвета и производа од дрвета (7,3%);

Пчињски округ: производња машина и уређаја (30,0%), прерађивачка индустрија (рециклажа) на другом месту непоменута (27,3%) и производња производа од основних метала и стандардних металних производа (10,3%).

Подаци о структури по технолошким групама, БДВ прерађивачке индустрије у 2005. години, садржани су у табели 24, и то:

Табела 24.

Назив округа	Структура	БДВ по становнику	Структура		
			Low-tech	Medium tech	High-tech
Република Србија	100.0	100.0	36.4	45.4	18.3
Централна Србија	68.8	94.4	31.4	46.8	21.8
АП Војводина	31.2	115.2	47.4	42.2	10.4
Грал Београд	31.4	149.4	35.5	43.5	21.1
Северно-бачки округ	2.9	108.7	65.7	19.6	14.8
Средње-банатски	2.3	83.8	59.0	29.0	12.0
Северно-банатски	2.7	123.0	38.8	56.8	4.4
Јужно-банатски	5.6	133.1	21.1	74.8	4.1
Западно-бачки округ	3.6	126.4	68.8	17.8	13.4
Јужно-бачки округ	12.0	151.9	49.9	37.5	12.6
Сремски округ	2.1	45.9	38.5	51.8	9.7
Мачвански округ	2.1	47.1	28.3	53.4	18.3
Колубарски округ	1.6	63.7	27.3	48.0	24.7
Поднавски округ	2.9	103.8	8.2	62.0	29.9
Браничевски округ	1.0	36.0	78.2	15.5	6.3
Шумадијски округ	3.4	85.5	29.5	43.1	27.5
Поморавски округ	2.3	74.5	27.5	53.7	18.8
Борски округ	1.0	52.3	2.5	77.7	19.9
Зајечарски округ	0.8	41.0	54.7	4.6	40.7
Златиборски округ	4.0	95.9	20.1	57.1	22.8
Моравички округ	3.6	120.8	23.6	64.6	11.9
Рашки округ	1.5	38.9	39.1	39.4	21.5
Расински округ	3.2	92.7	22.7	40.8	36.1
Нишавски округ	4.8	93.8	47.2	33.2	19.5
Топлички округ	0.3	19.7	53.7	41.4	4.9
Пиротски округ	1.8	129.0	25.8	72.8	1.4
Јабланички округ	1.3	39.3	11.7	86.5	1.9
Пчињски округ	1.9	62.3	19.2	20.4	60.4

Извор: РЗР на основу података РЗС

Low-tech: Произ. прехранбених производа и пића; Произ. текстила и текстилних производа; Произ. коже и предмета од коже; Medium: Произ. дрвета и предмета од дрвета; Произ. целулозе, папира и предмета од папира; Произ. кокса и деривата нафте; Произ. хем. и хемијских производа; Производи од гуме и пластике; Произ. неметалних минерала; Произ. основних метала и стандардних металних производа; High-tech: Произ. машина и уређаја; Произ. ел. и оптичких уређаја; Произ. саобраћајних средстава; Пр. на другом месту непоменуто (рециклажа)

#### Циљеви регионалног развоја прерађивачке индустрије

Основни циљ индустријског развоја на нивоу целе Републике Србије је стварање савремене, развијене, конкурентне индустријске структуре која ће се постепено уклапати у привредне токове ЕУ.

Република Србија је стратешки орјентисана на формирање ефикасне и конкурентне индустријске структуре укључене у европске развијене токове, са значајним учешћем високо-технолошких индустријских грана, кроз развој високих технологија, првенствено у делу хемијске и фармацеутске индустрије, информационо-комуникационог сектора и у делу електронске и прехранбене индустрије и сл. У извозној оријентацији Република Србија треба да се на регионалном нивоу специјализује на ужи асортиман производа и услуга. Таква развојна оријентација је неопходна будући да је садашњи извоз Републике Србије заснован на производњи примарних производа и производа нижих фаза прераде и да се на тим основама не може обезбедити дугорочан раст извоза и укупан привредни развој. Неопходно је

смањивати увозну зависност, а повећати извозну способност домаће индустрије са производима вишег степена обраде и услуга.

Циљеви развоја индустрије усмерени су на:

- 1) повећање конкурентности;
- 2) промену индустријске структуре - повећање учешћа high-tech подсектора;
- 3) подстицање развоја индустријских кластера, индустријских паркова и зона;
- 4) међународну сарадњу у свим великим индустријским системима;
- 5) подстицање извоза;
- 6) повећање енергетске ефикасности;
- 7) усклађивање националних прописа у области индустрије са прописима ЕУ.

Политике и правци регионалног развоја прерађивачке индустрије

Индустријски подстицајни механизми регулисани су посебним политикама као што су: фискална политика, кредитно-монетарна политика, политика економских односа са иностранством, политика страних улагања и политика предузетништва.

Додатни индустријски подстицаји су:

- 1) увођење међународних стандарда у свим великим системима;
- 2) промоција извозних могућности региона;
- 3) повећање конкурентности привреде Републике Србије;
- 4) завршетак процеса приватизације.

## 2.10. Политика развоја предузетништва

Регионална анализа нивоа развијености МСПП сектора указује на његову концентрацију и ефикасно пословање у развијенијим регионима и великим градовима. На другој страни, иако неразвијен, овај сектор у већини региона је значајан, а у неким општинама и једини сегмент привреде у спровођењу структурних реформи, посебно у функцији отварања нових радних места и развоја укупне привреде. Иако доминантан у привредној структури сваког округа, овај сектор није битније утицао на смањење регионалних диспропорција. Према Индексу развоја МСПП брз прогрес имају: Град Београд, Јужно-бачки, Северно-бачки и Јужно-банатски округ, док је у осталим окрузима развој економије заснован на тржишним принципима и даље успорен. Окрузи са најнижом вредношћу индекса развоја МСПП (Топлички, Пчињски и Јабланички) заостају за више од 5 пута за Градом Београдом, који има најразвијенији МСПП сектор у земљи. На исте релације нивоа развијености округа указује и Индекс БДВ по становнику - 1:8,5, што значи да се у најнеразвијенијем Топличком округу ствара 8,5 пута мање БДВ повезивања преко кластера, пословно-технолошких инкубатора и технолошких паркова који представљају основ вођења регионалне политике свих високоразвијених земаља. Темпо развоја овог сектора и његово прерастање у носиоца привредног и укупног развоја региона и Републике Србије, извора нових радних места и битног инструмента смањења сиромаштва, зависиће од ефикасности реализације структурних реформи. Стварање јаког приватног сектора кроз оснивање нових и развој постојећих МСПП захтева даље унапређење стимулативног пословног амбијента, формирање тржишта финансијских и нефинансијских услуга прилагођених потребама развоја овог сектора уз активније учешће и одговорност ЛС.

У периоду од 2001 до 2005. године забележен је раст предузетничког сектора,

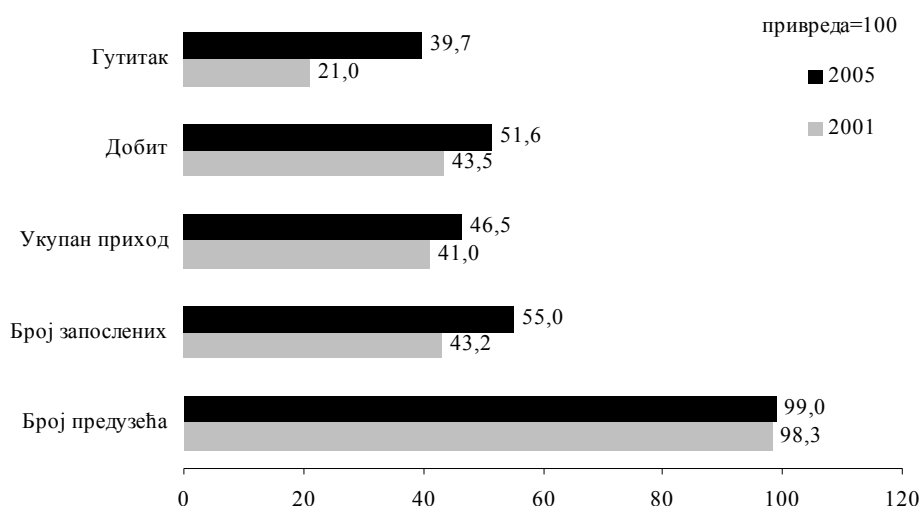


остварен углавном у приватном власништву, посматран преко раста броја активних МСП и радњи. Са учешћем МСПП од 99,7% у укупном броју предузећа, са 60% укупно запослених, 65,5% у формирању укупног промета и са близу 55% у формирању бруто додате вредности привреде у 2005. години, Република Србија се приближила уобичајеној структури тржишне привреде (99,8%, 70%, 60% и 70% респективно у ЕУ-15 у 2003. години).

Изнадпросечна пословна активност и остварени резултати пословања МСП сектора<sup>45</sup>, значајно су утицали на побољшање ефикасности пословања укупне привреде Републике Србије (у 2005. години губитак је за 18,1% већи од добити, а у 2001. години за 3,4 пута).

Подаци о основним показатељима пословања МСП, садржани су у графикону 40. и то:

Графикон 40.



Динамичан развој МСПП сектора од 2001. године није битније утицао на рационално коришћење фактора развоја свих подручја, сузбијање тенденције прекомерне урбане концентрације привредних активности и становништва, а самим тим и на смањење регионалних диспропорција привреде Републике Србије. Развијени делови Републике Србије имају најразвијенији МСПП сектор. Међутим, неопходно је истаћи значај и растући утицај МСПП сектора (посебно приватног предузетништва, посматраног кроз број радњи), на укупан развој неразвијених општина и збрињавање вишка запослених у спровођењу структурних реформи привреде. Регионалне диспропорције изражене су и у степену конкурентности овог сектора (најконкурентнија у развијенијим подручјима). Најконкурентнији део привреде у свим регионима су приватна, а најмање конкурентна друштвена и државна МСП. Један од разлога недовољне конкурентности овог сектора је недовољна хоризонтална и вертикална повезаност предузећа (кластери, пословно-технолошки инкубатори и технолошки паркови). У Републици Србији није регистрован ни један научно-технолошки парк, кластерско повезивање предузећа а формирање пословно-технолошких инкубатора је у почетној фази развоја и одвија се уз значајну донаторску помоћ. Влада је у 2005. и

<sup>45</sup> Због одсуства јединственог и обједињеног праћења, нису обухваћени предузетници, иако посматрано преко броја регистрованих радњи и броја запослених (201.959 и 256.064 респективно у 2005. години), имају значајну улогу у спровођењу структурних реформи.

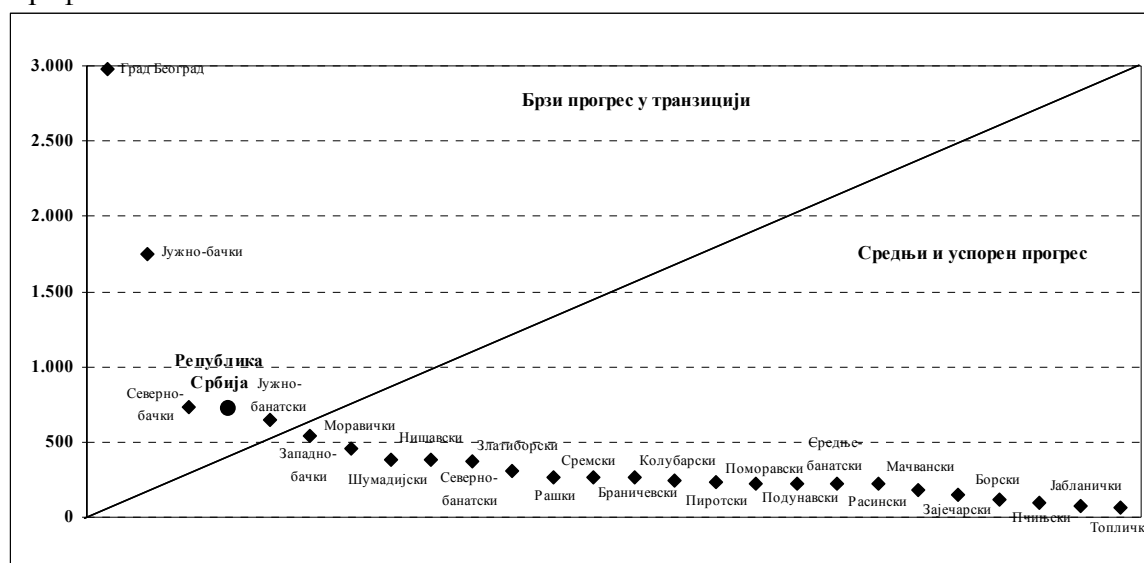
2006. години учествовала у финансирању дела трошкова за оснивање кластера из сектора аутомобилске индустрије, пластике и гуме, производње малих пољопривредних машина, дрвне и софтверске индустрије, а донаторским средствима основани су кластери у областима производње намештаја, воћа и сокова, и текстилне индустрије. У току су активности за формирање кластера у области електронике, механичког инжењеринга и кластер винске индустрије и туристичког кластера дуж обале Дунава. Формирање пословно-технолошких инкубатора у Републици Србији одвија се уз материјално техничку помоћ страних организација и институција (Национални програм за развој бизнис инкубатора) и до сада су основани у Нишу, Књажевцу и Врању, припремљени су пилот пројекти за формирање инкубатора у Кикинди, Новом Саду и Зрењанину, а у току су активности на њиховом формирању (студије изводљивости) у Бујановцу, Медвеђи, Смедереву, Ивањици и Ваљеву.

Компаративна анализа нивоа развијености МСПП сектора по окрузима указује на изражене регионалне диспропорције. На основу резултата пословања МСП у 2005. години најразвијенији је Град Београд, а најнеразвијенији Топлички округ. У Граду Београду послује 83 пута више МСП који запошљавају 40 пута више радника, остварују 125 пута већи укупан приход, 109 пута већу добит и 58 пута већи губитак него МСП Топличког округа.

Према Индексу развоја МСПП, изнадпросечне вредности индекса и брз прогрес имају: Град Београд, Јужно-бачки, Северно-бачки и Јужно-банатски округ, док је у осталим окрузима развој економије заснован на тржишним принципима и даље успорен. Однос најпрогресивнијег (Град Београд) и најнепрогресивнијих округа износи 1:5,6, односно 1:49, што значи да окрузи са најнижом вредношћу индекса развоја МСПП (Топлички, Пчињски и Јабланички) заостају за више од 5 пута за Градом Београдом, који има најразвијенији МСПП сектор у земљи. На исте релације нивоа развијености округа указује и Индекс БДВ по становнику - 1:8,5, што значи да се у најнеразвијенијем Топличком округу ствара 8,5 пута мање БДВ по становнику у односу на Град Београд.

Подаци о регионалном индексу развоја МСПП Републике Србије у 2005. години, садржани су у графикаону 41. и то:

Графикон 41.



И поред доминантног учешћа у броју привредних субјеката сваког округа (преко 90%), регионална анализа нивоа развијености МСП сектора указује на њихову концентрисаност и ефикасније пословање у развијенијим деловима Републике Србије. Преко 50% укупног броја МСП Републике Србије у 2005. години послује на територији Града Београда (39,5%) и у Јужно-бачком округу (11,4%), а најмање на територији четири округа: Топлички (0,5%), Пиротски (0,7%), Борски (0,8%) и Зајечарски (0,9%). У 2005. години МСП сектор Републике Србије је прешао у нето добиташе (остварена добит је за 10,1% од губитка) због рентабилног пословања малих и средњих предузећа округа: Јужно-бачког (2 пута већа добит од губитка), Града Београда (добит за 72,3% већа од губитка), Рашког (за 38,7%), Сремског (за 37,0%) и Расинског (за 13,3%). Највећи развојни проблеми (губитак је преко 60% већи од добити) су у Јабланичком, Борском, Зајечарском, Подунавском и Браничевском округу. У развијенијим окружима су и најконкурентнија МСП Републике Србије (приватна предузећа). Најнеконкурентнија МСП у свим окружима су у друштвеној и државној својини.

Посматрано по општинама МСП сектор је најразвијенији у великим градовима који су уједно и носиоци развоја округа. У осталим општинама, због недовољног броја и слабе економске снаге, МСП сектор није значајније утицао на повећање производне активности и динамичнијег економског развоја општине. Ово је нарочито изражено код преко 50 општина чији се развој заснива искључиво на МСП сектору. Реч је углавном о недовољно развијеним, приграничним и општинама са израженим структурним проблемима (аграрна, висока незапосленост и девастирана). Изузетак чине 14 општина код којих је МСП, а самим тим и приватни сектор почео са озбиљнијим развојем и повећањем запослености општине (Чока, Опово, Сремски Карловци, Коцељева, Љиг, Владимирци, Осечина, Кучево, Кнић, Рековац, Чајетина, Меровина, Житорађа и Бела Паланка). Најнеразвијеније општине су Црна Трава, Медвеђа, Трговиште, Прешево, Босилеград, Власотинце, Нова Варош, Топола, Мало Црниће, Жабари, Голубац и Мионица (преко 40% смањење броја запослених у односу на 2001. годину). Посматрано по регионима највећа концентрација општина чији привредни развој зависи искључиво од нивоа развијености МСП сектора је у Колубарском, Мачванском, Браничевском, Нишавском, Топличком, Пчињском и Јабланичком округу (скоро све општине округа).

Основне групе ограничења бржем расту у развоју МСП сектора (незаокруженост законске и административне регулативе, неизграђеност институционалне инфраструктуре и ограничене могућности за финансијску подршку) још су израженије у неразвијеним подручјима са оскудним инфраструктурним, социјалним и кадровским условима (демографско пражњење и неадекватна квалификациона структура). Досадашња институционална решења и механизми нису значајније утицала на ублажавање негативног деловања закона тржишта што је утицало на даљу поларизацију развоја Републике Србије и повећање разлика у нивоу економског развоја развијених и неразвијених подручја Републике Србије и стварање нових девастираних подручја (нпр. Крагујевац, Бор, Мајданпек, Пирот, Ниш, Врање). Изостале су значајније активности на повезивању предузећа кроз технолошке и организационе иновације – формирање кластера, пословно-технолошких инкубатора и технолошких паркова који представљају основ вођења регионалне политике свих високоразвијених земаља. МСП сектор неразвијених подручја (недовољан број, концентрисаност у радно интензивним гранама и слаба економска снага) није прерастао у кључног носиоца структурних промена и

укупног привредног развоја са позитивним ефектима на повећање запослености, продуктивности и конкурентности региона и укупне привреде.

Циљеви:

Основни циљеви дисперзивног развоја и формирања јаког извозно оријентисаног и конкурентног МСПП сектора у функцији смањења регионалних диспропорција су:

1) динамичнији регионални привредни раст и развој са нагласком на отварању нових радних места у приватном сектору (боља искоришћеност природних и људских потенцијала, прилив капитала и интензивнија инвестициона активност);

2) боља економска повезаност региона (кластерско удруживање и повезивање предузећа, формирање пословно-технолошких инкубатора у локалним самоуправама и научно-технолошких паркова у универзитетским центрима);

3) смањење социјалних тензија (повећање запослености и побољшање квалификационе структуре).

Политика, мере и активности

Политика подстицања МСПП заснована на принципима Европске повеље о малим предузећима, део је системског амбијента и има кључну улогу у спровођењу структурних реформи земље. Основни циљеви и правци развоја МСПП сектора дефинисани су Стратегијом развоја малих и средњих предузећа и предузетништва од 2003. до 2008. године, а мере и активности имплементације Стратегије дефинисани су у Акционом плану за развој сектора МСПП. Раст и развој предузетништва као једног од основних полуга економског развоја Републике Србије, истакнути су у свим секторским политикама и у осталим стратешким документима. Основне мере и активности за равномернији регионални развој МСПП сектора:

1) даље унапређење и скраћивање административних процедура за регистрацију предузећа у правцу формирања „one stop shop”;

2) поједностављење процедура и уклањање административних препрека за прибављање свих потребних дозвола, лиценци, сертификата и сл.;

3) интензивније укључивање и боља међусобна сарадња локалних самоуправа у стварању окружења погодног за развој МСПП сектора и укупан економски раст и развој локалних фондова;

4) пренос овлашћења и одговорности на локални ниво – децентрализација у области права поседовања и управљања јавним власништвом, праћена фискалном децентрализацијом (имплементација Закона о финансирању ЛС) - један од предуслова да ЛС створе фискалне и друге подстицаје (пре свега, јавна инфраструктура) за потенцијалне инвеститоре и тиме повећају своју конкурентност;

5) успостављање организационих и инфраструктурних организација у области научно-истраживачке и иновативне делатности у служби привредног, регионалног и локалног развоја;

6) спровођење мера политике развоја кластера, индустријских и технолошких паркова;

7) јачање и ширење мреже регионалних институција за финансијску и нефинансијску помоћ МСПП сектору;

8) развој МСПП сектора у складу са регионалним и секторским развојним

програмима;

9) развој предузетништва и МСП сектора укључивањем дијаспоре у свим њеним сегментима - улагање капитала, знања и свих стручних и других потенцијала;

10) успостављање система подстицајних мера за сва привредна друштва и предузетнике за останак и привлачење одговарајућих кадрова, посебно у НРП и у области иновативности и проналазаштва;

11) повезивање свих ЛС и привредних друштава на јединствену информационо-комуникациону мрежу и на систем е-пословања;

12) унапређење политике запошљавања и креирање флексибилног и конкурентног тржишта радне снаге формирањем регионалних и локалних савета (коалиција) за запошљавање усмерених ка изналажењу ефикасних локалних стратегија развоја и запошљавања заснованих на анализи ризика и потенцијала, нарочито у најмање развијеним подручјима;

13) селективнији приступ и већа укљученост неразвијеног подручја у коришћењу иностраних развојних кредита и донаторских средстава.

### 2.11. Аграрна политика

Република Србија има изузетно повољне природне и климатске услове за развој пољопривредне производње. За ратарску и повртарску производњу повољни су равничарски региони АП Војводине, Поморавља, Посавине, Тамнаве, Крушевачког и Лесковачког поља. Виши предели су повољни за развој сточарства, виноградарства и воћарства. Република Србија располаже са 5,1 милиона ха пољопривредног земљишта. Од укупних пољопривредних површина 83% припада обрадивим површинама (оранице и баште 65,3%, воћњаци 4,8%, виногради 1,3%, ливаде на 11,6%).

Пољопривредни сектор карактерише двојна структура: велике корпоративне фарме (агрокомбинати и пољопривредне задруге) и породична газдинства (са 85% укупно обрадиве површине). Агрокомбинати су државна предузећа која користе око 15% укупног обрадивог земљишта. У 2000. години је регистровано око 411 пољопривредних комбината. Они послују са недостатком инвестиционих средстава и са вишком запослених. Пољопривредне задруге имају дугу традицију развоја у Републици Србији. Од 1954. године задруге у АП Војводини су поседовале 10.438 ха земљишта (државна својина) а до 1968. године су стекле пословањем још 192.245 ха (задружна својина), која је пренета на раније општинске комбинате (сада друштвена предузећа). Код „државних задруга” велики проблем представља немогућност произвођача да управљају и контролишу рад задруга. Због тога се у последње време оснивају нове задруге у којима постоји могућност одлучивања и уједно преузимања ризика приликом пласирања производа на нова тржишта. Задруге имају исти проблем као и агрокомбинати, са вишком запослених, недостатком инвестиција и проблемима везаним за профитабилност. Око 700.000 породичних газдинства поседује мање од 10 ха. Растућу групу чине породична комерцијална газдинства која већи део производње усмеравају на тржиште. Један део ових газдинстава се бави ратарском производњом, а други део воћарством и повртарством.

У Републици Србији пољопривредом се бави 817.052 становника, односно 10,9% укупне популације. Од укупног броја пољопривредника претежно сточарством се бави 43%, ратарством 42%, производњом воћа и винове лозе 12% и осталим усевима

3%. Последњих година је изражен тренд старења пољопривредне популације. Мали број младих и образованих људи имају интерес да се баве овом делатношћу, док расте интерес за пољопривредом као додатним извором прихода. Просечно учешће пољопривреде у бруто домаћем производу код нас, износи између 15-18%, док је код развијених земаља учешће пољопривреде у бруто домаћем производу између 1,5-4%.

Степен развијености пољопривреде зависи од области и региона. У равничарским пределима АП Војводине пољопривреда је развијенија него у брдско-планинским. С обзиром да већина произвођача поседује мање од 10 ха земље рационална употреба механизације је отежана. Велике пољопривредне машине користе се на државним, друштвеним поседима и код већих пољопривредних произвођача. Мали број пољопривредника је спреман да примени савремене технике и технологије производње. Просечни приноси су испод европских.

Један од предуслова за развој пољопривреде код нас је и регулисање права закупа земљишта и добро функционисање тржишта земљишта, чиме се даје могућност да се земља расподели од мање продуктивних пољопривредника ка продуктивнијим. Већина пољопривредног земљишта је у приватном власништву, али постоји и значајан део земљишта чији је статус споран или нејасан. Земљиште које користе агрокомбинати и пољопривредне задруге је у државном власништву и оно ће у наредном периоду бити враћено правим власницима, а делом ће остати у државном власништву. Један од проблема за неефикасност тржишта земљишта је и неадекватан систем регистрације земљишта.

Усвајањем новог закона којим ће се уредити пољопривредно земљиште, усклађеног са прописима земаља ЕУ, отклониће се ограничења везана за немогућност планирања, заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта. Тим законом уредиће се управљање земљиштем у државној својини, инспекцијски надзор и образовање се управа за пољопривредно земљиште, која ће бити оспособљена за послове вођења централног регистра пољопривредног и шумског земљишта, арондације, отуђења и замене земљишта, давање сагласности за промену намене земљишта, увођење система плаћања тржишне закупнине за све кориснике.

Такође, овим законом прецизираће се бројне нове институционалне надлежности.

Немогућност кредитирања, у протеклом периоду, се негативно одразила на развој пољопривреде. Аграрном сектору су потребни краткорочни (за финансирање производње до наплате и продаје производа), средњорочни (за набавку основних средстава) и дугорчни кредити (за набавку земљишта). За пољопривреду се углавном дају краткорочни кредити, а мањим делом средњорочни и то углавном за прераду, а мање за примарну производњу. Држава је, преко Фонда за развој Републике Србије и Фонда за развој АП Војводине одобравала пољопривредним произвођачима повољне кредите уз снижене каматне стопе. Такође, држава одобрава читав спектар бесповратних и кредитних средстава за подстицање развоја села. Узроци недостатка комерцијалних кредита су: недостатак кредита у привреди, постојање ризика и ниске продуктивности, мали износи позајмице које су потребне пољопривредном приватном сектору и чији су високи трошкови успостављања и праћења.

Ради усклађивања са стандардима ЕУ и побољшања услова за извоз потребно је обратити већу пажњу на исправност производа и хране. Ово се посебно односи на неразвијене регионе у Републици Србији. У Републици Србији се налази око 75

лабораторија, које ће новом организацијом, а у складу са Стратегијом развоја пољопривреде, бити формиране у 32 регионалне лабораторије и 4 националне за здравствено стање животиња, фитосанитарне и за безбедност хране.

За помоћ пољопривредницима формиране су саветодавне службе чија је улога пренос знања и информација, али с обзиром на неодговарајућу функционалност, у току је њихова реконструкција.

Циљеви:

- 1) унапредити структуру газдинстава;
- 2) регулисати функционисање тржишта земљиштем и могућности закупа;
- 3) обезбеђење квалитетне и безбедне хране за потрошаче;
- 4) побољшати кредитну политику у овој области;
- 5) обезбедити подршку одрживом развоју села;
- 6) применити савремену технологију и технику за производњу;
- 7) унапређење институционалног и законског оквира.

Политика, мере и активности

Ради побољшања пољопривредне структуре и постизања конкурентности, потребно је приватизовати агрокомбинате. На тај начин ће се постићи реорганизација кадрова, формирати тржишно конкурентна предузећа и побољшати организациона структура. Већина агрокомбината је у фази трансформације, прешла је у акционарска мешовита предузећа, где је држава и даље остала већински власник акција. Такође, потребно је извршити реституцију конфискованог земљишта.

Пољопривредне задруге у западним земљама представљају могућност за пољопривредни развој и то на пољу маркетинга, прераде и снабдевање инпутима. Због тога је потребно извршити трансформацију задружног сектора у складу са начелима ИСА и ЕУ и на бази новог закона којима ће се уредити задруге и стратегије у области задругарства. Приоритетне активности ће се односити на решавање проблема власништва над имовином и на оснивање центра за подршку задругарству.

Пажња ЕУ је усмерена пружању подршке породичним фармама, с обзиром да су се показале као много ефикасније од великих конгломерата. Република Србија се већ налази у процесу либерализације пољопривредне трговине и процесу укрупњавања газдинстава. Потребно је да што већи број комерцијалних газдинстава одговори и задовољи потребе модерне тржишне економије. Ово се може постићи укрупњавањем породичних газдинстава и подршком младим произвођачима. За некомерцијална газдинства биће дефинисане посебне мере аграрне политике које ће имати израженији социјални карактер.

Потребно је адекватну пажњу посветити власништву над земљиштем и обезбедити да се оно ефикасно користи. Приватно земљиште треба да се врати пређашњим власницима или да се прода путем тендера и исплати власницима. Државно земљиште треба у формираним парцелама дати у закуп и то на основу програма и закона ЛС. За побољшање ефикасне употребе пољопривредног земљишта заједно са успостављањем функционисања пољопривредног земљишног тржишта неопходно је побољшати и убрзати систем укњижавања.

Због побољшања безбедности хране потребно је убрзати доношење стратегије за ветеринарску и фитосанитарну контролу и контролу хране као и организациону, стручну и институционалну поставку ланца лабораторија. Досадашња пракса у

Републици Србији је била да се производи контролишу у финалној фази, без обзира да ли се односи на биљке, животиње или намирнице. Пракса ЕУ је да се производи контролишу у свима фазама производње и то мора да постане пракса и код нас.

С обзиром да је у складу са правилима СТО дозвољено субвенционисање пољопривредне производње, до нивоа који је постојао у базном периоду од 1986. до 1988. године, потребно је утврдити дозвољени ниво субвенција. Уколико домаћи произвођачи нису субвенционисани, а њихови конкуренти из других земаља јесу, онда су домаћи произвођачи у врло неповољном конкурентском положају. Приоритетне области субвенционисања треба да буду пре свега помоћ приликом имплементације међународних стандарда, као и субвенционисани кредити. Приступ кредитима пољопривредним произвођачима на тржишту је врло ограничен, а каматне стопе су исувише високе. Потребно је националним програмом за пољопривреду дефинисати услове и намене краткорочног и дугорочног кредитирања пољопривредника. Краткорочни кредити би се користили за набавку семена, ђубрива, сточне хране и обављање производње. Дугорочни кредити би се користили за набавку пољопривредне опреме и механизације која се не може исплатити кроз један производни циклус. Аграрним буџетом треба обезбедити средства која ће бити пласирана пољопривредним произвођачима на временски период од 5 година, уз „grace” период од 1 до 3 године. Мере подршке односиће се и на инвестиције за унапређење сточарства и изградњу складишних капацитета.

За развој руралних подручја дефинисана је политика руралног развоја, а остало је да се мере подршке институционализују, да се уради стратегија и програм за више година који ће заменити програме подршке. При томе треба одредити рурална подручја у складу са моделом ЕУ и дефинисати мање повољна подручја за производњу. Мерама руралног развоја би се требало постићи смањење трошкова производње, побољшање квалитета производа, очување и побољшање животне средине, испуњавање услова хигијене и добробити животиња и подстицање разноликости у пољопривредним активностима. У оквиру овог питања адекватну пажњу треба посветити помоћи младим пољопривредницима да подигну своја газдинства, модернизују објекте и машине, спровести обуку у области нових пољопривредних техника и заната, помоћ у изградњи нових објеката за прераду хране, итд.

Због повећања конкурентности и формирања ефикаснијег пољопривредног сектора, потребно је радити на унапређењу и изградњи институција у области пољопривреде. Треба приступити реорганизацији истраживачких институција, образовног система и саветодавних служби.

Због дефинисања циљева пољопривредне политике као и постизања транспарентности у њеном вођењу, потребно је донети закон којим ће се уредити област пољопривреде. Ради утврђивања права над државним подстицајима, њиховом реализацијом и контролом, треба формирати управу за аграрна плаћања. Потребно је размотрити оснивање пољопривредне коморе и пољопривредног савета, путем којих ће се пољопривредници укључити у решавање свих важнијих питања. Такође, треба размотрити могућности да се у оквиру НИП организује и изградња великих система наводњавања како би се смањила зависност пољопривредне производње од климатских услова.

## 2.12. Подстицање развоја привредне инфраструктуре



Инфраструктура представља један од најзначајнијих фактора за остваривање одрживог привредног и друштвеног развоја Републике Србије, примарни је покретач равномерног регионалног развоја и искоришћења компаративних предности локалних средина.

Због тога је, такође, развој инфраструктуре зацртан као један од приоритетних циљева у развојним стратегијама. Такође, развој инфраструктуре је приоритет у НИП и то путем: интензивних улагања у саобраћајнице од националног и регионалног значаја, повезивања мањих средина са регионалним центрима, модернизације граничних прелаза, пруга, лука и аеродрома у местима где се алтернативни видови саобраћаја економски исплативи.

Основни циљеви у саобраћајној политици су: модернизација, ревитализација и изградња саобраћајне инфраструктуре; реструктурирање јавних саобраћајних предузећа; подизање нивоа безбедности саобраћаја; унапређење заштите животне средине и формирање адекватног законског и институционалног оквира.

Са аспекта саобраћајне инфраструктуре адекватну пажњу треба посветити рехабилитацији и реконструкцији главних саобраћајних мрежа, изградњи путне и железничке инфраструктуре кроз Републику Србију, као и повећању пловности река Дунава и Саве. На локалним нивоима приоритети ће бити реконструкција локалне инфраструктуре. Подстицајним средствима за развој села, омогућено је унапређење локалне инфраструктуре.

У друмском саобраћају потребно је изградити и модернизовати деонице Коридора, аутопута Београд-Јужни Јадран, и потез дуж Западне Мораве-Појате-Чачак-Пожега. На овај начин се интензивира развој привреде ширег подручја. За побољшање друмске инфраструктуре важна је и изградња: обилазнице око Београда, затим друмско-железничког Жежељевог моста у Новом Саду и граничних прелаза Батровци и Прешево.

Посебну пажњу треба посветити побољшању одржавања постојеће путне инфраструктуре поготово на локалном нивоу, чиме би се спречило убрзано пропадање путева, побољшало стање путне мреже и очувао уложени капитал. За унапређење управљања и планирања радова одржавања путева потребно је извршити побољшање: организационе структуре, начина финансирања, система информисања, техничких стандарда, примене нових рационалнијих и ефикаснијих технологија у одржавању путева. С обзиром да ће друмски саобраћај имати и на даље значајну улогу поготово у неразвијеним и мање развијеним подручјима, већу пажњу треба посветити модернизацији, рехабилитацији и одржавању регионалне и локалне инфраструктуре.

У железничком саобраћају у наредном периоду потребно је наставити са техничко-технолошком модернизацијом железничке инфраструктуре и железничких возних средстава. Ревитализација и модернизација пруга на Коридору X и његовим крацима од великог је значаја, како за синхронизацију с европском железничком мрежом тако и за одвијање унутрашњег саобраћаја. Изградњом железничких чворова би се обезбедило повећање пропусне моћи, побољшао квалитет услуга на Коридору X и интензивирао развој градско-приградског саобраћаја.

У складу са тим, треба изградити и модернизовати терминале комбинованог саобраћаја како би били оспособљени за пружање комплетних транспортних, претоварних и логистичких услуга. Ревитализација, модернизација и набавка возних

средства требало би да се врши у складу са међународним техничко-експлоатационим стандардима и потребама будућег обима теретног и путничког саобраћаја. На овај начин би се железнички саобраћај учинио конкурентним за превоз не само путника већ и великих терета.

У поређењу са осталим видовима саобраћаја речни саобраћај је најјефтинији вид превоза и крајње недовољно искоришћен. Његовим побољшањем и модернизацијом утицало би се на развој привреде у регионима кроз које протичу пловне реке. Због тога је потребно посветити већу пажњу рехабилитацији унутрашњих пловних путева, обезбеђењу чистћења, продубљивања и сигнализацији, као и редовном одржавању. То обухвата и изградњу инфраструктуре, капацитета и опреме у лукама, као и њихову повезаност са мрежом путева и пруга. У циљу повећања конкурентности, потребно је обновити речну флоту у складу са европским нормама.

У ваздушном саобраћају пажњу треба посветити изградњи и модернизацији инфраструктуре на аеродромима Јавно предузеће Аеродром „Никола Тесла” Београд, Јавно предузеће за аеродромске услуге „Аеродром Ниш” и Поникве као и реструктурирању и обнављању флоте националног авиопревозника Јавног предузећа за ваздушни саобраћај „ЈАТ AIRWAYS”.

На аеродрому Јавног предузећа Аеродром „Никола Тесла” изградњом регионалног робног терминала, овај аеродром ће добити улогу сабирног, транзитног, дистрибутивног и трансверног центра. У склопу реализације тог циља потребно је изградити и другу полетно-слетну стазу, бизнис центар, хотел, пословну зграду, итд. Због унапређења превоза људи и робе у овом делу Републике Србије, адекватну пажњу треба посветити модернизацији, реконструкцији и изградњи инфраструктуре на Јавно предузеће за аеродромске услуге „Аеродром Ниш” и Аеродрому „Поникве”. На овај начин би се постигао развој туризма, привреде и целокупних региона.

Због постизања конкурентности потребно је интензивирати процес реструктурирања јавних предузећа (Јавно предузеће „Железнице Србије”, Јавног предузећа за ваздушни саобраћај „ЈАТ AIRWAYS”, Јавно предузеће Аеродром „Никола Тесла”, Јавно предузеће ПТТ саобраћаја „Србија”). На овај начин долази до смањења вишка запослених и до раздвајања функција управљања инфраструктуром од функције транспорта и повезаних услуга.

У оквиру заштите животне средине потребно је реализовати низ пројеката у свим видовима саобраћаја. Активности ће се односити на делатности у оквиру организације и одвијања саобраћаја, као и на примену у планирању, пројектовању и реализацији нових и постојећих пројеката.

Због побољшања услова за одвијање саобраћаја као и усклађивања са прописима ЕУ у овој области потребно је донети законе којима ће се уредити превоз терета у друмском саобраћају, превоз путника у друмском саобраћају, превоз опасних материја, безбедност саобраћаја на путевима, унутрашња пловидба, ваздухопловни саобраћај, облигациони односи и основе својинско-правних односа у ваздушном саобраћају.

Један од чинилаца за повећање конкурентности привреде и интеграцију Републике Србије у ЕУ, је и доношење стратегије која ће се односити на питања развоја саобраћаја, а која треба да се заснива на концепту одрживог развоја (у погледу екологије, технике, финансирања и оперативности) и мултимодалном приступу, који подразумева интегрисано планирање развоја саобраћајног система и рационалније коришћење компаративних предности сваког вида саобраћаја.

У поштанском саобраћају основни стратешки циљеви су реструктурирање Јавног предузећа ПТТ саобраћаја „Србија”; унапређења квалитета услуга и снижења цена за крајње кориснике, као и дефинисање механизма за одржавање универзалне услуге. Реформом поштанског саобраћаја обухваћено је и формирање агенције за поштанске услуге, прилагођавање пословних активности поштанског оператера условима растуће конкуренције, успостављање европских стандарда у погледу квалитета пружања поштанских услуга, пласман нових сервиса, интезиван инвестициони развој Јавног предузећа ПТТ саобраћаја „Србија”.

Основни циљеви регионалног развоја у области телекомуникација су стварање услова за повећање обима и квалитета телекомуникационих услуга, адекватно и ефикасно функционисање телекомуникационих система, развој конкуренције и увођење тржишних принципа на телекомуникационом тржишту.

Развој фиксне телекомуникационе мреже треба усмерити ка обезбеђивању потпуне дигитализације и развоју приступне мреже одређеног квалитета као и повећању процента пенетрације. Потребно је изградити на регионалном нивоу, савремену архитектуру фиксне мреже заменом постојећих мрежа мрежама нове генерације, што ће омогућити поред постојећих и пружање нових конвергентних и мултимедијалних услуга базираних на Интернет протоколу. Посебно пажњу треба посветити увођењу универзалног сервиса, којим ће се омогућити приступ основним телекомуникационим услугама, нарочито у недовољно развијеним подручјима. У мобилној телефонији пажњу треба посветити повећању пенетрације као и обезбеђивању инфраструктуре којом ће се омогућити адекватније коришћење ове услуге у свим регионима.

Развој информационог друштва омогућиће се кроз ширу примену информационо-комуникационих технологија (ИСТ) на регионалном нивоу. На тај начин биће постигнуто да Интернет буде свима доступан, јефтин, брз и сигуран.

Кабловско дистрибутивни системи (КДС) су све више у употреби као мултисервисна мреже са могућношћу „on-line“ Интернета. Због тога, неопходно је извршити реконструкцију постојећих и изградњу нових, савремених КДС-а и омогућити услове за учешће на телекомуникационом тржишту свим заинтересованим даваоцима услуга.

Потребно је адекватну пажњу посветити и развоју сателитских комуникација, као и либерализацији и уређењу тржишта сателитских комуникација и обезбеђивању пуне усаглашености са важећим европским и светским стандардима и препорукама.

Са циљем превазилажења неравномерног регионалног развоја у Републици Србији потребно је створити повољан регулаторни амбијент за привлачење домаћих и страних инвестиција у погледу изградње телекомуникационе инфраструктуре, у погледу могућности пружања што већег броја савремених телекомуникационих услуга, и у погледу инвестирања у производне капацитете телекомуникационе индустрије (или неких њених елемената), што има за последицу шири социјални и друштвени значај.

У области радиодифузије регионални електронски медији функционисаће у складу са Планом расподеле радиофреквенција за регионално покривање, а расподела канала дигиталне радиодифузије реализоваће се на регионалном нивоу у складу са планом усвојеним на Регионалној радио-конференцији за планирање дигиталне терестричке радиодифузне службе (RRC-06). На конференцији опуномоћеника (PP-06, Анталија, новембар, 2006.), као највишег органа Међународне уније за

телекомуникације (ITU), усвојена је Резолуција о помоћи и подршци Републици Србији у обнови порушеног јавног радиодифузног система. Реализација ове помоћи допринеће да програми јавног радиодифузног сервиса буду присутнији у свим регионима Републике Србије.

### 2.13. Туризам

Регионална дисперзија туристичких токова има већ дужи период исте перформансе: (а) релативно мали обим и структура гостију; (б) недовољна искоришћеност капацитета; (в) незиграђена туристичка марка; и (г) недостатак стручних кадрова.

Развојни приоритет туризма треба да буде усмерен на повећање обима туристичког промета и то кроз већу понуду квантитативних (већем коришћењу постојећих и изградњом нових, савремених и разноврсних смештајних капацитета) и квалитативних туристичких фактора (даљи развој различитих видова туризма кроз селективнију афирмацију природних, антропогених и културних садржаја), што ће допринети већој конкурентности региона на домаћем, али и ширем, европском тржишту.

Кључна кретања туристичког промета:

- 1) постојање туристичких предиспозиција које су, због затворености тржишта, незавршености приватизације и реструктурирања капацитета, неискоришћене;
- 2) мали удео туризма као сектора у привредној активности;
- 3) пад посете домаћих туриста и позитивна кретања посете страних туриста;
- 4) велика зависност туристичких токова од посете домаћих туриста;
- 5) веома неповољне карактеристике смештајних капацитета;
- 6) недовољна инвестициона активност;
- 7) недовољно просечно задржавање туриста и из тога изведена ниска ванпансионска потрошња;
- 8) недостатак интернационалних ланаца;
- 9) непотпуне и недовољне информације;
- 10) мала дисперзија туристичке активности на регионалном нивоу - носиоци туристичке активности су Град Београд, Златиборски и Рашки округ;
- 11) највећу концентрацију броја туриста на 100 становника имају Рашки (75) и Златиборски (71) округ;
- 12) на територији десет општина коефицијент туристичке локализације је позитиван, односно на 100 становника регистровано је преко 100 туриста (Кладово, Ириг, Мајдампек, Бајина Башта, Нишка Бања, Брус, Рашка, Сокобања, Врњачка Бања и Чајетина);
- 13) учешће преко 3% сектора Хотели и ресторани у укупном народном дохотку (2004.) забележено је у три округа - Средње-банатском (општина Зрењанин највише доприноси у народном дохотку овог сектора), Златиборском (општина Ужице) и Рашком (општина Краљево).

Мултипликативност ефеката које носи сектор туризма је разлог зашто се он сматра сектором будућности многих земаља. Његова карактеристика је да остварује могућност највећег раста запослења и креирања нових радних места. Осим на запосленост туризам има значајан утицај на формирање БДП, позитивно утиче на

државни платни биланс, генерише приход за државни буџет, утиче на приходе локалних буџета и подржава развој инвестиционих активности. Посебно треба истаћи да је туризам, у скоро свим транзиционим земаљама, био једна од најатрактивнијих области за директна страна улагања. Туризам може значајно генерисати развој НРП и то преко механизма државне помоћи у повећању свести локалне власти о потенцијалима туризма за остварење економског раста (поготово у борби за смањење сиромаштва), развоју људских ресурса (курсеви језика, угоститељства, управљања локалитетом, одржавања и курсеви за водиче), инвестирању у инфраструктуру мањих размера на подручјима туристичких потенцијала и сл.

Региони (окрузи) у Републици Србији имају природне, културне и историјске потенцијале који могу да дефинишу одређене врсте туристичке понуде. Ови потенцијали и врсте туристичких производа нису искоришћени у потпуности јер су делом дефинисани разликама у постојећим условима (природа, културно и историјско наслеђе), а делом креираним условима (доступност, инфраструктурна опремљеност, сектор услуга, разноврсност спортско-рекреативних садржаја, туристичке организације итд.).

Процењује се да сектор туризма и с њим повезане активности формирају 2,5% националног бруто производа и 5-6% укупне запослености.

Остварени девизни приход од туризма за 2005. годину износио је 304,1 милиона УСД (што је 12 пута више него у 2001. години). Потенцијал атрактивних дестинација Републике Србије као подунавске, средњеевропске и балканске земље за привлачење страних туриста је значајан. Главни туристички центар који учествује са 59,8% у укупним доласцима страних туриста је Београд. Позитивна кретања у односу на 2001. годину показују да је дошло до дисперзије посета страних туриста из Београда као носиоца ино-посета на остале дестинације и врсте туризма у Републици Србији. Домаћи туристи своја туристичка кретања базирају на кратким пословним, сајамским посетама Административним центрима.

Од укупног броја туриста категорија домаћи туристи чини 77,2% што је око 13% мање у односу на 2001. Укупан број долазака домаћих туриста у 2005. години био је 1.535.790 што је мање од регистрованих долазака у 2001. години за 18,6%. Ови туристички показатељи имају тренд раста за категорију ино-туриста. Даљим развојем смештајних капацитета може се утицати на дужину просечног задржавања и растући тренд ноћења страних туриста (у 2005. години учешће ноћења страних туриста у укупном броју износило је 15,3%). Укупан пад броја туриста регистрованих на територији Републике Србије (2005. година у односу на 2001. годину) износи 6,6% што је резултат већег одлива домаћих туриста ка дестинацијама других туристички развијенијих земаља и непропорционалног прилива страних туриста, односно њиховог малог удела у укупној туристичкој активности.

Развој туризма главних градова (градски одмор, пословни туризам, кружна путовања, догађаји, културни туризам, специјални интереси), развој бањског (здравствени туризам) и планинског туризма (планине и језера) као и руралног, где постоје велике тржишне могућности, утицаће на најрационалније повећање конкурентности Републике Србије као туристичке земље, односно њених појединачних подучја (округа).

Детерминисање фактора туристичког развоја индивидуалих региона базира се на анализи главних туристичких дестинација.

Регионална структура туристичке активности показује да је највећа концентracија туристичког прилива на територији Београда (32,5% од укупних долазака, односно 24,4% долазака домаћих и 59,9% страних туриста), а остали најпосећенији региони су: Златиборски округ са планинским потенцијалом Таре, Златибора и Златара; Рашки округ са развијеним бањским туризмом и две велике бање - Врњачка и Матарушка; Расински округ са туристички најпосећенијом планином Републике Србије - Копаоником као и два велика града са својим фестивалским и сајамским понудама - Нови Сад и Ниш.

Упоређујући туристичка кретања на нивоу округа за 2004. годину, Град Београд, Златиборски (однос општина овог округа са највише регистрованих туриста Чајетина и општине са најмање Ариље је 1:0,01) и Рашки округ учествују са преко 50% у укупном броју долазака и ноћења туриста Републике Србије и имају највећу концентracију туриста на 100 становника (70) тако да се може закључити да су они носиоци туризма Републике Србије. Међутим, посматрајући просечно задржавање туриста за посматрана три округа карактеристично је краће задржавање до пет дана у просеку (Град Београд, два дана). Топлички округ има просечно задржавање преко 10 дана што је последица специфичности понуде Пролом Бање. Преко половине округа не остварује просечно задржавање више од четири дана можемо закључити да озбиљније коришћење туристичких потенцијала не постоји.

Посматрајући основне показатеље у односу на 2001. годину осам округа (Средње-банатски, Јужно-банатски, Западно-бачки, Сремски, Мачвански, Расински, Топлички и Пиротски округ) има позитивна кретања туристичке активности, док већи број округа бележи пад посета и ноћења туриста. И поред природних предности и створених материјалних капацитета, резултати туристичких кретања у већини округа су на ниском нивоу. Стратегијом развоја туризма Републике Србије дефинисана су четири кластера која треба да допринесу одређивању циљног, међународно конкурентног туристичког производа сваке регије појединачно. Пракса је показала да је, за остваривање прихода од туризма, географска близина подручја (земаља) са високим БДП по глави становника, одлучујућа предност.

Република Србија је од 1997. године формирала прве еврорегионе који су систем пограничне сарадње у разним областима. Прва еурорегија у чијем саставу учествују општине Републике Србије је „Дунав-Киреш-Мориш-Тиса”, затим балкански еврорегион „ЕвроБалкан” као облик сарадње између три града (Ниша, Софије и Скопља), а у последње време покренуто је неколико програма сарадње као што су еурорегиони „Дунав 21”, „Ђердап-Средњи Дунав” и „Дрина-Сава-Мајевица”, као и иницирање програма „Стара планина”, „Понишавље”, „Струме”, „Пчиње” и „Мораве”. Овакав вид кооперације омогућава шири развој туристичких активности изнад могућности једног региона, што је од посебног значаја за регионе који имају слично културно-историјско наслеђе унутар различитих земаља.

Подаци о регионалној туристичкој анализи, садржани су у табели 25. и то:

Табела 25

округ	Број долаза	Индекс долазак	Број ноћења	Индекс ноћења	Просечн о	Индекс задржав	Број турист
Град Београд	607 03	80 0	1 384 38	98 7	2 0	109 8	0 4
Северно-бачки	35 110	73 7	79 362	92 4	2 3	125 4	0 2
Средње-	24 795	104 0	59 145	102 7	2 4	98 8	0 1
Северно-	23 778	86 4	150 121	92 4	6 3	106 9	0 1

Јужно-	23 775	107 1	72 129	108 0	3 0	100 9	0 1
Западно-бачки	21 318	110 6	80 163	113 1	3 8	102 3	0 1
Јужно-бачки	79 061	65 8	152 169	69 8	1 9	106 2	0 1
Сремски	31 230	131 9	92 867	107 9	3 0	81 8	0 1
Мачвански	40 730	109 2	218 812	107 7	5 4	98 6	0 1
Колубарски	51 161	73 2	235 583	59 8	4 6	81 7	0 3
Полунавски	23 405	64 8	30 340	54 8	1 3	84 6	0 1
Браничевски	22 554	93 5	75 036	84 4	3 3	90 2	0 1
Шумадијски	23 385	45 0	71 482	44 0	3 1	97 8	0 1
Поморавски	19 318	176 5	31 792	86 2	1 6	48 8	0 1
Борски	68 630	96 8	157 955	79 2	2 3	81 8	0 5
Златиборски	73 698	99 4	465 801	99 2	6 3	99 8	0 5
Златиборски	221 24	108 3	883 425	87 4	4 0	80 7	0 7
Моравички	64 415	99 7	279 703	100 3	4 3	100 6	0 3
Рашки	217 89	99 2	1 080 98	97 4	5 0	98 2	0 7
Расински	62 964	107 2	322 706	105 9	5 1	98 7	0 2
Нишавски	72 050	96 1	246 316	65 3	3 4	67 9	0 2
Топлички	21 613	124 5	217 441	200 7	10 1	161 3	0 2
Пиротски	13 617	100 4	45 500	101 2	3 3	100 7	0 1
Јабланички	18 284	93 0	90 004	118 7	4 9	127 5	0 1
Пчињски	24 721	94 1	119 397	95 3	4 8	101 2	0 1

### Циљеви

Основни циљеви и политике регионалног развоја туризма конципирани су на основу Стратегије развоја туризма Републике Србије.

Основна четири стратешка правца развоја туризма су:

- 1) развој међународног туризма мора да подстакне привредни раст, запошљавање и већи животни стандард;
- 2) стварање преко туризма, позитивне међународне слике;
- 3) кроз одрживи развој туризма обезбедити дугорочну заштиту природних и културних ресурса и
- 4) нови туристички производи Републике Србије морају испунити међународне стандарде квалитета, пре свега, заштиту туристичких потрошача сагласно данашњој европској пракси.

За остваривање ових циљева и задатака неопходно је:

- 1) успостављање ефикасног система управљања дестинацијама путем оснивања организације за управљање дестинацијом, тј. „дестинацијске менаџмент организације”;
- 2) формирање потребних инструмената утицаја на развој, раст и изградњу конкурентности у туризму;
- 3) израда програма развоја туризма на регионалном и локалном нивоу, посебно у заштићеним подручјима у циљу унапређења организације, управљања и подстицања развоја туризма;
- 4) успостављање јединствене туристичке статистике и система праћења утицаја туризма на националну економију;
- 5) формирање одговарајућег органа, односно организације за развој туризма, као дела институционалне организованости у циљу обезбеђења система подстицаја за инвестиције у туризам за домаће и иностране инвеститоре, унапређења изградње туристичке инфраструктуре и успостављања јединственог система контроле квалитета у туризму.

### Политике и мере подстицања

Вишедимензиони утицај туризма намеће дефинисање основних политика и задатака у областима које директно утичу на развој туризма. Развојни задаци за појединачне области су већ дефинисани наведеним стратешким документима, а односе се на:

- 1) инфраструктуру и саобраћај;

- 2) туристички производ Републике Србије;
- 3) људске ресурсе и тржиште рада;
- 4) умрежавање с другим секторима;
- 5) систем националног туристичког маркетинга;
- 6) организација, управљање и подстицање развоја туризма<sup>46</sup>.

Према Стратегији развоја туризма Републике Србије до 2015. године девет основних туристичких производа имају могућност развоја и тржишне комерцијализације: градски одмор, кружна путовања, пословни туризам + МlСЕ, здравствени туризам, планине и језера, наутика, догађаји, рурални туризам и специјални интереси. Улагање у одабране туристичке производе и регије покренуће туристички развој земље у целини. У склопу програма конкурентности дефинисани су следећи елементи:

1) туристичке компаније и ривалитет, што се односи на величину и структуру тржишта и стање у области смештајих капацитета, развијеност међусобне сарадње компанија са јавним сектором, развијеност законске регулативе, итд.;

2) услови тражње, који се односе на карактеристике тражње, мотивацију, социоекономски ниво, понашање и задовољство клијената, степен заштите потрошача, туристичке карактеристике дестинације итд.;

3) сектор подршке односно понуде, који се односи на комплементарне активности, као што су садржаји у области трговине у туризму, путничке агенције, објекти за смештај, храну и пиће, атракције, развијеност мреже локалних добављача и произвођача, итд.;

4) фактори производње, који се односе на инфраструктуру, технолошке, финансијске, људске ресурсе, атракције, истраживање, иновације, итд.

Улагањима у инфраструктуру може се ревитализовати постојећа туристичка понуда, подстаћи приватни сектор, увести примена еколошких стандарда у туристичким местима, активирати повезивање јавног и приватног сектора и омогућити ЛС да унапреди систем комерцијализације грађевинског земљишта.

На основу утврђених приоритета у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије предвиђено је да до краја 2006. године и у 2007. години у развој туризма буде уложено 50 милиона евра за реализацију 52 пројекта Министарства трговине, туризма и услуга (у даљем тексту: МТТУ). Највећи део предложених пројеката односи се на изградњу инфраструктуре у туристичким центрима, затим и за инвестиције у искоришћавање потенцијала реке Дунав, повећање конкурентности и маркентишко позиционирање туристичке привреде.

Инвестициона политика у сектору туризма усмериће се на:

1) реструктурисање, рехабилитовање и подизање квалитета постојећих објеката туристичке понуде у ужем и ширем смислу (тржишно репозиционирање, примена светских критеријума у категоризацији). То се не односи само на хотелске објекте у већим градским срединама, већ и на бројне комплементарне смештајне капацитете у друштвеном и/или државном власништву у бањама и другим традиционалним дестинацијама за одмор, који се данас слабо и неадекватно користе услед запуштености, руинираности и неприлагођености захтевима савремене тражње. Посебно треба нагласити да би рехабилитовање постојеће смештајне понуде, често

<sup>46</sup> Детаљно у Стратегији развоја туризма Републике Србије.



повезано и са још увек недовршеним процесом приватизације, по правилу, требало имати приоритет у односу на улагања у нове пројекте („greenfield”);

2) развој нове смештајне понуде према концепту одрживог развоја, независно од тога да ли је реч о пројектима развоја и креирања нових или иновативних туристичких производа или је реч о великим „пробојним” пројектима којима се, у сарадњи са државом, туристички отварају досад потпуно неоткривена и/или недовољно валоризована подручја (национални паркови, паркови природе, археолошки паркови, комплекси руруалног и индустријског наслеђа, планински масиви и сл.);

3) велике пројекте тзв. урбане рехабилитације у циљу ефикасне туристичке валоризације појединих потенцијално изузетно атрактивних, а процесом индустријализације у доброј мери упропашћених градских зона (нпр. Београд на рекама).

#### Кредитно-монетарна политика

Као у случају подстицаја стамбене изградње, држава може комбиновано, у сарадњи са пословним банкама, стимулирати улагања у туризам путем политике обавезне резерве, каматних стопа, емисијом хартија од вредности и др.

#### Државна помоћ

МТТУ реализовало је подстицање развоја туризма економским мерама, средствима из буџета, нарочито у области изградње туристичке инфраструктуре и унапређења туристичког производа са посебним циљем привлачења инвеститора. За 2006. годину обезбеђено је преко 3 милиона евра средстава за субвенције и кредите за пројекте у туризму и 5,7 милиона евра средстава за програме развоја инфраструктуре која се по посебном програму распоређују за развој седам одабраних подручја. Средства ће се користити за финансирање унапређења квалитета угоститељске понуде, туристичке инфраструктуре, реконструкцију капацитета здравствених установа које обављају делатност специјализоване рехабилитације, производњу сувенира, изградњу и реконструкцију пловила за туристичке намене и рестаурацију руралних објеката и њихово претварање у туристичке капацитете. Кредитна средства се реализују преко Фонда за развој Републике Србије.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде подстиче развој туризма у руралним областима кроз подстицајна средства за развој села.

#### Нова институционална решења

На дугорочну конкурентност четири основна туристичка кластера (АП Војводина, Београдска регија, Западна Србија и Источна Србија) може се утицати кроз сарадњу између учесника јавног и приватног сектора, стварањем транспарентних и подстицајних услова у области туристичких кластера. Законом о туризму предвиђено је оснивање Агенције за развој туризма, у својству правног лица за обављање развојних и стручних послова у области планирања и развоја туризма, која ће имати пресудну улогу у повећању конкурентности туристичких кластера.

## 2.14. Социјална политика

#### Идентификовани проблеми на регионалном нивоу

Укупне промене политичког, привредног и вредносног система, као и неповољна демографска кретања, довела су до нарушене социјалне равнотеже нашег

друштва. Последице су велики пораст незапослености, сиромаштва и социјалног раслојавања и повећана угроженост деце, немоћних и старијих људи, услед смањених могућности породице и друштва да остваре своју заштитну улогу. Реалан изазов транзиције представља и пораст различитих облика асоцијалног понашања и нових облика криминала. У систему социјалне заштите се, као и у другим системима социјалне сигурности, јављају бројни проблеми који захтевају ново прилагођавање променама и доградњу система.

Основни разлози за реформу система социјалне заштите су следећи:

- 1) положај грађана и корисника у систему социјалне заштите је изразито пасиван;
- 2) мрежа социјалних услуга је недовољно развијена;
- 3) услуге које организује невладин сектор (услуге које пружају физичка лица и правна лица чији оснивач није држава, затим невладине, социо-хуманитарне организације, удружења) у социјалној заштити нису довољно развијене и искоришћене;
- 4) систем јавних социјално-заштитних институција и услуга је централизован, бирократизован, нееластичан, патерналистички и недовољно економичан и ефикасан.

Централизован начин управљања је једна од суштинских карактеристика политичког система претходног периода. Највећи део надлежности за утврђивање права, одлучивања о начину њиховог остваривања и потребним средствима, концентрисан је на нивоу Републике Србије. ЛС нема довољно самосталности, нити је заинтересована за задовољавање потреба грађана развијањем разноврсних услуга у својој средини. Недостатак избора услуга доводи до нерационалног коришћења средстава кроз одређење за коришћење облика заштите путем смештаја у установе које финансира Република Србија и недовољно развијања других програма и услуга подршке појединцима и породицама које се суочавају са животним тешкоћама. Неопходно је да се општини и граду врати функција социјалне заштите грађана, јер се потребе људи ефикасно, економично, правовремено и рационално могу најбоље задовољити у непосредном окружењу, породици и локалној заједници.

Ако се посматра целокупна територија Републике Србије, у овом моменту, веома су различити нивои развијености услуга у односу на потребе грађана, што захтева и нова улагања за развој услуга у локалној заједници. Постоји неуједначеност стручних капацитета и услова за рад. Не постоји подједнака спремност и знање код свих расположивих кадрова. Да би се превазишао проблем, постоји могућност оснивања социјално-економског савета ког чине представници извршног органа АП или ЛС, као и репрезентативних синдиката и удружења послодаваца основаних на том нивоу. Савет је овлашћен да заузима ставове о питањима који се тичу утицаја економске политике на социјални развој и стабилност, политике зарада и цена, политике запошљавања, приватизације и др. Међутим, оснивање социјално-економских савета на наведеним нивоима је добровољно и често у пракси не постоји воља, или социјални партнери нису организовани на том нивоу, због чега се јављају проблеми у њиховом оснивању и раду.

Имајући у виду значај социјалног дијалога у овом тренутку, нарочито на локалном нивоу, потребно је предузимати мере у циљу подстицања оснивања и рада социјално-економских савета.

## Циљеви

Основни циљ нове социјалне политике је ефикасан систем социјалних трансфера и задовољавање основних потреба грађана, у функцији заштите људских права. Циљеви социјалне заштите су ефикасне материјалне услуге и развијена мрежа институција и социјалних услуга, које могу да отклоне или ублаже основне ризике којима су изложени грађани.

#### Политика и институционална решења

Реформа социјалне заштите у Републици Србији отпочела је на начин који је уважавао актуелне потребе грађана за новим приступима, мерама и услугама у овој области. Процеси транзиције у систему социјалне заштите започети су 2001. године деловањем Владе и надлежног министарства, које је покренуло и реформске иницијативе у области социјалне заштите, формирањем и радом стратешких тимова, конципирањем реформских пројеката и оснивањем Програма Фонда за социјалне иновације (у даљем тексту: ФСИ). Реформским пројектима обухваћене су значајније области у социјалној заштити, уз уважавање захтева савременог теоријског модела социјалног рада, стандарда европског модела развоја услуга и служби социјалне заштите.

У процесу децентрализације, потребно је обезбедити услове и механизме како би локалне самоуправе имале изворе средстава за задовољавање социјалних потреба својих корисника, уз обавезу наменског коришћења тих средстава за развијање услуга социјалне заштите. То значи да облици и обезбеђивање задовољавања ових потреба грађана треба да буду на локалном нивоу, уз обезбеђивање додатних средстава са републичког нивоа оним општинама и градовима који сами, према утврђеним критеријумима, нису у могућности да покрију потребан обим средстава. Само права на стална новчана давања треба да буду у целини у надлежности Републике Србије, као и механизми контроле и увођења система квалитета, док се не стекну одговарајући економски и политички услови. Тиме би се обезбедила одговарајућа заинтересованост и одговорност општине за потребе и проблеме локалног становништва. Процеси децентрализације надлежности и средстава ће битно променити положај потенцијалног корисника социјалне заштите. Доминантна улога државе у реализацији услуга социјалне заштите временом се смањује развојем непрофитног и приватног сектора, чиме се стварају услови за развој ефикаснијег и економичнијег система социјалне заштите у целини.

Реформа система социјалне заштите треба да допринесе унапређењу заштите најсиромашнијих грађана, путем адекватног одређивања и обезбеђивања егзистенцијалног минимума, као и унапређењу квалитета живота оних грађана којима је из различитих разлога потребна помоћ у задовољавању основних животних потреба, путем стварања мреже разноврсних, доступних услуга у заједници, у складу са потребама и најбољим интересом корисника. Потребно је да се услуге развијају плански, на различитим нивоима. Увођењем система квалитета услуга у социјалној заштити, обезбеђује се стандардизација у раду служби, одговарајући ниво услуга и заштите, омогућава се перманентно праћење ефеката система социјалне заштите. Услуге социјалне заштите треба да буду територијално и функционално доступне, да подржавају живот корисника у заједници, унапреде понуду и квалитет смештаја и обезбеде услуге неодложних интервенција.

Повећањем броја и врста социјалних услуга на локалном нивоу, повећавају се

могућности корисника да остану у својој непосредној средини, породици или заједници, као и шансе за очување породичних веза, личног и културног идентитета. На овај начин могу се ублажити, па и превазићи проблеми социјалне изолације рањивих појединаца и група. Сличност у потребама грађана у одређеним локалним и регионалним срединама ће, такође, утицати на повезивање актера и заједнички развој услуга у тим заједницама, да би се постигао најефикаснији и најрационалнији одговор на потребе.

Процеси постизања одговарајуће социјалне кохезије подразумевају снажно усмеравање свих материјалних и хуманих ресурса у локалним заједницама на повезивање социјалних услуга у заједници. Основни правац развоја ефикасне социјалне заштите лежи у стварању мреже услуга и у међусобном повезивању актера социјалне заштите. Мрежа услуга подразумева просторно и садржајно повезивање социјалних актера у локалној заједници или региону, њихово заједничко и синхронизовано деловање.

### 3. Просторно планирање и регионални развој

(1) Два основна закона која дефинишу просторно планирање и надлежности у Републици Србији одређују два нивоа управљања уз тенденцију јачања локалног нивоа: Закон о планирању и изградњи (2003. година) и Закон о ЛС (2002. година).

Просторни планови и надлежности на различитим нивоима власти. Мада је систем планирања усмерен на просторно и урбанистичко планирање схваћено као одређивање намена површина, уведена је хијерархија стратешких докумената. Њихова намена је „усаглашавање са европским стандардима у области планирања и уређења простора ради стварања услова за трансграничну и међународну сарадњу и укључивање Републике Србије у процес европских интеграција” (члан 3. Закона о планирању и изградњи).

Просторни планови: стратегија која се односи на питање просторног развоја Републике Србије, шеме просторног развоја, регионални просторни план и општински просторни план су документи који се доносе за период од најмање 10 година и сви укључују стратешки део који обухвата разраду циљева развоја. Имплементација планова је посебно наглашена. „Уговор о имплементацији регионалног просторног плана и просторног плана општине, закључују орган надлежан за доношење плана и учесници у реализацији планских решења, за период од четири године” (члан 31. Закона о планирању и изградњи).

Планирање у Републици Србији је хијерархијско, и остварује се на различитим нивоима власти, при чему је виши ниво обавезујући за нижи. Идеја је да систем планирања омогући превођење генералних политика и стратегија у детаљне услове за изградњу. Мада законодавац подржава потребу децентрализације и нужности поверавања локалног планирања (општинског и регионалног) нижим нивоима власти (Закон о ЛС, 2002. година, омогућава повезивање општина око заједничких интереса) решења која су законом дата и строга хијерархичност система не представљају прави одговор на постављене циљеве.

Регионално просторно планирање - обезбеђивање остварења циљева просторног развоја, организације, коришћења и намене простора се налази у надлежности Владе, чиме је сужен оквир за локално планирање. Иницијативу за израду регионалног плана у

Републици Србији доноси Влада (у АП Војводина - Скупштина покрајине) уз консултовање Републичке агенције за просторно планирање. Тиме се подразумева да Влада и Агенција за просторно планирање преузимају сву одговорност у вези са израдом и реализацијом плана. Регионални план доносе иста тела. Програм за израду регионалног просторног плана припрема надлежни орган у сарадњи са Агенцијом за просторно планирање Локална самоуправа даје само мишљење о регионалном плану, чиме је дефинисана позиција регионалног плана као инструмента централне власти.

Важност постојања регионалних планова је данас посебно наглашена због тога што они представљају услов за приступ структурним фондовима ЕУ. У Републици Србији постоји традиција регионалног планирања (Регионални план Подунавља, План Београдског региона и др). Међутим, недостатак адекватног финансирања, као и неадекватна подршка са централног нивоа су онемогућили реализацију циљева ових планова.

Просторни план Републике Србије (1996. година). Према Закону о просторном плану (1996. година): „Просторним планом Републике Србије утврђују се дугорочне основе организације, уређења и коришћења простора Републике Србије” (члан 1). Просторни план Републике Србије као стратешки развојни документ за период до 2010. године утврђује:

- 1) дугорочне основе организације коришћења и уређења простора Републике Србије;
- 2) правце урбанизације и основне критеријуме уређења насеља;
- 3) планска начела и критеријуме коришћења природних ресурса и заштите животне средине;
- 4) услове за заштиту и коришћење подручја од посебног значаја и
- 5) коридоре основних инфраструктурних система.

Просторни план Републике Србије, донет пре 10 година, представља једини важећи стратешки документ у области просторног планирања на нивоу Републике Србије. Овај план је изостављен у првој верзији Закона о планирању и грађењу (2003. година) да би касније био убачен са привременим важењем до доношења стратегије која се односи на питање просторног развоја Републике Србије. Треба рећи, да је Просторни план конципиран у оквирима старог нетржишног система те би за његову адекватну примену морала да се изврши значајна ревизија.

Просторним планом Републике Србије предвиђено је да ће Република Србија у периоду до 2010. године, у складу са планским решењима и смерницама просторног плана Републике Србије, донети регионалне просторне планове за 16 функционалних подручја, односно округа<sup>47</sup>.

Закон о планирању и изградњи (2003. година) прецизирао је врсте просторних докумената:

- 1) стратегија која се односи на питање просторног развоја Републике Србије;
- 2) шеме просторног развоја;
- 3) просторни план подручја посебне намене;
- 4) регионални просторни план;

---

<sup>47</sup> Административно подручје града Београда; Јужни Банат; Средњи и Северни Банат; Јужна Бачка и Срем; Северна Бачка; Колубара, Мачва и Подриње; Подунавље и Браничево; Поморавље и Шумадија; Понишавље и Топлица; Тимочка Крајина; Јужна Морава; Западна Морава и Пештер; Златиборско-златарски регион; Косово; Метохију и Косовско Поморавље.

5) просторни план општине.

Плански документи из тач. 2, 3, 4. и 5. претходног става, морају бити међусобно усаглашени и у складу са стратегијом која се односи на питање просторног развоја Републике Србије.

Законом веома површно се дефинише ниво регионалног просторног плана (члан 20):

„Регионални просторни план доноси се за територију АП.

Регионални просторни план из става 1. овог члана доноси скупштина АП.

Регионални просторни план може да се донесе и за подручје просторних јединица величине европски NUTS 2 и 3 стандард.

Просторни план из става 3. овог члана доноси Влада на предлог Агенције за просторно планирање, а за подручја на територији АП скупштина АП на предлог организационе јединице у седишту органа АП уз сагласност Агенције за просторно планирање ако законом није другачије прописано.

Регионални просторни план за подручје Града Београда доноси Скупштина Града Београда, уз претходно прибављено мишљење Агенције за просторно планирање, ако законом није другачије прописано.”

Децентрализација. Систем управе у Републици Србији је организован на два нивоа: централни и локални (167 општина). Општине су одговорне за одређене послове који су законом дефинисани. Устав ствара могућност за формирање значајне имовине ЛС, пре свега када се ради о земљишту и тиме ствара услове за другачију прерасподелу моћи. Закон о ЛС (2002. година) повећао је надлежности општине у домену администрације, финансија и одлучивања. Да би се подржале ове надлежности, централни ниво је повећао трансфер средстава општинама (2006. година). Очекује се да ће нови законски документи (нови Закон о ЛС и њеним надлежностима, закон којим ће се уредити имовина ЛС и др.) убрзати процес децентрализације и прецизније дефинисати надлежности локалне власти у обезбеђењу услуга, планирању и промовисању партиципације. Расподела надлежности између јавног и приватног сектора у Републици Србији је у току.

Просторни план општине. Основни формални стратешки плански документ на локалном нивоу у Републици Србији је просторни план општине. Општине су дужне да донесу просторни план у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи (5. мај 2003. године). Одређен број општина, пре свега у АП Војводини, је усвојио просторни план општине, док је велики број општинских просторних планова још у фази израде. Просторни план представља основни документ којим се утиче на развој општине. Посебно је важна његова регулативна функција, кроз одређивање правила коришћења, уређење и заштиту подручја.

Локално стратешко планирање у Републици Србији. У периоду од 2000. до 2006. године многе општине у Републици Србији су усвојиле Општинске стратешке планове. Циљ није био само формулисање општинске стратегије већ и унапређење развоја демократског одлучивања које може да допринесе решавању многих других проблема.

Стратешки планови (неформални) представљају средство за ефикасно и ефективно управљање развојем општине које ће створити могућност брзих промена и прилагођавања новим економским и друштвеним процесима. Највећи напори су били усмерени на сам процес израде планова, остварење сагласности око реалних краткорочних и дугорочних развојних циљева, дефинисања могућности и ограничења,

приоритета и потреба као и начина да се превазиђу препреке у развоју.

Документи релевантни за просторно планирање - стратегије:

- 1) стратегија којом се уређује привредни развој Републике Србије;
- 2) стратегија која се односи на питање просторног развоја Републике Србије;
- 3) Стратегија развоја пољопривреде (2005. година);
- 4) Стратегија развоја туризма (2006. година);
- 5) Стратегија развоја енергетике (2005. година);
- 6) стратегија која се односи на питање одрживог развоја.

Закони:

- 1) Закон о планирању и грађењу (2003. година, допуњен 2006. године);
- 2) нови закон којим се уређује област планирања;
- 3) Закон о заштити животне средине (2004. година);
- 4) Закон о локалној самоуправи (2002. година);
- 5) Закон о финансирању локалне самоуправе (2006. година);
- 6) закон којим ће се уредити подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године;
- 7) закон којим ће се уредити управљање отпадом.

Просторни план:

- 1) Просторни план Републике Србије (1996. година).

Документи на регионалном нивоу

Просторни планови:

- 1) Регионални просторни план Колубарског округа погођеног земљотресом (2002. година);
- 2) Регионални просторни план административног подручја града Београда (2004. година);
- 3) Регионални просторни план општина Јужног Поморавља (донета Одлука о изради плана 2006. године);
- 4) Просторни план Дунавско-савског појаса (донет програм).

Документи на локалном нивоу

Просторни планови:

- 1) Просторни планови подручја посебне намене, инфраструктурни коридори – усвојено 7 планова;
- 2) Просторни планови подручја посебне намене, акумулације – усвојена 2 плана, одлука донета за 1 план, урађене радне верзије за 3 плана, донети програми за 4 плана и иницирана израда за 1 план;
- 3) Просторни планови подручја посебне намене, лигнитски басени – урађена је радна верзија за 1 план, донета одлука за 1 план;
- 4) Просторни планови подручја посебне намене, заштићена и туристичка подручја – усвојено пет планова, донета одлука за три плана, припремљен програм за 3 плана, припремљена одлука за четири плана, усвојен програм за један план.

Институције у области просторног планирања

Државни ниво

Министарство за капиталне инвестиције је надлежно за област урбанизма и

просторног планирања, за припрему нацрта и предлога закона и подзаконских аката, стручну контролу планске документације, издавање лиценци за планирање, инспекцијски надзор, давање мишљења у вези примене закона.

Републичка агенција за просторно планирање је самостална организација која врши јавна овлашћења с циљем ефикасног спровођења и унапређивања политике планирања и уређења простора у Републици Србији. Агенција за просторно планирање за свој рад одговара Влади, а надзор над њеним радом врши МКИ. Надлежности Агенција за просторно планирање су припрема, координација и праћење стратегије која се односи на питање просторног развоја Републике Србије као и просторних планова подручја посебне намене, учешће у изради шема просторног развоја, стручна помоћ у изради и контрола просторних планова, итд.

Републички завод за развој Републике Србије је надлежан за обављање стручних послова који се односе на стратегију и политику друштвено-економског развоја, као и за област регионалног развоја Републике Србије, кроз давање предлога Влади свих прописа из ових области (стратегије и политике, анализе, координирање и усмеравање, израда посебних регионалних програма и др).

#### Покрајински ниво

Покрајински секретаријат за архитектуру, урбанизам и градитељство је надлежан за доношење регионалног просторног плана, просторне планове посебне намене и просторне планове мреже инфраструктуре и мреже подручја са посебним функцијама за подручје на територији аутономне покрајине; издавање урбанистичких дозвола и урбанистичке сагласности; вршење инспекцијског надзора у области урбанизма.

Јавно предузеће за просторно и урбанистичко планирање и пројектовање АП Војводине (Завод за урбанизам АП Војводине) је основала Скупштина АП Војводине, ради трајног обављања стручних послова просторног и урбанистичког планирања и уређења простора и насеља од стратешког значаја за Републику Србију, а који се односе на територију АП Војводине.

Републичка агенција за просторно планирање има своју организациону јединицу за територију АП Војводине у Новом Саду.

#### Локални ниво

У општинама за послове урбанизма су надлежна Одељења за урбанизам у оквиру Општинске управе, док су у градовима то Секретаријати за урбанизам, Градска управа за урбанизам и стамбене послове или Градска управа за планирање и изградњу.

У Републици Србији је наслеђен врло крут систем контроле развоја заснован на хијерархији дугорочних просторних и генералних планова који прописују намене за сваки простор са компликованом процедуром усвајања. Актуелне промене усмеравају планирање према регулативи занемарујући стратешке аспекте. Овај систем ствара проблеме у транзицији ка тржишној економији, приватизацији и инвестирању.

Протекли период је тежиште давао концентрацији на регулативи у физичком планирању и ефикасним процедурама издавања урбанистичких дозвола. Један од главних задатака у оквиру планирања је подршка инвестирању уз минимализацију препрека у изградњи.

Закон о планирању и изградњи дели планирање на две категорије: просторно и урбанистичко планирање. Систем је хијерархијски постављен са Стратегијом просторног развоја Републике Србије на врху пирамиде. Усвојени планови су



обавезујући за ниже нивое планирања. Национална стратегија и регионално планирање су у надлежности Народне скупштине и Владе. Просторни планови општина, урбанистички и регулациони планови су у надлежности локалних власти.

У комплексном транзиционом окружењу које карактерише: недостатак институција, нејасне надлежности, проблем са информацијама, итд. посебно је наглашен проблем методологије. Потребно је уложити доста напора у прилагођавање методологије која је у употреби у земаљама ЕУ (и другим западним земаљама) локалним условима и могућностима.

Хармонизација институција и метода ЕУ стандардима не исцрпљује се доношењем једног или више закона (на пример закона којим ће се уредити област планирања и изградње) већ прецизирањем надлежности и процедура и концентрацијом на нове методе рада који ће обезбедити више јасноће на подручју развојних политика и одговорити на нове изазове.

Полазишта за трансформацију система просторног планирања и циљеви

Организација просторног планирања, облици планова, њихов садржај и елементи контроле су повезани са новим уставним решењима, реалним изворима финансирања, институционалном организацијом, прецизно одређеним надлежностима и облицима рада. Важно је нагласити институционалне карактеристике надлежних агенција, њихова функционална подручја одговорности, повезаност са различитим нивоима управљања:

1) постојање различитих врста просторних планова којима се усмерава регионални развој и који се прилагођавају прокламованим циљевима (нпр. уједначен регионални развој, или најмање амбициозни циљеви који подразумевају уређење водотокова и водоснабдевања или уређење националних паркова). Неки циљеви, нпр. развој инфраструктуре, заштите окружења, становање могу бити наметнути као обавеза усклађивања на нивоу вишем од општинског (усклађени планови заједнице општина), док други могу бити препуштени локалном стратешком планирању и интересном повезивању општина. Трећа група планова се повезује са секторским циљевима (нпр. привреда);

2) концепт „регионализације” који подразумева регионе са заједничким етничким, културним и историјским карактеристикама, није добио уставну верификацију. За разлику од хомогених региона, административно дефинисаних, већу подршку имају концепти планских региона, независних од управне структуре, прекограничних региона који се развијају као резултат прекограничне кооперације, транспортних региона, итд<sup>48</sup>. Потребно је лоцирати реалне могућности за утицај на равномерни регионални развој кроз различите облике планова и регулативе (повезане са адекватним средствима, односно са утицајем на прерасподелу средстава;

3) уважавање сета циљева регионалног развоја при одређивању различитих типова региона:

- административна ефикасност заснована на међуопштинској сарадњи<sup>49</sup>;
- регионална економска конкуритивност<sup>50</sup>;

<sup>48</sup> Стварање јединствених регионалних целина у оквиру којих ће постојати могућност редистрибуције преко граница општинских надлежности се не чини реалним, осим у посебним ситуацијама природних, еколошких региона. Неопходно је тестирати концепт хибридни облик регионалног планирања који ће се ослонити на различито дефинисане регионе, пажљиво одређене надлежне институционалне структуре повезане са политичком моћи и посебним ресурсима.

<sup>49</sup> Административна ефикасност може подразумевати различите начине добровољног или принудног удруживања различитих нивоа власти. Административна ефикасност није повезана са географским обухватом.

- заштита окружења (воде, земљишта, ваздуха)<sup>51</sup>;  
- већа социјална једнакост и правичност (образовање, тржиште радне снаге, друштвене услуге, становање);

- ови различити циљеви су повезани са различитим скуповима актера и начиним њиховог организовања те захтевају различит приступ и облике деловања који ће водити њиховом остварењу. Подручја са посебним развојним проблемима могу бити предмет усмеравања са државног нивоа преко посебних агенција које се старају о регионалном развоју и праћењу развоја у одређеним секторима или у целини;

4) пажљиво дефинисање планских региона у складу са NUTS методологијом, типологија региона заснована на нивоу развијености, идентификацији специфичних носилаца развоја, интереса и институција као и начину финансирања регионалног развоја са становишта остварења циљева административне ефикасности, могућности деловања на економски развој, заштиту окружења и уједначавање услова живота. Прилагођавање метода и техника планирања сложенијем, хибридном моделу са пажљиво изабраним областима усмеравања према типу региона, локалним условима, ресурсима и могућностима.

5) прилагођавање институционалне организације засноване на могућности финансирања, редистрибуције средстава, власти и моћи, легалитету;

6) коришћење добрих примера из праксе за демонстрацију могућности унапређења метода рада. Укидање непродуктивних и наприлагођених традиционалних метода рада, институција и праксе паралелно са остваривањем промена. Формулисање стратегије за промену стручних, институционалних, и административних процедура и процеса;

7) креирање процеса планирања који је флексибилан, прилагодљив различитим условима и задацима, поступан и адаптиван, који омогућава експериментисање у процесу регионалне трансформације.

Да би просторно планирање могло да испуни своју улогу потребно је створити услове за целовит процес превођења планова у политике, програме и пројекте. Активирање развојних просторних планова (интегралних) зависи од обезбеђивања одговарајућих информација о импликацијама алтернативних праваца акције у специфичним околностима.

Циљеви регионалног развоја у области просторног планирања су:

- 1) успостављање планских региона у складу са NUTS методологијом ЕУ;
- 2) стварање система модерног просторног планирања;
- 3) стварање инфраструктуре знања у области стратешког локалног и регионалног просторног планирања.

---

<sup>50</sup> Економски развој подразумева удруживање приватних привредних субјеката који су заинтересовани за побољшање у јавној сфери као што су одговарајуће саобраћајне мреже, порески аранжмани или систем образовања. Пословна удружења захтевају планирање усмерено на побољшање региона као планерског производа који омогућава боље услове за привредне активности. Иницијатори остварења ових циљева су пословна удружења. Она су заинтересована само за територију, скуп општина које су важне за циљ подржавање инвестиција.

<sup>51</sup> Остварење циља унапређења квалитета окружења може бити иницирано и подржано од стране државних и локалних, регионалних агенција заинтересованих за одређен еколошки систем: воде, паркови, биодиверзитет... Уједначавање услова живота и стварање равномерног регионалног друштвеног развоја има пре свега редистрибутивну улогу, у надлежности је државе и обухвата субвенције и регулативу. Еколошки региони имају мање флексибилну границу од претходних и одређени су природним системима речних сливова, долина, природних ресурса, али су повезани и са мрежама насеља.

## Политике, мере и активности

### (1) Успостављање планских региона у складу са NUTS методологијом ЕУ.

Генерална регионализација државе према различитим развојним циљевима, типовима проблема, нивоу развијености и организационој надлежности ради успостављања различитих облика планског усмеравања и институционалног повезивања између републичког (покрајинског) и локалног нивоа управљања, као и подршке прекограничној и међурегионалној сарадњи.

Успостављањем планских региона - ЕУ се залаже за регионализацију будућих земаља чланица. То је фактички захтев да држава пренесе део регионалних надлежности на нижи ниво. Концепт „Европа региона” се залаже за увођење трећег нивоа управљања - регионалног. С тога, приоритет би требало дати успостављању два облика планских региона:

- економској регионализацији подручја, у складу са NUTS методологијом ЕУ (о алтернативним предлозима формирања NUTS 2 видети у делу V);

- дефинисање неразвијених региона који се не могу развијати без помоћи државе.

Све земље ЕУ, као и кандидати за улазак у европске интеграције, изграђују системе регионалног планирања кроз однос централне и локалних власти уз стварање регионалних тела која би имала моћ да спроводе одређену регионалну политику као и да помажу мањим локалним заједницама у циљу ефикаснијег планирања. Имајући у виду дубину регионалних проблема у Републици Србији, регионално планирање би, пре свега, подразумевало реорганизацију сарадње централног и локалног нивоа и њихово регулативно уређивање. На тај начин хоризонтално, интересно повезивање би заменило вертикални систем одлучивања. У случају сложених проблема и неадекватних развојних услова, централни ниво преузима надлежности планирања и управљања развојем преко својих одељења планирања и управљања лоцираних у планским (нпр. статистичким) регионима.

## Мере и активности

### Регулаторни инструменти:

- Закони релевантни за област просторног планирања. Након доношења Устава потребно је преиспитивање постојећих и доношење низа нових закона којима се уређује проблематика подстицања равномерног регионалног развоја, имовине општина.

- Политика просторног развоја. Дефинисање политике просторног развоја је у надлежности Владе. Политика просторног развоја је основно средство за дугорочно усмеравање просторног и регионалног развоја. У оквиру политике се обезбеђује сагласност о основним проблемима развоја и начину усмеравања развоја на државном, регионалном и локалном нивоу. Политика ствара оквир за економску ефикасност, друштвену правичност и еколошку одрживост и даје основне инпуте за израду регионалних планова и праћење њихових реализација;

- Подзаконски акти, правилници. Дефинисање садржаја регионалних просторних планова, одређивање начина измене и допуне стратешких просторних докумената;

- Регулатива. Развој релевантне регулативе на државном нивоу: просторна и еколошка правила

- Стратегије: (а) Стратегија просторног развоја Републике Србије - стратешки,

међусекторски документ који успоставља дугорочне циљеве просторног планирања и развоја Републике Србије развојне приоритете, територијалне целине које имају заједничке развојне карактеристике за које су потребни просторни планови, одређује генералне функције простора, посебна подручја, коридоре итд.; (б) стратерије којом се уређује област регионалног развоја - стратешки, међусекторски документ који дефинише нови институционални оквир регионалног развоја Републике Србије, дефинише циљеве и принципе, институционалне механизме, начин спровођења равномерног регионалног развоја, подручја са посебним развојним проблемима, подзаконска акта, итд.

Институционални инструменти:

- формирање одговарајућег органа, односно организације на националном и регионалном нивоу;

- дефинисање институција међуопштинске сарадње: групе за усклађивање развојних и просторних планова на нивоу више општина;

Економско - финансијски инструменти

- фондови за регионално и просторно планирање и усмеравање развоја на државном, покрајинском и локалном нивоу.

(2) Стварање система модерног просторног и урбанистичког планирања

Промена друштвеног система, суштинска трансформација позиције државе, капитала и односа у друштву захтева и промене у систему планирања и управљања просторним развојем. Држава више није једина у позицији да поседује средства, планира и гради. Јављају се бројни актери који захтевају своје место у одлучивању. У условима увођења приватног власништва и тржишних правила која захтевају одговарајући системски оквир постојећи систем планирања се показује као кочница за убрзани развој. Основни захтеви које је разумно поставити пред промену система је да буде ефикасан - да омогућава брзо реаговање на тржишту, ефективан - јасан у односу на власништво над земљиштем и правима изградње (систем пореза и компензација), да пружа сигурност улагања, да омогућава остварење права грађана да учествују у процесу планирања, да производи документе који ће се примењивати.

Мере и активности

Регулаторни инструменти:

- дефинисање савременог легислативног оквира за регионално планирање (доношење и усклађивање закона, подзаконских аката, интер секторских политика и мера, програма, регулативе и стандарда);

- прецизирање улоге и садржаја Интегралног стратешког плана на локалном нивоу као основе за повезивање планског усмеравања више општина. Изградња стратегије подразумева концепт управљања дугорочним развојним програмима општине.

Надлежност општина би била припрема интегралног развојног плана који садржи две основне компоненте: (а) дугорочну стратешку компоненту која обухвата разрађени систем циљева, смернице за секторско планирање и правно обавезујући (или не) генерални распоред активности на територији, и (б) краткорочну оперативну компоненту са интегрисаним програмом акција за неколико година (4 године у већини

случајева). Развојна стратегија општине и секторске политике (у стамбеном, индустријском, едукативном итд. сектору) представљају са једне стране конкретизацију стратегија донесених на вишем нивоу управљања, а са друге израз потреба и интереса на локалном нивоу. То значи да стратешко планирање у општини није ограничено само на пасивну примену секторских политика са врха власти, већ је омогућено креативно учешће и промене кроз процес локалног стратешког планирања које остварује повратни утицај на политике донесене на вишим нивоима административне организације:

- унапређење просторне оријентације политика у различитим секторима: привредни развој, екологија, друштвене делатности, инфраструктура;

- стварање информационе основе и праћење реализације планова (регистар просторног планирања у надлежном министарству);

- разрада садржаја просторних (интегралних) планова: општинских и регионалних и посебних просторних планова (еколошких планова, привредних, инвестиционих планова). Селективна подела надлежности између државног, покрајинског и општинског нивоа власти. Обезбеђивање флексибилности садржаја планова (усмеравање на одређене аспекте и захвате према надлежности и начину финансирања) Упутство, правилник о обавезном садржају и начину припреме просторних интегралних планова, економски, социјални, просторни и еколошки приоритети и програми са циљем успостављања јединственог поступка припреме, праћења и оцене и контроле;

- развој процеса планирања (колаборативно, партиципативно планирање у условима плуралног друштва). Развијање процеса координације и комуникације међу различитим актерима /носиоцима регионалног развоја. Изградња вештина и знања везаних за процесе преговарања и успостављања сагласности.

- утврђивање планерске методологије, припреме, процене, праћења и измене просторних планова различитих обухвата и програма (Закон о планирању, подзаконска акта) Одређивање институционалне надлежности, процедура, облика рада.

Институционални инструменти:

- разматрање могућности формирања националне институције за унапређење регионалног развоја, просторног и урбанистичког планирања. Како регионални развој представља приоритет у наредном периоду развоја у Републици Србији било би потребно јасније дефинисати основни орган извршне власти, институцију у чијој надлежности се ова област налази;

- јачање Савета за равномерни регионални развој и регионалне капиталне инвестиције, организационо, материјално, кадровски. У рад Савета неопходно је укључити највише представнике ресорних министарстава;

- формирање одговарајућег саветодавног тела за просторно планирање (са задатком праћења, процене и развијања просторног планирања, помоћи у припреми националних и регионалних просторних планова);

- обезбеђивање адекватне кадровске структуре у институцијама надлежним за просторно планирање.

Економско - финансијски инструменти:

- дефинисати облике дугорочног извора финансирања планских активности: израде, праћења и процене планова, на различитим нивоима управљања.

(3) Стварање инфраструктуре знања у области стратешког локалног и регионалног просторног планирања

Регулаторни инструменти:

- донети посебан правни акт који дефинише потребна знања и искуства за бављење регионалним, просторним и урбанистичким планирањем;
- дефинисање области локалног, регионалног, просторног и урбанистичког планирања у високом образовању;
- подршка истраживањима у области урбанистичког и просторног планирања;
- дефинисање обавезних истраживачких студија које ће представљати неопходно полазиште за развијање планских развојних докумената.

Институционални инструменти:

- јачање међународне сарадње у области просторног планирања (ресорно министарство, агенције, универзитети, институти и заводи);
- приступ европским истраживачким фондовима;
- сарадња истраживачких институција на регионалном и европском нивоу (универзитети, министарства, развојне агенције);
- оснивање иновативних центара за унапређење знања и праксе регионалног, урбанистичког и просторног планирања. Едукација за интегрално планирање, интердисциплинарно образовање, информационе и комуникационе технологије. (Стварање центра за стратешко урбанистичко и просторно планирање на Архитектонском факултету Универзитета у Београду са циљем повезивања науке и праксе, унапређења знања, промоцију иновација, стручног усавршавања. Израда студија и пројеката у сарадњи са институцијама које су ангажоване на пословима регионалног и просторног планирања, курсеви иновације знања, специјалистичке и докторске студије).

Економско финансијски инструменти:

- финансијска подршка међународној научној сарадњи у приоритетним областима за унапређење просторног и урбанистичког планирања;
- обезбеђење средстава за финансирање истраживачких студија које су релевантне за унапређење процеса и метода рада;
- финансијска подршка оснивању иновативних центара.

#### 4. Политика заштите животне средине

Устав утврђује право грађана на здраву животну средину, као и дужност грађана да штите и унапређују животну средину у складу са законом. Чланом 74. Устава, утврђено је да свако има право на здраву животну средину и на благовремено обавештавање о њеном стању. Према члану 97. став 1. тачка 9. Устава, Република Србија уређује и обезбеђује одрживи развој и систем заштите и унапређења животне средине. Влада је усвојила 2003. године Националну стратегију управљања отпадом. Нови законски оквир за заштиту животне средине који је у сагласности са ЕУ Директивама успостављен је 2004. године. Законом о заштити животне средине, Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину, Законом о процени утицаја на животну средину и Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања, као и низ подзаконских докумената из области заштите животне средине. Новим законима

поверено је у одређеним областима вршење управног надзора аутономној покрајини, односно јединици ЛС, што захтева даље оспособљавање надлежних органа за вршење надзора. Влада је јуна 2006. године усвојила Предлог Националног програма заштите животне средине који се налази у процедури усвајања у Народној скупштини. Реализација ће се вршити акционим и санкционим плановима, које доноси Влада за период од пет година (Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, број 135/04). Националне стратегије којим ће се уредити области одрживог развоја и одрживог коришћења природних ресурса и добара су, такође, у фази израде. Ти документи ће значајно допринети остваривању циљева регионалног развоја. Урађено је и неколико регионалних планова развоја и локалних еколошких акционих планова. Према постојећим законима, одређене надлежности из области животне средине су децентрализоване на ниво АП (Закон о утврђивању одређених надлежности АП Војводине, „Службени гласник РС”, број 6/02), односно ЛС (Закон о ЛС - „Службени гласник РС”, број 9/02).

Општине, односно градови имају надлежности у области урбанистичког планирања, заштите и унапређења животне средине и комуналних делатности у складу са Законом о ЛС („Службени гласник РС” број 9/02) и Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 16/97 и 42/98). На локалном нивоу, секретаријати за заштиту животне средине имају ограничену одговорност за проблеме животне средине који обухватају заштиту ваздуха, заштиту од буке, управљање комуналним отпадом, урбанистичко планирање, грађевинске дозволе за мале објекте, као и стратешку процену планова и програма, процену утицаја пројеката на животну средину и издавање интегрисаних дозвола из своје надлежности, вршење мониторинга, инспекцијског надзора, финансирања локалне инфраструктуре животне средине. На општинском нивоу ради око 200 инспектора у области животне средине, углавном са недовољном обуком и неадекватном опремом за потпуно извршење својих обавеза и за пружање било каквог осигурања ефикасног спровођења. Административни капацитети за спровођење закона о заштити животне средине су генерално недовољни и неодговарајући.

Финансирање заштите животне средине на локалном нивоу представља проблем, углавном, због недостатка средстава.

Разлог су углавном ниске накнаде за комуналне услуге, непостојање дугорочног локалног финансијског плана и слично. Локална самоуправа улаже у заштиту животне средине на основу годишњих финансијских планова и у зависности од постојања финансијских средстава у општинском буџету. Кредити се ретко узимају због непостојања наменских расположивих средстава, због високих каматних стопа комерцијалних кредита и административних забрана. На локалном нивоу постоји само неколико формираних еко-фондова за заштиту животне средине (Чачак, Ужице, Ваљево, Ниш, Обреновац и др). Законом о заштити животне средине 2005. године основан је Фонд за заштиту животне средине Републике Србије. Фонд за развој Републике Србије је оперативан применом принципа „загађивач плаћа”, а финансијска средства додељује на основу Годишњег програма рада, јавним конкурсом који Фонд за развој Републике Србије објављује у Службеном гласнику Републике Србије, по правилу једном годишње. Фонд за развој Републике Србије бесповратним средствима суфинансира изградњу регионалних депонија и санацију постојећих сметлишта (од 2007. године очекује се и кредитирање).

Република Србија располаже природним ресурсима металичних минералних сировина (бакар, олово и цинк, никл и кобалт, гвожђе, калај, боксити, антимон, молибден, злато и др.), енергетских минералних сировина (угаљ, нафта, природни гас и др.) и неметаличних минералних сировина (магнезити, дунити, доломит, кречњак, барит, кварц, фосфати, ватросталне и керамичке глине, гипс, азбест, флуорити, фелдспати, воластонит, дијатомит, zeолити, петруршке минералне сировине и др). Најзначајније металогенетске области су Копаоничка, Шумадијска, Подрињска и подручје Источне Србије које обухватају значајна билансна и потенцијална лежишта обојених и црних метала. Угљени басени су: Колубарски, Ковински и Костолачки (лигнит); Сокобањски, Сјенички, Лубнички, Рембас и Крепољински (мрки угљеви) и Ибарски (камени угаљ). Експлоатација неметаличних минералних сировина, нарочито налазишта природних грађевинских материјала је интензивна. Цементне сировине се ваде на ширем простору подручја Беочина, Косјерића и Новог Поповца. Бројна лежишта опекарске глине отворена су на подручју АП Војводине. Коришћење лежишта минералних сировина врши се површинском и подземном експлоатацијом. Велики површински копови (Колубарски и Костолачки угљени басен и Борска металогенетска зона) захватају велике просторе који су измењени интензивном експлоатацијом и прерадом руде. Формирани су велики неуређени ископи и депоније-јаловишта који представљају велики ризик за загађење земљишта, вода и ваздуха. У АП Војводини се налази најплодније пољопривредно земљиште (83,5% њене површине се користи за пољопривреду). Шуме и шумска земљишта покривају 28% Републике Србије, 40% чини обрадиво земљиште, а 21% земљишта се користи као стални пашњаци. Територија Републике Србије одликује се и многобројним појавама нискоминералних, минералних, термалних и термоминералних вода.

Квалитет површинских вода у Републици Србији је генерално лош и даље се погоршава. Најзагађенији водотокови су Стари и пловни Бегеј, канал Врбас-Бечеј, Топлица, Велики Луг, Лугомир, Црни Тимок и Борска река. Квалитет вода је посебно угрожен испуштањем нетретираних отпадних вода. Многе фабрике испуштају отпадне воде директно у речне токове, без претходног или са недовољним степеном пречишћавања. Посебно је угрожен слив реке Саве у коју се улива 80% индустријских отпадних вода Републике Србије. Органско загађење забележено је у сливу реке Дунав, и то посебно на подручју АП Војводина. Загађење токсичним материјама забележено је у седиментацији низводно од великих индустријских центара, као што су Панчево и Бор. Канал Дунав-Тиса-Дунав је веома загађен, а брана код Ђердапа је такође потенцијална црна тачка. Степен прикључености градског и приградског становништва на јавни канализациони систем износи 55% (45% градских средина у АП Војводина, 55% у централној Србији и 68% у Београду). Постојећа инфраструктура је у веома лошем стању у неким општинама, посебно у регионима Јужне Србије. Од укупне количине комуналних отпадних вода, око 87% се без пречишћавања испушта у реципијенте. Само 28 градова у Републици Србији има постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, која и нису увек у функцији. Највећи градови у земљи, Београд, Нови Сад и Ниш немају постројења за пречишћавање отпадних вода. Регионална координација и сарадња могу бити од велике користи и дати резултате у релативно кратком периоду. Због ниских цена, малих општинских буџета и ниског нивоа наплате рачуна, нема довољно средстава за инвестиције усмерене на побољшање и одржавање ових система. У циљу побољшања стања инфраструктуре и успостављања



адекватног система одржавања, општине могу спровести истраживање о стању инфраструктуре и одредити приоритете за следећих 5 година. У области управљања водама недостаје законодавство усаглашено са ЕУ директивама. Општине су надлежне за доношење Правилника о техничким и санитарним условима за упуштање отпадних вода у систем канализације, док је усвајање других прописа који су у функцији заштите вода у надлежности републичких органа.

Ситуација са водоснабдевањем разликује се од општине до општине. Око 60% становништва у Републици Србији има приступ водоводном снабдевању водом за пиће, док још 15% становништва има некакав облик водоснабдевања. Постоји 153 система јавног водоснабдевања. Третман воде за пиће на многим локалитетима није адекватан. Дистрибутивна водоводна мрежа је стара, са врло високим процентом губитака. Губици у мрежи у неким општинама износе и до 40%. Та чињеница, заједно са недостатком подстицаја за рационалну потрошњу воде, доводи до прекомерно високе тражње за водом и прекомерне експлоатације ресурса. На основу података из Водопривредне основе Републике Србије (2002. година) приметна су регионална одступања, посебно у сеоским подручјима (којих је око 50%) у снабдевености становништва водом за пиће у становима или двориштима. Око 30% градског становништва има повремене прекиде у снабдевању, а 5-7% њих свакодневно. У претежно руралним општинама присутан је и проблем одржавања сеоских водовода, што је уско повезано са питањем власништва. Ови водоводи, грађени од средстава које су издвајале сеоске месне заједнице, формално не припадају јавним предузећима, тако да се она не баве њиховим одржавањем, док месне заједнице не располажу довољним средствима да би то самостално радиле. Цена воде за пиће је различита, али нигде није достигла економски ниво. Поред тога, само 40-60% рачуна је реално наплативо. Приходи покривају од 1/2 до 2/3 трошкова, без фондова за поправке и инвестиције.

Незадовољавајући квалитет испоручене воде у многим подручјима представља велики проблем, коме се мора посветити значајна пажња. У АП Војводини квалитет подземних вода варира у зависности од дубине водоносне средине и карактеристика тла. Посебно је лоша ситуација у свим окрузима Баната и Бачке. У погледу хемијског састава, одступања се јављају местимично у повећаном садржају гвожђа, мангана, амонијака, арсена у односу на прописани квалитет воде за пиће. Од укупно захваћене подземне воде на територији АП Војводине око 1/3 подвргава се третману на постројењима за припрему воде за пиће, којих има 14. Системи за водоснабдевање у већини општина су веома стари и одржавање истих је запостављено. Као последица тога се јављају велики губици (око 40%).

Систематско праћење квалитета ваздуха се спроводи у мрежи мерних места на територији целе Републике Србије и резултати мерења у 2005. години показују да је средња годишња вредност за SO<sub>2</sub> била изнад граничне вредности имисије у Граду Београду (51 дан), Бору (119 дана) и Ужицу (24 дана). Међутим, у великом броју општина програм контроле квалитета ваздуха се не спроводи због неадекватне опремљености овлашћених установа и недостатка средстава. Велико загађење ваздуха потиче од саобраћаја због коришћења горива са додатком олова. Република Србија је, 2004. године, имала више од 1.900.000 регистрованих путничких возила и тај број се рапидно повећава. Велики је број аутомобила без катализатора. Проблеми загађења ваздуха везани су за зимски период и за тачкасте изворе загађења, посебно котларнице и индивидуална ложишта, осим у општинама које имају велике индустријске

загађиваче. Потрошња чврстих горива у домаћинствима се експлицитно не прати у Републици Србији. Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године предвиђа значајно повећање индивидуалних потрошача природног гаса, као и повећање броја корисника централизованог снабдевања топлотном енергијом, за око 400.000, односно 180.000 домаћинстава, што ће се свакако одразити у одговарајућем смањењу потрошње чврстих горива. Према резултатима РЗС (2002. година), од укупно око 2.750.000 станова, око 32% домаћинстава је било прикључено на централно грејање (око 26%) или на гасовод (око 6%), док се укупан број станова који користе чврста или течна горива или електричну енергију смањило на око 68%. Главни узрок загађења ваздуха је, међутим, сагоревање угља лошег квалитета, лигнита, у термоелектранама са лошом технологијом пречишћавања отпадних гасова. Термоелектране емитују 80-88% SO<sub>2</sub> и NO<sub>2</sub>, индустрија 3-14% и општа потрошња 9%. Концентрације суспендованих честица, чађи и SO<sub>2</sub> у (индустријским насељима) у неколико градова Републике Србије су у оквиру критичне границе која се повезује са негативним утицајима на здравље. Оваква ситуација је у неколико индустријских зона, поготово у близини рудника и електрана које користе лигнит, као колубарско-обреновачки коридор, али и градови Бор, Врање, Кикинда и Шабац. У тим крајевима се јавља натпросечна учесталост респираторних обољења. Највећи степен загађености ваздуха регистрован је у густим урбаним зонама и у околини индустријских објеката. Недостатак контроле емисије погоршава ситуацију. Повећане концентрације SO<sub>2</sub> и NO<sub>2</sub>, честица, СО, озона и других фотохемијских оксиданата, тешких метала, нарушавају здравље људи, изазивајући низ обољења. Република Србија, поготово са степеном индустријске активности током последњих десетак година, није значајнији емитер СО<sub>2</sub>. На територији Републике Србије овај гас углавном настаје при сагоревању фосилних горива у термоелектранама и топланама и у једном делу станова који се греју на овај начин. Валидни подаци биће прикупљени за потребе иницијалне националне комуникације, у оквиру обавеза које проистичу из чланства Републике Србије у Оквирној Конвенцији УН о промени климе (UNFCCC). Предлог Закона о ратификацији Кјото протокола се налази у процедури усвајања.

Значајан проблем у Републици Србији представља већ деценијама неодрживо управљање отпадом који углавном завршава на неуређеним одлагалиштима и штетно утиче на здравље људи, простор и животну средину. Главни изазови управљања отпадом у Републици Србији још увек се односе на обезбеђивање добре покривености и капацитета за пружање основних услуга као што су сакупљање, транспорт и санитарно одлагање отпада. Све општине у Републици Србији комунални отпад одлажу на општинско одлагалиште, којим газдују локална јавна предузећа. Постоји недостатак контејнера и возила за сакупљање и транспорт отпада. Само неколико општина нема услова за организовано сакупљање и одлагање комуналног отпада (Ириг, Мало Црниће, Опово и Карловци). Просечно је организованим сакупљањем и одношењем комуналног отпада обухваћено 48% површине општина, мада овај показатељ варира од 1% у Бабушници до 100% у општинама Бачке, Инђији, Раковици, Шапцу, Сечњу, итд. Охрабрује чињеница да постоје иницијативе ка регионалном повезивању општина. Иако тек на почетку реализације, ове иницијативе ће допринети решавању проблема комуналног отпада у многим општинама.

Одлагање отпада на депоније је једини начин организованог поступања са отпадом. У Републици Србији још увек свака општина има сопствену депонију -

сметлиште. Систем управљања отпадом у свакој општини заснован је на сакупљању (углавном само из урбаних средина), транспорту и одлагању отпада од стране јавних комуналних предузећа на општинском нивоу. Сортирање отпада је врло лоше организовано или уопште не постоји. Капацитет постојећих депонија – сметлишта је у већини општина већ попуњен, а саме локације не задовољавају ни минимум техничких услова за санитарне депоније, што може угрозити подземне и површинске воде и земљиште због високог садржаја органских материја и тешких метала. Према Националној стратегији управљања отпадом, предвиђено је затварање и рекултивација постојећих сметлишта и изградња 29 регионалних (за више општина) санитарних депонија, са рециклажним центрима и трансфер станицама. Постојећи степен рециклаже, односно искоришћења отпада је недовољан. Недостаје систем управљања отпадом од амбалаже чија количина се стално повећава због раста удела неповратне амбалаже, посебно ПЕТ и лименки. Не постоје постројења за инсинерацију отпада, као ни за механички или биолошки третман комуналног отпада. Управа за заштиту животне средине је финансирала 51 пројекат, који су обухватили израду пројектне документације за санацију и ремедијацију општинских депонија и израду пројектне документације за изградњу регионалних депонија. Током 2006. године, на основу јавног конкурса, Фонд за заштиту животне средине учествује у финансирању седам пројеката изградње регионалних санитарних депонија за више општина, које предводе Кикинда, Нова Варош, Лесковац, Пирот, Смедерево, Сремска Митровица и Ужице. Учешће у финансирању је 40-60% укупне вредности пројекта. Такође је финансирано више пројеката санације постојећих сметлишта. Фонд је такође финансирао израду пројектне документације за санацију и ремедијацију општинских депонија (22 пројекта) и израду пројектне документације за изградњу регионалних депонија (три пројекта).

Не постоје поуздани подаци о количини опасног отпада који ствара индустрија. Иако постоји законска обавеза достављања података о отпаду, не постоји одзив свих загађивача. Због смањене активности индустрије, претпоставља се да настајање индустријског и опасног отпада стагнира. Процењује се да се у Републици Србији произведе 460.000 т/годишње опасног индустријског отпада, укључујући око 9.600 т/годишње опасног медицинског отпада. На подручју Републике Србије не постоје постројења за третман и одлагање опасног индустријског отпада. Опасан отпад се привремено складишти у неодговарајућим складиштима, од којих нека постоје и више деценија. Неадекватно је управљање отпадом на фармама (не постоје постројења за пречишћавање отпадних вода ни објекти за складиштење стајског ђубрива). Не постоји систем управљања отпадом анималног порекла, усаглашен са ЕУ. Посебан проблем представља отпад из кланичне индустрије.

Резултати испитивања састава земљишта потврђују велико природно богатство на преко 80% површина АП Војводине у садржају хумуса и веома значајних биогених макроелемената. Са друге стране, процењује се да годишњи губици пољопривредног земљишта на територији АП Војводине износе око 1.200 ха. Због недовољне изграђености система за одводњавање у АП Војводини, као и његове недовољне ефикасности није решен проблем сувишних вода. Свега 28% површина спада у добро дренирана земљишта. Такође је потребно нагласити да се само око 6% обрадивих површина земљишта у АП Војводини наводњава. Фактори који воде перманентном смањењу производног потенцијала земљишта су ерозиони процеси, смањење залихе хумуса интензивним коришћењем, нарушавање структуре, водно-ваздушног и

топотног режима, смањење биолошке активности, контаминација пестицидима, тешким металима, нитратима и нитритима и др. Ерозија је основни разлог због кога се годишње практично губи 25.000 хектара обрадивог земљишта само на тлу Републике Србије, док у свету ерозија годишње поједе више од 50 милиона хектара, а некад и многоструко више. Борбу са ерозијом и бујичним поплавама треба схватити озбиљно, јер су у питању штете огромних размера. Република Србија спада у ред земаља које су веома угрожене ерозијом. Ово најбоље потврђују чињенице да су многи наши крајеви потпуно остали без растреситог покривача. У Републици Србији је 1999. године (Статистички годишњак 2005. година), забележено 3.486 км<sup>2</sup> еродираниог земљишта, док је 2002. години забележено 284 км<sup>2</sup> еродираниог земљишта. У АП Војводина је око 85% пољопривредног земљишта угрожено еолском ерозијом уз просечни губитак већи од 0,9 т земљишта/ха годишње.

Због специфичног географског положаја Република Србија је богат извор аутохтоних биљних и животињских ресурса. Број од 4.300 биљних врста одређује територију Републике Србије и Балкана, као један од најзначајнијих центара флористичког диверзитета Европе. Институционални, финансијски, економски и други недостаци (нелегална и непланска градња, саобраћај и шумарске делатности у заштићеним природним добрима) утичу на шумске и осетљиве екосистеме и воде смањивању, односно губитку биодиверзитета. Укупна површина заштићених природних подручја износи око 6,5% територије Републике Србије. Осим националних паркова (6), резервата природе (98), предела изузетних одлика (16), споменика природе (296) и паркова природе (24), у Републици Србији је заштићено 215 биљних и 426 животињских врста као природних реткости. Као подручја од међународног значаја према критеријумима Рамсарске конвенције заштићена су: Лудашко језеро, Обедска бара, Стари Бегеј – Царска бара и Слано копово, а према Конвенцији о природном и културном наслеђу: Голија-Студеница, као резерват биосфере. Постоји неколико пројеката сарадње са суседним земљама у области заштите природе, на пример: Западна Стара планина (Бугарска и Србија), Дрина и Тара (Босна и Херцеговина и Република Србија).

Због ниске енергетске ефикасности, нерационалног коришћења сировина, слабе технолошке дисциплине, високог нивоа стварања отпада бројна индустријска постројења у Републици Србији имају велики проблем недостатка постројења и опреме за смањење загађења. С тим у вези, скоро 90% индустријских отпадних вода се испушта без претходног третмана. Већина индустријских капацитета нема обезбеђено складиште за привремено чување опасног отпада. Иако су индустријске активности у Републици Србији скоро потпуно замрле 90-тих прошлога века, наслеђена ситуација и недовољна улагања у инвестициона одржавања и модернизацију технологија указују на постојање бројних „црних тачака” са прекомерним индустријским загађењем, које захтевају посебан третман и велика материјална средства за санацију и даљи рад. Локалне власти у овим градовима (Бор, Панчево, Обреновац, Шабац, Крагујевац), као и индустријска предузећа нису у могућности да сами решавају нагомилане проблеме у животној средини. Индустријски капацитети који изазивају најзначајнија загађења ваздуха према Предлогу Националног програма заштите животне средине су: Петрохемија (Панчево), Азотара (Панчево), US Steel железара (Смедерево), Агрохем (Нови Сад), ФСК (Елемир), РТБ (Бор), ИХП (Прахово), Зорка (Шабац), Магнохром (Краљево), Шамот (Аранђеловац), Фабрика креча (Јелен До) и Тоза Марковић

(Кикинда), фабрике папира Матроз (Сремска Митровица) и Божо Томић (Чачак) итд.

Рударски басени у Републици Србији одликовали су се дугогодишњом масовном експлоатацијом. Интензивна експлоатација, поред исцрпљивања необновљивих ресурса и загађења воде, ваздуха и земљишта довела је до значајног разарања и деградације земљишта. Највећи део терена девестиран је површинском експлоатацијом руде бакра и угља. Велики простори прекривени су јаловином која је, у већини случајева, одложена на неодговарајућој локацији. Процењује се да се на одлагалиштима у Републици Србији налази: између 1,4–1,7 млрд. тона јаловине од откривке и око 700 мил. тона флотацијске и сепарацијске јаловине. Укупна површина коју су до сада заузели површински копови, њихова одлагалишта и одлагалишта копова подземне експлоатације је око 12.000 ха.

Велики извори загађења животне средине су термоелектране у Колубарском и Костолачком басену лигнита. Колубарски басен (Никола Тесла А и Б и Колубара А), емитује 160.000-190.000 тона SO<sub>2</sub>, око 38.000 тона NO<sub>x</sub> и око 50.000 тона честица годишње. Костолачки басен ослобађа 150.000-160.000 тона SO<sub>2</sub>, 9.000 тона NO<sub>x</sub> и око 12.000 тона честица годишње. Термоелектране стварају преко 5,5 мил. тона летећег пепела годишње, који се неадекватно складишти (покрива подручје од око 1.800 ха), што доводи до неконтролисаних секундарних емисија. Процењује се да се на одлагалиштима у Републици Србији налази око 170 милиона тона пепела из термоелектрана.

У пољопривредном сектору, повећање производње и повећање приноса води ка интензивном коришћењу ђубрива, пестицида и воде за наводњавање. Ови процеси доприносе значајном повећању пољопривредне производње и смањењу сиромаштва на селу. Међутим, интензивна пољопривреда у односу на потрошњу ресурса је створила бројне проблеме у животној средини који су даље имали негативан ефекат на пољопривредну продуктивност. На пример, прекомерна експлоатација ресурса питке воде доприноси исушивању аквифера; интензивно коришћење ђубрива и пестицида доприноси загађењу вода, а прекомерно коришћење површинских вода за наводњавање резултује исцрпљивањем. Фарме свиња и говеда немају пречишћавање отпадних вода што загађује речне токове у које се отпадне воде испуштају.

Након НАТО бомбардовања 1999. године утврђене су четири локације на територији Републике Србије (без података за АП Косово и Метохија) које су контаминирани осиромашеним ураном. На територији општине Бујановац то су локације Братоселце и Боровац, на територији општине Прешево локација Рељан и територији општине Врање локација Пљачковица. Завршена је санација контаминираниог земљишта од осиромашеног урана на локацијама Пљачковица, Братоселце и Боровац. Очекује се да санација локације Рељан буде завршена до половине 2007. године. Предвиђено је развијање програма управљања радиоактивним отпадом, спровођење комплетне деконтаминације земљишта контаминираниог осиромашеним ураном до 2008. године и успостављање мониторинга и процена утицаја осиромашеног урана на животну средину општина Бујановац, Прешево и Врање.

Површина Републике Србије која је угрожена поплавама од стогодишњих вода износи 1,57 мил. ха, од чега се 1,45 мил. ха налази у АП Војводини и обухвата, пре свега, подручје Баната. Око 80% површине угрожене поплавама чини пољопривредно земљиште, укључујући и 512 већих насеља, 515 индустрија, 4.000 км путева и 680 км железничких пруга. Процењено је да је 225.000 ха било поплављено, што је 5% од

укупног обрадивог земљишта у Републици Србији. Нанета штета процењена је на 35,7 милиона евра. Поплаве које су се десиле 2005. године у подручју Баната, актуелизовале су потребе за већим улагањем у одржавање постојећег система за одбрану од поплава, пре свега брана и ретензија. Насипи за заштиту од поплава у укупној дужини од око 3.550 км су изграђени око свих главних река и њихових главних притока.

Генерално, кључни проблеми су:

- 1) недостатак стратешких и планских докумената на локалном и регионалном нивоу у области заштите животне средине;
- 2) недовољни институционални и административни капацитети на локалном нивоу за спровођење закона у области животне средине;
- 3) недостатак безбедне воде за пиће у свим регионима;
- 4) честе поплаве које изазивају велике штете;
- 5) неадекватно управљање отпадом и недовољно регионално повезивање општина у циљу заједничког управљања комуналним отпадом (недостатак санитарних депонија и велики број сметлишта);
- 6) загађење ваздуха, воде и земљишта узроковано емисијом из сектора енергетике, индустрије и транспорта у индустријски развијеним областима;
- 7) недовољан и неадекватан мониторинг емисија загађења животне средине;
- 8) изузетно ниска стопа пречишћавања комуналних и индустријских отпадних вода;
- 9) неефикасан систем финансирања заштите животне средине на локалном нивоу и недостатак економских подстицаја;
- 10) неodrживо коришћење природних ресурса;
- 11) неадекватно управљање заштићеним природним добрима и губитак биодиверзитета;
- 12) недовољно знање и мотивација становништва и низак ниво учешћа грађана у одлучивању о животној средини.

#### Циљеви

Циљеви политике заштите животне средине у циљу равномерног регионалног развоја односе се на развој инфраструктурних система за подршку економском развоју и заштиту и унапређење животне средине:

- 1) усвајање и имплементација стратешких докумената и прописа у области заштите животне средине на локалном нивоу;
- 2) проширење и јачање капацитета у општинским службама и јавним предузећима у области заштите животне средине ради примене националних и локалних прописа и развој међурегионалне сарадње;
- 3) обезбеђивање воде за пиће одговарајућег квалитета у свим регионима;
- 4) заштита од поплава;
- 5) решавање проблема управљања отпадом на регионалном нивоу;
- 6) смањење загађења на локацијама које представљају највећи ризик по животну средину и здравље људи;
- 7) обезбедити пречишћавање комуналних отпадних вода у насељима у којима постоји организовано снабдевање водом и индустријских отпадних вода које значајно утичу на непосредни реципијент и на квалитет вода у осетљивим зонама;
- 8) развој и имплементација система за финансирање заштите животне средине

на локалном нивоу;

9) подстицати одрживо коришћење природних ресурса, смањење потрошње енергије и сировина и стимулирати рециклажу отпада;

10) унапређење система управљања заштићеним природним добрима;

11) развијање јавне свести становништва о значају заштите животне средине.

#### Политике, мере и активности

Политика равнотежног регионалног развоја треба да допринесе уравнотеженом економском и социјалном развоју Републике Србије уз обезбеђење заштите и очувања животне средине. Заштита животне средине не познаје границе и представља важан сегмент одрживог развоја региона и минимизирања регионалних разлика. У Европи су градови идентификовани као главни носиоци развоја и нових радних места уз бројне економске, еколошке и социјалне проблеме са којима се суочавају из регионалне перспективе. Развојни пројекти на локалном нивоу могу се допуњавати ако у себи садрже заједничке циљеве развоја. За остварење дугорочних циљева заштите животне средине неопходна је регионална сарадња локалних заједница. У многим окрузима у Републици Србији постоје изражени диспаритети у развоју појединих подручја, нарочито у погледу односа градских и руралних средина. Свођењем ових диспаритета у разумне оквире битно би се побољшала конкурентска способност региона за привлачење инвестиција. Потребно је спроводити приоритете из Националног програма заштите животне средине, Стратегије смањења сиромаштва и других развојних стратегија. Први извештај о имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва у Републици Србији наводи да је предстојећи изазов интензивније укључивање локалних самоуправа у стварање окружења погодног за економски раст (на локалном и регионалном нивоу), што укључује потребу за доношењем локалних стратегија одрживог развоја заснованих на Агенди 21.

У циљу унапређења стања животне средине, потребно је усвојити и имплементирати одредбе и стандарде ЕУ. Почетни период треба да обухвати регулаторну реформу, односно развој стратешких докумената и инвестиционих планова на локалном нивоу, као и прописа који недостају. Потребно је усвајање локалних стратегија и планова у складу са националним стратешким документима, посебно Националним програмом заштите животне средине.

На локалном нивоу неопходно је јачање капацитета за спровођење поверених надлежности у области заштите животне средине. У овом периоду је неопходно радити на изградњи и јачању капацитета општинских служби, јавних предузећа и инспекције у области заштите животне средине ради примене националних и локалних прописа. Потребно је формирање секретаријата за заштиту животне средине у оним општинама које их немају. Тамо где не постоје, потребно је основати фондове за заштиту животне средине на локалном нивоу. Потребно је јачање капацитета служби надлежних за спровођење мониторинга у градовима и општинама. То је посебно односи на имплементацију Закона о интегрисаном спречавању и контроли животне средине. У циљу унапређења заштите животне средине, сва индустријска предузећа ће морати да користе најбољу доступну технологију.

Мере су првенствено усмерене ка обезбеђењу комуналне инфраструктуре прилагођене бољем стандарду живљења становништва и заштити животне средине, али и привлачењу инвестиција јер изграђена комунална инфраструктура утиче на

економску и социјалну привлачност региона и представља важну основу у пословању многих компанија. Са друге стране, јачање потенцијалне синергије између заштите животне средине и економског раста је есенцијална. Током овог периода очекују се инвестициони пројекти, обезбеђење водоснабдевања, изградња инфраструктуре за управљање отпадом, санација постојећих сметлишта, смањење индустријског загађења, изградња постројења за пречишћавање отпадних вода, унапређење саобраћаја и друго, што ће захтевати велике инвестиционе трошкове. Потребно је напоменути да је за одрживи регионални развој и заштиту животне средине неопходна и изградња Националног постројења за третман и одлагање опасног отпада, обзиром да такво постројење у Републици Србији не постоји.

Поједине општине су направиле велике инвестиционе планове за побољшање водоснабдевања, али је због ограничених финансијских средстава неопходна приоритизација. Будућност водоснабдевања је у изградњи великих водоводних система (регионалних фабрика воде), који би снабдевали најмање 500.000 становника, јер је то најрационалнији начин да се обезбеди здравствено безбедна и квалитетна вода за пиће. Неопходно је да се проблем водоснабдевања решава на државном нивоу, уз учешће ЛС. Један од приоритета је и побољшање и изградња објеката за заштиту од поплава у складу са приоритетима.

У циљу побољшања управљања отпадом потребно је наставити имплементацију Националне стратегије управљања отпадом као и националног програма заштите животне средине чији је предлог утврђен и који ће усвојити Народна скупштина. У складу са законом којим ће се уредити управљање отпадом, све општине ће бити обавезне да израде општинске и регионалне планове управљања отпадом. У овом периоду очекује се изградња регионалних санитарних депонија и трансфер станица, постројења за рециклажу, санација постојећих сметлишта која представљају највећи ризика по животну средину, проширење обима сакупљања и др. Реформа комуналних услуга захтева потпуно нов оквир, контролни режим и институције које ће тај режим спроводити. Реформе у овој области би требало да се спроведу у наредном периоду. Комуналне делатности у Републици Србији су углавном у надлежности јавних комуналних предузећа. Дакле, не постоји мотивација да се ефикасност побољша ни да се повећа квалитет услуга. Корисници услуга захтевају већи квалитет и прилагођавање међународним или националним стандардима, као један од начина заштите животне средине. Усвајање међународних стандарда у области заштите животне средине обезбеђују неопходне услове за регионалну економску политику. Потребно је подстицати конкуренцију и укључење приватног сектора у области обезбеђивања услуга, посебно у сектору управљања отпадом. Рехабилитација и унапређење комуналних услуга захтева успостављање новог приступа у управљању, који је системски заснован на штедњи ресурса и интеграцији са локалним самоуправама у окружењу.

Потребно је обезбедити пречишћавање комуналних отпадних вода у насељима у којима постоји организовано снабдевање водом и индустријских отпадних вода које значајно утичу на непосредни реципијент и на квалитет вода у осетљивим зонама, као и ревитализацију и нормално функционисање постојећих уређаја за пречишћавање отпадних вода насеља.

Ради унапређења система управљања заштићеним природним добрима потребно је израдити програм заштите и развоја заштићених природних добара, планове



пошумљавања и др.

Потребно је увођење економских инструмената на нивоу општине за подстицај рационалног управљања ресурсима и промоцију рационалне потрошње ресурса којима управља општинска управа. Већа употреба обновљивих извора енергије и стварање технолошки савремених, енергетски ефикасних система дистрибуције је веома важна у изградњи конкурентније економије.

Регионалне неравнотежности степена развијености у Републици Србији су највише у Европи и из године у годину се повећавају. Поред традиционално неразвијеног Југа Србије и Старе Рашке, нова осиромашена подручја су источна Србија, делови централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије, где је дошло до даљег демографског пражњења руралних и неразвијених подручја. Са гледишта заштите животне средине, средства и инвестиције треба усмерити на санацију и ремедијацију угрожених локација и приоритетних области. Ремедијација и рекултивација контаминираног земљишта у индустријским комплексима, решаваће се и путем финансијске помоћи и кредитирањем. Економски развој региона у Републици Србији у претходном периоду није био праћен одговарајућим улагањем у инфраструктуру за заштиту и унапређење животне средине, односно постројења и опреме за смањење загађења. Данашње стање показује да у таквим подручјима постоји велико оптерећење по животну средину (на пример, Обреновац, Лазаревац, Панчево, Бор, Врбас, Шабац, Београд, Нови Сад итд.). Нека од ових подручја су данас осиромашена и са веома угроженом животном средином. Према члану 43. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС”, број 135/04), статус угрожене животне средине и режим санације и ремедијације за конкретно подручје од локалног значаја одређује јединица локалне самоуправе, док статус посебно угрожене животне средине одређује Влада. У складу са законом, потребно је донети пропис који утврђује критеријуме за одређивање статуса посебно угрожене животне средине, односно статуса угрожене животне средине што би таквим регионима дало посебан статус и приоритет за санацију и ремедијацију.

Општа карактеристика система финансирања заштите животне средине је још увек недовољност наменских средстава и децентрализованих извора финансирања, посебно из приватног сектора, као и недовољна примена финансијских инструмената као што су дугорочни кредити или партнерство између јавног и приватног сектора. Потребно је изградити ефикасан систем финансирања заштите животне средине који се заснива на наменским фондовима и широкој примени економских инструмената.

Према члану 85. Закона о заштити животне средине накнада за загађивање животне средине у висини од 40% приход је буџета Републике Србије, а у висини од 60% приход је буџета јединице ЛС. „Средства се користе наменски за заштиту и унапређење животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу са овим законом и посебним законима”. Ова средства користе се наменски за заштиту и унапређивање животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима у складу са законом. Такође, донета је и Уредба о врстама загађивања, критеријумим за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде. Сходно члану 84. Закона о заштити животне средине, корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора, у складу са посебним законом.

Средства остварена од накнаде у висини од 40% приход су буџета јединице ЛС. Уједно, Законом о заштити животне средине предвиђена је и могућност да општине уведу посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине. Одредбом члана 101. Закона о заштити животне средине, прописане су пореске, царинске и друге олакшице за технологије и производе чији је неповољан утицај на животну средину мањи од других, опрему за производњу обновљиве енергије и опрему која непосредно служи за заштиту животне средине. За сада је у примени само ослобађање од плаћања царине за производе који непосредно служе заштити животне средине и не производе се у земљи.

Према Предлогу националног програма заштите животне средине, процењује се да ће главни инвестициони издаци у сектору управљања отпадом бити изградња регионалних санитарних депонија (просечно 14,5 милиона евра годишње). Процењује се да ће се годишње улагати 10 милиона евра у побољшање квалитета воде за пиће, а да ће се годишње улагати 2 милиона евра у унапређење дистрибутивне мреже за водоснабдевање ради смањења губитака у мрежи. Процењује се да ће у периоду након 2010. године за санацију постојећих сметлишта бити потребно најмање 2,5 милиона евра годишње. Просечна улагања за рециклажу и компостирање отпада се процењују на 13,5 милиона евра. Проширење и унапређење пречишћавања урбаних отпадних вода захтеваће повећање капацитета пречишћавања за око 1,6 милиона људи. Укупна инвестиција се процењује на 400 милиона евра (у просеку најмање за 35 милиона евра годишње након 2009. године). Предвиђа се да ће око милион становника бити додатно прикључено на канализациони систем до 2015. године.

Значајан део улагања у животну средину мораће да иницирају саме општине, за изградњу и управљање (нових) канализационих мрежа, постројења за пречишћавање отпадних вода и услуге прикупљања и прераде отпада. Пошто општински буџети нису у стању да обезбеде сва потребна финансијска средства за оваква улагања, било би пожељно да се значајан део улагања у инфраструктуру у области животне средине у све већој мери обезбеђује из накнада за услуге корисницима (као што и принцип „корисник плаћа” дефинише да би корисници ових услуга требало да плаћају услуге које користе). Остали извори финансирања укључују: приходи од накнада и такси (принцип „загађивач плаћа”), наменска средства из буџета, кредити, међународни извори – донаторски програми помоћи и зајмови код међународних финансијских институција.

## 5. Координација развојних политика

Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја, поред основне функције која подразумева обезбеђење одрживог и стабилног економског развоја, подизање конкурентности привреде, наставак структурних реформи, повећање запослености и смањење сиромаштва, имају за циљ отклањање регионалних неравномерности у степену економске развијености региона, што претставља једно од најкомплекснијих ограничења укупном развоју Републике Србије.

Спровођење политике равномерног регионалног развоја мора да произлази из законодавног оквира који дефинише циљеве, принципе и организацију подстицања равномерног регионалног развоја и алокацију развојних подстицаја као и критеријуме за утврђивање НРП (економски неразвијених подручја и подручја са посебним развојним проблемима).

Законодавни основ за спровођење политике равномерног регионалног развоја

представљаће доношење закона којим ће се утврдити подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије. Закон ће утврдити циљеве равномерног регионалног развоја и принципе подстицања равномерног регионалног развоја, дефинисати поступак спровођења и носиоце регионалне политике. Закон ће истовремено, дефинисати и државне подстицаје за равномерни регионални развој – циљеве, облике подстицаја и њихову расподелу, као и подручја са посебним развојним проблемима и критеријуме за њихово утврђивање.

С обзиром на значај и сложеност проблема у циљу постепеног ублажавања регионалних неравномерности, неопходно је успостављање институционалне мреже са јасно дефинисаним односима и дефинисаном координацијом.

Координација у конципирању и спровођењу политике регионалног развоја претпоставља интеграцију и усклађеност деловања великог броја институција у спровођењу ове политике. Основну структуру институција чине:

- 1) Савет за равномеран регионални развој и регионалне капиталне инвестиције, као посебно радно тело Владе;
- 2) Министарство привреде надлежно за подстицање регионалног развоја;
- 3) Министарство финансија надлежно за државну помоћ и фискалне подстицаје и ресорна министарства која усмеравају средства у поједине секторе на регионалном нивоу;
- 4) Министарство за економске односе са иностранством надлежно за координацију прекограничне сарадње, донације и стране помоћи;
- 5) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде надлежно за подстицање руралног развоја;
- 6) Републички завод за развој надлежан за обављање стручних послова који се односе на стратегију и политику регионалног развоја;
- 7) Фонд за развој Републике Србије који усмерава кредитна средства за подстицање регионалног развоја;
- 8) Одговарајући орган или организација за регионални развој на националном нивоу – нова Владина институција за координацију у спровођењу ове стратегије и регионалних развојних програма;
- 9) Регионалне институције за развој – мрежа регионалних институција за спровођење политике регионалног развоја и подстицање развоја на регионалном нивоу.

Политика равномерног регионалног развоја и спровођење политике захтева координисану сарадњу ресорних министарстава и институција које су укључене у различите аспекте регионалног развоја. Савет за равномеран регионални развој и регионалне капиталне инвестиције, треба да делује као механизам међуресорног и међурегионалног усклађивања равномерног регионалног развоја, а одговарајући орган или организација за регионални развој треба да има координаторајућу улогу у спровођењу регионалне политике.

Регионални развојни програм представљаће извршни документ региона, односно, програмски документ за спровођење политике равномерног регионалног развоја, односно инструмент координације задатака Републике Србије и ЛС из области економског, социјалног, просторног и културног развоја у региону, на основу анализе степена развијености региона.

## V. ЕКОНОМСКА РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА У ФУНКЦИЈИ ПРИСТУПА ЕУ ФОНДОВИМА

### 1. Претходни покушај регионализовања подручја Републике Србије

Последњи покушај регионализације на простору Социјалистичке Републике Србије (у даљем тексту СРС) извршен је у време формирања система договорне економије. Пошто су усвојене уставне промене половином седамдесетих година „којима се даље развија самоуправни систем у општини, тако да је она поред тога што је друштвено-политичка постаје и самоуправна заједница”, отворена је могућност формирања региона као међуопштинских регионалних заједница. Оне се у тој улози јављају у припреми и пројекцијама друштвених планова за период 1976-1980. године. На простору централне Србије (територија СРС ван територија САП) формирано је девет међуопштинских регионалних заједница Одлуком о закључењу друштвеног договора СРС са општинама у СРС о удруживању општина у међуопштинске регионалне заједнице, што је усвојила Скупштина СРС половином 1975. године. Тада су, поред Београда као градске заједнице општина и посебне самоуправне друштвено-политичке заједнице, формирани следећи „региони” - међуопштинске регионалне заједнице (МРЗ): Зајечар, Подрињско-Колубарски, Јужноморавски, Подунавски, Краљево, Титово Ужице, Ниш, Шумадија и Поморавље.

Имајући у виду укупна системска решења у којима се примењивала регионализација кроз МРЗ и посебно механизме „економије без принуде”, готово да је неподељена оцена према којој она није дала очекиване резултате нити у укупном друштвеном развоју тако конципираних „региона”, а ни у области развоја привреде. Пре свега, испољене су тенденције мултипликовања истих или сличних капацитета у привреди. Уочљива је тенденција њиховог „заокруживања”, настојање да се формира што целовитија, заокружена привреда, а не кретање у правцу међурегионалне специјализације и подела рада на основу расположивих, природних или претходним развојем створених компаративних предности.

Уколико је и постојало међусобно информисање региона о плановима развоја привреде, оно је врло често злоупотребљавано у смислу преузимања добрих идеја или програма, што никако није могло да подстиче међусобну комплементарност привредних капацитета, већ њихово мултипликовање и, у сваком случају, економски нерационално пласирање ограничених средстава за инвестиције и много мањи развојни ефекат од очекиваног.

Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи, усвојеним 24. јуна 1991. године територија Републике Србије је подељена на тридесет округа. Тачније речено, на целој територији Републике Србије, поред Града Београда, формирано је још двадесет девет округа. Првенствена сврха ове поделе одређена је Уредбом о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта, донетом почетком 1992. године, што је представљало дислоцирање државних функција ван седишта министарстава, односно Владе.

У формирању округа полазило се од тога да се за седиште изабере највећи и најразвијенији општински центар, према коме гравитира мањи или већи број, обично суседних, али свакако међусобно тешње повезаних општина (три до шеснаест). С тога, иако првенствени циљ формирања округа није била регионална диференцијација у

функцији развоја, ипак они углавном представљају и економске целине, у највећем броју формиране око развојних центара или се бар већином тако могу схватити на одговарајућем нивоу агрегирања, односно дезагрегирања територије Републике Србије.

Од како је формирана Савезна Република Југославија, односно од почетка 90-тих прошлог века, земља се суочавала са бројним и разноврсним тешкоћама, почев од санкција међународне заједнице, па до рата у окружењу и бомбардовања 1999. године. Све то узроковало је врло тешке последице, што је захтевало пуну пажњу текуће економске политике да би се само ублажиле постојеће тешкоће, ако се већ није могло спречити економско назадовање и бројне негативне социјалне, политичке и друге последице. Сем тога, била је у питању знатно мања земља, која од свог настанка бележи пад обима производње и услуга у свим областима, показује тенденцију смањивања територијалних диспаратитета, али на нижем нивоу економске активности, те је и економска наука у целини мању пажњу поклањала дугорочним аспектима развоја уопште, па у оквиру њих и регионалном развоју.

Узимање целе Републике Србије за регион унутар СРЈ/СЦГ или њено посматрање у само три територијалне целине – две покрајине и Централни део – било је потпуно неодговарајуће за ма какво озбиљно укључивање регионалног аспекта у концепцију и стратегију развоја земље. Укратко, таква регионализација би могла бити поново налик на стање у овом домену током постојања СФР Југославије. Ово је тим пре оправдано што су савез/заједницу чиниле само две републике па би њихово супротстављање у крајњој линији могло довести до блокаде функционисања јединствене државе, што се уосталом у седамдесетим и осамдесетим годинама двадесетог века много пута и догађало, иако не само на питањима регионалног развоја.

## 2. Економска регионализација у земљама ЕУ

### 2.1. Заједничка класификација територијалних јединица за статистичке потребе у земљама ЕУ (NUTS)

Територија ЕУ је подељена на територијалне јединице зване „регије”. При успостави NUTS полази се од темељних начела:

- 1) NUTS фаворизује институционалну поделу (уважава постојеће административне регије);
- 2) NUTS заступа опште географске јединице;
- 3) NUTS је хијерархијска класификација.

Свака земља чланица извршила је поделу регије NUTS 1, које се затим деле на регије NUTS 2, а ове су на крају подељене на регије NUTS 3. Административне јединице у свакој земљи чланици представљају први критеријум за поделу на регије. У склопу класификације NUTS, административном јединицом сматра се географско подручје за које одређен ниво власти, у склопу институционалног и правног оквира земље чланице, доноси административне или политичке одлуке. Да би се одредило у коју NUTS категорију сместити одређену класу административних јединица, узима се у обзир средња величина класе административних јединица према броју становника и примењују се следећи стандарди:

Категорија	Најмањи број становника	Највећи број становника
NUTS1	3.000.000	7.000.000
NUTS2	800.000	3.000.000
NUTS3	150.000	800.000

У обзир се узимају и следећи критеријуми:

- 1) пожељна величина територија;
- 2) хомогеност статистичких регија;
- 3) природно-географска различитост;
- 4) историја, традиција, и геополитичке околности - структура привреде и развијеност појединих регионалних подручја.

Ако у земљи чланици не постоје административне јединице одговарајуће величине за одређену NUTS ниво, према горе наведеним критеријима величине, NUTS ниво ствара се сједињавањем одговарајућег броја административних јединица мање величине, при чему је потребно водити рачуна о географским, друштвено-економским, историјским, културним и другим важним карактеристикама административне јединице.

Увођењем Номенклатуре у статистички систем Републике Србије уводи се европски статистички стандард за прикупљање, обраду и приказивање података на нивоима просторних јединица за статистичко праћење какво постоји у статистичком систему ЕУ. При томе су посебно значајни регионални статистички подаци, односно показатељи који ће бити темељ за оцену прихватљивости приликом кандидовања за помоћ из структурних фондова ЕУ који осигуравају расподелу средстава ЕУ намењених развоју појединих просторних јединица (тзв. „статистичких регија”). С тога је у циљу прикупљања регионалних статистичких података неопходно постојање одговарајуће номенклатуре, усклађене с европским стандардима, као основног инструмента без којег се статистички подаци не могу прикупљати.

## 2.2. Примена NUTS у земљама чланицама ЕУ

У појединим земљама чланицама NUTS нивои се одређују у неколико корака. Прво се анализира административни систем земље, а затим се проверава да ли се прикупљају и објављују регионални подаци на бази такве регионалне поделе, што је обично случај. Затим се анализира просечна величина (углавном с обзиром на становништво) јединица на различитим постојећим административним нивоима, како би се утврдило где ти нивои припадају у хијерархији NUTS. Могућа су два решења:

- 1) просечна величина испитиваних нивоа више или мање одговара нивоима NUTS (просек других земаља чланица ЕУ), у том случају административни систем који се разматра прихвата се, без промена, у потпуности као подела NUTS на том нивоу, то значи да се величина појединих јединица у тој земљи може битно разликовати од просечне величине јединица у ЕУ које су регистриване на том нивоу NUTS (пример Италије);

- 2) ниједан административни систем нема просечну величину просека ЕУ; у том случају се у сарадњи с конкретном земљом чланицом спроводи ad hoc подела, спајањем мањих административних јединица у „неадминистративне јединице” (Португалија).

### Проширење NUTS на нове ЕУ чланице

У формалном смислу регије NUTS не постоје у земљама које нису чланице ЕУ. Међутим, јасно је да је неопходна нека врста прихваћене регионалне поделе као основе за преговоре о приступању.

EUROSTAT је 1996/1997. године предложио поделу за сваку од 10 земаља укључених у PHARE програм, које су прихваћене 1998. године. Те су регионалне поделе наведене у издању EUROSTAT под насловом: „Statistical Regions in the EFTA countries and the Central European Countries” (ISBN 92-828-7319-6). Како су све те земље добиле или повратиле своју државну или политичку независност током последњих неколико година, у бројним случајевима административни систем је требало изменити како би се што брже и лакше обавио тежак задатак привредног реструктурирања.

Последица тога су бројне промене регионалних подела о којима је претходно постигнут споразум између EUROSTAT и конкретних земаља. Румунија је, на пример, задржала ниво NUTS 3 (judet), али је израдила нову поделу на другом нивоу, тако да је низ регија трећег нивоа премештен из једне регије (2. нивоа) у другу.

Пољска је потпуно преобликовала свој регионални систем, прешавши са 49 војводства трећег нивоа на 16 војводства другог нивоа и затим преговарала са EUROSTAT о систему 3. нивоа који сједињује више мањих регија (4. нивоа). Чешка, Бугарска и Словачка су, такође, радикално преобликовале своје регионалне поделе, а Словенија је 2000. године преобликовала две своје регије 3. нивоа.

3. Економска регионализација у Републици Србији у функцији приступа ЕУ фондовима – могућа решења

Значај економског регионализовања и његова политичко-економска димензија определили су следећи варијантни приступ:

Варијанта 1.

Регионализација у смислу статистичких региона NUTS 2 издваја четири региона, ипак прилично неуједначених по величини становништва: (1) Град Београд, (2) централна Србија (без Београда), (3) АП Војводина, (4) АП Косово и Метохија.

На другом нивоу (NUTS 3) узети су окрузи унутар предложених региона пошто су они већ статистички успостављени. Из оваквог одређења NUTS 3 подразумева се статистичко праћење основних података на бази којих би се утврђивала економска и социјална развијеност, поређење са нивоом развоја региона коме припадају, односно, праћење унутрашње територијалне равномерности. Статистички инструментаријум би требало након тога прецизно дефинисати, употпунити и проширити. Разлоге за детаљније праћење треба тражити и због примене комплексних показатеља, као што су: HDI, индекс предузетништва, структурни индикатори, и др.

Варијанта 2.

Следећа могућа економска регионализација заснива се на уједначенијој величини региона по броју становника, тј. становништво се креће у распону од 1,6 до 2 милиона у свим одређеним регионима. Практично, ранији осврти на регионе Град Београд, АП Војводина и АП Косово и Метохија могли би се у потпуности поновити, јер су они потпуно идентични. Остатак Централне Србије (без Града Београда) у овом предлогу регионализације подељен је на два прилично уједначена дела – Западну Србију и Источну Србију.

Западну Србију као регион чини седам округа, без једног изразито снажног регионалног центра, што значи ради се о полицентричном простору. Ипак се као регионални центар издваја Крагујевац, с обзиром на његов значај у прошлости, али и постојећу концентрацију становништва, привредних активности, посебно индустрије у њему. Током шездесетих и седамдесетих година у том граду се становништво изузетно брзо увећавало, па се може рећи да је Крагујевац доживео демографску експлозију незабележену у осталим градовима Републике Србије, изузев у Граду Београду. Сем тога, аргументе избору Крагујевца за регионални центар треба тражити у његовим културним, образовним и научно- истраживачким потенцијалима, има шири утицај изван свог региона. Просторним планом Републике Србије (1996. година) Крагујевац је усвојен као један од шест макрорегионалних центара Републике Србије (Град Београд, Нови Сад, Крагујевац, Ужице, Ниш и Приштина). На простору Западне Србије живело је почетком 90-тих око 2 милиона или око 25% укупног становништва Републике Србије<sup>52</sup>, а приближно идентичан је однос и почетком текуће деценије, мада се апсолутни број смањило. Тако је овај регион највећи по броју становника, а у укупној површини Републике Србије регион учествује са 27,3%. Густина насељености износи 83 становника на км<sup>2</sup>.

Регион Источна Србија обухвата девет округа/субрегиона (NUTS 3 ниво). У

<sup>52</sup> У овом прегледу нису садржани подаци који се односе на АП Косово и Метохија, јер у тој Покрајини није извршен попис становништва 2002. године, тако да су коришћени подаци из 1991. године.



њему је као најснажнији развојни центар Град Ниш, са значајним привредним и инфраструктурним потенцијалом (транзитно средиште, железничка и раскрсница путева), са снажним културним, образовним и научно-истраживачким потенцијалом. На простору Источне Србије живи око 2 милиона становника (20% становништва Републике Србије), а обухвата територију од 27,3 хиљаде км<sup>2</sup>. По том обележју ово је највећи NUTS 2 регион (30,9%). Густина насељености износила је 72 становника на км<sup>2</sup>.

### Варијанта 3.

Са аспекта економског регионализовања у функцији приступа ЕУ фондовима, прецизнијег одређивања нивоа развијености, изградње регионалних институција (регионалних развојних агенција) и статистичко-аналитичког мониторинга, ова варијанта је најфункционалнија.

Овакво решење има јако теоријско и практично утемељење. Као најмање територијалне сегменте на нивоу целине земље дефинисани су NUTS 3 региони (субрегиони), тј окрузи, с обзиром да представљају територијалне целине компоноване од више општина повезаних са центром према коме иначе гравитирају. Економска аргументација указује да се, у регионализацији Републике Србије као целине, не би се смело ићи на мање територијалне сегменте, јер не располажу одговарајућим природним, људским и произведеним потенцијалом који би им омогућио да формирају јача жаришта раста и изврше одговарајућу диверзификацију привредних активности. Односно, постојеће општине, по правилу, немају услова за адекватан и на одређени начин комплексан развој на основу расположивих економских потенцијала. Сем тога, не могу самостално формирати целине као јача жаришта привредног раста међу којима би се извршила територијална подела рада, тако да истовремено чине добру материјалну основу за заокружен комплекс друштвених делатности – здравство, школство, науку, те културне институције – чије би активности могле самостално финансирати и једним делом саучествовати на вишем нивоу територијалног организовања.

Наравно, у укупној анализи територијалног аспекта развоја не могу се заобићи ни мањи сегменти од NUTS 3 нивоа зато што се унутар економских региона и појединачно узетих субрегиона, могу уочити веома значајне разлике у нивоу привредне развијености, па с тим у вези и свих осталих аспеката. Но, њиховом решавању примеренији је децентрализован приступ и оспособљавање локалних органа за предузимање адекватних подстицајних мера чијом би се применом лакше и уз директну контролу дошло до одговарајућих резултата.

У овој варијанти регионалне поделе читава Република Србија, укључујући АП Косово и Метохија, на следећем нивоу дезагрегације подељена је у девет економских региона – Београдски (исти као NUTS 2), Источна Војводина (Банат), Западна Војводина (Бачка и Срем), Источни регион, Јужни регион, Западни, Централни регион, Западно Косово и Источно Косово. При утврђивању економских региона респектована је историјска регионализација АП Војводине, али је Срем (Сремски округ) припојен и посматра се као економски регион обједињено са Бачком, јер по броју становника, па и величини територије, значајније заостаје за осталима. Називи су узети колоквијално, они се могу додатно дефинисати.

Број становника NUTS 2 креће се у интервалу од 688.000 (Источна Војводина – Банат) до 1.576.000, коефицијент варијације износи 0,284. Уколико би изузели Београд из анализе, пошто се ради о метрополи, екстремно густо насељеном простору, који се по много чему разликује од осталих, разлике би се смањиле, екстреми би варирали у односу 1,95:1 (Западна Војводина: Источна Војводина), па и томе одговарајући коефицијент варијације (0, 266).

Подаци о варијанти 3, NUTS 2 региони, садржани су у табели 26, и то:

Табела 26.

НУТС 2		БДВ/ст. (000) (2005.)	Зараде по зап. (2003- 2005.)	Стопа зап. (Просек 2004., 2005.)	Стопа незап. (Просек 2004., 2005.)	Индекс развоја МСП по ст.УСД (2005.)	Бр.незап. на 1 слободно радно место	Дем. пражњење (1971- 2002.)	Индекс старења (2002.)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Град Београд	1	248,6	18.047	38,2	0,047	2.976,8	0,121	30,3	0,968
Источна Војводина	2	78,1	14.671	22,9	0,026	411,6	0,044	-9,5	1,011
Западна Војводина	3	110,0	14.437	26,8	0,028	821,3	0,047	8,5	1,049
Источни регион	4	61,3	12.496	23,5	0,035	194,5	0,057	-13,5	0,826
Јужни регион	5	49,7	10.053	27,7	0,024	167,8	0,036	-9,5	1,006
Западни регион	6	59,4	11.755	22,0	0,028	245,0	0,040	-2,3	1,028
Централни регион	7	73,4	11.561	24,7	0,029	331,0	0,038	7,5	1,048
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	8	115,0	14.350	27,5	0,031	724,2	0,054	4,1	0,993

**Дисперзија показатеља**

Минимум м NUTS2	49, 7	10. 053	22, 0	0,0 24	167 ,8	0,03 6	-13,5	0,8 26	73,4	0,6 55	43, 8	27, 0	0,0 35
Максимум м NUTS2	248 .6	18. 047	38, 2	0,0 47	2.9 76, 8	0,12 1	30,3	1,0 49	90,0	0,9 27	72, 8	42, 8	0,1 82
Стандард на девијациј а NUTS2	69, 5	2.6 55, 4	5,5	0,0 08	1.0 12, 8	0,03 0	15,3	0,0 78	5,4	0,1 01	10, 3	5,4	0,1
Просек NUTS2	97, 2	13. 288	26, 5	0,0 31	735 ,4	0,05 5	1,6	0,9 91	79,9	0,7 50	56, 6	30, 9	0,1
Коефици јент варијациј е NUTS2	0,7 149	0,2 00	0,2 09	0,2 49	1,3 77	0,54 9	9,257	0,0 78	0,06 7	0,1 35	0,1 82	0,1 75	0,7 23

Као што се и очекује, разлике се даље шире кад се посматрају односи међу субрегионима (NUTS 3) у Републици Србији. Најбројније становништво има Град Београд (1.576.124) – пошто је ова територија истовремено третирана и као субрегион, а најмалобројније Топлички округ (102.075). Из анализе дисперзије обележја броја становника произлази да томе одговара коефицијент варијације од чак 1,105 што се оцењује као доста висока вредност. Уколико би Град Београд као специфичан, густо насељен простор изузели, разлике међу субрегионима су значајније него између економских региона (коефицијент варијације 0,422).

По величини територије коју захватају мање су разлике међу регионима (NUTS

2), што се види и из мањег коефицијента варијације (0,424) у односу на претходне код броја становника. Екстремни се нешто ближи у величини територије округа (NUTS 3), што потврђује и мања вредност коефицијента варијације (0,292). Ниво развијености NUTS 2 мерен народним доходом по становнику кретао се 2004. години у нешто ужој сразмери (2,47:1), па је на овом нивоу посматрања коефицијент варијације, као релативна мера дисперзије, нешто нижи (0,399).

Уколико би на све субрегионе у Републици Србији применили критеријуме по којима се региони унутар ЕУ<sup>53</sup> квалификују за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој, и осталих структурних фондова, када испуњавају и друге услове предвиђене политиком Уније, од укупно двадесет пет субрегиона обухваћених анализом, њих четрнаест имају друштвени производ по становнику мањи од 75% просека Републике Србије (Подунавски, Сремски, Борски, Зајечарски, Поморавски, Јабланички, Пчињски, Пиротски, Топлички, Златоборски, Колубарски, Мачвански, Расински, Рашки и Шумадијски округ). Што значи да, кад би се пошло од критерија Уније и они применили на субрегионе у Републици Србији, напред побројаних 14 испуњавају један од услова којим се квалификују да користе механизам предвиђен за подстицање њиховог развоја. Анализа указује да се број субрегиона чија се вредност друштвеног производа по становнику мања од 75% просека земље удвостручио према резултатима с почетка текуће деценије (2001. година), из чега следи закључак да се на субрегионалном (NUTS 3) нивоу разлике повећавају.

---

<sup>53</sup> European Commission, Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund; Guidelines for Programmers in the Period 2000-2006, Office for Official Publications, Brussels, 1999, Inforegio 5/2000.

## VI. СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ИНСТИТУЦИЈА

### 1. Постојећа институционална основа

#### 1.1. Законска и друга регулатива

Велике разлике у нивоу развијености региона у Републици Србији, између осталог, последица су непостојања неопходног институционалног оквира за равномернији регионални развој, који би омогућио флексибилност у формулисању циљева, механизма и инструмената регионалне политике.

Република Србија још увек нема закон, стратегију и политику регионалног развоја, а такође, није изграђена ни институционална мрежа (регионалне развојне агенције или сличне институције), која би представљала кадровску, организациону и програмску подршку неразвијеним подручјима. Због оваквог институционалног вакуума, држава није у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све тежи положај појединих општина, па и читавих региона (области) као што су Југ Србије, Борски басен (Источна Србија), Стари Рас и некадашњи индустријски центри са растућим економским, социјалним и политичким тензијама.

Институционална ограничења која представљају озбиљну препреку у дефинисању и спровођењу регионалне политике, која ће се заснивати на савременом концепту регионалних политика земаља ЕУ, могу се груписати у неколико основних:

1) приступ регионалном развоју Републике Србије има своја ограничења у досадашњем развоју, који се темељи на наглашеном секторском, а не на интегралном концепту, што се може сагледати из бројних неусклађених акција ресорних министарстава и других државних институција. Секторски приступ резултирао је, међу осталим, преклапањем, некоординираношћу, концентрацијом само на одређене сегменте развоја, чиме је онемогућено постизање синергетских ефеката;

2) законски интеррегнум. Још увек није донет јединствени законски акт који би суштински регулисао проблематику регионалног развоја Републике Србије. Закон о НРП за период до 2005. године (усвојен децембра 1995. године), прецизирао је критеријуме којима се одређују неразвијена и најнеразвијенија подручја у Републици Србији. 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;

3) с претходним ограничењем је у директној вези и недостатак јасног, целовитог и законски утемељеног институционалног оквира за спровођење регионалне политике. Као координирајуће тело формиран је (октобра 2005. године) Савет за регионални развој и регионалне капиталне инвестиције. Међутим, на регионалном нивоу, за усмеравање, спровођење и мониторинг политике регионалног развоја, као и припрему регионалних стратешких програма, није надлежна ни једна институција. Ове активности требало би да обављају одговарајуће регионалне развојне институције. Недефинисан институционални оквир резултирао је изостанком координираног планирања развоја, недовољном повезаношћу општина и округа при дефинисању развојних иницијатива, протока информација и усклађивања националних, регионалних и локалних развојних циљева и приоритета – с циљем оптималног искоришћавања целокупних развојних ресурса и потенцијала земље;

4) неадекватно праћење и вредновање улагања и усмеравање државних подстицаја у неразвијена подручја, недовољна транспарентност и некоординираност, представља додатно ограничење за сагледавање ефеката државне помоћи (кроз улагања Фонда за развој Републике Србије и ресорних министарстава). Непостојање система за праћење утрошених средстава, изостанак евалуације ефеката коришћених средстава, непостојање јасних процедура и критеријума за доделу финансијских средстава, као и основног инструмента – закона – који би дефинисао неразвијена подручја и услове за њихово подстицање, ограничавајуће делује на ублажавање регионалних диспропорција у Републици Србији.

Република Србија се на почетку 2000. године суочила са „биполарним” регионалним дебалансом. Наиме, до краја 90-тих година Република Србија је имала „традиционално” неразвијено подручје<sup>54</sup>, а период друге половине 90-тих којем су печат дали санкције, бомбардовање и „економска политика преживљавања”, резултирало је појавом нове групације неразвијених општина – тзв. општине „транзиционог сиромаштва”. То су у ствари, индустријски центри – гиганти српске привреде, који су били у ранијем периоду носиоци укупног развоја општине као и ширег подручја. Као инструмент регулисања статуса нове групације неразвијених, Влада донела је Уредбу о критеријумима и показатељима за утврђивање девастираних подручја (2004. година), која је била само прелазно решење да се у периоду институционалног вакуума утврде механизми и критеријуми за доделу подстицајних средстава општинама, које су током 90-тих година изгубила више од 2/3 народног дохотка.

Од 2005. године за доделу средстава Фонда за развој Републике Србије традиционалним неразвијеним општинама, основни критеријум био је само остварени доходак по становнику који је испод 50% просека Републике Србије. Остале општине које су имале друге специфичне проблеме (демографски девастиране општине, општине са високом стопом незапослености, са структурним проблемима, општине којима је граница лимитирајући фактор), остале су у институционалној „сенци”.

Генерално, до почетка реформског периода Република Србија је губила своју економску супстанцу на „три колосека”:

1) банкротирањем великих система, без изгледа за скорију и озбиљнију „рехабилитацију”;

2) недовољно стимулативним мерама успорио се процес отварања нових МСП;

3) политичко-привредни услови нису „отворили врата” страним инвестицијама.

Тако су неразвијена подручја још више заостајала у развоју, а проблеми индустријских центара решавани су повременим буџетским субвенцијама. Највећи проблем (недостатак) тадашње подршке неразвијеном подручју је:

1) што није постојала ни једна надлежна институција (у оквиру или изван ресорног министарства) која би надгледала и утицала на спровођење регионалне политике и усмеравала средства у привредна подручја и области;

2) што није постојао разрађен систем координације између институција које су одвајале средства за ова подручја;

3) што се програмска основа заснивала на дефинисању приоритета али без мониторинга и евалуације у одређеном временском периоду.

<sup>54</sup> Претежно општине на Југу Србије, подручје Старог Раса и општине на АП Косову и Метохији.

## 1.2. Носиоци регионалне политике

Недостатак осмишљене и конзистентне политике у регионалном развоју и одговарајуће институционалне подлоге, оставило је озбиљне последице на даљи развој свих региона Републике Србије.

Носиоци регионалне политике у Републици Србији су МП, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (у даљем тексту: МРЗСП), РЗР, Фонд за развој Републике Србије, Национална служба за запошљавање (у даљем тексту: НЗС) и републичке агенције. Такође, бројна друга министарства су надлежна за поједине аспекте подстицања регионалног развоја. Надлежности у области регионалног развоја појединих институција су:

- 1) Министарство привреде - подстицање развоја привреде и недовољно развијеног подручја;
  - 2) Министарство финансија - финансирање локалне самоуправе;
  - 3) Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (у даљем тексту: МДУЛС) - политика запошљавања;
  - 4) Министарство за државну управу и локалну самоуправу –локална самоуправа и територијална организација;
  - 5) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – рурални развој;
  - 6) Министарство за економске односе са иностранством – донације и помоћ;
  - 7) Министарство за капиталне инвестиције – просторно планирање и урбанизам.
- Посебне организацаије:

1) Републички завод за развој – надлежан је за обављање стручних послова који се односе на стратегију и политику регионалног развоја, као и стратегије, политике и анализе свих привредних и друштвених делатности;

Од нових институција најважније су:

- 1) Републичка агенција за развој МСП и предузетништво;
- 2) Агенција за развој локалне инфраструктуре.

У досадашњем конципирању и спровођењу политике регионалног развоја улога државе се односила на редистрибуцију финансијских средстава преко одобрених кредита Фонда за развој под условима повољнијим од тржишних. Зато би новим законским решењима требало дефинисати да, у будућем периоду, за спровођење ефикасне регионалне политике буду надлежни Савет за равномерни регионални развој и регионалне капиталне инвестиције и одговарајући орган, односно организације за регионални развој на националном и регионалном нивоу.

Основни недостатак досадашње законске регулативе из области регионалног развоја односи се на недефинисање главног носиоца регионалне политике. Тачније, МП је надлежно за спровођење политике регионалног развоја, али је пракса показала да услед растућих и специфичних регионалних проблема, Републици Србији недостаје оперативно тело које би координирало рад, усмеравало и каналисало активности и мере према утврђеним стратешким циљевима.

Носиоци политике регионалног развоја треба да уважавају економске критеријуме, како би сва подручја остварила највеће економске ефекте.

У периоду после 2000. године бројни међународни програми на националном и локалном нивоу представљали су инструмент за програмско и институционално јачање

и прилагођавање законодавства и механизма надлежних институција у свим областима пре свега, ванпривреде. Питање реформе државне администрације је добило свој посебан значај.

У том контексту један од важних програмских усмерења, када је у питању регионална проблематика, односи се на Програм регионалног социо-економског развоја (Regional Socio-Economic Development Program), који је 2003. године покренула ЕАР.

Главни циљ пројекта био је допринос економској и социјалној кохезији целокупне популације у Републици Србији промоцијом регионалног економског развоја. Као резултат овог пројекта у седам округа Републике Србије формиране су три регионалне канцеларије (Зрењанин, Крагујевац и Лесковац) које имају за циљ управљање регионалним развојним активностима. Услед законског вакуума, ове канцеларије представљају пробно регионално извршно тело као претечу будућег формирања (прерастања у регионалне развојне институције). Канцеларије су се показале као врло ефикасне и њихове активности најконкретније су биле усмерене на индентификацију проблема и могућности развоја датог подручја за које су надлежне. Ово је резултирало израдом три Интегративна програма социо-економског развоја (за подручје Баната, Југа Србија и Централне Србије) која су покрила развојне приоритете 45 општина у Републици Србији. Међутим, статус ових канцеларија није решаван на основу Закона о јавним агенцијама, ни на основу законских решења о оснивању регионалних институција која имају низ специфичности (кадрови, методологија припреме и израде програма, координирајућа улога, финансијска усмереност, организовање посебног тела за програмску подршку и сл.).

### 1.3. Финансирање регионалног развоја

Финансирање регионалног развоја и систем подстицања недовољно развијених општина у досадашњем периоду, одвија се путем директних и индиректних подстицаја који се реализују преко министарстава и фондова националних институција. Од 2000. године, најзначајније директне мере подстицајне политике остварују се кроз средства која обезбеђују следеће институције:

- 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;
- 9) локални фондови (Фонд за развој општине Лесковац).

Фонд за развој Републике Србије. Закон о Фонду за развој Републике Србије (1992. године), донет је у склопу измена привредно системских и функционалних решења, чиме се наставила политика пружања материјалне подршке у циљу остваривања равномерног регионалног развоја. Садашњи извори средстава Фонда за развој Републике Србије обезбеђују се из: буџета Републике Србије, ануитета по основу кредитних пласмана и средстава солидарне помоћи и других средстава међународних финансијских организација која се одобравају за подстицање запошљавања и



реализацију регионалних програма. Ова средства се користе за финансирање програма који су намењени за: подстицање привредног развоја, подстицање равномерног регионалног развоја, унапређење конкурентности домаће привреде, подстицање развоја производног занатства и услужних делатности и подстицање запошљавања укључујући програме за почетнике.

У периоду од 1994. до 2006. године Фонд за развој Републике Србије је учествовао у финансирању 6.198 програма из области привредног и регионалног развоја (од којих је 124 програма, у износу од 17,8 милиона евра, било усмерено на подручје АП Косово и Метохија). Од укупне предрачунске вредности (1,9 милијарди евра), из средстава Фонда за развој Републике Србије издвојено је 629,7 милиона евра. Највећи део средстава Фонда за развој Републике Србије (57,2%, односно 360,4 милиона евра) одобрен је за реализацију 3.719 нових инвестиционих програма. За модернизацију и ревитализацију одобрено је 36,8% (232,0 милиона евра за 2.239 програма), док је за 240 програма намењени за трајна и обртна средства, одобрено 37,2 милиона евра.

На НРП подручју Фонд за развој Републике Србије је учествовао у финансирању 1.147 програма из области привредног и регионалног развоја. Од укупне предрачунске вредности (332,9 милиона евра), из средстава Фонда за развој Републике Србије издвојено је 126,6 милиона евра. Највећи део средстава Фонда за развој (56,5%, или 71,5 милиона евра) био је одобрен је за реализацију 668 нових инвестиционих програма. За модернизацију и ревитализацију било је одобрено 37,5% (47,5 милиона евра за 417 програма), док је за 106 програма који су били намењени за трајна и обртна средства одобрено 7,5 милиона евра.

На НРП улагања у нове програме су повећана у 2006. години за око 2 пута у односу на 2001. годину (за 26 нових програма у 2001. години одобрено је 2,9 милиона евра, док је за 106 нова програма у 2006. години одобрено 5,2 милиона евра). Међутим, својом активношћу Фонд за развој Републике Србије није у потпуности остварио једну од својих основних функција, а то је да најнеразвијенија подручја имају већу материјалну подршку у односу на остала подручја. Неравномерност у обиму коришћења средстава Фонда за развој Републике Србије огледа се у ниском учешћу овог подручја у укупним средствима Фонда за развој Републике Србије, које је у 2001. години износио 13,6%, а у 2006. години 14,2%. Полазна основа за усмеравање средстава Фонда за развој Републике Србије зависила је од броја и квалитета поднетих инвестиционих програма. С тим у вези, уследиле су и одговарајуће разлике у структури одобрених средстава.

Територијална неравномерност изразитија је уколико се посматрају појединачне општине које су користиле средства Фонда за развој Републике Србије. Највећи део средстава, посебно у периоду 2001-2006. године, одобрен је корисницима из развијенијих општина. Упоређујући период до 1990. године, када је Фонд за развој Републике Србије 66% одобрених средстава издвајао за неразвијене општине, у периоду 2001-2006. године ово подручје учествовало је са свега 20,1%. Разлози се могу наћи у чињеници да су се до 90-тих година подстицајним средствима бесповратно финансирани посебни програми за неразвијено подручје (израда студија, програма, пројеката, инвестиционо-техничке документације, обезбеђивање кадрова и др.), односно да од 2001. године, када су услови добијања кредита захтевала програмску

припремљеност неразвијене општине, због недовољног кадровског потенцијала, нису могле да конкуришу квалитетним програмима.

У посматраном периоду највише средстава одобрено је Граду Београду (71,7 милиона евра за 638 програма, или 11,4% укупних средстава). Од осталих општина (градова) у укупним средствима највише су партиципирали Град Крагујевац (3,9%), затим Краљево (3,2%), Ниш (2,4%), Лозница и Нови Пазар (2,0%), Ужице (1,8%), Нови Сад (1,7%), Крушевац и Ваљево (по 1,6%), Бујановац, Лесковац и Чачак (по 1,5%). Ове општине заједно партиципирале су са укупно 36,1%. С друге стране, општине Мало Црниће, Сечањ, Жабари, Трговиште, Босилеград, Дољевац, Мали Зворник и Црна Трава партиципирале су са 1,3% за 79 програма (8,3 милиона евра) у периоду од 1994 до 2006. године. Улагања Фонда за развој Републике Србије по окрузима крећу се од 1,0% до 11,7% у укупно одобреним средствима. Улагања у Пчињски, Топлички и Јабланички округ, којима регионално припада највећи број неразвијених општина, износила су 10,6% што заједно износи мање него улагање у Град Београд.

Подаци о одобреним средствима по окрузима од 1994. до 2006. године, садржани су у табели 27, и то:

Табела 27.

ОКРУГ	Одобрена средства у ЕУР	Број програма	Укупна средства = 100
Град Београд	71.734.288	638	11,7
Северно-бачки	10.843.844	76	1,8
Средње-банатски	6.405.535	61	1,0
Северно-банатски	9.354.980	56	1,5
Јужно-банатски	18.995.213	171	3,1
Западно-бачки	10.120.376	63	1,7
Јужно-бачки	33.679.447	227	5,5
Сремски	16.968.548	208	2,8
Мачвански	36.696.125	386	6,0
Колубарски	20.944.782	202	3,4
Подунавски	11.349.383	122	1,9
Браничевски	15.251.099	139	2,5
Шумадијски	36.570.236	581	6,0
Поморавски	19.475.081	185	3,2
Борски округ	14.296.165	201	2,3
Зајечарски	13.208.920	139	2,2
Златиборски	43.851.752	547	7,2
Моравички	28.069.529	278	4,6
Рашки	52.035.833	511	8,5
Расински	27.463.565	283	4,5
Нишавски	39.399.918	328	6,4
Топлички	20.696.781	174	3,4
Пиротски	10.098.350	120	1,7
Јабланички	23.512.563	199	3,8
Пчињски	20.722.885	176	3,4
	611.745.196	6.071	100,0
Косово и Метохија	17.824.383	124	
Програми који су реализовани на више општина	173.850	3	
УКУПНО	629.743.429	6.198	

Посматрајући структуру одобрених средстава по гранама делатности, највише програма (2.551) и средстава на нивоу Републике Србије одобрено је за агрокомплекс (44,2%), затим за металну (12,6%), дрвну (10,7%), хемијску (8,2%) и текстилну индустрију (4,6%). На неразвијеном подручју, такође, се највише улагало у агрокомплекс (51,9%), дрвну индустрију (10,8%), металну индустрију (6,5%) и хемијску индустрију (5,0%).

Реализацијом програма од 2004. до 2006. године планирано је отварање 38.873 нових радних места на нивоу Републике Србије и 5.287 на неразвијеном подручју.

2) Материјални оквир политике регионалног развоја, односио се и на коришћење и усмеравање средстава специјализованих буџетских фондова<sup>55</sup> и из других буџетских позиција, у складу са опредељењима политике регионалног развоја и решењима из

<sup>55</sup> Један од најзначајнијих извора финансирања НРП представљала су средства за реализацију Програма ревитализације села. Остали буџетски фондови били су: Републички Фонд за заштиту, коришћење, унапређење и уређење пољопривредног земљишта, Фонд за воде, Фонд за шуме, Фонд за путеве (Дирекција за путеве), средства за геолошка истраживања (Министарство за енергетику и рударство), средства за научно-техничке програме (Министарство за науку), средства за програме и инвестирање у област друштвених делатности (Министарство просвете и спорта), средства за заштиту животне средине (преко истоименог Министарства) и један од најзначајнијих видова пружања материјалне подршке на нивоу Републике су средства тадашњег Републичког завода за тржиште рада.

Закона о недовољно развијеним подручјима Републике Србије за период до 2005. године (донет 1995. године).

3) Фонд за развој АП Војводине. Основни извори финансирања Фонда за развој АП Војводине су: средства остварена продајом субјеката приватизације чије је седиште на територији АП Војводине, средства обезбеђена у буџету АП Војводине, средства прикупљена од донација и помоћи страних и домаћих правних и физичких лица, средства остварена издавањем и прометом хартија од вредности, средства из ануитета по основу кредитних пласмана и средства међународних финансијских организација и финансијских институција. Средства су намењена за: развој пољопривреде и прехранбено прерађивачке индустрије, оснивање и развој предузетништва малих и средњих предузећа, повећање запослености, нарочито решавање проблема радно ангажованих лица који су у процесу транзиције остали без посла, повећање извоза, супституција увоза, повећање степена иновативности, штедњу енергије кроз проналажење алтернативних решења, увођење менаџмент система квалитета, заштиту животне средине и равномерни регионални развој.

4) Гаранцијски фонд. Гаранцијски фонд је конституисан на основу Закона о Гаранцијском фонду ради обезбеђивања услова за подстицање развоја пословања МСП, предузетника и пољопривредника у Републици Србији. Гаранцијски фонд је непрофитна институција спремна да покрива ризик пословних банака (издавањем гаранција у њихову корист на име обезбеђења дела кредита) приликом одобравања кредита привредним субјектима, уколико су њихови пројекти профитабилни, а не испуњавају неки од услова за одобравање кредита. Гаранцијски фонд у оквиру своје делатности подстиче кредитирање привредних субјеката, гарантовањем дела кредита које банке и друге финансијске организације у Републици Србији одобравају привредним субјектима, са квалитетним развојним програмима. Обављањем своје делатности, односно одобравањем гаранција за кредите, има за циљ подстицање запослености, повећање животног стандарда, регионални развој, јачање међународних трговинских веза и повећање извоза, поготово у земље ЕУ и повећање расположивих средстава за остале друштвене секторе (образовање, здравство, пензионе фондове и сл).

5) Национална служба за запошљавање. Имајући у виду улогу НСЗ у реализацији и имплементацији Стратегије развоја МСПП, коју је усвојила Влада, посебно су развијане активности које воде ка повећању запослености. Средства су се одобравала за програме којима се обезбеђује запошљавање у: производним и извозно оријентисаним областима, пољопривреди, посебно на брдско-планинском подручју, привредно недовољно развијеном подручју, у терцијалним делатностима и др.

6) Републичка агенција за развој МСПП. Средства РАМСПП обезбеђују се из буџета Републике Србије, донација, прилога и спонзорстава домаћих и страних правних и физичких лица. Основни циљ РАМСПП је да подржи развој и интересе малих и средњих предузећа, у функцији: динамизирања регионалног привредног развоја и измене привредне структуре, ефикаснијег решавања питања незапослености, супституције увоза и повећања конкурентности МСП, подстицања различитих облика сарадње са великим предузећима, увођења савремених технологија и повећања иновативности (предузетнички инкубатори, иновативни центри...), рационалнијег коришћења пословног простора и опреме, унапређења квалитета; аутоматизације и компјутеризације и др.

7) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Развој пољопривреде и прерада пољопривредних производа, идентификован као један од приоритета у Стратегији развоја пољопривреде и, у складу с тим, покренут је од 2004. године поступак регистрације пољопривредних газдинстава, како би се користила средста буџета намењена за премије, субвенције и кредитирање. Сва регистрована пољопривредна газдинства могу конкурисати за краткорочне и дугорочне кредите који се реализују код овог министарства преко Фонда за развој Републике Србије и пословних банака.

8) Национални инвестициони план. У циљу што ефективнијег коришћења инвестиција од приватизационих прихода као и кредита међународних финансијских институција (Светска банка, Европска инвестициона банка, EBRD) и предприступних фондова ЕУ, Влада је усвојила НИП за период од 2006 до 2011. године. НИП истиче предност оним пројектима који су препознатљиви као приоритети и препоруке Националне стратегије за приступање ЕУ, којима ће се на дужи временски рок, обезбедити раст запослености, одрживи и динамичан привредни развој као и равномерни развој свих региона у Републици Србији. Значајна средства биће инвестирана у регионе којима редовна буџетска средства нису довољна за убрзани напредак. Финансирање развоја НРП (чији је кориговани народни доходак до 55% нивоа Републике Србије) и право на коришћење посебних средстава, садржана су у следећа три програма, које спроводи МФ, МП, Фонд за развој Републике Србије и органи ЛС:

- Програм кредитирања у циљу подстицања инвестиција и повећања запослености у неразвијеним општинама;
- Програм кредитне подршке за почетнике;
- Програм кредитирања незапослених физичких лица, лица проглашених технолошким вишком, као и иноватора кроз одобравање микрокредита за запошљавање.

9) Локални фондови. Фонд за развој општине Лесковац установљен је у циљу бржег економског развоја општине Лесковац, оснивачи Фонда - Светска банка, UNDP, Влада и Општина Лесковац - одобравају средства за програме из области пољопривреде, инфраструктуре и убрзанији развој предузетништва.

#### 1.4. Проблеми координације

У спровођењу политике регионалног развоја и бржег развоја неразвијених подручја учествује велики број институција и субјеката. Проблеми координације њиховог рада и активности произилазе из формално-правног статуса носилаца појединих функција као и из функционалне немоћи привредно-системског инструментаријума и институционалних решења у вези са управљањем и усмеравањем развојних процеса. Због тога, са доста потешкоћа се реализују оне активности које нису скопчане са финансијским проблемима.

Проблем координације у конципирању и спровођењу политике регионалног развоја не може се успешно превазићи било каквим парцијалним решењима. Циљ је, да се обезбеди интеграција и усклађеност деловања великог броја финансијских и других институција у спровођењу ове политике. Такође, неопходно је обједињавање бројних активности за развој привреде, привредне инфраструктуре и друштвених делатности,

као и благовремено деловање и реаговање на све промене у привредном систему и обезбеђење равноправног третмана свих подручја у коришћењу средстава механизма и мера политике подстицања. С тим у вези, нарочито је важно усаглашавање бројних активности који се односе на програмско-развојно припремање, пружање разноврсних облика техничке и друге помоћи и потпуно информисање свих учесника у спровођењу регионалне политике.

Равномеран регионални развој тражи потпуно координисану сарадњу са свим институцијама (Савет за регионални развој, министарства, регионалне агенције, локалне заједнице) које су укључене у различите аспекте регионалног развоја, као што су привредни развој, рурални развој, развој инфраструктуре, социјални развој, локални развој, заштита животне средине и др. Партнерство и успостављена сарадња на свим нивоима власти јасније ће дефинисати развојне потребе и пројекте у регионима. Планирање и коришћење финансијских средстава такође захтева добру координацију свих учесника, нарочито према коришћењу средстава предприступних фондова ЕУ.

Регионална развојна политика водиће се на основу ове стратегије, што подразумева координацију између Владе, надлежних националних и регионалних институција за регионални развој, као и локалних заједница са циљем интегрисања дугорочне регионалне политике у укупну развојну политику земље. Политика регионалног развоја биће компатибилна структурном прилагођавању привреде Републике Србије и њеном интегрисању у непосредно и глобално окружење.

## 2. Нова институционална решења

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

Као што је акцентирано у Националној стратегији Републике Србије за приступање ЕУ „без јаких, оспособљених и стабилних институција неће бити могуће постићи жељене дугорочне резултате на било ком другом пољу, што су уосталом показала и искуства других земаља у транзицији.” Пракса земаља чланица ЕУ као и земаља у транзицији, показује да је област регионалног развоја институционализована кроз оснивање различитих институција на федералном (савезном), регионалном или локалном нивоу, у виду министарства, института, канцеларија, департмана, асоцијација, агенција, завода, бироа и сл. Актуализација овог проблема има за циљ успостављање вертикалне и хоризонталне мреже регионалних институција које ће имати посебан значај у процесу интеграције Републике Србије у ЕУ.

### 2.1. Законодавни оквир

Закон којим би се уредила област регионалног развоја Републике Србије треба донети у циљу ублажавања огромних регионалних диспропорција у нивоу развијености региона (подручја) и смањивања регионалног сиромаштва.

Законодавни оквир омогућиће ефикасно вођење савремене регионалне политике. Наиме, нужно је створити законске услове за функционисање институција као основице за спровођење политике и управљање развојем. Једна од карактеристика савремено уређење државе је „пребацивање” права и одговорности са државе на регионалне и локалне управе и специјализоване институције.

Пред носиоцима регионалне политике је утврђивање принципа регионалног аспекта развоја у новоуспостављеним институционалним условима, као и обављање осталих припрема за адекватно укључење регионалне проблематике, као интегралног дела економске политике земље. На тај начин ће се дугорочно постићи укупно и појединачно већи развојни ефекти, што ће као крајњи резултат бити уклањање регионалних диспаритета, односно потпуна интеграција свих региона у целину српске привреде.

Сходно одредби члана 94. Устава, Република Србија има задатак да се кроз креирање институционалног оквира, стара о равномерном и одрживом регионалном развоју. Први корак у спровођењу надлежности Републике Србије, у области развоја, укључујући и развој недовољно развијених подручја, а које су утврђене одредбом члана 97. тачка 12. Устава, држава ће остварити доношењем закона којим ће бити уређено подстицање регионалног развоја. Основни мотив за ангажовање државе у овој области су унутаррегионални и међурегионални несклад који спутавају развој а иницирају миграционе токове. Велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени а њихови ресурси неискоришћени. Истовремено, у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. У новој

регионалној политици улога државе своди се на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој. То се нарочито односи на помоћ подручјима са посебним развојним проблемима, кроз инвестиције и стимулисање прилива капитала, како би та подручја компенzirала своје структурне слабости. Да би подршка државе била ефикасна, неопходно је обезбедити њен континуитет и одржати интезитет на дужи период.

Законодавни оквир ће, поред закона, обухватити и доношење неколико подзаконских аката којима ће се конкретније утврдити неопходни критеријуми, институционална мрежа, активности носилаца регионалног развоја, као и методологија за спровођење закона и смерница дефинисаних овом стратегијом.

Овим законским оквиром се, у ствари, врши успостављање нове регионалне политике Републике Србије, која се, пре свега, односи на реформу и изградњу институција на националном, регионалном и локалном нивоу.

Разлози за успостављање нове регионалне политике су: (а) унутрашњи – недовољни ефекти и недостижање циљева досадашње регионалне политике. То се пре свега поткрепљује чињеницом да се регионалне разлике стално повећавају и да није дошло до искоришћавања локалних развојних потенцијала; (б) спољни – неопходност усклађености регионалне политике са принципима приступања ЕУ и коришћења структурних фондова ЕУ. Српске развојне регије (статистички региони) морају развити своје сопствене иновативне потенцијале, смањити досадашње расипање и неповезаност локалних напора у циљу подизања конкурентности између самих регија у земљи, као и међународне конкурентности.

У циљу привлачења подстицаја за ову намену, регионални развојни програм треба да представља основни инструмент регионалног развоја.

## 2.2. Финансијска институција

Фонд за развој Републике Србије је финансијска институција чија је основна улога кредитирање привреде у функцији остваривања дугорочних јавних циљева из области регионалне политике. Фонд за развој Републике Србије, у том циљу, своју кредитну политику заснива на усвојеној регионалној политици МП и ресорних министарстава, а коју ће спроводити одговарајући орган, односно организација одговорна за регионални развој. Преко Фонда за развој Републике Србије одобравају се кредитна средства.

Неопходно је у годишњим буџетима утврдити средства за регионални развој која ће, према утврђеном плану, усмеравати МП и ресорна министарства преко одговарајућих органа, односно организација.

## 2.3. Национална институција за регионални развој

Делокруг нових институција за подршку и спровођење ове стратегије и регионалних развојних програма, дефинисаће се новим законским решењима. Наиме, формирање институционалне структуре на националном и регионалном нивоу, нужан је предуслов за регионалну политику, с обзиром да је оваква целовита и јасна структура



институција неопходан услов за планирање, спровођење, праћење и оцењивање регионалне политике у Републици Србији. Држава треба да обезбеди бесповратна средства националној институцији за регионални развој за финансирање регионалних развојних програма. Директни инструменти подршке усмеравају се преко министарстава и Фонда за развој Републике Србије.

#### 2.4. Регионалне развојне институције

Регионалне развојне институције представљаће рационалну мрежу регионалних институција за подстицање развоја статистичких региона (два или више округа).

Регионалне развојне институције биће надлежне за припрему регионалних развојних програма и за друге договорене послове из области регионалне политике, нарочито везано за унапређење економског, социјалног, просторног и еколошког развоја.

Регионалну развојну институцију оснивају општине и друге јавне и приватне институције уз учешће Републике Србије. Регионалне развојне институције треба да обезбеде јавни интерес и да пружају помоћ једног броја локалних самоуправа из једног или више региона при припреми регионалних пројеката.

#### 2.5. Регионални развојни програм

Регионални развојни програм (РРП) је основни инструмент за спровођење регионалне политике.

Регионални развојни програм треба да представља основни програмски документ који се припрема за регион, који ће координирати развојне прогнозе и задатке Републике Србије и локалне самоуправе из области економског, социјалног, просторног и културног развоја у региону.

Регионални развојни програм треба да садржи стратешки и извршни део. Стратешки део РРП треба да обухвата анализе стања и проблема, да усклађује развој секторских програма и одређује регионалне развојне циљеве, усмерења и приоритете за један број ЛС из једног или више региона.

Извршни део РРП укључивао би развојне пројекте од регионалног и локалног значаја са предвиђањем рока реализације и извора финансирања, организационих услова, као и потребних активности са становишта заштите животне средине. Извршни део РРП укључивао би и друге облике републичких и локалних регионалних развојних подстицаја.

Регионални развојни програми приграничних подручја укључиваће програме прекограничне сарадње. Засниваће се на овој стратегији и Просторном плану Републике Србије.

Подстицајна средства за регионални развој која ће се утврдити законом, обухватиће повратна и бесповратна средства министарстава, државних и других институција.

Критеријум за расподелу подстицаја за сваки округ представљаће ИРУ. Циљ је да се подстиче развој свих региона у Републици Србији. На основу ИРУ утврђује се ранг листа округа. Због великих унутар регионалних неравномерности, приоритет у расподели подстицаја, а у складу са донешеним РРП, имаће НРП.

Подстицаји се односе на имплементацију пројеката усвојених у РРП. Ресорна министарства даваће приоритет у финансирању пројеката усвојених РРП.

Ресорна министарства и Фонд за развој Републике Србије утврђиваће удео суфинансирања за пројекте у зависности од циља и облика подстицаја.

Национална институција за регионални развој доносиће смернице за припрему РРП. Локалне самоуправе биће одговорне за припрему РРП, а одлуку о припреми РРП доносиће Већа ЛС која су биле укључена у припрему РРП. Локалне самоуправе повераваће вођење припреме РРП регионалним развојним институцијама.

### 3. Улога локалне самоуправе и регионални развој

Локална самоуправа у Републици Србији се, као и остале институције, налази у процесу реформи. Ефикасна ЛС је један од кључних циљева и СЕ и Организације за Европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). СЕ положај, обавезе и принципе развоја ЛС дефинише Европском повељом о ЛС (ЕПЛС донета још 1985. године), која садржи основне одредбе о улози, положају и организацији ЛС и наглашава потребу за снажним, адекватно финансираним и демократским системом ЛС. Међутим, Република Србија још увек није ратификовала ЕПЛС, иако су у процесу европских интеграција Републике Србије предвиђене мере јачања локалне управе.

Република Србија је до 2000. године била високо централизована земља са ограниченом аутономијом за ЛС. Транзиционим реформама положај јединица ЛС знатно је побољшан, пре свега, доношењем Закона о ЛС<sup>56</sup>, променом односа централних власти према општинама и градовима, као и оствареним већим степеном децентрализације. Системски је уређен оквир за демократско деловање ЛС, побољшан је њен финансијски положај (како успостављањем система финансирања од стране државе, тако и многобројним програмима подршке општинама од стране међународних организација), градови и општине добили су проширени делокруг изворних и поверених послова, чиме је ЛС у Републици Србији доживела значајан степен афирмације у односу на претходни период.

Ипак, очекивања од пуне децентрализације нису у потпуности испуњена и реформа ЛС није изведена консеквентно и до краја. Један од основних разлога лежи у томе што су реформе у овој области директно условљене напретком реформи у другим областима (реформе институција централне власти и јавне администрације, борба против корупције, регионализација Републике Србије, итд). Уставом је створена основа за остваривање главних захтева ЛС у погледу реституције општинске имовине (ЛС су добиле право на своју имовину, тако да је следећи корак израда и доношење закона којим ће се уредити имовина локалне самоуправе). Међутим, генерални проблем регулисања ове области је што усвајање ових правних аката није праћено доношењем адекватне подзаконске регулативе и креирањем институционалних инструмената за њихово спровођење. Недефинисан институционални оквир довео је до недовољне повезаности општина и округа при дефинисању развојних иницијатива, протока информација и усклађивања националних, регионалних и локалних развојних циљева и приоритета.

---

<sup>56</sup> Закон о финансирању ЛС усвојен је у јулу 2006. године, а почеће да се примењује од 1. јануара 2007. године;

Други разлог слабијих резултата децентрализације везан је за унутрашње слабости администрације на локалном нивоу и њену недовољну оспособљеност да спроведе реформске мере. Администрација на локалном нивоу је, углавном, имала пасивну улогу у дефинисању и спровођењу циљева локалног развоја. Децентрализацијом и демократизацијом она добија активну улогу у тим процесима, али се јавља проблем капацитета ЛС да одговоре новим задацима. Децентрализација представља потпуно нов концепт планирања - то није само давање нових функција са државног нивоа локалним властима, већ и другачије управљање старим функцијама. За правилно спровођење овог концепта недостају готово сви ресурси: људски, финансијски, организациони. Мали је број општина које имају сопствене капацитете да овај процес спроведу самостално, већ се у много већој мери ослањају на екстерну помоћ. Управо у процесу планирања развоја до изражаја долазе сва ограничења која имају локалне заједнице и намеће се потреба за јачањем њихових регионалних веза, како би се та ограничења лакше превазишла.

Основни услов за остваривање веће аутономије ЛС је њихова финансијска независност и стабилност. Истовремено, систем финансирања локалних заједница једна је од најважнијих области за успостављање успешног система планирања развоја. Усвајање и примена Закона о финансирању ЛС<sup>57</sup> треба да доведе до: транспарентности, стабилности и предвидивости система финансирања ЛС; побољшања степена хоризонталног уједначавања како би се смањиле велике разлике у нивоу развијености општина; јачања фискалне аутономије ЛС; и институционализовања сарадње ЛС и централне власти.

Поред Закона о финансирању ЛС, Законом о јавном дугу и Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, створени су услови да ЛС додатно побољшају своју финансијску позицију. На овај начин ЛС ће располагати са знатно већим средствима него до сада и моћи ће успешно да реализују мере и активности које су предвиђене Стратегијом локалног одрживог развоја<sup>58</sup>. Стратегија обухвата најзначајније сегменте деловања локалних власти и других учесника у процесу локалног одрживог развоја дефинишући конкретне мере, акције и носиоце активности на локалном нивоу.

Локални развој обухвата широки скуп различитих концепција, активности и процеса којима се локалне институције, организације и други актери на одређеној територији мобилишу ради креирања, реализације и развоја активности којима се на најбољи начин користе ресурси одређеног региона<sup>59</sup>. Локални развој реализује се помоћу низа мера које доносе поједини региони, градови или уже административно-територијалне јединице, као и бројним програмима националних влада усмерених на пружање подршке локалним актерима. Глобални циљ локалног развоја најчешће се своди на настојање да се повећа приход, прошире могућности за запошљавање и обезбеди виши квалитет живота на одређеној територији. Имплицитно, политика локалног развоја има за циљ да исправи одређене недостатке тржишног механизма или грешке националне економске политике. Зато политика локалног развоја укључује

---

<sup>57</sup> Стратегија локалног одрживог развоја усвојена је на Генералној скупштини Сталне конференције градова и општина, децембра 2005. године;

<sup>58</sup> Стратегија локалног одрживог развоја усвојена је на Генералној скупштини Сталне конференције градова и општина, децембра 2005. године.

<sup>59</sup> Best Practices in Local Development, OECD.

бројне јавне (административне) и друштвене актере, као што су: локални органи, регионални органи и органи централне владе, односно предузећа, грађани, синдикати, развојне агенције, образовне институције и невладине организације.

Локални развој је основа остваривања равномерног регионалног развоја. Обезбеђујући неопходне ресурсе, ЛС доприносе не само локалном економском развоју, већ и развоју региона, а у крајњој инстанци привредном развоју целе земље. Носиоци регионалног развоја треба да буду ЛС, које су одговорне за припрему РПП. Стратешки део РПП утврђује се за област једног броја ЛС из једног или више региона.

У циљу решавања индивидуалних проблема од заједничког значаја за две или више општина, нарочито проблема везаних за развој руралних подручја, изградњу јавне инфраструктуре и заштиту животне средине и културног наслеђа, ЛС може организовати припрему заједничког програма развоја. Заједнички програм развоја мора бити сагласан са РПП.

### Циљеви

Основни циљ ЛС је успостављање њене активне улоге као носиоца и координатора локалног развоја. Свака ЛС настоји да прошири оквир своје делатности, самим тим и одлучивање о средствима, о развојним пројектима, о свему ономе што се тиче грађана, како би што ефикасније пружала услуге својим грађанима. Циљеви ЛС су: приближавање процеса одлучивања грађанима, одговорни локални званичници, пружање добрих јавних услуга, већа ефикасност у пружању услуга, јачање локалног пореског потенцијала, и побољшање општег социјалног стања.

Један од приоритета Европског партнерства који се односи на ресор државне управе је: усвојити и спроводити реформе у циљу децентрализације, како би се учврстио капацитет локалних власти. Кључна питања за јачање капацитета ЛС су остваривање права на општинску имовину (неопходно је донети закон о враћању општинске имовине), финансијска стабилност ЛС и могућност планирања инвестиција у комуналну инфраструктуру. Решавање ових питања је основа за равномеран регионални развој у коме ЛС треба да имају кључну улогу.

Да би ЛС могла адекватно да извршава наведене улоге неопходно је институционално јачање ЛС и подизање нивоа знања изабраних и постављених лица, запослених у општинским управама.

### Политике, мере и активности

Процес децентрализације подразумева кадровску и материјалну оспособљеност органа ЛС да самостално преузимају вршење нових надлежности. Материјалну оспособљеност треба обезбедити првенствено кроз процес фискалне децентрализације који ће бити усклађен са децентрализацијом послова, као и стварањем уставноправних и законских основа за постојање сопствене својине ЛС. У оквиру кадрове оспособљености органа ЛС, Министарство за државну управу и локалну самоуправу треба да пружи сву неопходну помоћ у анализи капацитета локалних власти и креирању планова за њихово оспособљавање.

Развој локалне економије требало би да се заснива на одрживом коришћењу расположивих природних ресурса. Основни задатак ЛС у развоју локалне економије је израда и усвајање локалних стратегија економског развоја и запошљавања, као и изградња или јачање институција у оквиру, које би пратиле израду и имплементацију усвојене стратегије локалног развоја. Стратегија локалног развоја подразумева увођење и промоцију стимулативних мера у области економског развоја и запошљавања, као и регионално повезивање успостављањем отвореног дијалога међу локалним властима. Управо у том делу локалног развоја важну улогу имају фондови за регионални развој, те је стога потребно поставити развојни програм за развој одређене области. На тај начин се подржава сарадња између општина у успостављању развојних програма, који интегришу неколико пројеката и који се уклапају у регионалну политику државе. То би допринело бољој локалној сарадњи и развоју мање развијених региона и области.

Да би се реализовала стратегија локалног развоја, морају се ангажовати локалне самоуправе у спровођењу различитих активности. Активности којима се реализује стратегија локалног развоја су:

- 1) подстицање развоја МСП;
- 2) подстицање оснивања нових предузећа;
- 3) промоција страних и домаћих инвестиција;
- 4) промоција развоја кластера;
- 5) унапређење инфраструктуре - изградња и поправка основних прилазних путева, поправка индустријских железничких пруга, изградња и реконструкција пословног простора, изградња и реконструкција комуналне инфраструктуре;
- 6) остале мере подршке: обезбеђење образовања и тренинга грађана, подршка истраживању и развоју, пружање услуга пословног саветовања, обезбеђење приступа финансијским средствима, подршка оснивању и развоју пословних асоцијација, омогућавање пословног повезивања, побољшање квалитета живота, побољшање услуга локалних органа управе, помоћ развоју невладиног сектора;
- 7) израда стратегија повећања личне безбедности и смањење криминала и слично.

Да би се ЛС у што већој мери оспособиле за спровођење ових активности потребно је спровести низ регулаторних, институционалних и економских мера.

### Регулаторни инструменти:

- ратификовање ЕПЛС - остваривање принципа субсидијарности<sup>60</sup> у расподели и реализацији надлежности;
- усвајање закона којим ће се уредити имовина локалне самоуправе;
- регулисање расподеле уступљених прихода јединицама ЛС (од стране Републике Србије), који нису регулисани Законом о финансирању локалне самоуправе (пре свега прихода од накнада за коришћење добара од општег интереса);
- доношење подзаконских аката, којима се обезбеђује спровођење Закона о ЛС, Закона о заштити животне средине и осталих закона који регулишу права и одговорности ЛС;
- праћење ефеката примене нових закона и њихова измена у складу са резултатима анализа насталих на бази тог праћења;
- доношење, имплементација и контрола програма приватизације комуналних предузећа у функцији тржишног пословања;
- стварање правног и институционалног оквира којим би се јединице ЛС охрабривале да развијају и усвајају стратешке планове развоја.

#### Институционални инструменти:

- формирање одговарајућих тела у оквиру општинске управе за стратешко и акционо планирање, као и припрему и реализацију пројеката базираних на тим плановима;
- дефинисати подзаконским актима обавезне модалитете сарадње ЛС са регионалним развојним агенцијама;
- јачање постојећих институционалних облика удруживања општина (СКГО) и даља децентрализација институција које директно утичу на ефикасност рада локалне самоуправе (пореска управа, инспекцијски органи).

#### Економско - финансијски инструменти:

- одговарајућим законским и подзаконским решењима регулисати поступак одлучивања и уласка ЛС у концесионе аранжмане за изградњу и одржавање комуналне инфраструктуре;
- ефикасна валоризација простора (увођење новог система наплате градске ренте, контрола пренамене пољопривредног у непољопривредно земљиште, либерализација и ефикасност служби за издавање пословних локација, уређење нових простора за пословно ангажовање капитала);
- проширити право локалних самоуправа за улазак у финансијске аранжмане за изградњу одређених објеката на територији општине (изградња спортско рекреативних објеката, објеката бањског и сеоског туризма).

Посебну пажњу треба посветити ЛС на НРП Републике Србије. НРП у Републици Србији су углавном аграрно-руралног типа, а карактерише их неадекватна привредна структура са доминантним учешћем пољопривреде, недостатак квалификоване радне снаге (већина ових подручја суочена је са проблемом депопулације и недостатком квалитетних кадрова са потребним специфичним знањем),

---

<sup>60</sup> Принцип субсидијарности подразумева да јавне послове треба да обављају они нивои власти који су најближи грађанима.

неразвијени инфраструктурни капацитети, слабо развијено предузетништво и изражени проблеми у заштити животне средине.

Овакво стање указује на потребу усмерене акције која би довела до развоја неразвијених подручја, са акцентом на коришћењу компаративних предности појединих територија. Та акција подразумева усмеравање дела буџетских и донаторских средстава за повећање развојних капацитета НРП, пружањем разних облика техничке помоћи локалним самоуправама и давањем микрокредита, јачање међурегионалне и међуопштинске сарадње, посебно на активирању локалних развојних планова и отварању нових радних места и изградњу комуналне инфраструктуре значајне за развој малих и средњих предузећа.

Код неразвијених подручја са наглашеним структурним проблемима (високом незапослености) посебно је важна активна улога ЛС у унапређењу привредних активности и конкурентности (развој предузетништва, развој сеоског туризма, услужних делатности, културолошке манифестације и сл). У руралним подручјима локална власт би требало да има активну улогу у развијању и финансирању пројеката за унапређење пољопривредне производње (изградња система за наводњавање и одводњавање пољопривредног земљишта, органска производња, агробизнис центри/инкубатори, итд). Такође, значајан је и утицај ЛС на јачање задружног покрета и њено учешће у приватизацији у пољопривреди.

## VII. АКЦИОНИ ПЛАН

Мере и активности, са роковима, задацима и органима и организацијама надлежним за спровођење ове стратегије садржане су у Акционом плану.

Акциони план одштампан је уз ову стратегију и чини њен саставни део.

## VIII. ЗАВРШНИ ДЕО

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Број:

У Београду, 11. јануара 2007.

године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК