

ДАРКО ГОЛИЋ*

Правни факултет за привреду и правосуђе

Нови Сад

САРА ПОЧУЧА

Правни факултет

Београд

УДК 316.334.3:324.17

Монографска студија

Примљен: 12.01.2014

Одобен: 02.02.2014

СТАТИСТИЧКИ РЕГИОНИ У СРБИЈИ

Сажетак: У раду је дат приказ статистичке регионализације у Србији. Посебно су обрађени њени циљеви и институционални аспекти. Приказ решења прати њихов критички осврт, те генералне смернице у вези са могућим изменама, са основним циљем да се омогући симетричан третман статистичких региона и обезбеди већа функционалност у планирању регионалног развоја. Такође, анализирана је и улога међуопштинске сарадње у обезбеђењу регионалног развоја, те могућност њене афирмације на регионалном нивоу.

Кључне речи: статистички региони, регионални развој, регионализација, међуопштинска сарадња

Увод

Иако су идеје о регионализацији Србије присутне још од почетка 90-их година двадесетог века,¹ Устав из 2006. године гарантује унитарни карактер државе, без елемената регионализације који су у различитим верзијама циркулисали у стручној јавности. Ипак, Устав Србије прописује обавезу Републике да се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.² Такође, 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.”³ Унитарни карактер

* g.darko83@gmail.com

¹ Више о настанку и развоју идеје о регионализацији Србије у: Лончар, 2009: 333–344.

² Устав Републике Србије, 2006, чл. 94.

³ Ibid., чл. 97, т. 12.

државе, ипак, не представља препреку да се путем одговарајућих институционалних механизма обезбеди задовољење регионалних потреба, посебно у области регионалног развојног планирања.⁴ Неки од тих механизма су статистички региони, као и међуопштинска сарадња⁵ у извесној мери, с тим што се учествовање у доношењу развојних докумената, иако изворно републичка надлежност, може поверити нецентралним органима. С обзиром на асиметричност децентрализације, те непоклапање јединица локалне самоуправе са границама статистичких региона или области, природа и карактер тих тела остављају простор креативним решењима законодавца.

Средином 2009. године донет је Закон о регионалном развоју.⁶ Непуну годину дана касније Закон је измењен са основном намером да се промени регионална организација на НУТС 2 нивоу – број региона је смањен са седам на пет – те да се рационализује број институција које се баве регионалним развојем.⁷ Сврха овог закона састоји се у потреби да се обезбеди равномернији регионални развој и побољша регионална конкурентност. Он пружа изванредан институционални оквир и механизме за обезбеђење развоја који је оптерећен или чак онемогућен изразитим разликама у развијености, деиндустријализацијом и депопулацијом великих делова земље, немогућношћу коришћења постојећих ресурса, односно управљање средствима из фондова ЕУ.

Основна питања која се тичу статистичких региона, а заслужују посебну анализу, тичу се институционалног оквира управљања регио-

⁴ Поповић истиче: „Сматра се да је један од разлога за појаву регионализма и потреба за увођењем нових техника планирања, које иначе не могу да да се уклопе у постојећу административно-територијалну поделу. Нарочито потребе просторног планирања захтевају планирање на ширим подручјима, тако да су локалне јединице уски оквири за примену техника просторног и економског планирања. Има, међутим, случајева када примена нових техника економског планирања не захтева нове облике територијалне децентрализације, већ се она уклапа и у постојећу територијалну организацију, али се настоји да се економским планирањем постигне већа ефикасност у оквиру постојеће централне управе.“ (Поповић, 1983: 3).

⁵ Међуопштинска сарадња у бројним европским државама (Француска, Холандија, Финска, Португалија итд.) представља извесну замену за регионални ниво власти, посебно у планирању регионалног развоја и приступу финансијским фондовима ЕУ (Више о томе у: Hulst и Van Montfort, 2007).

⁶ *Закон о регионалном развоју*, 2009.

⁷ Законом се уређују циљеви и начела подстицања регионалног развоја, начин одређивања области које чине регион и начин одређивања јединица локалне самоуправе које чине област; показатељи степена развијености региона и јединица локалне самоуправе; разврставање региона и јединица локалних самоуправа према степену развијености; развојни документи; институционални аспекти, тј. субјекти регионалног развоја; мере и подстицаји, и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја.

налним развојним планирањем, односно оправданости постојећих законских решења која уведе велики број субјеката и асиметричност у регионалном планирању, те евентуалне промене организације и проширења улоге регионалних развојних савета.

Статистичка регионализација у ЕУ

Између земаља чланица постоје велике разлике у степену развијености. Са овим проблемом Унија се посебно суочила осамдесетих година, када је дошао ред на пријем у чланство мање развијених европских држава (Грчке 1981, односно Шпаније и Португалије 1985. године), а посебно са проширењем на државе које су прошле процес транзиције, где су разлике у степену развоја достигле свој максимум. Тада је постало јасно да велике разлике у развијености појединих територија не одговарају ни неразвијенима, ни развијенима, јер постоји опасност да неразвијена подручја – у условима постојања јединственог тржишта и слободног протока – могу да онемогуће даљи напредак развијених. У циљу решавања наведеног проблема, подстицања кохезије, равномерног развоја и конкурентности, Европска унија је према одређеним критеријумима подељена на статистичке регионе који представљају територијалне целине успостављене за потребе вођења јавне политике, односно за прикупљање података, њихову обраду и унапређење статистике унутар Уније, све у сврху утврђивања јединствене листе развијености њених региона (без било каквих територијално-политичких реперкусија), а који покривају целу њену територију.⁸ Појединачни статистички региони тако чине целине које су често сличних економских, географских, па и културно-историјских карактеристика. Границе статистичких региона нису објективизирани, најчешће се поклапају са административно-територијалним јединицама држава чланица, али то није увек случај јер је број становника пресудан критеријум. Установљене су Уредбом Европског парламента 1059 из 2003. године и Уредбом Савета о заједничкој номенклатури просторних јединица за статистику – НУТС.⁹ Поред НУТС-а, као друга категорија постоје и статистичке класификације локалних јединица, као најмањих у територијалној организацији – ЛАУ,¹⁰ тако да се територија ЕУ дели на пет нивоа: НУТС 1, 2, 3 и ЛАУ

⁸ Према висини бруто друштвеног производа по глави становника у поједином региону спрам оног који представља просек на нивоу ЕУ они се деле на развијене и неразвијене.

⁹ *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*, НУТС 1 (преко 3 милиона ст.), НУТС 2 (800.000 до 3.000.000 ст.) и НУТС 3 (преко 300.000 ст.).

¹⁰ *Local Administrative Unit*.

1 и 2, где је предмет интересовања регионалне политике и подручје које се не може класификовати у НУТС-у.

Заједно са утврђивањем региона, створени су и финансијски фондови за њихов развој.¹¹ Регионална политика ЕУ за последњи буџетски период (5 година) износи 36% њеног укупног буџета. Основни циљеви те политике, финансијски обезбеђени одговарајућим фондовима јесу: (1) конвергенција (фондови ЕРДФ, ЕСФ и кохезиони фонд); (2) регионална конкурентност (фондови ЕРДФ и ЕСФ); (3) европска просторна сарадња, унутар које постоје програми прекограничне сарадње, међународне и међурегионалне сарадње (ЕРДФ, а у њему могу учествовати и државе кандидати и суседне државе).¹² Функционисање фондова за реструктурирање и кохезију назива се политиком просторног развоја (*Spatial Planning Policy*). Средства из Кохезионог фонда могу да користе за развој великих инфраструктура, подмирење трошкова заштите животне средине, образовања, подршке привредном сектору, и то они региони у којима БДП по глави становника не прелази 75% или 80% (проценти су подложни променама) од просека Уније, при чему принцип суфинансирања представља нужан услов, по којем фонд може да учествује са највише 80% од укупне вредности инвестиције.

Основни елементи статистичке регионализације у Србији

Закон о регионалном развоју би требало да представља основ за доношење регионалних и секторских развојних програма као и закона и подзаконских аката којима ће се уредити политика регионалног развоја. Закон препознаје потребу за већом координацијом и сарадњом свих нивоа власти и различитих субјеката унутар њих. Међу циљевима подстицања равномерног регионалног развоја изричито се спомиње и међуопштинска сарадња, мада су и скоро сви други циљеви с њом најтешње повезани, те се у свим расправама о њеном развоју или унапређењу подједнако помињу.¹³ Такође, као начела подстицања регионал-

¹¹ Међу овим фондовима, два заслужују посебну пажњу јер су у служби искорењивања разлика у развојености територија унутар ЕУ: Фонд за реструктурирање (1985) и Кохезиони фонд (1992). Фонд за реструктурирање је заједнички назив за више различитих извора финансирања – Европски социјални фонд (1961), Фонд за пољопривреду (1962), Европски фонд за регионални развој (1985) и Фонд за риболов (1994).

¹² Уредба Савета ЕУ бр. 1085/2006 успоставља Инструмент предприступне помоћи и Уредба Комисије ЕУ бр. 718 из 2007. о спровођењу Уредбе Савета и успоставља ИПА програм, који обухвата подршку регионалном развоју, сарадњи, руралном развоју, прекограничној сарадњи итд.

¹³ *Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 2.

ног развоја између осталог се наводе синхронизација, партнерство, солидарност, планирање, супсидијарност – која такође подразумевају сарадњу не само на локалном нивоу, него и вертикалну сарадњу субјеката укључених у обезбеђење регионалног развоја.

Закон уређује две врсте јединица – географских и просторних – које се установљавају у сврху планирања и спровођења регионалних развојних политика и ЕУ пројеката: региони (НУТС 2) и области (НУТС 3).¹⁴ Постојећа решења предвиђају пет уместо првобитно одређених седам региона на НУТС 2 нивоу: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Источне и Јужне Србије и регион Косово и Метохија.¹⁵ Регионе на НУТС 2 нивоу чине области, а области нивоа НУТС 3 – општине и градови. Број области и њихову територију не уређује Закон већ Влада – Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица на основу предлога Републичког завода за статистику.¹⁶ Имајући у виду разлике које постоје међу јединицама локалне самоуправе, (географским) регионима и унутар њих, те да се са већим бројем статистичких региона не повећавају административни капацитети, као ни трошкови, у погледу броја статистичких региона би требало поћи од најнижег стандарда (800.000 ст.), с тим што би Град Београд био један регион, јер би се тако обезбедиле хомогеније географске целине, са већим нивоом заједничких потреба и комплементарнијих интереса, а уједно обезбедило симетрично управљање регионалним планирањем.

Закон одређује три основна документа регионалног развоја: Национални план регионалног развоја (за период од 10 година), Регионал-

¹⁴ Овај систем представља основу за прикупљање статистичких података, реализацију и анализу регионалног развојног планирања. Границе НУТС региона одређују се спрам улоге која се ставља пред ове статистичке јединице. Из практичних разлога, ова номенклатура се, пре свега, заснива на тренутној административно-територијалној подели у земљама чланицама ЕУ. НУТС регулатива прописује минималан и максималан број становника у одређеним регионима. Нове чланице ЕУ (нпр. Чешка, Словачка, Румунија, Пољска) су донеле прописе о регионалном развоју којима се на сличан начин као и у Србији усклађује статистичка регионализација са поменутом номенклатуром.

¹⁵ Имајући у виду решења тзв. Бриселског споразума према коме ће институције Србије на територији КиМ престати да функционишу, те ће у извесној мери бити супституисане Заједницом српских општина (изричито у области политике локалног развоја) која ће функционисати у оквиру правног система тзв. Републике Косово, ова решења неће бити ни примењива у погледу региона КиМ.

¹⁶ У 2010. години измењени су и критеријуми за формирање области, те су напуштени следећи критеријуми: постојећа територијална организација, број становника, географска позиција, природни потенцијали, економија обима и културно-историјско наслеђе а установљени нови: географске целине, мрежа трговачких судова и привредних комора, као и телекомуникациона подручја (*Ibid.*, чл. 5 и чл. 6).

на развојна стратегија (за период од пет година) и Програм финансирања развоја региона (за буџетску годину). Развојни документи се израђују у складу са постојећим документима просторног планирања и представљају основу за израду нових, а регионални просторни планови се израђују у сврху подстицања и усмеравања регионалног и просторног развоја, чиме се по први пут уводи јасна веза и хијерархија планских докумената просторног и економског развоја на свим нивоима – од републичког до локалног.

Иако је Законом о регионалном развоју уведен веома широк дијапазон институција које се на различите начине баве регионалним развојем, планске акте којима се дефинишу циљеви регионалног развоја и установљавају приоритети за спровођење ових циљева доносе државни органи, али одређену улогу остварују и недржавни субјекти, међу којима извесну улогу има и међуопштинска сарадња. Национални план регионалног развоја усваја Народна скупштина на предлог Владе, а регионалне развојне стратегије, осим за регион Војводине и за Београдски регион, где је то у надлежности њихових органа, доноси Влада РС, такође на предлог Министарства које је надлежно за послове регионалног развоја.¹⁷

Ово реше представља једно од најосетљивијих и најспорнијих питања статистичке регионализације, преко кога се прелама, често малициозно, чак и питање територијалне реорганизације Републике. Њиме се уводи асиметричност у планирању регионалног развоја, те се у неравноправан положај стављају поједини региони. Асиметричност децентрализације која је додатно потенцирана и у области регионалног развоја може имати своје оправдање, али и критике. Чини се да су проблеми неравномерног развоја (посебно проблем депопулације као њихов пратећи феномен) знатно израженији у преосталим регионима, те да би препуштање одлучивања о стратегији регионалног развоја неком посебном, нецентралном, изведеном органу, без одговарајуће улоге државних органа, могло представљати извешан ризик. Ипак, као могуће решење, које је на свој начин већ препознато и примењено у неким европским државама (пример Румуније, Финске, Португалије нпр.),¹⁸ може се наве-

¹⁷ Улога међуопштинске сарадње у доношењу регионалне стратегије може се идентификовати у поступку њене припреме. Наиме, Министарство припрема предлог регионалне стратегије у сарадњи са једном или више надлежних регионалних развојних агенција основаних за одређени регион и јединицама локалне самоуправе које чине регион. Министарство о њему прибавља мишљење надлежног регионалног развојног савета и Националног савета за регионални развој (*Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 16).

¹⁸ Румунија је подељена на осам развојних региона, који не представљају јединицу децентрализације. Они су установљени у сврху прикупљања и обраде статистичких података.

сти већа улога изведених органа који би били формирани на нивоу статистичког региона (по угледу на савете управних округа нпр.), а у којима би Република имала одговарајуће учешће, с основним задатком да усвајају стратегију регионалног развоја. У погледу наведеног би требало поћи од идеје да сваки регион треба да има исту улогу у поступку доношења регионалне развојне стратегије, без обзира на то што сваки од њих нема статус територијално-политичке јединице. Наиме, послови обезбеђења равномерног регионалног развоја представљају републичку надлежност (чл. 94 Устава), у погледу које може доћи до поверавања појединих питања, али имајући у виду циљеве и потребе који се овим путем обезбеђују, те незамењиву улогу републичких органа и средстава, као и интересе јединица локалне самоуправе, као основних јединица децентрализације, да у већој мери буду укључене у ове послове, симетричан третман, а самим тим и једнак статус сваког статистичког региона, морао би у већој мери да буде валоризован. У том контексту се, без увођења нових нивоа власти, што би уосталом било супротно самом Уставом, могу користити постојећи институционални капацитети, првенствено управни окрузи и јединице локалне самоуправе (нпр. председници општина и начелници управних округа као чланови савета по положају). Суштина послова планирања равномерног регионалног развоја захтева координацију и синергију републичких органа и локалних самоуправа, уз извесно учешће стручних тела или служби. Ако су у стручном аспекту за то предвиђене развојне агенције, потребно је успоставити одржив и функционалан механизам на управном и политичком нивоу. Дакле, питање усвајања и реализације стратегије регионалног развоја је потребно решити на једнак начин за све регионе. Регионални развојни савети би били субјекти који би доносили и реализовали (заједно са другим субјектима, првенствено регионалним развојним агенцијама) регионалне стратегије. Имајући у виду осетљивост тог питања, суштину проблема равномерног регионалног развоја и проблеме са којима је он суочен, сагласност Владе би била неопходна. Питање регионалног планирања за територију АП Војводине би се могло решити и

така, планирања и реализације регионалне политике, сагласно класификацији НУТС 2, ЕУРОСТАТ-а. Развојни региони у Румунији представљају један од облика међуопштинске сарадње, која у овом случају обухвата више нивоа власти. На челу развојног региона налази се одбор у чији састав улазе представници округа (њихови председници) са свог подручја, те представници комуна, општина и градова. Функције одбора развојних региона се састоје у планирању регионалног развоја и у координацији локалних политика, мада могу обухватати и друге послове које им окрузи повере. Оперативни органи су им развојне агенције које поседују правни субјективитет. (Више о томе у: *Regions of the European Union: A statistical portrait*, 2009).

увођењем два статистичка региона, у чијим би регионалним саветима били укључени и представници покрајинске Владе, док би сагласност на њихове документе давао надлежни покрајински орган. На основу оваквих решења би се могло говорити о унапређењу децентрализације кроз укључивање у политику регионалног развоја посебног нецентралног тела које је легитимисано да артикулише регионалне интересе. На овај начин била би обезбеђена симетричност, отклоњени приговори о неједнаком третману различитих региона у Србији, као и критике на рачун централизованог планирања, те обезбедило задовољење регионалних потреба, сагласно уставном концепту државног уређења и територијалне организације.

Програме финансирања развоја региона¹⁹ (за пројекте који ће се финансирати из буџета РС) такође доноси Влада Републике Србије, а за оне програме који се реализују на територији Војводине и Београда, Министарство ће затражити мишљење њихових надлежних. За доношење финансијског програма за остале регионе не постоји обавеза државних органа да траже мишљење, као ни институционални механизам преко кога би се таква процедура обезбеђивала. Једно од мањкавости оваквог решења, које такође захтева промену улоге регионалних развојних савета, јесте то што није предвиђена њихова консултативна улога при доношењу овог акта, чиме се оставља додатан простор за актуелизовање питања неравномерности развоја, институционализације регионалног нивоа, односно уставних промена, што само може водити ка дестабилизацији политичких односа у Србији. Такође, имајући у виду да је један од извора финансирања регионалног развоја и буџет АП, непостојање закона који уређује изворне приходе АП Војводине, што представља и уставну обавезу (чл. 184), оставља непотпуним једно од кључних питања регионалног развоја у Србији.

Институционални аспекти статистичке регионализације

Закон познаје дванаест категорија субјеката регионалног развоја: Влада РС, надлежна министарства, АП Војводина, Град Београд, јединице локалне самоуправе, Агенција за привредне регистре, Фонд за развој, Републичка агенција за просторно планирање, регионалне развојне агенције и три нове институције: Национални савет за регионални развој, Национална агенција за регионални развој и регионални развојни савети.

¹⁹ Развојни документи који садрже преглед пројеката за регион и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за буџетску годину.

Регионални развојни савети, као новина у правном систему, представљају вид институционализоване вертикалне, али и међуопштинске сарадње, чији представници чине већину чланова. Улога регионалног савета састоји се у обезбеђивању и унапређивању развоја региона.²⁰ Регионални развојни савет има председника и број чланова који се одређује оснивачким актом, чији мандат траје пет година. Чланови регионалног развојног савета су представници јединица локалних самоуправа које чине регион, представници градских општина, представници јавног и цивилног сектора и других институција и организација са територије тих јединица локалне самоуправе, као и представник Владе. Члан регионалног развојног савета за Регион Војводине је и представник Аутономне Покрајине, а регионалног савета за Београдски регион и представник Града. Већина чланова регионалног развојног савета именује се од представника јединица локалне самоуправе које чине регион, а које предлажу општинска односно градска већа. По позиву, представници других институција, организација и стручна лица могу учествовати у раду регионалног савета без права гласа.²¹ Имајући у виду овакав састав регионалних савета, те његове функције, улога општина и градова ће у погледу утицаја на политику регионалног развоја умногоме зависити од њихове сарадње и међусобне координације.

Овај начин конституисања регионалних развојних савета је у најмању руку споран. Много чланова, крајње споредна улога, као да постоје сами себе ради. Уосталом, постојеће структуре, као и администрација, те захтеви за децентрализацијом, баш по питању структуре регионалних развојних савета могу бити боље искоришћени, односно задовољени. Стога, у случају проширења улоге ових тела требало би размислити о чланству по положају (нпр. учешће председника општина и једног броја постављених чланова од стране Владе, као што су начелници управних округа, те евентуално других, консултативних чланова). Примедбе локалних самоуправа да не учествују у планирању развоја, да су запостављене, дискриминисане, односно да се протезирају по политичком критеријуму би биле елиминисане, а то тело би добило и извесни политички легитимитет.

²⁰ Регионални развојни савет обавља следеће послове: (1) јавно промовише циљеве регионалног развоја и подстиче њихову реализацију на територији региона; (2) даје мишљење о регионалној стратегији; (3) даје мишљење на програм финансирања развоја региона, који се финансира из средстава буџета Републике Србије; (4) даје мишљења и предлоге на остале развојне документе на регионалном нивоу; (5) формира радне групе на нивоу региона за одређена питања од значаја за регион; (6) доноси Пословник о свом раду; и др.

²¹ *Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 31 и чл. 32.

У оперативном и практичном смислу, основне надлежности у домену креирања политике регионалног развоја има министарство надлежно за регионални развој, а одређене надлежности имају Национална агенција за регионални развој (некадашња Републичка агенција за мала и средња предузећа) и Фонд за развој на националном нивоу и регионалне развојне агенције на НУТС 2 нивоу, док је постојећа улога регионалних савета углавном саветодавна или иницијативна.

Уместо првобитно замишљених регионалних агенција, постојеће регионалне развојне агенције се акредитују за обављање свих спроведених активности из стратешких регионалних докумената и за имплементацију пројеката како на НУТС 2 нивоу (региони), тако и на НУТС 3 нивоу (области).²² Зато је овим законом и предвиђено да се за сваки НУТС 2 регион, изузев Београда и КиМ, за које је предвиђено оснивање по једне агенције, омогући акредитација²³ више агенција: за регион Војводине три, за регион Шумадије и Западне Србије четири и за регион Јужне и Источне Србије три агенције.²⁴ Право на акредитацију има: 1) привредно друштво са ограниченом одговорношћу за обављање послова из области регионалног развоја и за пружање подршке привредним друштвима и предузетништву, а чији су већински власници капитала јединице локалне самоуправе; 2) удружење основано ради унапређења регионалног развоја и подршке привредним друштвима и предузетништву, у складу са законом, а чији су већински оснивачи јединице локалне самоуправе.²⁵

²² Према чл. 39 Закона о регионалном развоју, Регионална развојна агенција обавља следеће послове: (1) учествује у припреми и у спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију на нивоу региона и јединица локалне самоуправе; (2) сарађује са АП и јединицама локалне самоуправе у припреми и примени локалних развојних планова; (3) представља интерес региона у односима са Националном агенцијом и у оквиру своје надлежности учествује у реализацији усвојених развојних докумената; (4) припрема и спроводи програме стручног усавршавања за потребе развоја привредних друштава и предузетништва, развоја инфраструктуре, институција и организација и за унапређење капацитета јединица локалних самоуправа; (5) прати и спроводи мере и реализује развојне пројекте за које је овлашћена; (6) обавља послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности; (7) води информациони систем од значаја за регион и област; (*Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 39).

²³ Акредитацију регионалних развојних агенција врши Национална агенција за регионални развој. Национална агенција једном годишње врши њихово вредновање, а критеријуме за то вредновање прописује Министарство.

²⁴ У правном систему Републике Србије постоји више врста агенција. Неке од њих располажу и јавним овлашћењима. (Више о врстама и правној природи агенција у: Димитријевић, 2009: 3-9).

²⁵ *Ibid.*, чл. 41.

Регионални развој и међуопштинска сарадња

Закон о регионалном развоју требало би да обезбеди институционализацију организационих облика који су резултат међуопштинске сарадње. То су првенствено регионалне развојне агенције. У постојећим регионалним агенцијама партиципирају чак и представници приватног сектора. Дакле, оне не потпадају под општи режим јавних агенција, али су врло успешан облик међуопштинске сарадње, проширене привредним субјектима и државним органима (настају често путем трансформације ранијих агенција за мала и средња предузећа), а у чијем финансирању учествују и инострани донатори.

Овај закон препознаје значај међуопштинске сарадње у обезбеђењу регионалног развоја. Влада је према његовим одредбама овлашћена, између осталог, да директно подстиче и подржава међуопштинску сарадњу, као једно од средстава обезбеђења регионалног развоја. С једне стране она се прокламује као циљ политике, даје правни основ за њено подстицање и помагање, и за издвајање средстава за конкретне пројекте и подстицаје. С друге стране, она се и институционализује кроз Национални савет, регионалне развојне савете и регионалне развојне агенције које заједнички могу оснивати заинтересоване општине, уз учешће и других субјеката из јавног или приватног сектора. Ипак, улога регионалних савета је доста ограничена, те се улога општина ипак своди на консултативну или иницијативну, што у условима који прате политички систем Србије и стање у којем се већина општина налази (првенствено економско), не оставља велику извесност да ће њихове потребе бити и уважене. Централна улога је ипак остављена државним органима, што се манифестује и организацијом министарстава и других организација на државном нивоу, где се неколико њих бави проблематиком регионалног развоја. У контексту евентуалних измена Закона, кроз институционализацију регионалних развојних савета, требало би конкретизовати сарадњу општина у вршењу комуналних делатности, те у области управљања отпадом,²⁶ регионалним системима за водосна-

²⁶ Проблем управљања отпадом изискује доношење нормативних аката (регионални план), али и организацију служби на ширем нивоу од локалних јединица. Непостојање вишег нивоа надомештено је обавезом међуопштинске сарадње по питањима доношења планова, одређења локације постројења, као и организацијом послова управљања. Закон наводи да две или више јединица локалне самоуправе заједнички обезбеђују управљање отпадом, под условима и на начин утврђеним законом, стратегијом управљања отпадом и споразумом скупштина јединица локалне самоуправе. У случају да две или више јединица локалне самоуправе не обезбеде управљање отпадом под условима када то представља обавезу, одлуку о заједничком обезбеђивању управљања отпадом на њиховој територији доноси Влада, (*Закон о управљању отпадом*, 2009, чл. 21). У случају неса-

бдевање, пољопривреди, туризму, инфраструктури и координацији локалних планова развоја, као и регионалном просторном планирању, као компонентама политике регионалног развоја. Вршење поменутих послова на регионалном нивоу путем међуопштинске сарадње је већ предвиђено кроз неколико секторских закона,²⁷ те би у том контексту требало размотрити и проширење улоге регионалних развојних савета (и савета управних округа) у подстицању и усмеравању сарадње, без којих се, у одсуству искустава и традиције, она отежано остварује, као и конкретизовати подстицаје који би у ту сврху били обезбеђени. С тим у вези је потребно размотрити увођење привилегованих третмана за међуопштинске развојне пројекте у наведеним областима. Обезбеђењу међуопштинске сарадње кроз регионалне савете такође би погодовао већи број региона него што је то сада случај, јер би се она остваривала у оквиру прегледнијих и хомогенијих географских целина.

Такође, надлежност општина и градова за планирање локалног развоја,²⁸ у условима непостојања координације и условима међузависности економских капацитета неће бити адекватно искоришћена. С друге стране, непостојање традиције сарадње, као и њеног усмеравања и подстицања онемогућава коришћење њених позитивних ефеката. Једном речју, регионални развојни савети би имали улогу и у хармонизацији и усмеравању локалних програма и планова развоја, подстицању међуопштинске сарадње на регионалном нивоу у кључним областима, те «заступању» међуопштинских пројеката пред државним органима (Владом), где би, на основу Закона, био обезбеђен њихов привилегован третман у давању подстицаја, уколико су у функцији равномерног развоја.

гласности јединица локалне самоуправе у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији – на предлог министарства односно надлежног органа АП – доноси Влада (*Ibid.*, чл. 34, ст. 1–3). Улога регионалних развојних савета би се могла проширити и на питања обезбеђења сагласности општина у погледу наведених питања (чак и одређивања локација регионалних постројења и израде регионалних планова), јер њихово препуштање самоиницијативном договарању општина може да резултира одсуством споразума и учесталом потребом за Владином интервенцијом.

²⁷Закон о водама. (2010). Службени гласник РС, бр. 30/2010; Закон о комуналним делатностима. (2011). Службени гласник РС, бр. 88/2011; Закон о управљању отпадом. (2009). Службени гласник РС, бр. 36/2009; (2010). Службени гласник бр. 88/2010.

²⁸ Доношење програма развоја, старање о његовом спровођењу и унапређењу општег оквира привређивања представља новију надлежност локалне самоуправе. Ипак, она представља само нормирање већ примењиване праксе у већем броју општина. На овај начин се ствара правни основ за обезбеђење буџетских средстава за конкретне намене у функцији развоја, као што су субвенције, привлачење инвестиција, подстицање запошљавања, организовање посебних тела или служби за послове економског развоја исл. (Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 20).

Закључак

Путем статистичких региона у Србији извршена је „економска регионализација“, тако што се просторно омеђавање делова територије на статистичке регионе (али и области) заснива искључиво на популационим, техничким и економским критеријумима, у сврху вођења економске политике и планирања развоја, који и даље остају у надлежности републичких органа. Постојећи региони не поседују правни субјективитет, нити имају обележја територијалне децентрализације. Путем регионалних савета и регионалних развојних агенција остварени су одређени облици функционалне регионализације, у смислу да постоје посебна тела успостављена од стране државе која поседују одређена овлашћења у креирању и спровођењу политике регионалног развоја. У случају АП Војводине и Града Београда се, имајући у виду њихову улогу у усвајању регионалних развојних стратегија и других развојних докумената (али и територијално поклапање статистичких региона са територијално-политичком јединицом), може говорити и о регионалној децентрализацији као политичкој категорији.²⁹ Иако на преосталом делу територије Републике нису формиран органи који би, на принципу општинског мандата (али и вертикалне сарадње), усвајали развојне стратегије за тај регион, институционализује се одговарајућа сарадња јединица локалне самоуправе, али и Владе и других субјеката на регионалном нивоу. Њена улога је ограничена, али искуства у сарадњи и ефекти који из ње проистекну могу временом довести до проширења улоге регионалних развојних савета, односно до институционализације других међуопштинских регионалних организација.

С обзиром да на већем делу територије Републике Србије не постоји неки други ниво организације власти, доношење регионалних развојних стратегија је у надлежности Владе. Такву стратегију за територију АП Војводине доносе њени органи, као и за Град Београд (статус НУТС 2). Тиме је асиметричност децентрализације додатно потенцирана. Ипак, као могуће решење, које је на свој начин већ препознато и примењено у неким европским државама, може се навести већа улога изведених органа који би били формиран на нивоу статистичког региона с улогом да усвајају стратегију регионалног развоја. Такво тело би могло имати одговарајућу улогу у доношењу одлука и надзору над спровођењем стратегије регионалног развоја. Овим телима би се могли

²⁹ У класификацији појавних облика регионализације пошли смо од одређења професора Славољуба Поповића (више о томе у: Поповић, 1983: 9–13).

поверити и додатни послови, не само у области регионалног развоја, већ и других секторских закона, нарочито у неким од области које су поверене Граду Београду или АП Војводини (нпр. просторно планирање, пољопривреда, водопривреда). Овим би се остварила функционална регионализација, те омогућио одговарајући организациони облик за задовољење регионалних потреба, без увођења политичке регионализације.

Литература:

1. Dimitrijević, Predrag (2010): Javne agencije u upravnom sistemu Republike Srbije. U: N. Petrušić (ur.), Pravo na pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije: tematski zbornik radova, knj. 5 (str. 3–9), Pravni fakultet, Centar za publikacije, Niš
2. Jerinić, Jelena, Pavlović Križanić, Tatijana (2010): Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji, PALGO centar, Beograd.
3. Lončar, Zoran (2009): Nastanak i razvoj ideje o regionalizaciji Srbije. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 43 (2), 333–344.
4. Popović, Slavoljub (1983): Regionalizacija u svetu i kod nas: pravni aspekt, Republički zavod za javnu upravu, Beograd.
5. Regions of the European Union: A statistical portrait (2009): European Commission.
6. Structure and operation of local and regional democracy: Romania: Situation in 2009 (2009): Council of Europe, Strasbourg.
7. Structure and operation of local and regional democracy: Finland: Situation in 2009 (2009): Council of Europe, Strasbourg.
8. Hulst, Rüdiger, Van Montfort, André (eds.) (2007): Inter-Municipal cooperation in Europe, Springer, Dordrecht.
9. Pravni izvori:
10. Zakon o vodama. (2010). Službeni glasnik RS, br. 30/2010.
11. Zakon o komunalnim delatnostima. (2011). Službeni glasnik RS, br. 88/2011.
12. Zakon o lokalnoj samoupravi. (2007). Službeni glasnik RS, br. 129/2007.
13. Zakon o regionalnom razvoju. (2009). Službeni glasnik br. 51/2009; (2010). Službeni glasnik RS, br. 30/2010.
14. Zakon o upravljanju otpadom. (2009). Službeni glasnik RS, br. 36/2009; (2010). Službeni glasnik br. 88/2010.
15. Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007–2012. (2007). Službeni glasnik RS, br. 21/2007.
16. Ustav Republike Srbije. (2006). Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

STATISTICAL REGIONS IN SERBIA

Summary: This paper presents the statistical regionalization in Serbia. The primary focus of the paper is on the goals and institutional aspects of regionalization. The outline of the solution is laid out together with those goals and aspects' critical review, general guidelines on possible changes, with the main goal to provide a symmetrical treatment of statistical regions and provide greater functionality in regional development planning. The role of inter-municipal cooperation in ensuring regional development is also analyzed, as well as the possibility of its affirmation at the regional level. Through statistical regions in Serbia, "economic regionalization" was implemented, because spatial delimitation of parts of the territory to the statistical regions (and the areas) is based solely on population, technical and economic criteria, for the purpose of economic policy and development planning, which remain under the jurisdiction of central government authority. The statistical regions do not possess legal subjectivity, nor do they have the characteristics of territorial decentralization. Through regional councils and regional development agencies, certain forms of functional regionalization are created, in the sense that there are specific bodies established by the state, which have certain authority in the creation and implementation of regional development policy.

Key words: statistical regions, regional development, regionalization, inter-municipal cooperation