



Ognjen Mirić

Regionalna politika Evropske unije

kao motor ekonomskog razvoja

gtz German Technical Cooperation



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



*Evropski pokret
Srbija*

with funding from

Austrian
Development Cooperation



Centar za razvoj Jablaničkog
i Pčinjskog okruga

” Ako planiraš za godinu,
posej pirinač, ako planiraš
za deceniju, posadi drvo,
ako planiraš za ceo život,
školuj ljude. ”

Kineska poslovice

Mojim roditeljima

Sadržaj

Predgovor	7	3. Regionalna politika Evropske unije kao motor regionalne konkurentnosti, privrednog rasta i zapošljavanja	61
Uvod	11	3.1 Uvod	61
1. Koncept regionalne politike Evropske unije	15	3.2 Različita viđenja efekata kohezione politike	62
1.1 Uvod	15	3.3 Opšta slika o efektima kohezione politike	68
1.2 Razvoj regionalne politike Evropske unije	19	3.4 Kohezijska politika u službi znanja, zapošljavanja i preduzetništva	71
1.3 Institucionalni okvir regionalne politike Evropske unije	22	3.5 Unapređenje teritorijalne kohezije kroz razvoj saobraćajne infrastrukture i zaštitu životne sredine	78
1.4 Region u kontekstu regionalne politike Evropske unije Iskustvo Hrvatske	24 27	3.6 Uspeh kohezione politike u stvaranju lokalnog partnerstva	83
1.5 Razlike između regiona u Evropskoj uniji	28	3.7 Unapređenje upravljačkih kapaciteta	85
1.6 Sprovođenje regionalne politike Evropske unije	31	3.8 Šta kažu građani o regionalnoj politici Evropske unije	87
Period od 2000. do 2006. godine	32	4. Perspektiva i izazovi razvoja regiona posle 2013. godine	89
Period od 2007. do 2013. godine	34	4.1 Uvod	89
Principi korišćenja strukturnih fondova	39	Privremeni izazovi	90
2. Republika Srbija u kontekstu regionalne politike	43	Ključni izazovi za evropske regione u periodu do 2020. godine	93
2.1 Strateški i zakonodavni okvir	44	4.2 Budućnost regionalne politike Evropske unije	98
2.2 Osvrt na Zakon o regionalnom razvoju	46	5. Zaključak	105
2.3 Instrument za pretpristupnu pomoć	52	Bibliografija	113

Predgovor

Regionalna politika Evropske unije je predmet sve većeg interesovanja u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za punopravno članstvo, jer je već prilikom korišćenja pretpristupnih fondova započela priprema za strukturne fondove i Kohezioni fond koji su dostupni samo zemljama članicama.

Regioni i lokalne zajednice igraju ključnu ulogu u procesu integracije u Evropsku uniju. Na nižim nivoima uprave i sprovođenja politika bitnih za ekonomski i društveni razvoj rešava se većina pitanja koja su od ključnog značaja za život građana – komunalne usluge, prostorno uređenje, zaštita životne sredine i dr. Preko 60% zakona u EU primenjuje se na lokalnom nivou.

Princip subsidijarnosti u funkcionisanju Unije uvažava potrebu da se odluke donose što bliže građanima. Ovaj princip je posebno naglašen i u najnovijem konstitutivnom dokumentu EU, Lisabonskom ugovoru. Članstvo u EU podrazumeva funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju, kao i moderno rukovođenje, višestruka partnerstva i odgovornost vlasti na svim nivoima. To podrazumeva i međusobnu saradnju regionalnih i lokalnih nivoa vlasti, kao i saradnju prekograničnog karaktera na tim nivoima (prekogranični programi saradnje, formiranje prekograničnih evropskih regija i dr.).

To znači da regioni i lokalne zajednice ne bi trebalo da čekaju isključivo na državnu administraciju kako bi započeli sa priprema za process integracije u EU. Iskustvo novih članica EU pokazuje da pripreme treba da počnu na svim nivoima vlasti istovremeno.

Tokom procesa pristupanja, Rumunija i Bugarska su sprovodile reforme u skladu sa smernicama EU i uspele su da prepolove stopu siromaštva. Nakon što su postale punopravne članice i korisnice strukturnih fondova i Kohezionog fonda, kao i drugih internih programa EU, u ovim zemljama se danas finansira oko 400.000 projekata samo na lokalnom nivou. To govori o velikim zahtevima koji se postavljaju pred niže instance vlasti kako bi se uspešno upravljalo mnogobrojnim projektima od kojih su mnogi vitalni za ukupan razvoj. Zato je potpuno

opravdan izbor naslova ove studije – Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja.

Mada je bilo više radova o Evropskoj uniji koji su obuhvatili neke od važnih aspekata njene regionalne politike, kao i studija regionalizma kao evropske tradicije, ovo je svakako jedno od njenih najkorisnijih predstavljanja sa stanovišta praktične upotrebe. Njen poseban kvalitet je analiza implikacija regionalne politike EU na Srbiju, kako u pogledu teritorijalnog uređenja, tako i vezano za ukupan razvoj, rast konkurentnosti i zaposlenosti.

Predstavljanje dosadašnjeg iskustva u korišćenju pomoći EU, posebno Instrumenta za pretprijetnu pomoć, koji pokazuje ukupnu logiku procesa i konkretne mehanizme koji pripremaju zemlje kandidate i potencijalne kandidate za korišćenje složenijih mehanizama regionalne politike koji će u budućnosti biti dostupni, ukazuje i na neposredno administrativno iskustvo autora koje povećava upotrebnu vrednost studije. Pored onih koji se bave akademskim istraživanjima, ovaj rad je dragoceno uputstvo svima koji žele da unaprede svoje kapacitete na lokalnom i regionalnom nivou za korišćenje pomoći EU u ovoj, ali i narednim fazama evropske integracije Srbije.

Treba se nadati da će ovoj vrednoj studiji uslediti dalja istraživanja vezana za Regionalnu politiku EU i da će iskustva drugih biti najbolja praktična pouka da se izbegnu moguće greške i da se korišćenje pomoći EU, njenih fondova i programa učini što efikasnijim. Kombinovanje konkretnog iskustva i istraživačke radoznalosti, kao u slučaju autora ovog rada, nesumnjivo doprinose takvom ishodu.

Treba istaći da su veoma korisna i ponuđena razjašnjenja vezana za odnos regionalizma, kao potrebe da se definiše funkcionalni prostor koji nosi razvojni potencijal, a istovremeno rešava i legitimne političke, kulturne i druge aspiracije građana i regionalizacije, koja podrazumeva stvaranje neophodnog nižeg nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji koji upravljački process čini efikasnijim. Oba procesa imaju različite manifestacije u zemljama članicama Evropske unije, zavisno od ustavnog konteksta, istorijske tradicije i nekada višestrukih promena i prilagođavanja u traženju optimalnih rešenja. Ozbiljnije studijsko proučavanje ovih pitanja olakšava dolaženje do praktičnih rešenja i moglo bi doprineti pokretanju jedne pozitivne političke, socijalne i ekonomske dinamike u Srbiji, kao što je to bio slučaj i u drugim zemljama iz našeg okruženja koje su danas punopravne članice EU.

Na kraju, odakle partnerstvo s nevladinim sektorom u predstavljanju ovog rada javnosti? Na dugoj listi dragocenih publikacija Evropskog pokreta u Srbiji u

oblasti evropske integracije (Evropski programi za lokalne zajednice, Programi Evropske zajednice, IPA – instrument za pretprijetnu pomoć EU i dr.) dobijamo još jednu vrednu odrednicu. Ona ukazuje na bitnu ulogu civilnog društva u promociji politika EU, ali i u njihovoj primeni, što je posebno izraženo na lokalnom nivou u fazama integracije koje nam tek predstoje.

Jelica Minić



Uvod

„Evropa svoju budućnost vidi kao ravnotežu između konkurencije i saradnje, zajednički pokušavajući da usmerava sudbine muškaraca i žena koji žive u njoj. Da li je ovo lako uraditi? Ne. Snage tržišta su moćne. Ukoliko bismo sve prepustili slučaju, industrija bi bila koncentrisana na severu, a nezaposlenost na jugu. Ali ove tržišne snage, ma koliko moćne bile, ne deluju uvek u istom pravcu. Ljudski naponi i politička stremljenja su pokušaj da se obezbedi ravnomeran razvoj teritorija.“¹

¹ Izjava Žaka Delora iz 1989. godine, predsednika Evropske komisije (1985–1995).

Članstvo u Evropskoj uniji nije neminovnost, već svesna i egzaktno određena odluka jedne države i njenog stanovništva da je takav izbor u njihovom (nacionalnom, regionalnom i individualnom) interesu. Članstvo u Evropskoj uniji nije samo sebi cilj, već sredstvo za ostvarivanje dugoročne nacionalne strategije efikasnog privrednog razvoja u funkciji poboljšanja životnih uslova celokupnog stanovništva i, zbog toga, mora biti uspostavljeno konsenzusom.

Kao za svaku evropsku državu, tako i za Srbiju, Evropska unija predstavlja šansu za stabilan razvoj i mirniju budućnost. Posebni interesi koji opredeljuju Srbiju u pravcu evropske integracije prepoznaju se u političkim, ekonomskim i društvenim razlozima. Ipak, jedan od najznačajnijih svakako je taj što proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji omogućava prevazilaženje sistemskih i razvojnih problema i stvara uslove za kontinuiran ekonomski razvoj i prosperitet građana Srbije. Prepoznajući ovu šansu, Vlada Republike Srbije je pristupanje Evropskoj uniji definisala kao svoje strateško opredeljenje, potvrdivši ga usvajanjem Nacionalne strategije za pristupanje Evropskoj uniji.

Osnovni politički okvir za unapređenje odnosa između država zapadnog Balkana, pa tako i Srbije, i Evropske unije, predstavlja **Proces stabilizacije i pridruživanja**. Reč je o takvom političkom pristupu kojim Evropska unija nastoji da doprinese bržem sprovođenju sveukupnih političkih, ekonomskih i institucionalno-pravnih reformi koje nisu samo preduslov za napredak u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji, već i pretpostavka transformacije i modernizacije srpskog društva i države.

U ovom procesu, Republika Srbija, kao potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, potpisala je **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** 29. aprila 2008. godine na sastanku Saveta za opšte poslove i spoljne odnose Evropske unije u Luksemburgu. Narodna skupština Republike Srbije je 9. septembra 2008. godine ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum (Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, i Zakon o potvrđivanju Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Službeni glasnik RS”, broj 83/08).

Paralelno sa pregovorima o ovom Sporazumu, tekao je proces evropske integracije Republike Srbije. Narodna Skupština je u oktobru 2004. godine usvojila **Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji** („Službeni glasnik RS”, broj 112/04), kojom se ističe da je strateško opredeljenje Srbije članstvo u Evropskoj uniji. Vlada je juna 2005. godine usvojila **Nacionalnu strategiju Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji** kao krovni dokument čitavog procesa evropske integracije. Ova Strategija je predvidela aktivnosti koje Republika Srbija treba da preduzme u svim sektorima svoga društva, politike i prava, kako bi bila spremna da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u Evropskoj uniji. Na sednici Vlade održanoj 9. oktobra 2008. godine usvojen je **Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju**. Ovaj dokument predstavlja precizan plan kako da se dostignu svi kriterijumi neophodni da bi država postala članica Unije, od političkih i ekonomskih, do najdetaljnijih standarda koji postoje u Uniji u oblastima trgovine, poljoprivrede, zaštite životne sredine, infrastrukture, itd.

Što se tiče finansijske pomoći, Savezna Republika Jugoslavija i Evropska komisija potpisale su **Okvirni sporazum** 25. novembra 2000. godine, koji je ratifikovan 31. marta 2003. godine (Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Evropske unije – „Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori”, broj 2/03), čime je Republika Srbija postala korisnik **CARDS**² programa za period od 2000. do 2006. godine. Pored toga, 29. novembra 2007. godine Vlada Republike Srbije je potpisala sa Evropskom komisijom **Okvirni sporazum o uslovima korišćenja Instrumenta za pretpristupnu pomoć** u periodu od 2007. do 2013. godine. Navedeni sporazum ratifikovala je Narodna skupština 26. decembra 2007. godine (Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta za pretpristupnu pomoć, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 124/2007).

² *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS).*

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Srbija ulazi u novu fazu odnosa sa Evropskom unijom. Prvi put odnosi sa Evropskom unijom se zasnivaju na ugovornoj bazi, a Srbija postaje država pridružena Evropskoj uniji. Potpisivanjem ovog Sporazuma, Srbija se obavezuje na postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropskih zajednica (*acquis communautaire*), kao i na njegovu doslednu primenu. Reč je o Sporazumu kojim se kreira osnov za sveukupno unapređenje političkih, ekonomskih i trgovinskih odnosa, osigurava postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice i predviđa, odnosno podstiče saradnja u brojnim oblastima između ugovornih strana. Zbog toga, ovaj Sporazum, kojim se Srbija pridružuje Evropskoj uniji, ne treba gledati samo kao na skup prava i obaveza, već i kao na dobar instrument za dalje sprovođenje, usmeravanje i ubrzavanje sveukupnih reformi u društvu. Od uspešnosti sprovođenja ovog Sporazuma svakako da će zavisiti ne samo dinamika napredovanja ka Evropskoj uniji, već i dinamika reformskih procesa u Srbiji.



1. Koncept regionalne politike Evropske unije

1.1 Uvod

Region po definiciji pojma (pojam je izveden iz latinske reči regio) označava oblast, rejon, zonu, kraj, susedstvo, površinu, okrug, područje, polje, prostor, mesto, predeo. U kontekstu jedne konkretne države, nezavisno od njene veličine, region predstavlja njen teritorijalno zaokruženi deo. On ima, sa jedne strane, skup karakteristika koji ga povezuju sa celinom države, a sa druge strane, skup (drugih) karakteristika koje ga čine specifičnim.

U ovom kontekstu, pomenimo i razne naddržavne dimenzije pojma regiona, kao što su, na primer, pojmovi zapadni Balkan, jugoistočna Evropa, centralna i centralno-istočna Evropa. Regionom se nazivaju i delovi dve ili više različitih država koji čine teritorijalnu celinu, na primer: Panonski region obuhvata delove Mađarske, Srbije, Rumunije, Hrvatske, Slovačke, Austrije, Slovenije, Bosne i Hercegovine i Ukrajine.

U književnom jeziku, pa i u stručnoj literaturi, često se prepliću srodni pojmovi, „regionalizam“ i „regionalizacija“. Pored toga, koncept regionalne politike Evropske unije olako se podvodi pod navedene pojmove. U pravno-političkom i sociološkom smislu, ovi termini nisu oznake za istovetne sadržaje.

Prema mišljenju eksperata Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, regionalizacija je pojam koji se na pravi način može razumeti dovodenjem u vezu sa institucionalnom stranom stvari, pa se stoga i razlikuje od regionalizma kao političkog i ideološkog pokreta. Sledstveno tome, „**regionalizacija**“ se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji; osnivanje novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti i moći, ali su uvek instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. One se mogu definisati veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivoi centralne vlasti, ili su, u užem smislu, izraz regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast, koje se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu (Marcou G.)³

³ Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, 2007, str. 13.

Regionalizam odgovara definiciji regije kao jednog korpusa, ljudskih, kulturalnih, jezičkih ili drugih obeležja koja se opravdano transformišu u političke zahteve za većim ili manjim stepenom autonomije, navodi se u studiji Saveta Evrope „Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu“, (1998). **Regionalizacija, odnosno regionalizam, izbor su svake države ponaosob, odnosno, izbor nacionalne regionalne politike.**

S druge strane, **regionalna politika Evropske unije** osmišljena je radi smanjenja privrednih i socijalnih razlika između država članica Unije pomaganjem regionalnog razvoja. Zbog toga, kad se govori o regionalnoj politici Evropske unije, treba imati na umu da nije reč samo o regionalnom razvoju u užem smislu te reči, nego o nastojanju da se postigne povezivanje na nivou Evropske unije smanjivanjem postojećih razlika u nivou razvoja između njenih regiona.

Iako postoji razlika između regionalne politike Evropske unije i nacionalnih regionalnih politika, regionalna politika Evropske unije je omogućila prepoznavanje regionalnih dimenzija od strane nacionalnih institucija, učinivši time region nekom vrstom zajedničke institucionalne referentne tačke, uprkos činjenici da zajednički evropski koncept „regiona“ i dalje ne postoji.

Preambula **Ugovora iz Rima** ističe da „države članice Evropske zajednice teže da obezbede skladni razvoj smanjenjem razlika koje postoje u stepenu razvijenosti određenih regiona i zaostalosti manje privilegovanih regiona“, (1958). U skladu sa članom 130a **Jedinstvenog evropskog akta** „radi promovisanja sveukupnog skladnog razvoja Zajednica će razvijati i obavljati poslove koji vode jačanju njene ekonomske i socijalne kohezije. Zajednica će naročito težiti da smanji razlike među regionima i zaostalost najmanje privilegovanih regiona, uključujući i ruralne oblasti“, (1986). Iako regionalna dimenzija jasno proizlazi iz nekoliko članova osnivačkog akta, osnivači nisu utemeljili jasnu osnovu za razvoj jedinstvene regionalne politike Evropske unije. Postoje dva

razloga za ovakav stav. Prvo, postojalo je opšte mišljenje da će „integracija sama po sebi omogućiti smanjenje regionalnih razlika razvojem međuregionalne trgovine (Vanhove, N. and Klassen, L. H.)“.⁴ Drugo, „iskustva nacionalnih regionalnih politika u pojedinim državama, Francuskoj, Italiji i Nemačkoj, bila su relativno nova i u tom trenutku nije bilo potrebe duplirati napore (Wallace, H.)“.⁵

Iz odredbi Ugovora iz Rima i Jedinstvenog evropskog akta jasno se vidi da je **glavni razlog postojanja regionalne politike Evropske unije političke prirode**, sa ciljem da izjednači životni standard svih stanovnika Unije, ali isto tako da se prikaže da Evropska unija počiva na principu solidarnosti između država članica.

⁴ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009, str. 13.

⁵ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009, str. 13.

Ako posmatramo evropsku integraciju kao proces stvaranja i funkcionisanja jedinstvenog tržišta, možemo zaključiti da restrukturiranje privrede i usvajanje određenih standarda prouzrokuje velike troškove pojedinačnim državama. Ukoliko napredak zahteva integraciju tržišta, slobodno kretanje ljudi, uklanjanje protekcionističkih barijera, odricanje od nacionalnih valuta itd., normalno je očekivati da je određena vlast istovremeno odgovorna za to da omogući svim regionima i svim građanima Evrope da se prilagode ovim promenama, da smanji troškove integracije i izbegne rizike. Upravo je iz ovog razloga Uniji bila neophodna zajednička politika koja će omogućiti državama članicama i njihovim građanima korist od jedinstvenog tržišta i valute. Kao što je Žak Delor istakao: „...Zajednica koja je na ivici da bude transformisana u Uniju svesno prihvaćena od građana Evrope... ne prosto da ujedinjuje narode već da predstavlja osnov društva.“⁶

⁶ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, April 2009, str. 16.

Međutim, pored čisto političkih razloga postoje i **razlozi ekonomske prirode koji opravdavaju postojanje regionalne politike Evropske unije.**

„Određeni veoma važni argumenti u korist regionalne politike Evropske unije proizlaze iz *ekonomske teorije integracije i teorije rasta*. Ako pogledamo evropsku integraciju u smislu osnivanja jedinstvenog tržišta Programom jedinstvenog tržišta iz 1992. godine, teorija integracije pruža dva objašnjenja o uticaju na konvergenciju dohotka. U slučaju klasične trgovinske teorije i teorije carinske unije (Viner, 1950), integracija tržišta će doprineti boljoj alokaciji resursa i specijalizaciji od kojih će koristiti imati svi partneri, mada ne svi u podjednako meri. Isto tako, specijalizacija zahteva restrukturiranje koje može privremeno predstavljati veliki teret. Nova trgovinska teorija, s druge strane, uz pretpostavku o monopolističkoj konkurenciji i inovacijama zasnovanim na diferenciranju proizvoda, tvrdi da će bogate države verovatno imati više koristi od integracije. Sa stanovišta trgovinske teorije, siromašne države članice Evropske unije neće biti u mogućnosti da unaprede svoje dohotke u poređenju sa bogatim državama članicama.

U novijoj literaturi (Krugman, 1991) takođe se tvrdi da će bogato središte Unije imati više koristi od integracije nego periferija, pre svega zbog prednosti aglomeracije. Ovaj model će teći inverzno samo u slučaju da važe izuzetno niske trgovinske barijere i da troškovne prednosti periferije nadomeštaju prednosti aglomeracije središta. Najzad, *teorija rasta* ne daje izričitu argumentaciju u vezi sa konvergencijom dohotka. Sa stanovišta neoklasične teorije rasta (Solow, 1956, Barro, Sala i Martin, 1995), konvergencija dohotka je automatski proces ukoliko je tehnologija besplatna i kapital mobilan usled veće cene kapitala u siromašnijim regionima. Nova teorija rasta (Romer 1990, Aghion–Howitt 1992), nasuprot

⁷ *Europainstitut Beč, EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns, 2004, str. 10.*

tome, ističe da bogati regioni mogu konstantno da rastu zbog stvaranja tehnološke prednosti zasnovane na postojanju kvalitetnijih ljudskih resursa.⁷

Ukratko, ni trgovinska teorija ni teorija rasta ne daju izričit odgovor u vezi sa konvergencijom. Verovatnije je da integracija tržišta u kratkoročnom periodu uzrokuje određene teškoće u prilagođavanju siromašnim regionima, a da dugoročne dobiti mogu biti ostvarene poboljšanjem faktora lokacije kao što je obrazovanje, infrastruktura i sl. Ova razmatranja su bila vodilja Evropskoj uniji prilikom stvaranja i oblikovanja regionalne politike Evropske unije.

Postojanje regionalne politike Evropske unije i proces evropske integracije mogu se opravdati i uz pomoć **političke ekonomije**. S tim u vezi, integracija se shvata kao opšte dobro, ali isto tako, uviđa se da različite države članice, bogate i siromašne, imaju različite političke ciljeve ukoliko se njihov ekonomski razvoj razlikuje. Upravo je uloga kohezione politike stvaranju homogenih političkih interesa koji su preduslov za opštu ekonomsku integraciju. „Dodatni ekonomski argument postojanja regionalne politike Evropske unije ogleda se u postojanju evropske monetarne unije, gde bi različit nivo

⁸ *Europainstitut Beč, EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns, 2004, str. 11.*

razvoja pojedinih država članica prouzrokovao različit nivo životnog standarda, neispunjavanje određenih kriterijuma i nesinhronizovane poteze koji bi ozbiljno ugrozili postojanje monetarne unije (Mundell, 1961).⁸

Još jedan argument u vezi sa postojanjem regionalne politike Evropske unije proističe iz **potrebe sprečavanja migracija**, koje, između ostalog, nastaju kao posledica neravnomernog razvoja. Bogate države članice bile su, a to i danas traje, izložene masovnim migracijama stanovnika iz siromašnijih država članica i sve to pod izgovorom slobodnog kretanja radne snage između država članica. Kako bi se sprečio ovaj scenario, kreatori odluka unutar Evropske unije podržali su ideju zajedničke regionalne politike koja bi potpomogla ravnomeran razvoj teritorija i tako sprečila migratorne tokove.

Na kraju, trebalo bi napomenuti i da regionalna politika Evropske unije ne **donosi koristi samo za korisnike strukturnih fondova i Kohezionog fonda, već i da doprinosi onima koji najviše plaćaju** kako bi ova politika uopšte i postojala. Sprovođenje programa i projekata koji se finansiraju iz sredstava strukturnih fondova i Kohezionog fonda,

⁹ *Europainstitut Beč, EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns, 2004, str. 11.*

u velikoj meri se sastoji od proizvoda koji potiču iz bogatih država članica. Tako na primer, „u Portugalu i Grčkoj oko 40% proizvoda koji služe za realizaciju određenih investicionih projekata potiču iz bogatih država članica (Hall, 2003).⁹

Ukratko, možemo reći da je Evropska unija stvorila regionalnu politiku kako bi se obezbedila ekonomska perspektiva svih država članica Unije i kako neravnomerna

razvjenost ne bi ugrozila „projekat“ evropske integracije. Regionalna politika je za cilj zacrtala podršku manje razvijenim delovima Unije i tako ojačala koheziju. To je donekle ostvareno, ali ima i onih koji kritički posmatraju regionalnu politiku Evropske unije i tvrde da regionalna politika Evropske unije nije ostvarila svoj cilj i da ne predstavlja ništa drugo do centralni mehanizam za redistribuciju sredstava koja se usmeravaju na siromašne regione.

Uz naziv regionalna politika (engl. *regional policy*) **najčešće se koristi i naziv kohezionna politika** (engl. *cohesion policy*), a oba termina se odnose na politiku čiji je cilj solidarnost i smanjivanje razlika koje su oduvek postojale, a produbljuju se nakon stvaranja zajedničkog tržišta, uvođenja zajedničke valute, proširenja Evropske unije ili su nastale tokom sprovođenja nekih drugih zajedničkih politika Evropske unije. Ova politika se sprovodi novčanim sredstvima iz zajedničkog budžeta Evropske unije i na nju se troši trećina ukupnog budžeta Unije.

Regionalna politika Evropske unije najvažniji je instrument za postizanje tzv. kohezije i podrazumeva prilagođavanje novim kretanjima, zatim restrukturiranja velikih razmera (razvoj infrastrukture, smanjivanje nezaposlenosti, podsticanje industrije i svih oblika delatnosti) kako bi se poboljšala konkurentnost lokalne privrede i time izjednačile nejednakosti u razvoju regiona Evropske unije.

Na kraju, mislim da je još jedno važno razjašnjenje neophodno. Ovde se ne radi o nečemu što se čini iz socijalnih razloga kako bi se očuvalo jedinstveno tržište i valuta. Ovde se radi o politici koja ima svoju istoriju, oblik, plan, kvalitet, rezultate, ocenu rezultata i kontinuitet. Da li bi iko mario o svim ovim detaljima ukoliko se radi isključivo o socijalnom preusmeravanju sredstava ka regionima koji potpadaju pod određene kategorije?

1.2 Razvoj regionalne politike Evropske unije

„Evropa neće biti stvorena u jednom pokušaju, niti kao celina nastala spajanjem različitosti, već će konkretnim dostignućima graditi put solidarnosti.“¹⁰ **Razvoj zajedničke regionalne politike Evropske unije se može podeliti na pet vremenski faza.**

¹⁰ *Izjava Roberta Šumana iz 1950. godine (jedan od osnivača EU)*

Prva faza obuhvata period **od osnivanja 1958. godine do 1975. godine**. U ovom periodu nije postojala ni eksplicitna ni implicitna verzija zajedničke regionalne politike. Šest država osnivača Evropske ekonomske zajednice su 1958. godine bile relativno homogene, sa izuzetkom južne Italije. Ova neuravnoteženost juga Italije sa ostatkom Zajednice prepoznata je u Protokolu o Mezođornu, dodatom Ugovoru iz

Rima kojim je osnovana Evropska zajednica 1957. godine, a koji je ratifikovan 1958. godine. Član 2 Ugovora iz Rima navodi principe na kojima se zasniva Evropska ekonomska zajednica, a jedan od njih je da se „kroz Zajednicu unapređuje skladan, uravnotežen i održiv razvoj ekonomije...“ U Preambuli ide se još dalje, jer se traži „smanjenje postojećih regionalnih disproporcionalnosti“. Osim ovoga, vrlo malo je rečeno u Ugovoru o instrumentima koji su potrebni da se postigne harmoničan i uravnotežen razvoj. Slabost raspoloživih instrumenata, razni izuzeci i nepostojanje zasebnog poglavlja o regionalnoj politici u Ugovoru o Evropskoj zajednici pokazuju da su osnivači Evropske ekonomske zajednice, uprkos tome što su prepoznali postojanje razlika, ipak, manje-više, prepustili vladama i „nevidljivoj ruci“ tržišta da reše taj problem. Prva dva strukturna fonda stvorena su 1958. godine: Evropski socijalni fond (European Social Fund – ESF) i Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (European Agricultural Guidance and Guarantees Fund – EAGGF), sa ciljem da pomognu u sprovođenju zajedničkih politika. Što se tiče regionalne politike, prvu komunikaciju usvojila je Evropska komisija 1965. godine, praćena osnivanjem Generalnog direktorata za regionalnu politiku 1968. godine. U Parizu 1972. godine, šefovi država i Vlada usvojili su zaključak u kom je regionalna politika opisana kao „ključni faktor jačanja Zajednice“.

U drugoj fazi, koji pokriva period **od 1975. do 1986. godine**, počelo je postepeno uobličavanje zajedničke regionalne politike. Razvoj regionalne politike je bio odgovor Zajednice na pogoršavanje globalne ekonomske situacije, prouzrokovano prvom naftnom krizom 1973. godine, čime je završeno „zlatno doba“ evropske ekonomije. To je takođe bio i odgovor na prvo proširenje do kojeg je došlo iste godine. Ovi događaji primorali su države članice da preduzmu određene korake čim su, prvi put, postale sve-sne složenosti problema. Sa prvim proširenjem, tri nove članice (Velika Britanija, Irska i Danska) donele su vlastite strukturne probleme, ali i iskustva u rešavanju problema regionalnog razvoja (naročito u slučaju Irske i Velike Britanije, inače prve evropske zemlje koja je usvojila sopstvenu regionalnu politiku 1928. godine). Evropski fond za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF) uspostavljen je 1975. godine. Ulazak Grčke 1981. godine, i Španije i Portugalije 1986. godine, povećao je potrebe za zajedničkom regionalnom politikom. Kvalitativno nov pristup regionalnim razlikama javio se 1985. godine, kada su započeti Integrisani mediteranski programi. Stvaranje ovih programa dogovoreno je 1982. godine na zahtev nove članice, Grčke, za većom finansijskom pomoći. Cilj Integrisanih mediteranskih programa bio je pomoć mediteranskim oblastima Francuske, jugu Italije i, pre svega, celoj Grčkoj, kako bi se pomogao razvoj turizma, poljoprivrede i malih i srednjih preduzeća u ovim regionima. Mada su ovi programi bili rezultat oštre političke borbe i pogađanja, kao i ostatak regionalne politike, oni su stvorili važan pomak u njenom sprovođenju. Najveći skok načinjen je kada je odlučeno da se finansiraju srednjoročni programi razvoja, a ne, kako je do tada bio slučaj, individualni projekti, po principu „slučaj po slučaj“.

Treća faza obuhvata period **od 1986. do kraja 1999. godine**. Jedinostveni evropski akt, koji je usvojen 1986. godine radi prilagođavanja promenama u Evropskoj uniji nakon proširenja i da bi se pripremila osnova za završavanje projekta stvaranja jedinstvenog tržišta, utvrdio je osnovu kohezivne politike. U Jedinostvenom evropskom aktu ovaj problem se prvi put javlja pod zasebnim naslovom koji se bavi regionalnom politikom. Uveden je novi, XIV naslov, članovi 130 a–d (sada XVII naslov, članovi 158–162), „Ekonomika i socijalna kohezija“. Ovo je bio prvi pokušaj da se povežu ciljevi člana 2 Ugovora o Evropskoj zajednici „skladan, uravnotežen i održiv razvoj“ sa instrumentima regionalne politike. Ovaj period karakterišu i promene koje je doneo Delorov prvi paket od 1989. do 1993. godine, doprinoseći prvoj reformi strukturnih fondova i to udvostručavanjem strukturnih fondova u realnim vrednostima, dostigavši 25% budžeta Evropske zajednice 1992. godine, utvrđivanjem načela vođenja strukturnih operacija i utvrđivanjem ciljeva i standarda, koje je trebalo da ispune regionu kako bi stekli pravo na dobijanje sredstava iz ovih fondova. Takođe, u ovom periodu uspostavljen je princip partnerstva. Pa ipak, 1992. godine dve veće izmene jesu bile načinjene: izmene u strukturnim fondovima (povećanje dostupnih fondova, ponovno definisanje ciljeva koji definišu korisnike, stvaranje novog strukturnog fonda i osnivanje Komiteta regiona) i osnivanje Kohezivnog fonda. Unete su i određene novine, kao što je veća uloga drugih institucija Evropske unije, zatim Evropski parlament, i pravila ocenjivanja i vidljivosti programa, odnosno projekata.

Druga reforma strukturnih fondova u vidu pojednostavljenja principa i pravila kohezivne politike i pripreme za proširenje obeležili su **četvrtu fazu** koja obuhvata period **od 2000. do 2006. godine**. Agenda 2000 je bila u pripremi od druge polovine devedesetih i utrla je put najvećem proširenju Evropske unije koje se desilo maja 2004. godine, kada su 10 država postale članice Unije. Ovo istorijsko proširenje povećalo je za 20% populaciju Evropske unije i samo za 5% bruto društveni proizvod (u daljem tekstu: BDP). Sa ovim proširenjem povećale su se razlike u visini prihoda po stanovniku i stopi nezaposlenosti. Nove države članice automatski su potpale pod sve ciljeve strukturnih fondova i Kohezivnog fonda. Međutim, i tokom procesa pridruživanja ovim državama su na raspolaganju bili pretpristupni instrumenti koji su ih pripremili za sprovođenje kohezivne politike. U skladu sa odlukom Evropskog saveta od marta 1999. godine, budžet namenjen ostvarivanju kohezivne politike, za finansijski period od 2000. do 2006. godine, iznosio je 213 milijardi evra za 15 država članica. Dodatna alokacija u iznosu od 22 milijarde evra bila je namenjena novim državama članicama u periodu od 2004. do 2006. godine. Pored toga, 2000. godine privredni razvoj, zapošljavanje i inovacije ustanovljeni su kao temelji Lisabonske strategije.

Petu fazu, koja obuhvata tekući budžetski period **od 2007. do 2013. godine**, karakteriše najveća ikada utvrđena finansijska sredstva namenjena najsiromašnijim državama članicama i regionima i fokus prioriteta na brži privredni razvoj, stvaranje

radnih mesta i inovacije. Evropski savet je decembra 2005. godine alocirao 347 milijardi evra kroz strukturne fondove i Kohezioni fond, od čega se 81.5% odnosi na regione koji potpadaju pod cilj konvergencije. Na osnovu pojednostavljenih procedura, pre kraja 2007. godine, usaglašeno je gotovo svih 436 programa koji obuhvataju sve regione i države članice. Novinu predstavlja i povećanje sredstava namenjenih životnoj sredini i borbi protiv klimatskih promena.

1.3 Institucionalni okvir regionalne politike Evropske unije

Kao i svaka druga zajednička politika u Evropskoj uniji, i regionalna politika se sprovodi na temelju jasno definisanih uloga svake njene institucije.

Ključnu ulogu u sprovođenju regionalne politike ima **Evropska komisija**. Ona odobrava strateške programe, prati njihovo sprovođenje, učestvuje u izradi programskih dokumenata, te nadzire sprovođenje i način korišćenja odobrenih finansijskih sredstava. Evropska komisija zastupa interese Evropske unije kao celine i svih njenih građana. Osim što je inicijator i predlagač raspodele finansijskih sredstava u okviru programskih šestogodišnjih razdoblja, Komisija i odobrava programe finansiranja sastavljene u državama članicama, u skladu sa sredstvima predviđenim u uredbama Saveta ministara. Svake tri godine Komisija podnosi izveštaj o sprovođenju (engl. *Cohesion Report*¹¹), a fondovima za finansiranje sprovođenja regionalne politike upravljaju njeni generalni direktorati (Generalni direktorat za regionalnu politiku, Generalni direktorat za za-
pošljavanje i socijalna pitanja, itd.) i specijalizovane direkcije u okviru Generalnih direktorata (Direkcija za razvoj politika, Direkcija za koordinaciju politika, itd.).

¹¹ Do sada, Evropska komisija je objavila pet izveštaja.

Telo koje donosi najvažnije odluke jeste **Savet ministara**. Savet ministara donosi konačne odluke o najvećem broju pravnih propisa, zaključuje sporazume sa stranim zemljama i zajedno sa Parlamentom odlučuje o donošenju budžeta Unije. Sačinjavaju ga predstavnici država članica, a svaku državu predstavlja ministar koji je ovlašćen da obavezuje svoju vladu. Savet čine resorni ministri država članica koji se sastaju u zavisnosti od teme, tako da je sastav Saveta s tim u vezi i promenljiv. Odluke u Savetu se odnose prostom većinom glasova, ako procedurom nije predviđen drugačiji način glasanja. Ipak, posebnim procedurama je predviđeno da se odluke uglavnom donose kvalifikovanom većinom, a nekad i jednoglasno. Međutim, u najbitnijim stvarima članice se trude da do odluke dođu konsenzusom, znajući da sledeći put one same mogu biti preglasane u stvarima koje su za njih vrlo bitne.

Evropski savet čine šefovi država i vlada država članica, ministri inostranih poslova, predsednik Komisije i Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove. Sa čisto pravne

tačke gledišta, Evropski savet nije organ Unije, već je nastao iz neredovnih sastanaka šefova država i vlada 1974. godine, kada je odlučeno da ovi sastanci postanu redovni. Evropski savet je dobio svoj pravni status 1986. godine kada je prvi put pomenut u Jedinstvenom evropskom aktu. Čak i danas Ugovor o Evropskoj uniji veoma okvirno utvrđuje ulogu i značaj Evropskog saveta, opisujući ga kao organ *koji Uniji daje neophodan podsticaj za razvoj i opšte političke smernice*. Ipak, vrlo je teško kodifikovati rad ovog organa koji čine prvi ljudi zemalja članica. Može se slobodno reći da Evropski savet donosi najznačajnije strateške odluke koje posle organi Unije razrađuju, pretaču ih u pravno obavezujuće akte i dalje sprovode. Evropski savet donosi pre svega političke odluke, a ne pravne, pa se stoga i ne pojavljuje kao zakonodavni organ, iako njegove odluke imaju dalekosežne posledice. Evropski savet valja razlikovati od Saveta Evropske unije koga čine resorni ministri, a još više od Saveta Evrope koji je posebna evropska organizacija čiji su članovi sve države Evrope, osim Belorusije.

Evropski parlament je organ Unije sa najvećim demokratskim karakterom i najvećim legitimitetom, jer predstavlja građane Unije koji njegove članove od 1979. godine biraju na neposrednim, demokratskim izborima svakih 5 godina. Evropski parlament učestvuje u postupku donošenja odluka i odobrava zadatke, ciljeve i organizaciju strukturnih fondova, te način sprovođenja tih odluka ili samo dostavlja svoje mišljenje na predloge Komisije u vezi sa inicijativama Zajednice. Poslanici u Parlamentu predstavljaju građane Unije i svoje partije, tako da poslanici nisu raspoređeni po nacionalnoj pripadnosti, već po stranačkoj.

Pored navedenih institucija karakterističnih za sprovođenje svih politika Unije, postoje i institucije osnovane sa ciljem predstavljanja regionalnih i lokalnih interesa na nivou Evropske unije.

Savet evropskih opština osnovan je 1951. godine u Ženevi, a 1984. godine promenio je naziv u **Savet opština i regiona Evrope**. Danas, članstvo Saveta čini više od 100.000 lokalnih i regionalnih vlasti Evrope iz 29 evropskih zemalja, učlanjenih u Savet neposredno ili kroz 42 velike nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti. Najviši organ Saveta je Skupština delegata, koja bira određeni broj predstavnika svake zemlje u Politički komitet. Takođe, ona bira predsednika, potpredsednike, generalnog sekretara i članove Izvršnog biroa. Sva ova statutarna tela određuju političku poziciju Saveta u odnosu na procese ujedinjenja Evrope i, naročito, predstavljanje lokalnih vlasti pred zvaničnim evropskim institucijama u cilju odbrane njihovih interesa pod najboljim mogućim uslovima. Ona određuju koje će aktivnosti biti preduzete u tom kontekstu. Savet podržava inicijative svih nacionalnih sekcija i njihovih članova koji žele da se dve ili više evropskih lokalnih zajednica zbratime. Savet podstiče međuregionalnu i međuopštinsku saradnju, podržavajući lokalne i regionalne vlasti u njihovoj potrazi za sredstvima povezanim sa programima Evropske unije.

Skupština evropskih regiona je osnovana 1985. godine sa sedištem u Strazburu. Skupština predstavlja preko 300 evropskih regiona, uključujući i one koje se nalaze izvan granica Evropske unije. Osnovni zadatak Skupštine je izgradnja i jačanje političkih organa koji zastupaju regionalne institucije u zajedničkim institucijama Evropske unije, kao i da unapređuje međuregionalnu saradnju. Inicijativom Skupštine 1993. godine, u Ugovor o osnivanju evropske Zajednice uvršten je princip subsidiariteta i oformljen savetodavni odbor regiona.

Komitet regiona osnovan je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine i sačinjen je od predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti. Sedište Komiteta regiona je u Briselu. Pojedine zemlje imaju kvotu od 5 do 24 člana, u zavisnosti od svoje veličine. Zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji imaju status posmatrača u Komitetu regiona. To je savetodavno telo koje se sastoji od predstavnika evropskih regionalnih i lokalnih vlasti. Ovaj Komitet mora da bude konsultovan pre nego što se donesu odluke u Evropskoj uniji iz oblasti regionalne politike, životne sredine, kulture, obrazovanja i transporta, a tiču se regionalnih i lokalnih vlasti. Osim toga, Komisija, Savet i Evropski parlament mogu konsultovati Komitet regiona i za druga pitanja. Članovi Komiteta su nominovani od svojih nacionalnih Vlada i postavio ih je Savet Evropske unije na period od četiri godine, a mogu biti ponovo izabrani.

Pored ovih institucija u Briselu deluje preko 200 regionalnih predstavništva kako bi što neposrednije saradivali sa institucijama Evropske unije radi realizacije specifičnih regionalnih interesa.

Sa druge strane, u svim državama postoje odgovarajuće nacionalne strukture čiji model se razlikuje od države do države, a zadužene su za sprovođenje regionalne politike Evropske unije.

1.4 Region u kontekstu regionalne politike Evropske unije

U današnje vreme, fenomen regiona i tema regionalizacije koji se podvode pod koncept regionalne politike Evropske unije, postali su tako popularni da se njihove različite osobenosti prenebregavaju. S jedne strane, „institucija regiona potpuno je odsutna u pravnim sistemima i institucijama mnogih država, dok druge države uvode koncepte koji se međusobno tako široko razmimoilaze da se čini nemoguće sabiti ih sve u jednu kategoriju“.¹² S druge strane, ono što

je zajedničko svim državama članicama Evropske unije je „evropski“ koncept regiona, u smislu regionalne politike Evropske unije, kreiran sa ciljem planiranja i sprovođenja razvojnih politika.

¹² Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, 2007, str. 124.

Pre pristupanja Evropskoj uniji zemlja kandidat je u obavezi da utvrdi odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koju primenjuje Evropska unija. Klasifikacija statističkih regiona utvrđuje se prema **NUTS metodologiji** (franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS, u daljem tekstu: NUTS), propisanoj u Uredbi (EZ-a) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Saveta o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku. Nakon pristupanja Evropskoj uniji, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni nove zemlje članice te, u skladu sa pomenutom Uredbom, države članice ne mogu menjati postojeću klasifikaciju sledeće tri godine.

Sadašnja klasifikacija na teritoriji svake zemlje članice utvrđuje tri osnovna nivoa, NUTS I, NUTS II i NUTS III.

Svaka teritorijalna jedinica NUTS klasifikacije ima specifični kod i naziv, pa teritorijalne jedinice na istom nivou u jednoj državi ne mogu biti označene istim nazivom. Ukoliko teritorijalne jedinice u dve ili više država imaju isti naziv, dodaje se oznaka matične države.

Prvi kriterijum od kog se polazi prilikom utvrđivanja NUTS klasifikacije jesu postojeće administrativne jedinice. Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituiše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i drugi relevantni kriterijumi kao što su geografske, socijalno-ekonomske, istorijske i geopolitičke prilike, kulturne i prirodne okolnosti.

Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju smestiti određenu grupu administrativnih jedinica, primenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika.

Kategorija	Najmanji broj stanovnika	Najveći broj stanovnika
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Tabela 1. Standardi za NUTS klasifikaciju regiona.

Evropska komisija je utvrdila NUTS klasifikaciju kao osnovni kriterijum za merenje stepena (ne)razvijenosti. Prema mišljenju pojedinih autora, ovaj kriterijum nije odgovarajući iz dva razloga. „Prvo, gotovo svi NUTS III regioni niti su 'dovoljno veliki' niti

imaju 'dovoljno heterogenih faktora' da bi se posmatrali kao zasebne ekonomske celine. Drugo, dok su neki NUTS II regioni veliki i imaju produktivnih faktora u izobilju (na primer, Andaluzija u Španiji, Akviten u Francuskoj, Lombardija i Sicilija u Italiji, koji imaju između sedam i 11 miliona stanovnika), drugi su mali i imaju mali obim

¹³ Fabio Canova, *Are EU Policies Fostering Growth and Reducing Regional Inequalities*, maj 2001. godine.

raspoloživih resursa (Molize i Vale d'Aosta u Italiji, Rioha i Kantambrija u Španiji, koji broje između 100.000 i 200.000 stanovnika). Očekivati opšti razvoj jedinica koje imaju toliko različite osnovne potencijale kosi se sa zdravim razumom, ako ne sa osnovama ekonomske teorije¹³.

Nesumljivo da je gospodin Kanova u pravu kada kaže da se regioni, kako na nivou NUTS II, tako i na nivou NUTS III, međusobno razlikuju po karakteristikama kao što su razvijenost infrastrukture, obrazovanja itd., i da imaju različite prednosti i probleme koji utiču na njihovu (ne)razvijenost. Međutim, postavlja se pitanje pronalazjenja zajedničkog imenitelja koji može da posluži kao osnova za utvrđivanje svih ovih različitosti. Imajući u vidu da Evropsku uniju čini 27 država članica sa različitim uređenjem koje varira od unitarnih država do federacija, sa jačim ili slabijim regionima, i sa 490 miliona stanovnika, neophodno je za to mnoštvo naći zajednički imenitelj, sa ciljem međusobnog upoređivanja, a on je Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS). I pored ovakvih navoda određenih autora, mislim da osnovni parametri zasnovani na NUTS klasifikaciji i BDP po glavi stanovnika obezbeđuju neophodne rezultate u smislu podataka za merenje stepena (ne)razvijenosti koji su verodostojni, unificirani i redovno ažurirani. Ono što bi dodatno trebalo uzeti u razmatranje su i drugi pokazatelji razvoja kako bi se omogućio što objektivniji prikaz stepena razvijenosti određenog regiona. Treba istaći i da kritičari postojeće metode ne daju alternativno rešenje, kvalitetnije od postojećeg, koje bi imalo podršku svih država članica.

NUTS klasifikaciju treba posmatrati kao zajednički imenitelj za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju kvalitetnih, pravovremenih i nepristrasnih statističkih podataka i informacija, koji se prikupljaju na nivou teritorijalno zaokruženog dela (regiona), sa skupom karakteristika koje ga čine specifičnim, a sve u cilju dobijanja objektivne slike realne razvijenosti jednog regiona.

Na osnovu ovako prikupljenih podataka, lakše je doći do osnova za donošenje odluka ili daljih analiza. U kontekstu evropske integracije, bazirajući se na ovako utvrđenim statističkim podacima, zasnovanim na merilima koja su zajednička za čitavo područje Evropske unije, utvrđuje se koja su područja u Evropskoj uniji pogodna za primenu instrumenata regionalne politike Evropske unije. Na kraju, u ovom kontekstu ne bi trebalo da zaboravimo da proizvodnja statističkih podataka, u vidu prikupljanja, obrade i analize podataka, mora da se zasniva na dobro razvijenoj statističkoj metodologiji i statističkim standardima.

Iskustvo Hrvatske

U Hrvatskoj proces utvrđivanja regiona na NUTS II nivou trajao je nekoliko godina. Hrvatski Zavod za statistiku podneo je prvi predlog Eurostatu u martu 2003. godine. Proces utvrđivanja NUTS regiona u Hrvatskoj odvijao se u ograničenim krugovima i gotovo da nije bilo šire rasprave na ovu temu¹⁴.

¹⁴ Intervju sa Florian Hauser, šef projekta podrške programu prekogranične saradnje pri Ministarstvu finansija, 2009.

Kalendar	Predlog Zavoda za statistiku	Posledice
Mart 2003. godine	Pet statističkih regiona: Centralni, više od 1,5 miliona stanovnika; Severni: 570.000 stanovnika; Istočni: 891.000 stanovnika; Zapadni: 566.000 stanovnika; Južni: 861.000 stanovnika.	Eurostat je odbio predlog, jer su dva od pet regiona imala manje od minimalnih zahteva predviđenih za NUTS II (minimum 800.000 stanovnika).
April 2005. godine	Četiri statistička regiona: Istočni: 891.259 stanovnika; Centralni: 1.030.252 stanovnika; Zagrebački: 1.088.841 stanovnika; Jadranski: 1.427.008 stanovnika.	Eurostat je prihvatio ovaj predlog. Hrvatski Parlament je odbio ovaj predlog na osnovu činjenice da grupisanje manje razvijenih okruga sa glavnim gradom može ugroziti njihov razvoj.
Jul 2005. godine	Tri statistička regiona: Jadranski, Kontinentalni i grad Zagreb.	Eurostat je odbio ovaj predlog sa obrazloženjem da grad Zagreb nema dovoljno stanovnika.
Jun 2006. godine	Dva statistička regiona: Jadranski i Kontinentalni.	Ovaj predlog je bio prihvatljiv za Eurostat, ali ga je kritikovao Generalni direktorat za regionalnu politiku (DG Regio).
Mart/april 2007. godine	Tri statistička regiona: Jadranski (6 okruga), Centralni (5 okruga i grad Zagreb), Panonski (8 okruga).	Vlada je usvojila ovakav predlog. Protivnici ovakvog rešenja su bili predstavnici severa Hrvatske, odnosno regiona koji su bili grupisani zajedno sa gradom Zagrebom.

Tabela 2. Posledice različitih predloga NUTS klasifikacije u Hrvatskoj.

Ono što je karakterisalo Hrvatsku prilikom određivanja NUTS II regiona jeste tehnokratski pristup. Pošlo se od pretpostavke da se u šumi drugih političkih pitanja može pronaći brzo rešenje za klasifikaciju regiona. I pored toga što je utvrđivanje NUTS regiona obaveza koja proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Hrvatska je mogla da izvuče pouke iz iskustva novih država članica (npr. Slovenija je takođe imala oštru diskusiju na ovu temu), kao i da zahtev za uspostavljanjem regiona nije nešto što se mora ostvariti preko noći i da ima dovoljno vremena za debatu na ovu temu. Međutim, treba napomenuti i da je Evropska komisija reagovala pomalo nespretno (npr. Generalni direktorat za regionalnu politiku uključio se kasno u ovu debatu).

Iz iskustava određenih država, možemo izvući zaključak da se, prilikom utvrđivanja NUTS regiona, u državama vodi debata u kojoj jedni u stvaranju NUTS regiona prvenstveno vide realnu potrebu i razvojnu šansu određene države, drugi u tome prepoznaju političku opasnost po njen teritorijalni integritet, a treći osnovu za izdvajanja regiona na društvenom i teritorijalnom principu iz jedne države, odnosno separatizam.

Mislim da je još jednom potrebno izvesti zaključak da su NUTS regioni statističko-ekonomski regioni koji predstavljaju osnovu za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja Evropske unije i da NUTS klasifikacija u potpunosti podržava celovitost jedne države. Na osnovu podataka koji se prikupljaju na ovom nivou omogućava se zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba stanovništva jednog regiona, bilo da se radi o izgradnji puteva, obrazovnih ili zdravstvenih ustanova, institucija kulture i svega onoga što se tiče napretka regiona i poboljšanja kvaliteta života građana. Na ovaj način se omogućava regionu da ima mogućnosti da zadovoljava svoje opšte potrebe, ali usklađene sa opštim interesima iskazanim na državnom nivou.

1.5 Razlike između regiona u Evropskoj uniji

U svojim periodičnim izveštajima, sastavljenim na temelju statističkih podataka Eurostata, Evropska komisija ispituje regionalne razlike. Statistički podaci prikupljaju se na nivou administrativnih jedinica NUTS I, II i III, utvrđenih prema Nomenklaturi teritorijalnih statističkih jedinica, koja je temelj za utvrđivanje regiona koji zaostaju u razvoju i/ili nailaze na probleme u određenim resorima. Ovako utvrđeni podaci predstavljaju osnov za određivanje alokacija strukturnih fondova. U ovom delu rada biće predstavljene samo najosnovnije razlike između regiona.¹⁵

¹⁵ Izvor svih podataka: Eurostat.

Već od samih početaka, regionalna politika temelji se na pretpostavci da su regioni u središtu Unije u prednosti u odnosu na one na periferiji, a uzastopnim pristupanjem novih članica te razlike su se dodatno povećavale. U trenutku pokretanja ek-

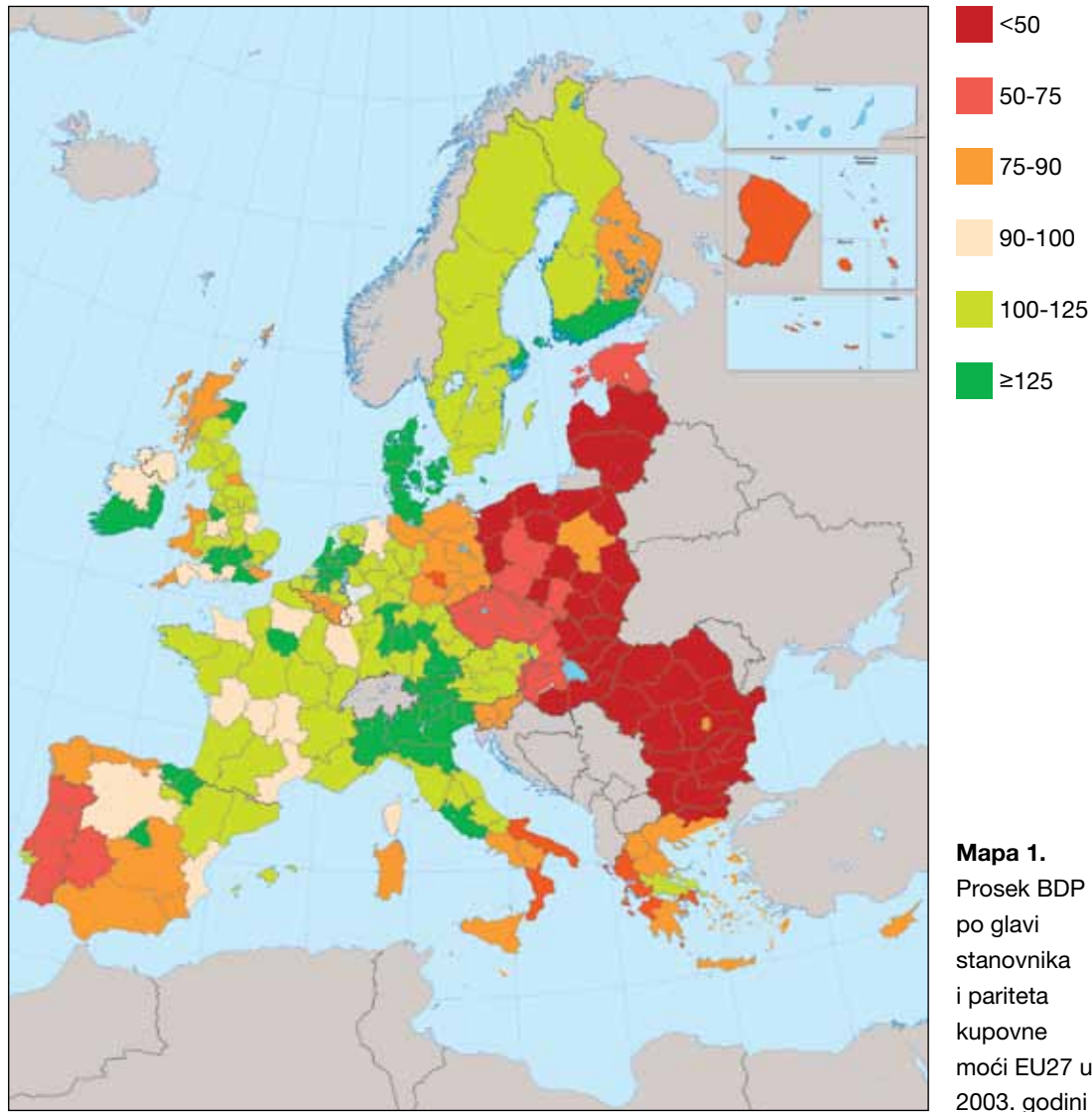
splicitne verzije zajedničke regionalne politike 1975. godine najveća razlika između regiona je iznosila 7:1 između grada Hamburga u SR Nemačkoj i oblasti Kalabrije na jugu Italije.¹⁶ Razlike s obzirom na standard posebno su postale vidljive nakon pristupanja Grčke (1981. godine), Španije i Portugala (1986. godine), a ujedinjenjem Nemačke (1989. godine) pojavilo se još jedno veliko područje (bivša istočna Nemačka) s velikim ekonomskim i strukturnim problemima. Ekonomski najzaostalija područja Evropske unije sa 15 članica bila su jug Italije, delovi Irske, Grčke, Španije i Portugala, Korzika, Sardinija, francuski prekomorski departmani, udaljena španska i portugalska ostrva.

¹⁶ *Interesantno je da su slični odnosi tada postojali i na nivou (bivše) SFR Jugoslavije između Republike Slovenije i Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija.*

Do proširenja Evropske unije 2004. godine, 68 miliona stanovnika ili 18% ukupne populacije je živelo u regionima sa dohotkom manjim od 75% od proseka Evropske unije. Regionalne razlike su se povećale nakon proširenja Evropske unije na 25 država (1. maj 2004. godine), jer je tada broj stanovnika u ovim regionima porastao na 116 miliona ili na 25% ukupnog stanovništva, odnosno nakon proširenja na 27 država članica (1. januar 2007. godine), kada je ova populacija dostigla broj od oko 145 miliona ili nešto manje od 30% stanovništva Evropske unije. Ovim proširenjem, teritorija Unije se povećala za 8.6%, a populacija za 6.3%, slično kao kada su Austrija, Finska i Švedska pristupile Uniji sredinom devedesetih, ali samo 1% BDP po glavi stanovnika po paritetu kupovne moći, što je manje nego u slučaju ranijih proširenja. BDP po glavi stanovnika u Bugarskoj je 35% od proseka EU, dok u Rumuniji iznosi 38%. Pristupanjem ove dve države smanjio se prosek BDP-a po glavi stanovnika Unije za oko 4%. Istraživanja pokazuju da će za ove dve države biti potrebno oko 20 godina da bi dostigle prosek BDP-a po glavi stanovnika u Evropskoj uniji od 75%.

Prema izveštaju Eurostata iz 2008. godine, u severnoistočnim regionima Evropske unije broj stanovnika se smanjuje. Ovaj problem naročito je izražen u Nemačkoj, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj, baltičkim državama i delimično u Švedskoj i Finskoj. U Irskoj, Francuskoj i državama Beneluksa zabeležen je trend povećanog prirodnog priraštaja.

Prosek BDP po glavi stanovnika kreće se od 24% proseka EU27 u severnoistočnoj Rumuniji do 303% proseka EU27 u Londonu, odnosno 12,5:1. Luksemburg sa 264%, odnosno Brisel sa 241% se nalaze na drugom, odnosno trećem mestu, dok Hamburg sa 202% i Beč sa 178% zauzimaju treće i četvrto mesto na listi razvijenih regiona. Najrazvijeniji regioni su locirani u južnoj Nemačkoj, južnoj Velikoj Britaniji, severnoj Italiji i Belgiji, Luksemburgu, Holandiji, Irskoj i Skandinaviji. Glavni gradovi, Madrid, Pariz i Prag, takođe potpadaju u ovu kategoriju. S druge strane, ekonomski najnerazvijeniji regioni su regioni u južnoj i zapadnoj periferiji Evropske unije, istočna Nemačka i nove države članice. Treba napomenuti i da unutar samih država članica postoje veli-



Mapa 1.
Prosek BDP
po glavi
stanovnika
i pariteta
kupovne
moći EU27 u
2003. godini

ke razlike u stepenu razvoja regiona. Najveće regionalne razlike su zabeležene u Velikoj Britaniji, Slovačkoj i Francuskoj, a najmanje u Irskoj i Sloveniji.

Centralni deo Evrope, pre svega regione Nemačke, Austrije i Češke karakteriše visoka stopa zaposlenosti, kao i regione na severu Evrope, Veliku Britaniju i Holandiju. Visoka stopa nezaposlenosti zabeležena je u severnoistočnim regionima, zatim Poljskoj, istočnoj Nemačkoj i istočnoj Slovačkoj, kao i u pojedinim regionima Francuske, Mađarske, Grčke, Češke i Španije.

Među novim članicama najveći rast zarada registrovan je u baltičkim zemljama i Rumuniji, slede Bugarska i Poljska, pa Slovačka i Češka. S druge strane, najmanji minimalni dohodak u 2008. isplaćivan je u Bugarskoj (112 evra), Rumuniji (137 evra), Letoniji (228 evra), Litvaniji (232 evra), a najveći u Luksemburgu (1.610 evra), Irskoj (1.462 evra), Holandiji i Francuskoj (više od 1.300 evra) i Britaniji (1.148 evra). Najveća razlika u platama prema polovima evidentirana je u Estoniji gde žene primaju i do 25% niže plate od muškaraca.

Na osnovu samih brojki koje govore o stepenu razvoja regiona Evropske unije, odnosno o razlikama između regiona i unutar njih, možemo zaključiti da je Evropskoj uniji neophodna zajednička politika koja će, instrumentima za svoje sprovođenje, omogućiti podsticanje razvoja regiona koji zaostaju u razvoju, oživljavanje industrijskih područja, modernizaciju saobraćajnica, pomoć u očuvanju životne sredine, kao i pomoć mladim ljudima i osobama koje su duže vreme nezaposlene da pronađu posao.

1.6 Sprovođenje regionalne politike Evropske unije

Od samog početka, 1975. godine, regionalna politika je imala dvojaku ulogu u evropskim politikama. Istovremeno, trebalo je da promovise regionalni razvoj, ali i da bude vrsta dodatnih sredstava državama članicama koje ne žele da podrže dublje integrisanje ili veće proširenje. Neki autori¹⁷ smatraju da ovo drugo, uloga regionalne politike da predstavlja izvor dodatnih sredstava, jeste njena osnovna svrha. Postoje jaki argumenti u prilog ovom stavu, naročito ako analiziramo korake u procesu evolucije regionalne politike. Svaki korak ka daljoj integraciji praćen je na odgovarajući način većom regionalnom distribucijom. Ova dihotomija otežava definisanje opšte prirode regionalne politike, ali smatram da su obe uloge (kohezija i dodatna sredstva) kao motori koji zajedno rade, gurajući proces integracije napred i čineći ga onim što jeste.

¹⁷ Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996; Rumford, C. *European Cohesion Contradictions in EU Integration*, Antony Rowe Ltd., Chippenham, 2000.

Suzana Tron u svom delu „Potreba za regionalnom politikom“ ističe: „Od Evropske unije, kao oblika integracije, jednostavno se očekuje da doprinese ekonomskom razvoju kroz jedinstveno tržište i monetarnu uniju. Mislim da će upravo uklanjanjem trgovinskih i drugih barijera i podsticanjem pozitivnih ekonomskih efekata, finansijska sredstva pronaći svoj put ka najisplativijim projektima. Međutim, treba napomenuti da korist od ovih projekata nije ravnomerno raspoređena za sve učesnike evropskog jedinstvenog tržišta. Naročito tokom sedamdesetih bilo je jasno da će nove države članice koje pristupaju Uniji biti na određeni način nagrađene

koristima, ali često i troškovima procesa integracije. Nejednakosti u dobicima koji odatle proizlaze mogu dovesti do strukturnih promena koje su, ekonomski gledano, poželjne (npr. u pogledu faktora lokacije i komponenti) uz pretpostavku različitih makroekonomskih uslova, npr. rastućih tržišta i slobodnog toka prirodnih faktora. Ali ako ti uslovi nisu dati (ili je vremenski rok koji je na raspolaganju za strukturna prilagođavanja suviše kratak), strukturne promene dovešće do različitih rezultata u

privredama. U Evropskoj uniji, koja je nadnacionalna integracija, očekuje se da lek za socijalne probleme u nastajanju dođe iz sredstava zajedničkog budžeta”.¹⁸

¹⁸ Zsuzsanna Tron, *Need for regional policy, 2006, str. 11.*

Strukturni fondovi i Kohezioni fond su „motori“ realizacije politike ekonomske i socijalne kohezije Evropske unije i dostupni su samo državama članicama Unije. Resursi ovih fondova koriste se da bi se smanjile razlike u razvoju među regionima Unije i da bi se smanjili dispariteti u životnom standardu njihovih stanovnika.

U ovom poglavlju predstavljene su karakteristike finansijskog perioda 2000–2006, ciljevi i instrumenti za period 2007–2013. i principi strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

Period od 2000. do 2006. godine

U periodu od 2000. do 2006. godine ukupna sredstva namenjena **strukturnim fondovima iznosila su 213 milijardi evra**, a za **Kohezioni fond** u istom je razdoblju predviđeno 18 milijardi evra, za pretpriputnu pomoć (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) 26,5 milijardi evra, a za pomoć novim državama članicama posle pristupanja (1. maja 2004. godine) oko 40 milijardi evra.

U ovom periodu su za finansiranje politike razvoja na raspolaganju bili sledeći **strukturni fondovi**¹⁹:

- **Evropski fond za regionalni razvoj** (European Regional Development Fund – ERDF, u daljem tekstu: ERDF), čiji cilj je otklanjanje regionalnih razlika i promocija stabilnog i održivog razvoja;
- **Evropski socijalni fond** (European Social Fund – ESF, u daljem tekstu: ESF), čiji cilj je razvoj ljudskih resursa i zapošljavanje;
- **Finansijski instrument za smernice u ribarstvu** (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG, u daljem tekstu: FIFG), čiji cilj je uravnoteženo upravljanje resursima i konkurentne strukture;

¹⁹ Grupa autora, *Upravljanje fondovima Evropske unije, Evropski projektni centar i Privredna akademija Novi Sad, 2008.*

Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (European Agricultural Guidance and Guarantees Fund –

EAGGF, u daljem tekstu: EAGGF), čiji cilj je podrška Zajedničkoj poljoprivrednoj politici i unapređenje poljoprivrednih struktura i ruralnog razvoja.

Uloga **Kohezionog fonda** (engl. *Cohesion Fund*) slična je ulozi strukturnih fondova, ali je neposredan povod njegovog osnivanja bilo prilagođavanje nacionalnih ekonomija država koje su odlučile da uvedu zajedničku valutu (ispunjavanje tzv. kriterijuma konvergencije) i, do određene mere, rasterećenje državnih budžeta siromašnijih država članica. Iz ovoga fonda finansirali su se projekti u području zaštite životne sredine i razvoja saobraćajne infrastrukture, naročito izgradnja komunikacija kojima se povezuje više država članica. Glavna je razlika u odnosu na strukturne fondove, što se njegova sredstva dodeljuju na osnovu stepena razvijenosti država članica, a ne regiona. Ključni kriterijum za dodelu pomoći je BNP po glavi stanovnika niži od 90% proseka Evropske unije.

U periodu od 2000. do 2006. godine postojala su tri cilja definisana tako da ojačaju ekonomsku i socijalnu koheziju Evropske unije:

Cilj 1 (teritorijalni): razvoj i strukturno prilagođavanje regiona čiji razvoj zaostaje (regioni sa BDP po glavi stanovnika nižim od 75% proseka Evropske unije, udaljena područja i švedska obala). U razdoblju od 2000. do 2006. ovim ciljem pokriveno je oko 50 regiona i oko 22% stanovništva Evropske unije, a najčešće je reč o regionima veličine NUTS II u kojima je istovremeno prisutno nekoliko pokazatelja zaostajanja u razvoju (slab nivo ulaganja, visoka nezaposlenost, nedostatak uslužnog sektora i slaba infrastruktura). Regioni koji su bili obuhvaćeni Ciljem 1 u ovom programskom periodu su regiona juga Italije, Midland i granični regiona Irske, Portugal (izuzev glavnog grada), veći deo Španije, Grčke i istočne Nemačke. Sredstva za ovaj cilj su korišćena iz sva četiri fonda.

Cilj 2 (teritorijalni): ekonomska i socijalna konverzija područja koja se suočavaju sa strukturnim teškoćama. Regioni koji su bili obuhvaćeni Ciljem 2 obuhvatili su regione Velike Britanije, Francuske, Španije, Italije, Finske i Austrije. Pomoć se pruža iz ERDF-a i ESF-a.

Cilj 3 (tematski): odnosi se na prilagođavanje i modernizaciju nacionalnih politika i sistema obrazovanja, obuke i zapošljavanja. On uzima u obzir Evropsku strategiju za pošljavanje i služi kao referentni okvir za sve mere kojima se promovišu ljudski resursi. Programi i projekti su finansirani iz ESF-a i nisu bili usmereni na određene regione. Pored ovih ciljeva, postojalo je **nekoliko inicijativa Zajednice** u periodu od 2000. do 2006. godine:

- INTERREG, koji obuhvata prekograničnu saradnju, transnacionalnu saradnju i međuregionalnu saradnju, a finansirao se iz ERDF-a.

- LEADER, koji obuhvata ruralni razvoj, a finansirao se iz EAGGF-a.
- URBAN, koji obuhvata ekonomsko i socijalno oživljavanje urbanih sredina, a finansirao se iz ERDF-a.
- EQUAL, koji obuhvata borbu protiv diskriminacije i neravnopravnosti na tržištu rada, a finansirao se iz ESF-a.

Period od 2007. do 2013. godine

Za period od 2007. do 2013. godine odabran je pristup više strateškog karaktera u odnosu na prethodni. Sada postoji jasna veza između kohezione politike i strategija iz Lisabona²⁰ i Geteborga²¹. Kohezijska politika u velikoj mjeri doprinosi ostvarivanju ciljeva ovih strategija. Razvoj i kohezija se međusobno podržavaju. Smanjivanjem ekonomskih i socijalnih razlika, Evropska unija omogućava da svi regioni i socijalne grupe mogu da doprinesu i istovremeno imaju koristi od opšteg ekonomskog razvoja Unije. Članovi 3 i 158 Ugovora Evropske unije reflektuju ovu viziju. Iz ovih razloga, kohezijska politika mora se posmatrati kao sastavni deo Lisabonske i Geteborške strategije. Drugim rečima, kohezijska politika mora da obuhvati lisabonske i geteborške ciljeve i da postane motor njihove realizacije kroz nacionalne, odnosno tamo gde postoje, regionalne razvojne programe.

Što se tiče ostalih karakteristika, nastavljena je dalja koncentracija, broj fondova je smanjen na tri (ERDF, ESF i Kohezioni fond), postavljena su tri cilja, ukinute su inicijative Zajednice i naglasak je stavljen na manje razvijene regione (78,5% raspoloživih resursa biće usmereno na slabije razvijene regione).

Kohezijska politika i njeni instrumenti u periodu od 2007. do 2013. godine biće usmereni na veći rast i zapošljavanje u svim regionima i gradovima Evropske unije. Evropska unija u ovom periodu planira istorijski najveće investicije kroz kohezione instrumente u iznosu od **347 milijardi evra**. Da bismo stekli predstavu koliko su ova sredstva značajna za države članice, navešćemo i alokacije sredstava, u milijardama evra, za neke od država članica u periodu od 2007. do 2013. godine: Austrija (1.5), Češka (26.7), Mađarska (25.2), Nemačka (26.3), Slovenija (4.2), Bugarska (6.8), Rumunija (19.6) itd.

U navedenom periodu Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond doprinose ostvarenju **tri ključna cilja**: konvergenciji, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju i evropskoj teritorijalnoj saradnji.

²⁰ Evropska komisija je usvojila Lisabonsku strategiju u Lisabonu 2000. godine, sa ciljem da Evropska unija „do 2010. godine postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija sveta utemeljena na znanju, sposobna za održiv rast sa povećanjem broja i kvaliteta radnih mesta, te većom socijalnom kohezijom“.

²¹ U osnovi evropske Strategije održivog razvoja Evropske unije, koja je usvojena 2001. godine u Geteborgu od strane Evropske komisije, jeste da se obezbedi da ekonomski rast ide isključivo „ruku pod ruku“ sa kvalitetom životne sredine i uključenjem socijalnih pitanja, a radi poboljšanja života i blagostanja građana.

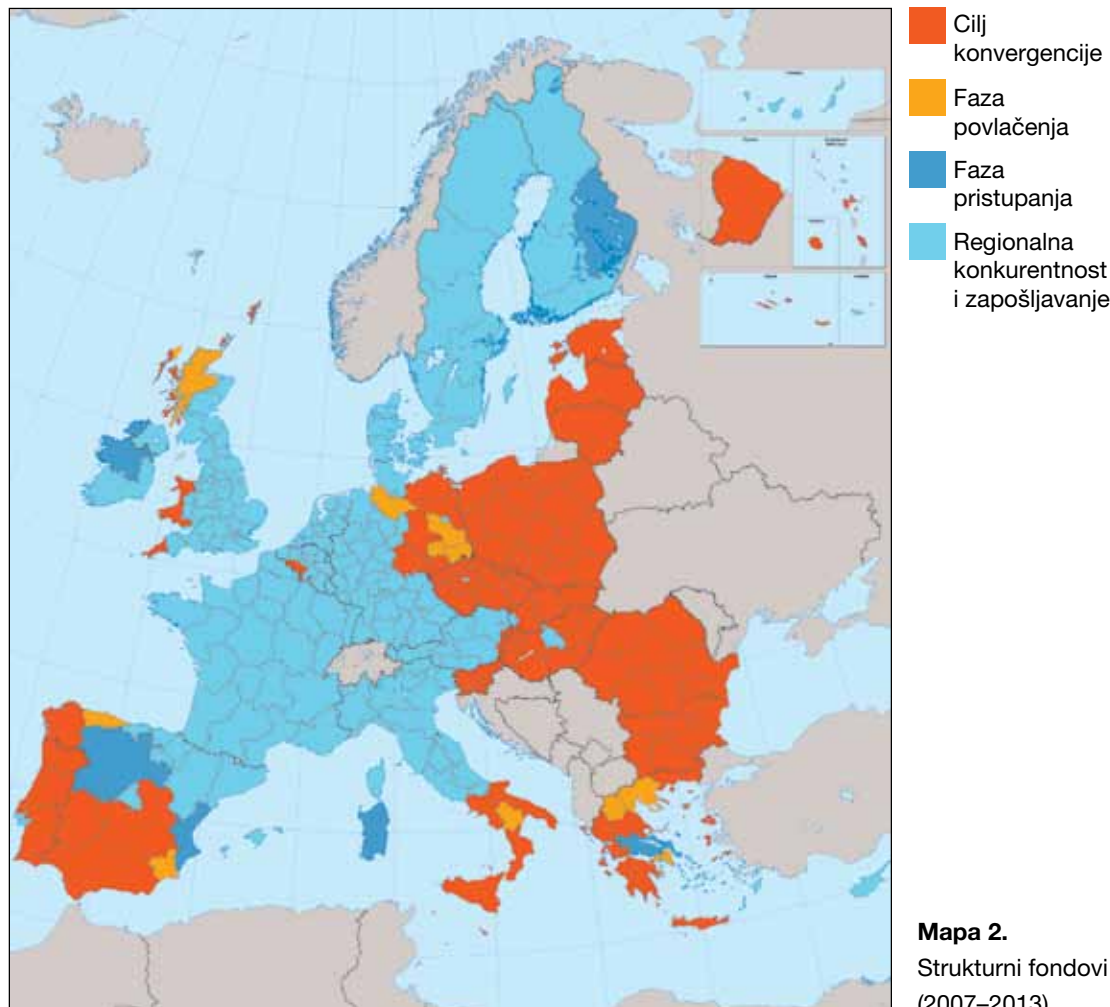
Ciljevi	Strukturni fondovi i instrumenti		
Konvergencija	ERDF	ESF	Kohezioni fond
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF	ESF	
Evropska teritorijalna saradnja	ERDF		

Tabela 3. Ciljevi, strukturni fondovi i instrumenti 2007–2013. godine.

Konvergencija označava nastojanje da se promovišu uslovi za povećanje rasta i faktori koji vode ka stvarnoj konvergenciji najslabije razvijenih zemalja članica i regiona. Među 27 zemalja članica Evropske unije ovaj cilj se odnosi na 84 regiona u 18 zemalja članica. Ukupan broj stanovnika u ovim regionima je 154 miliona (31% EU27), a BDP po glavi stanovnika niži od 75% proseka Zajednice (u odnosu na period od 2000–2002). Ovim ciljem je takođe obuhvaćeno, u fazi postepenog povlačenja, još 16 regiona sa ukupno 16,4 miliona stanovnika i sa BDP-om malo iznad definisanog praga, zbog statističkog efekta nastalog uvećanjem Evropske unije. Suma koja je na raspolaganju za ostvarenje cilja konvergencije je 282,8 milijardi evra, što predstavlja 81,5% ukupnih sredstava namenjenih regionalnoj politici. Od ovog iznosa je regionima za konvergenciju namenjeno 199,3 milijardi evra, 14 milijardi evra regionima u fazi postepenog povlačenja (13 regiona sa 3.4% populacije Unije), a 69,5 milijardi evra Kohezijskom fondu koji koristi 15 zemalja članica (deset novih država članica, Portugal, Grčka, kao i Španija u prelaznom periodu).

Regionalna konkurentnost i zapošljavanje doprinose jačanju konkurentnosti, atraktivnosti i zapošljavanju na dva načina. Prvo, razvojni programi pomažu regionima da predvide i promovišu ekonomske promene kroz inovacije i promociju društva znanja, preduzetništva i zaštite životne sredine i poboljšanje njihove dostupnosti. Drugo, više kvalitetnijih poslova biće podržano prilagođavanjem radne snage i investiranjem u ljudske resurse. Kriterijume za dobijanje pomoći namenjene ostvarenju ovog cilja ispunjava 168 regiona, sa ukupno 314 miliona stanovnika. U okviru ovog broja, 13 regiona, sa 19 miliona stanovnika, nalazi se u fazi postepenog povlačenja i njima su namenjene specifične alokacije sredstava zbog njihovog ranijeg statusa regiona u okviru Cilja 1. Za ostvarenje cilja Regionalna konkurentnost i zapošljavanje namenjeno je ukupno 55 milijardi evra, odnosno nešto manje od 16%,

od čega 11,4 milijardi evra za regione u fazi postepenog prestanka korišćenja ovih sredstava. Regioni koji potpadaju pod cilj Regionalna konkurentnost i zapošljavanje nalaze se u 19 zemalja članica.



Mapa 2.
Strukturni fondovi
(2007–2013)

Raniji programi URBAN II i Equal su sada integrisani u ciljeve konvergencije i regionalne konkurentnosti i zapošljavanja.

Evropska teritorijalna saradnja namenjena je jačanju prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, zatim jačanju transnacionalne saradnje usmerene na integrisani teritorijalni razvoj, kao i jačanju interregionalne

saradnje i razmeni iskustava. Populacija koja živi u pograničnim regionima broji 181,7 miliona stanovnika (37,5% ukupnog broja stanovnika Unije). Ukupno 8,7 milijardi evra (2,44% ukupnog iznosa) koji su namenjeni ostvarenju ovog cilja raspoređeni su na sledeći način: 6,44 milijardi evra za prekogranične programe, 1,83 milijardi evra za transnacionalne programe i 445 miliona evra za interregionalnu saradnju.

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

U ovom periodu ciljevi koji su definisani tako da ojačaju ekonomsku i socijalnu koheziju Evropske unije sprovode se kroz tri fonda.

Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) ima za cilj da ojača ekonomsku i socijalnu koheziju u Evropskoj uniji, ispravljajući neravnoteže među regionima. Sredstvima ERDF-a može da se intervenišu u okviru sva tri cilja regionalne politike: konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanje i evropska teritorijalna saradnja. U okviru ovog fonda finansira se direktna podrška investicijama u preduzeća (posebno mala i srednja preduzeća) kako bi se stvorila održiva radna mesta, infrastruktura u vezi sa istraživanjem i inovacijama, telekomunikacijama, zaštitom životne sredine, energetike i saobraćaja.

Evropski socijalni fond (ESF) je namenjen povećanju zaposlenosti i šansi za pronalaznje posla u Evropskoj uniji. Intervencije se kreću u okviru ciljeva konvergencije i regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. ESF podržava aktivnosti u oblastima zapošljavanja, rodne ravnopravnosti, socijalne integracije i borbe protiv diskriminacije prilikom zapošljavanja i jačanja ljudskog kapitala reformom sistema obrazovanja i uspostavljanjem mreže obrazovnih institucija.

Kohezioni fond je namenjen državama članicama čiji je BNP po stanovniku niži od 90% proseka Zajednice. Cilj mu je da ublaži njihove ekonomske i socijalne nedostatke, kao i da stabilizuje ekonomiju. Podržava akcije u okviru cilja konvergencije i podleže istim pravilima programiranja, upravljanja i monitoringa kao i ESF i ERDF. U periodu od 2007. do 2013. godine Kohezioni fond mogu da koriste Bugarska, Kipar, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka i Slovenija. Španija ispunjava kriterijume za postepen prestanak korišćenja Kohezionog fonda, ali samo dok joj je BDP po stanovniku niži od proseka EU 15. Kohezioni fond finansira aktivnosti u oblastima saobraćaja, naročito transevropske transportne mreže i zaštite životne sredine, uključujući i energetska efikasnost, korišćenje obnovljivih izvora energije, razvoj železničkog transporta, podrška intermodalnosti, jačanje javnog transporta.

Važan deo kohezivne politike je saradnja između Evropske komisije, Evropske investicione bankarske grupe i drugih međunarodnih finansijskih institucija na finansijskom inženjeringu. S tim u vezi, za programski period 2007–2013. godine pripremljene su tri inicijative:

- JASPERS, Zajednička podrška projektima u evropskim regionima;
- JEREMIE, Zajednički evropski resursi za mikro, mala i srednja preduzeća;
- JESSICA, Zajednička evropska podrška održivim investicijama u gradskim područjima.

Namena **JASPERS** je da se državi članici ponudi bespovratna tehnička pomoć za regione obuhvaćene ciljem konvergencije, tako da se pomogne priprema projektne dokumentacije za velike investicione projekte (25 miliona evra u oblasti životne sredine i 50 miliona evra u oblasti saobraćaja). Na ovaj način se povećava kvantitet, kvalitet i

brzina kojom se projekti podnose na odobravanje. JASPERS podrazumeva partnerstvo između Evropske komisije (Generalni direktorat za regionalnu politiku), Evropske investicione banke (European Investment Bank – EIB) i Evropske banke za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD)²².

²² *Državama zapadnog Balkana, u okviru Višekorisničke IPA, na raspolaganju je program Infrastructure Project Facility koji u najvećoj meri preslikava inicijativu JASPERS.*

JEREMIE se odnosi na promovisanje boljeg pristupa mikro, malih i srednjih preduzeća u regionima Evropske unije finansijskim sredstvima. Bolji pristup

finansijskim sredstvima predstavlja prioritet obnovljene Lisabonske agende, u pokušaju da se poveća raspoloživost kapitala za osnivanje i razvoj preduzeća. JEREMIE je upravo namenjen prevazilaženju ovih poteškoća stvaranjem okvira za saradnju sa specijalizovanim finansijskim institucijama poput EIF (European Investment Fund) i EIB²³.

²³ *Državama zapadnog Balkana, u okviru Višekorisničke IPA, na raspolaganju je program European Fund for South-East Europe koji u najvećoj meri preslikava inicijativu JEREMIE.*

JESSICA predstavlja inicijativu Evropske komisije u saradnji sa EIB i Bankom za razvoj Saveta Evrope, kojom se promovišu održive investicije, rast i zapošljavanje u urbanim područjima Unije. Pošto se, u ovom slučaju, projekti ne finansiraju iz grantova, izdvajanja iz programa, namenjena fondovima za urbani razvoj, imaju revolving karakter, tako da je obezbeđena održivost investicija. Sredstva iz programa se koriste za finansiranje zajmova koje fondovi za urbani razvoj obezbeđuju krajnjim korisnicima. Ovi zajmovi su podržani garantnim šemama koje uspostavljaju fondovi za urbani razvoj i banke koje participiraju. S obzirom da ne postoji garancija države za ove zajmove, oni ne utiču na stanje javnih finansija i javnog duga.

Principi korišćenja strukturnih fondova

„**Upravljanje strukturnim fondovima predstavlja izazov.** Sprovođenje velikih, višegodišnjih, međusektorskih projekata u administrativnom okviru koji može odstupati od nacionalne prakse izuzetno je kompleksno i zahtevno... Jedan od aspekata tokom prethodnog perioda je učenje o najboljim iskustvima upravljanja strukturnih fondova od jednog do drugog programskog perioda i razmena iskustava između država članica i regiona.“²⁴

²⁴ *Professor John Bachtler: “Managing Structural Fund programmes: Learning about best practice”, Inforegio, European Commission, 2005.*

Postoje četiri osnovna principa na kojima se zasniva upravljanje strukturnim fondovima – princip programiranja, koncentracije, kofinansiranja i partnerstva. Uvedeni su pomenute 1988. godine, izuzev principa kofinansiranja, koji je uveden osnivanjem ERDF-a 1975. godine. Svi navedeni principi važe i danas, a čine integralni deo i pretpostupne pomoći.

Programiranje (*programming*) je princip koji u praksi podrazumeva proces izrade višegodišnjih programa trošenja sredstava iz strukturnih fondova u skladu sa definisanim ciljevima i kriterijumima, a unutar unapred utvrđenih indikativnih alokacija sredstava za datu državu članicu, kako bi se osigurala koherentnost ulaganja. Proces programiranja je prva faza projektnog ciklusa i odvija se u nekoliko koraka saradnjom zemalja primaoca sredstava i Evropske komisije.

Koncentracija (*concentration*), uvedena Delorovom prvom reformom, podrazumeva usmeravanje fondova tamo gde su najpotrebniji, odnosno njihovo usmeravanje u ostvarivanje određenog broja unapred definisanih ciljeva i u one regione koji ispunjavaju zadate kriterijume. S tim u vezi, definisana su tri cilja strukturnih fondova uz jasan regionalni fokus zasnovan na NUTS teritorijalnoj klasifikaciji. Koncentracija, dakle, podrazumeva geografski, odnosno ekonomski kriterijum.

Kofinansiranje (*co-financing*) ili, što je isto, princip dodavanja (*additionality*), podrazumeva da deo ulaganja u navedene ciljeve dolazi iz domaćih izvora, odnosno da EU sufinansira ulaganja zemlje primaoca. Uveden je sa osnivanjem Evropskog fonda za regionalni razvoj, 1975. godine, gde je predviđeno da sredstva Fonda pokrivaju do polovine troškova razvojnih projekata u kvalifikovanim regionima, dok bi ostatak bio finansiran iz domaćih izvora. Ideja ovakog pristupa je sprečavanje da sredstva iz evropskih fondova budu prosta zamena za domaće investicije i potkopaju tako osnovnu svrhu tih fondova, ubrzan razvoj kroz uvećana ulaganja. Kofinansiranje se obezbeđuje procesom programiranja, tako što sredstva iz domaćih izvora bivaju jasno naznačena u odgovarajućim programskim dokumentima (kao i sredstva iz drugih izvora, poput sredstava međunarodnih finansijskih institucija, čime se postiže koordinacija).

Partnerstvo (*partnership*) podrazumeva saradnju, odnosno bliske konsultacije između svih nivoa vlasti zemlje članice i Evropske komisije. Princip partnerstva sledi se kroz sve faze projektnog ciklusa strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Vremenom ovaj princip je evoluirao uključivanjem i ekonomskih i socijalnih partnera, tela i organizacija koja se bave unapređenjem životne sredine i rodnom ravnopravnošću, a danas obuhvata i civilno društvo i nevladine organizacije.

Sredstva iz strukturnih fondova namenjena su utvrđenim ciljevima i razvojnim programima i sprovode se prema jasno utvrđenim i strogo definisanim pravilima. **Projektni ciklus strukturnih fondova može se opisati na sledeći način:**

- Odluku o budžetu i pravilima za korišćenje strukturnih fondova donose Savet i Evropski parlament na osnovu predloga Evropske komisije.
- Komisija utvrđuje predlog Strateških smernica o koheziji nakon konsultacija sa državama članicama. Smernice garantuju da će države članice uskladiti programiranje sa prioritetima Evropske unije kako bi dale podsticaj inovacijama i preduzetništvu, negovale rast ekonomije zasnovane na znanju i stvorile veći broj kvalitetnijih poslova.
- Tokom dijaloga sa Evropskom komisijom, svaka država članica priprema Nacionalni strateški referentni okvir (National Strategic Reference Framework – NSRF), u skladu sa Strateškim smernicama. NSRF definiše strategiju svake od država članica i predlaže listu operativnih programa koje država želi da sprovede.
- Na osnovu NSRF-a države pripremaju Operativni programe (Operational Programmes – OP) koji predstavljaju prioritete države članice (i/ili regiona), kao i način na koji će rukovoditi programiranjem i sprovođenjem. Komisija odobrava određene delove NSRF-a koji zahtevaju odobrenje, kao i svaki od operativnih programa. Za države i regione obuhvaćene ciljem konvergencije postoji obaveza da 60% troškova mora da se alokira na prioritete koji proističu iz strategije Evropske unije za rast i zapošljavanje (Lisabonska strategija). Za države i regione obuhvaćene ciljem konkurentnosti i zapošljavanja taj procenat iznosi 75%. Evropska komisija je usvojila oko 450 operativnih programa za period 2007–2013. godine. U programiranju i upravljanju operativnim programima učestvuju ekonomski i socijalni partneri, kao i organizacije civilnog sektora. Na nivou Operativnog programa države članice su u obavezi da definišu određene iznose kofinansiranja.
- Kada Komisija donese odluku o operativnim programima, država članica i/ili njeni regioni sprovode programe, odnosno vrše odabir i sprovođenje projekata. Ovaj posao obavljaju tzv. TELA za upravljanje u svakoj državi i/ili regionu.
- Komisija alokira troškove (kako bi omogućila državi članici da započne program).
- Komisija isplaćuje sertifikovani trošak državi članici.
- Komisija vrši monitoring svakog operativnog programa, pored monitoringa koji vrše države članice.

- Komisija i države članice predaju Strateške izveštaje tokom čitavog finansijskog perioda 2007–2013. godine.
- Tokom i nakon sprovođenja programa i projekata vrši se njihova evaluacija i revizija.

Evropski centar za istraživanje politika ističe da sprovođenje kohezione politike zahteva izuzetno razvijen institucionalni okvir. Svaka država članica ima svoje sopstvene karakteristike koje se ističu različitim stepenom kompleksnosti institucionalne organizacije, ali ono što ih karakteriše je stepen integrisanosti u postojeći, odnosno paralelan sistem. Evropski centar za istraživanje politika pravi razliku između:

- **diferencijalnog pristupa**, koji karakteriše odvojenost struktura za sprovođenje kohezione politike (npr. Holandija, Švedska, Velika Britanija);
- **jedinstvenog pristupa**, pri čemu se sredstva usmeravaju kroz nacionalna, odnosno regionalna ministarstva i agencije (npr. Austrija, Španija, delovi Nemačke i većina novih država članica);
- **kombinovanog pristupa**, koji predstavlja spoj dva pristupa (npr. Finska, Francuska i Italija).

Ključni faktori koji utiču na kreiranje sistema u skladu sa navedenim pristupima jesu postojeće administrativno uređenje (centralizovano, dekoncentrisano ili federalno, odnosno regionalno uređenje) i nivo finansiranja. Paradoksalno, ali mala sredstva ohrabruju stvaranje paralelnih sistema.

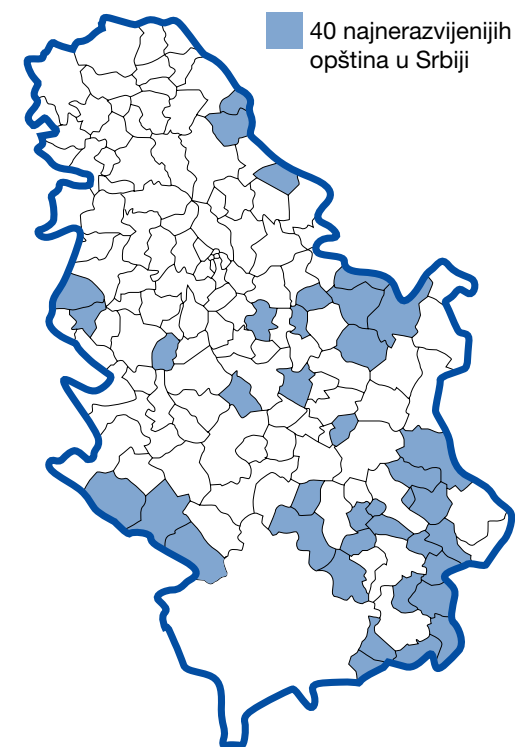
Analizom odluka država članica Evropske unije u vezi sa sistemom upravljanja fondovima Evropske unije, samo sa 36.9% ukupnih sredstava upravljaju organi formirani na nivou regiona, dok se ostali iznos sredstava nalazi pod nadležnošću centralnih organa.²⁵ Uzimajući u obzir sredstva alocirana u okviru Kohezionog fonda, organi formirani na nivou regiona raspoložu sa 30.5% ukupnog budžeta. Treba napomenuti da upravo regioni koji uživaju veći stepen autonomije, kao što su regioni Nemačke, Italije i Španije, imaju nadležnosti nad ²⁵ Izvor: Internet stranica DG Regio.

Verujem da će većina onih koji čitaju ovaj rad postaviti sebi pitanje: „Čemu ovolika komplikacija, a pri tome se još i pitamo da li sve ovo (regionalna politika i evropski fondovi) radi (ima efekta)?“ Na ovo pitanje lako je dati odgovor jedino u delu koji se odnosi na kompleksna pravila. Analiza evolucije sistema upravljanja kohezionom politikom, od njene reforme iz 1988. godine, ukazuje da su određeni nedostaci kohezione politike prouzrokovani pokušajima da se ograniči uloga Evropske komisije u sistemu upravljanja. Stav da bi određene „uslove“ koji se postavljaju državama članicama u sistemu upravljanja kohezionom politikom, u vezi sa monitoringom, izveštavanjem, evaluacijom, određenim institucionalnim zahtevima i sl., trebalo uki-

nuti ili zaobići, pogrešan je. Određeni opšti principi moraju da postoje na nivou Evropske unije i oni moraju da se zasnivaju na najboljoj mogućoj svetskoj praksi. S druge strane, državama članicama se prepušta da inkorporiraju ove principe u svoje nacionalne sisteme, pri tome vodeći računa o poštovanju utvrđenih principa i okvirnih pravila, a Evropskoj komisiji ostavlja se pravo da uspostavljeni sistem verifikuje ili se ne složi sa njim. Samo na ovaj način, uz postojanje određenih pravila, možemo biti sigurni da je učinjeno sve kako bi efekti kohezivne politike bili što pozitivniji i da iste zakonitosti važe za sve.

2. Republika Srbija u kontekstu regionalne politike

Srbija danas je država potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i nalazi se na društvenoj i ekonomskoj prekretnici koja donosi nove prilike i nove izazove. Ta prekretnica zahteva sagledavanje vlastitih društvenih i ekonomskih prednosti, ali i utvrđivanje nedostataka i slabosti koje nas sprečavaju u potpunom iskorištavanju prilika koje se otvaraju pred srpskom privredom i društvom.



U Republici Srbiji je prisutna izražena depopulacija određenih područja, s jedne strane, i velika koncentracija stanovništva i privrede u tek nekoliko gradova, s druge strane. Takva kretanja imaju negativne posledice u ekonomskoj, socijalnoj, prostornoj i ekološkoj sferi. Prema indeksu razvojne ugroženosti, odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga je 1:7, a odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine je 1:15. Međutim, još ozbiljniji problem predstavlja sveukupno zaostajanje Srbije u odnosu na prosek Evropske unije, te je prosečni BDP po glavi stanovnika u Srbiji 2006. godine iznosio tek 3.273 evra²⁶. Nezaposlenost u Srbiji (od 18.8 %) i dalje je jedna je od najviših u regionu, a prisutan je i veoma izražen trend negativnog prirodnog priraštaja (depopulacija područja).

²⁶ Prosek EU iznosi 27.868 evra, dok prosek ostalih država u procesu evropske integracije iznosi: Hrvatska 8445 evra, Turska 6804 evra, Crna Gora 3443 evra.

Sa druge strane, Republika Srbija, u ovom trenutku, nema jasno definisanu nacionalnu regionalnu politiku. Potreba, značaj i okviri regionalne politike i održivog regionalnog razvoja utvrđeni su u najvišem pravnom aktu, kao i određenom broju strateških dokumenata i zakona. U prilog zaključka o nepostojanju jasno formulisane nacionalne regionalne politike govore različiti stavovi po pitanju teritorijalnog uređenja Republike Srbije, kao i određena usvojena rešenja.

2.1 Strateški i zakonodavni okvir

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 83/06) je posvetio posebnu pažnju regionalnom razvoju, kao i razvoju nedovoljno razvijenih područja. U Ustavu, u delu koji se odnosi na ekonomsko uređenje i javne finansije, navodi se da se „Republika Srbija stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom“ (član 94 Ustava – Ujednačavanje razvoja). Takođe, u Ustavu se navodi da je u nadležnosti Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje „razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja“, (član 97, tačka 12 Ustava).

Prvi korak u sprovođenju ustavnih nadležnosti Republike Srbije u rešavanju problema regionalnog razvoja je ostvaren donošenjem **Strategije regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine** („Službeni glasnik RS“, broj 21/2007). Strategijom, koju je Vlada usvojila u januaru 2007. godine, prvi put se na sveobuhvatan i konzistentan način definišu osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja Republike Srbije i načini njihovog ostvarivanja. Kao najbitniji ciljevi i strateški pravci regionalnog razvoja Republike Srbije u Strategiji se navode: održivi razvoj; podizanje regionalne konkurentnosti; smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva; zaustavljanje negativnih demografskih kretanja; nastavak procesa decentralizacije i ekonomska integracija srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija. Kao osnovne ciljeve i pravce delovanja, Strategija predviđa da je u narednom periodu neophodno doneti zakon i niz podzakonskih akata kojim će se urediti oblast regionalnog razvoja. Strategija predviđa tri ključne aktivnosti politike regionalnog razvoja u narednom periodu: 1) određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja, kao i statistička regionalizacija područja (NUTS II i NUTS III); 2) definisanje razvojnih politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja Republike Srbije; 3) formiranje institucija koje su odgovorne za ostvarenje Strategije.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS“, broj 83/08) ističu

značaj politike regionalnog razvoja i mera za njeno sprovođenje za proces evropske integracije. U Sporazumu se regionalni i lokalni razvoj navodi kao jedna od prioritarnih oblasti saradnje između Evropske unije i Republike Srbije: „Strane će nastojati da jačaju regionalnu i lokalnu razvojnu saradnju, sa ciljem doprinošenja ekonomskom razvoju i smanjenju regionalnih nejednakosti. Posebna pažnja biće posvećena prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj saradnji. U okviru saradnje uzeće se u obzir prioritarnih oblasti koje se tiču pravnih tekovina Zajednice u okviru regionalnog razvoja“, (čl. 113, naslov VIII – Politike saradnje).

U **Nacionalnom programu za evropske integracije** kao kratkoročni prioriteti navode se usvajanje Zakona o regionalnom razvoju i uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima Evropske unije, kroz uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira, struktura za pripremu, sprovođenje i kontrolu programa i projekata koje finansira Evropska unija i blagovremenu i kontinuiranu izgradnju kapaciteta.

Zakonom o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, broj 51/2009) određuju se nazivi regiona i uređuju se način određivanja oblasti koje čine region i način određivanja jedinica lokalne samouprave koje čine oblast, pokazatelji stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave, razvrstavanje regiona i jedinica lokalnih samouprava prema stepenu razvijenosti, razvojni dokumenti, subjekti regionalnog razvoja, mere i podsticaji i izvori finansiranja za sprovođenje mera regionalnog razvoja.

Pored toga, regionalni razvoj kao širi horizontalni prioritet prepoznat je u nizu drugih strateških dokumenata koje je usvojila Vlada Republike Srbije. Tako, **Strategija za smanjenje siromaštva** kao jedan od strateških pravaca ističe podsticanje razvoja regionalnih politika kroz međuopštinsku saradnju. **Nacionalna strategija za pristupanje Srbije Evropskoj uniji** navodi da je jedan od prioriteta Republike Srbije na putu ka Evropskoj uniji donošenje zakona o ravnomernom regionalnom razvoju, definisanje kriterijuma za određivanje stepena razvijenosti, osnivanje institucija koje se bave regionalnim razvojem, definisanje sistemskih rešenja u vezi sa finansiranjem i druge podrške bržem razvoju nerazvijenih područja. U **Strategiji za podsticanje i razvoj stranih ulaganja**, kao jedan od strateških ciljeva navodi se kreiranje uslova za uravnoteženi regionalni razvoj zemlje, odnosno unapređenje, a potom i kontinuirani razvoj svakog pojedinog regiona.

Takođe, trebalo bi spomenuti da u skladu sa **Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Srbije** („Službeni glasnik RS“, broj 129/07), teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine: 150 opština (minimalan broj stanovnika je 10.000), 23 grada (minimalan broj stanovnika je 100.000) i grad Beograd kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) kao oblik teritorijalne autonomije.

2.2 Osvrt na Zakon o regionalnom razvoju

Važnost regionalnog razvoja za sveukupni održivi društveno-ekonomski razvoj Republike Srbije i potreba smanjivanja regionalnih i unutarregionalnih razlika i podizanje konkurentnosti činjenice su koje opravdavaju donošenje zakona sa ciljem da na sistemski način reguliše oblast regionalnog razvoja. Zbog očekivanja koje je Zakon o regionalnom razvoju stvorio, pre svega u organima lokalne samouprave, u vezi sa efektima sprovođenja ovog zakona na smanjenje regionalnih razlika i podsticaj bržeg razvoja nerazvijenih delova Srbije, u ovom radu posebnu pažnju trebalo bi posvetiti i osnovnim delovima Zakona o regionalnom razvoju.

Ovom prilikom treba istaći da je nadležno ministarstvo tokom pripreme Zakona o regionalnom razvoju sprovelo opsežne konsultacije sa zainteresovanim stranama i da tokom procesa konsultacija nije bilo lako pomiriti idealne modele i rešenja, s jedne strane, i mnoge realne interese i potrebe, s druge strane.

U kratkim crtama **prikazujući rešenja Zakona o regionalnom razvoju**, treba istaći da je, u skladu sa ovim zakonom, Srbija administrativno podeljena na sedam statističkih regiona. Regioni su Vojvodina, Beograd, Zapadni, Istočni, Centralni, Južni i region Kosova i Metohije, a Zakon utvrđuje kriterijume na osnovu kojih će se određivati koji regioni spadaju u razvijene, a koji u nerazvijene. Navedeno je da će Vlada Srbije, na predlog Republičkog zavoda za statistiku, i u skladu sa standardima Evropske unije, utvrditi oblasti koje čine tih sedam regiona. Prema razvijenosti, regioni se razvrstavaju na one iznad 75% republičkog proseka BDP-a po stanovniku i one ispod tog procenta, a jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u četiri grupe. Zakonom je utvrđeno da će Narodna skupština doneti plan za definisanje prioriteta u regionalnom razvoju u narednih deset godina, koji će pripremiti nadležno ministarstvo. Zakonom je utvrđeno formiranje Nacionalnog saveta za regionalni razvoj, čiji mandat će trajati pet godina. To telo imaće 19 članova i predsednika, a tu funkciju obavljaće resorni ministar. Takođe, utvrđeno je da Vlada formira Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj koja će obavljati razvojne i stručne poslove regionalnog razvoja, kao i Regionalni razvojni savet i regionalnu razvojnu agenciju za svaki region. Zakonom je utvrđeno da Vlada Srbije utvrđuje mere za podsticanje regionalnog razvoja u vezi sa unapređenjem privrede, razvojem gradova i opština, unapređenjem zaštite životne sredine i razvojem nedovoljno razvijenih područja. Regionalni razvoj biće finansiran iz republičkog budžeta, budžeta autonomnih pokrajina, budžeta Beograda i jedinica lokalne samouprave, kao i pretpristupnih fondova Evropske unije, donacija međunarodne zajednice i razvojnih kredita međunarodnih finansijskih institucija. Da bi Zakon počeo da se sprovodi, potrebno je doneti nekoliko podzakonskih akata koji će bliže urediti određena rešenja uspostavljena Zakonom.

Uvođenjem Nomenklature u statistički sistem Republike Srbije trebalo bi da se uvede evropski statistički standard za prikupljanje, obradu i prikazivanje podataka na nivoima prostornih jedinica kakav postoji u statističkom sistemu Evropske unije. Ovi podaci će biti temelj za ocenu prihvatljivosti prilikom programiranja sredstava strukturnih fondova Evropske unije koji osiguravaju raspodelu sredstava Evropske unije namenjenih razvoju.

Međutim, **NUTS klasifikacija je prvi uslov za korišćenje strukturnih fondova Evropske unije nakon stupanja u članstvo Evropske unije.** Postojanje NUTS podele u fazi pristupanja omogućava efikasnije vođenje politike regionalnog razvoja, budući da pruža jasne pokazatelje stanja razvoja u državi i samim time stvara prostor za odabir najadekvatnijih mera za rešavanje problema regionalne disproporcije i nerazvijenosti. Kao što je već istaknuto, statističke prostorne jedinice ne predstavljaju pravnu niti administrativnu podelu teritorija države, a skladno pravnoj tekovini Evropske unije, niti obaveznu osnovu za vođenje i osmišljavanje politike nacionalnog regionalnog razvoja. Međutim, uzimajući u obzir potrebu uzajamnog dopunjavanja ove dve politike regionalnog razvoja (Evropska unija i nacionalni nivo), treba uzimati u obzir potrebu usklađenog delovanja svih činilaca na njihovom kreiranju i sprovođenju.

Jedna od obaveza koje je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju²⁷, jeste dostavljanje Evropskoj komisiji podatka o visini BDP-a po glavi stanovnika, harmonizovanih na NUTS II nivou regiona u periodu od četiri godine. Iako je osnovna svrha ove odredbe preciziranje uslova dodele regionalne državne pomoći i strukturnih fondova i njenih korisnika na teritoriji Srbije, preuzimanje ove odredbe znači započinjanje važne rasprave u Srbiji na temu statističke podele teritorije države. Bitno je podvući da Evropska unija ne postavlja zahtev za regionalizacijom niti daje kriterijume ili predloge kako to treba da se uradi, što veoma jasno pokazuje i šarolikost unutrašnjeg uređenja država članica Evropske unije. Takođe treba imati na umu da je unutrašnje uređenje Srbije ustavna kategorija i samo promenom Ustava se može menjati.²⁸ Ono što je zahtev procesa evropske integracije, jeste osposobljavanje države da na unificirani način (u skladu sa principima NUTS) dostavlja podatke o svojoj razvijenosti, kako bi se pomoć nerazvijenim regionima (domaća i evropska) najefikasnije alocirala na najugroženije tačke.

²⁷ Član 73.7b Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

²⁸ Član 182 Ustava Republike Srbije.

U obrazloženju člana 5 Zakona o regionalnom razvoju konstatuje se da je prethodna saglasnost Eurostata preduslov za zvanično uspostavljanje NUTS nomenklature. Imajući u vidu da ovakva saglasnost nije postignuta pre donošenja Zakona, **postavlja se pitanje da li će Eurostat odobriti ovako definisane regione.** Zakon predviđa da će se propisi na osnovu ovog Zakona doneti u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu. Da li će se u predviđenom periodu od šest meseci usaglasiti

NUTS regioni sa Eurostatom? Usaglašavanje će sada ići znatno teže. Treba imati u vidu i zvaničan izveštaj Eurostata za 2008. godinu u kom se navodi: „Regioni u državama kandidatima i EFTA²⁹ državama predstavljaju takozvane statističke regione

²⁹ Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska.

³⁰ Prvi model je predviđao da budu formirana četiri regiona: Vojvodina, grad Beograd, centralna Srbija i Kosovo i Metohija. Drugi model je predviđao pet regiona: Vojvodina, grad Beograd, istočna i zapadna Srbija i Kosovo i Metohija. Treći model je predviđao stvaranje devet regiona: grad Beograd, istočna Vojvodina (Banat), zapadna Vojvodina (Bačka i Srem), Istočni region, Južni region, Zapadni, Centralni region, zapadno Kosovo i istočno Kosovo.

i prate ista pravila koja važe za NUTS regione, ali bez ikakvog pravnog osnova“. Pored toga, uspostavljanje sedam regiona odstupa od predloženih rešenja Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007–2012. godine,³⁰ te se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog rešenja. Ne treba zaboraviti da je Srbija država potencijalni kandidat koja je imala rok od četiri godine da pripremi i u saradnji sa Eurostatom donese odluku o regionima koja bi bila u njenom najboljem interesu, odnosno odgovara njenim razvojnim potrebama. Takođe, postavlja se pitanje da li će svaki od Zakonom utvrđenih regiona imati dovoljan broj stanovnika na nivou NUTS II, kako to zahteva NUTS klasifikacija? Nikako ne smemo da zaboravimo, da bi prikupljeni podaci o stepenu razvijenosti regiona na osnovu ovako utvrđene NUTS klasifikacije predstavljali osnov za određivanje alokacija strukturalnih fondova, ukoliko bi Srbija danas postala država članica Evropske unije.

Odgovarajućim podzakonskim aktom biće utvrđeno koji će podaci zvanične statistike biti korišćeni za utvrđivanje metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Međutim, ostaje nejasno kako će se razvrstavanje lokalnih samouprava po stepenu nerazvijenosti uklopiti sa razvrstavanjem regiona i **na koji način stepen razvijenosti utiče na principe finansiranja razvoja**. Sličnost sa pravilima kohezije politike vidi se u stepenu razvijenosti regiona, koja se ogleda u odnosu na 75% republičkog proseka BDP-a po glavi stanovnika. Suštinska razlika u odnosu na koheziju politiku je u tome da se stepen razvoja regiona unutar Evropske unije meri prema nivou svih država članica (EU27=100%), a ne svake države ponosob, kako to definiše naš Zakon.

Zakon ne predviđa mogućnost revizije Nacionalnog plana regionalnog razvoja i Regionalnih razvojnih strategija. Treba imati u vidu da se Nacionalni plan regionalnog razvoja priprema za period od deset godina, a Regionalne razvojne strategije za period od pet godina. Nesumnjivo je da će ova dokumenta biti pripremljena do kraja tekućeg finansijskog perioda Evropske unije (2007–2013. godine). Navedena činjenica ukazuje na neophodnost usklađivanja i potrebu revizije ovih dokumenata, kako bi se osigurala komplementarnost sa novom finansijskom perspektivom (2014–2020. godine) i evropskim prioritetima u periodu kada Republika Srbija očekuje prijem u članstvo Evropske unije.

Članom 17 predviđa se da Programi finansiranja razvoja regiona sadrže pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki od regiona u toku budžetske godine. **Zakon je trebalo da predvidi da će određena metodologija, odnosno kriterijumi izbora projekata biti formulisani** (npr. za infrastrukturne projekte – postojanje studije izvodljivosti, procene uticaja na životnu sredinu, tehničke i tenderske dokumentacije i sl.). Principi dobrog projektnog upravljanja i praksa koja se već sada primenjuje za projekte koje finansira Evropska unija zahtevaju postojanje ovakvih kriterijuma. Pored toga, jednogodišnje planiranje budžeta, u praksi, zahtevaće stvaranje mehanizama usaglašavanja sa pripremom Programa finansiranja, naročito imajući u vidu komplikovanu proceduru usvajanja Programa, prema kojoj mišljenje na Program finansiranja razvoja regiona daju regionalni razvojni saveti, Nacionalni savet, ministarstvo zaduženo za poslove regionalnog razvoja, ministarstva i na kraju odluku donosi Vlada. U suprotnom, stvoreni su osnovi za brzopleto planiranje, kao alternativni blokiranja sredstava.

Član 18 predviđa da na ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja (strategije, programi, planovi, akcioni planovi) neophodno pribaviti mišljenje o usaglašenosti tih dokumenata sa Nacionalnim planom i regionalnom strategijom. U narednom periodu neophodno je izbeći da bilo ko ima **diskreciono pravo na tumačenje značenja razvojnih dokumenata na koje se daje mišljenje**. Pored toga, kako je predviđeno da na ove dokumente mišljenje daju regionalni razvojni saveti, za koje niko ne obavlja stručne poslove, neophodno je obezbediti da onaj ko daje mišljenje ima dovoljno kapaciteta da valjano i blagovremeno izvrši analizu svih dokumenata (npr. mišljenje za sve opštinske strategije na teritoriji jednog regiona).

Zakon uspostavlja **veoma komplikovanu i razučenu mrežu institucija sa nadležnostima koje nisu uvek precizno definisane i razgraničene** (ministarstva zadužena za poslove regionalnog razvoja, finansija i prostornog planiranja – Nacionalna agencija za regionalni razvoj – regionalni razvojni saveti (sedam) – regionalne agencije (sedam) – oblasne asocijacije, onoliko koliko bude NUTS III regiona).

Uslove, kriterijume, način za akreditaciju i prestanak **akreditacije oblasnih asocijacija** (članovi 41–43), kojim Nacionalna agencija vrši akreditaciju, trebalo bi formulirati tako da se otklone sve **mogućnosti za diskrecione procene**. Vrednovanje rada oblasne asocijacije ne bi trebalo da obavlja isključivo ni regionalna ni nacionalna agencija, već i oni zbog kojih se ove agencije i osnivaju, a to su opštine. Iz tog razloga neophodno je predvideti i određenu ulogu opština u procesu akreditacije, odnosno njenog eventualnog oduzimanja.

Zakon predviđa da nadzor i vrednovanje realizacije mera i podsticaja sprovodi Ministarstvo (ekonomije i regionalnog razvoja). Rešenje da jedno ministarstvo, koje povećava poslove Nacionalnoj agenciji za regionalni razvoj (a ona akredituje oblasne asoci-

jacije, čime se kreira i sprovodi politika regionalnog razvoja), istovremeno vrši i nadzor i procenu realizacije politike regionalnog razvoja Republike Srbije, **ne odgovara u potpunosti principu nezavisne kontrole i nepristrasne ocene**. Prema slovu Zakona, uspostavljeni institucionalni model u oblasti regionalnog razvoja u Srbiji treba da „ocenuje sam sebe“. Naime, praksa država članica Evropske unije pokazuje da se nadzor i vrednovanje politika vrši ne samo *ex-post*, već i *ex-ante* i *mid-term formi*, kao i da ocenu vrše i nezavisni istraživački centri/instituti i sl., te slična rešenja treba predvideti i u nadzoru i vrednovanju politika i u našem slučaju.

Važno je napomenuti da **za korišćenje prepristupnih fondova nije bitno postojanje NUTS podele, niti postojanje strukture regionalnih agencija**. U prilog ovome govori i član 49 Zakona o regionalnom razvoju koji predviđa da će se programi i projekti finansirani iz sredstava prepristupne pomoći planirati i sprovoditi prema već postojećim pravilima. Već ovde treba napomenuti da je „proces pridruživanja često praćen procesom decentralizacije čiji je cilj unapređenje efikasnosti rada državne administracije uz primenu principa subsidiarnosti. Ovi naponi često se poistovećuju sa upravljanjem strukturnih fondova, koji, po definiciji, imaju snažan regionalni fokus. Međutim, iskustva Irske, Portugala, kao i većine novih država članica ukazuju da decentralizacija i stvaranje struktura za upravljanje fondovima EU ne idu ruku pod ruku. Naprotiv, u državama u kojima se siromašni regioni suočavaju sa razvojnim izazovima i raspolažu sa ograničenim fiskalnim sredstvima i ograničenim administrativnim kapacitetom, centralna vlast mora da preuzme vodeću ulogu. Centralizovano programiranje i sprovođenje programa i projekata koje finansira Evropska unija neophodno je kako bi se obezbedilo efikasno sprovođenje prioritetnih programa i projekata. Decentralizacija je neophodna, ali ne kao motiv

apsorpcije strukturnih fondova. Istovremeno, ovaj centralizovan pristup ne sme da prenebregne široki konsultativni proces oko pripreme programa i projekata od interesa za lokalne zajednice.”³¹

³¹ Marinov V., Babloul H., Slay B.: „Structural funds and the new member states: lessons learned”, *Development & Transition*, Issue 4, 2006, str. 6.

Usvajanje Zakona o regionalnom razvoju predstavlja pozitivan iskorak u pravcu regulisanja nacionalne regionalne politike. Kako bi se osigurala i praktična primena ovog Zakona, u narednom periodu je neophodno izvršiti odgovarajuće korekcije i prilagođavanja. Pred Vladom stoji utvrđivanje NUTS regiona u saradnji sa Eurostatom, izrada metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti lokalnih samouprava, kao i metodologije izrade stepena određivanja razvijenosti samih regiona, formiranje institucionalnog i strateškog okvira. Ovi procesi predstavljaju mogućnost za ispravljanje navedenih nedorečenosti i prilagođavanje praksi država članica Unije, ali istovremeno vodeći i računa o potrebama i specifičnostima Republike Srbije. Pored toga, neophodno je vršiti konstantno, ali nezavisno praćenje rezultata Zakona kako bi se u narednom periodu omogućile objektivne korekcije.

Ovde treba napomenuti i da se Evropska komisija nije uključila pravovremeno u proces pripreme ovog Zakona. Šta više, Evropska komisija je svoje mišljenje iznela nakon usvajanja Zakona o regionalnom razvoju. Izgleda da smo u ovom procesu ostali uskraćeni za iskustva Evropske komisije iz država koje su već prošle kroz ovaj proces.

Iskustva država koje su u poslednjem talasu postale članice Evropske unije, govore da je pri uvođenju NUTS klasifikacije korisnije praviti regione prema ekonomskim potrebama zemlje i u cilju što većeg privlačenja strukturnih fondova Evropske unije, nego isključivo prema istorijskim i administrativnim linijama (tamo gde one postoje). Države poput Poljske, Češke, Bugarske i Slovačke su radikalno preoblikovale svoje regionalne podele. Prilikom definisanja regiona treba voditi računa da Evropska unija nerazvijenim regionom, koji može dobijati pomoć iz strukturnih fondova, smatra NUTS II region čiji je BDP ispod 75% proseka Evropske unije. Takođe, kada država jednom definiše regione i dostavi svoju statističku podelu, ako kasnije sa razvojem ekonomije i porasta BDP-a dobije potrebu za njihovim redefinisanjem, u slučaju da neki regioni ne budu i dalje podobni za pomoć, to može da uradi samo u dogovoru sa Evropskom unijom, budući da se radi o sredstvima poreskih obveznika država članica Evropske unije. Kao polazni princip prilikom daljeg definisanja regiona treba uzeti primer Beograda. On će, kao motor razvoja Srbije, biti i najverovatnije prvi region koji će preći liniju od 75% proseka Evropske unije, i treba da bude izdvojen za sebe. U suprotnom, razvoj Beograda bi doveo do statističkog povećanja BDP-a u regionu, tako da bi ostatak regiona van Beograda ostao na istom nivou razvoja, s tim što više ne bi mogao da računa na pomoć za razvoj nerazvijenih regiona. Isti princip treba primeniti i u ostatku države, gde će se nezaobilazno javiti gradski centri (Novi Sad, Kragujevac, Smederevo, Čačak, Niš...), koji će biti motori razvoja u svojim regionima. Takođe, prilikom stvaranja regiona treba voditi računa o njihovim osobenim problemima (nezaposlenost, depopulacija, industrija koja ne radi, ekološki problemi, itd.), ali i o prednostima (npr. veza sa koridorima VII i X, turistički potencijali, granica sa Evropskom unijom ili drugim državama, itd.).

I na kraju, trebalo bi reći da je realno očekivati da se „proregionalni“ pristup regionalne politike Evropske unije iskoristi za političke ambicije određenih regiona i organizacija, a sve pod izgovorom regionalnog razvoja, sprovođenja nacionalne regionalne politike i regionalizacije Srbije. Međutim, na ovom mestu, još jednom je neophodno istaći da **regionalna politika Evropske unije i njeno sprovođenje ne podrazumevaju nacionalnu regionalnu politiku i njeno sprovođenje, koja može da podrazumeva regionalizaciju, a ne mora**.

U prethodnom delu rada istaknuto je da bi regionalnu politiku Evropske unije trebalo razlikovati od nacionalne regionalne politike, odnosno od regionalizacije i regi-

onalizma. S tim u vezi, treba istaći da je u interesu Republike Srbije da se obezbedi komplementarnost između regionalne politike Evropske unije i planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja Srbije. Samo na ovaj način moguće je osigurati ravnomeran regionalni razvoj Srbije i opšte blagostanje građana, bez obzira u kom delu Srbije oni žive. S druge strane, statističko-ekonomski regioni mogli bi predstavljati dobru osnovu za kasnije uvođenje regiona kao administrativnih jedinica, odnosno teritorijalnih autonomija. Ali, to je posebna tema za stručne i političke rasprave, uključujući i ustavne promene u toj sferi. Tim pre što Srbija nema iskustvo i tradiciju te vrste, pa bi svakako trebalo izbeći improvizacije ili mehaničko kopiranje specifičnih rešenja evropskih država koje u okviru svoje teritorijalne organizacije imaju ovakvu vrstu regiona.

Bitno je da se prilikom izrade statističkih regiona, kao i daljeg razvoja institucionalnog okvira, razmišlja strateški, na duži rok, i na ovo pitanje treba gledati kao na istorijsku priliku da Srbiju uredimo na način koji omogućava najadekvatnije vođenje efikasne politike ravnomernog regionalnog razvoja i odgovaranje na potrebe nerazvijenih regiona kojima je potrebna pomoć.

2.3 Instrument za pretpristupnu pomoć

U periodu od 2000. do 2006. godine državama u procesu pridruživanja EU na raspolaganju su bila četiri finansijska instrumenta:

- Phare (Pologne et Hongrie - Aide à Restructuration Economique);
- ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession);
- SAPARD (Special pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development), i
- CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

Od navedenih instrumenata **Republika Srbija je u periodu od 2000. do 2006. godine koristila CARDS instrument u iznosu od oko 1,3 milijardi evra.**

Donošenjem Uredbe Saveta br. 1085/2006, od 17. jula 2006. godine, koja je stupila na snagu 1. januara 2007. godine, svi navedeni instrumenti zamenjeni su jednim pretpristupnim instrumentom sa pet komponenti. Svrha donošenja ove uredbe je da se definiše koherentan okvir za pružanje pomoći kandidatima i potencijalnim kandidatima i unapredi efikasnost u pružanju spoljne pomoći Unije. Uredba Saveta definiše osnovne karakteristike novog pretpristupnog instrumenata – njegovu svrhu, komponente, oblasti na koje će se pomoć koncentrisati i forme te pomoći, kao i osnovna pravila za njeno sprovođenje.

Instrument za pretpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA) predstavlja program za zemlje u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Pretpristupna sredstva imaju za cilj da olakšaju ekonomsku i društvenu transformaciju koju pristupanje Uniji podrazumeva. **Ukupan IPA budžet za period od 2007. do 2013. godine iznosi 11, 468 milijardi evra.** U periodu od 2007. do 2013. godine Republici Srbiji je namenjeno oko 1.4 milijardi evra. Opšti okvir, zatim principi sprovođenja pomoći, oblasti i forme pomoći definisani su Uredbom Komisije EU br. 718/2007 od 12. juna 2007. godine.³² Višegodišnjim indikativnim finansijskim okvirom i Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentom.

³² Uredba Komisije EU o sprovođenju IPA (718/2007) oslanja se na okvirnu Uredbu Saveta EU o IPA i Finansijsku uredbu Saveta br. 1605/2002, izmenjenu Uredbom 1995/2006, koja definiše načine upravljanja sredstvima iz fondova EU, uključujući i IPA sredstva, tj. način izvršenja budžeta Unije uopšte.

Instrument za pretpristupnu pomoć sastoji se od **pet komponenti:**

1. **Pomoć tranziciji i izgradnja institucija.** Prva IPA komponenta je osmišljena s ciljem da pruži podršku u procesu približavanja Evropskoj uniji, u ispunjavanju kriterijuma i standarda koje nameće pristupanje, prenošenju zakonodavstva i, posebno, jačanju kapaciteta institucija.
2. **Prekogranična saradnja.** Cilj ove komponente je promovisanje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje između pograničnih, tradicionalno privredno zaostajućih regiona između zemalja koje imaju zajedničku granicu sprovođenjem zajedničkih projekata;
3. **Regionalni razvoj.** Treća IPA komponenta ima za cilj da unapredi ekonomsku i socijalnu koheziju kroz razvoj transportne infrastrukture, naročito razvoj nacionalnih saobraćajnih mreža i transevropskih mreža, zaštitu životne sredine u vidu upravljanja otpadom, vodosnabdevanja, otpadnih voda i kvaliteta vazduha, rehabilitacije zagađenih oblasti, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije i razvoj regionalne konkurentnosti kroz podsticanje preduzetništva i zaposlenosti.
4. **Razvoj ljudskih resursa.** Ova komponenta ima za cilj da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji i ostvarenju prioriteta Evropske strategije zapošljavanja u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, obuke i socijalne inkluzije.
5. **Ruralni razvoj.** Ova komponenta pruža podršku održivom poljoprivrednom i ruralnom razvoju kroz poboljšanje tržišne efikasnosti i usvajanje standarda Unije, podršku uspostavljanju grupa proizvođača i ulaganja u preradu i plasman poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, sprovođenje mera u oblasti životne sredine u poljoprivredi i poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture.

Iako je formiran kao jedinstven i koherentan instrument podrške, **IPA pravi razliku između država korisnica.** Za razliku od onih država kandidata koje imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima Evropske unije (Decentralised

Implementation System – DIS) i kojima se pomoć pruža kroz svih pet komponenti, državama potencijalnim kandidatima i onim državama kandidatima bez akreditovanog decentralizovanog sistema upravljanja fondovima, pomoć se upućuje samo kroz prve dve. Jasno je dakle, da se kao *osnovni preduslov za korišćenje svih pet IPA komponenti navodi sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, sa akreditovanim decentralizovanim sistemom upravljanja fondovima*. Od izuzetne je važnosti napomenuti da komponente namenjene državama kandidatima služe pre svega da pripreme zemlje kandidate za korišćenje evropskih fondova po pristupanju Uniji.

Svrha decentralizovanog sistema upravljanja fondovima Evropske unije jeste da se države korisnice IPA sredstava osposobe da samostalno upravljaju fondovima Evropske unije, pre svega poslovima javnih nabavki, ugovaranja, plaćanja i kontrole. Među-

tim, upravljanje fondovima Evropske unije u okviru decentralizovanog sistema upravljanja fondovima može se odobriti samo kada se ispune određeni „minimalni kriterijumi i uslovi“, a definiše ih Evropska komisija u Uredbama o osnivanju i sprovođenju IPA.³³

³³ *Intervju sa Iainom Mackiem, ekspertom u okviru PPF-a pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije, 2009.*

Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima je složen i dugotrajan proces koji zahteva aktivno angažovanje i koordinaciju nadležnih institucija. Sprovođenje obaveza za uspostavljanje ovakvog sistema upravljanja zahteva izmene zakonodavstva, formiranje novih institucija, uspostavljanje neophodnih procedura, postojanje dovoljnog broja obučenog kadra i saglasnost svih ključnih aktera. Priprema za akreditaciju je postupak kojim rukovode nacionalne institucije uz podršku Evropske komisije. S tim u vezi, Vlada Republike Srbije je 24. aprila 2008. godine usvojila Plan aktivnosti za pripremu akreditacije decentralizovanog sistema upravljanja fondovima Evropske unije u Republici Srbiji. Mislim da se **izazovi upravljanja sredstvima Evropske unije**, kako u prepristupnoj fazi, tako i po pristupanju, **moгу opisati kroz tri cilja**:

- maksimizirati trošenje sredstava, kako bi se ispoštovali predviđeni rokovi za njihovo trošenje (tzv. N+2, odnosno N+3 pravilo) i tako sprečio povraćaj novca. Ovaj cilj ukratko bi mogao biti predstavljen u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva brzo“**.
- minimizirati povraćaj sredstava, odnosno smanjiti broj nepravilnosti usled kojih će Srbija biti u obavezi da vrši povraćaj sredstava. Ovaj cilj ukratko bi mogao biti predstavljen u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva pravilno“**.
- maksimizirati uticaj (efektivnost) i vrednost (efikasnost) utrošenih sredstava, odnosno ako bi to predstavili u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva na najbolji način“**.

Ako bismo ove ciljeve preveli na birokratski jezik Evropske komisije izražen u brojkama i dokumentima, trebalo bi da težimo sledećim idealima: 100% potrošenih sredstava, 0% povraćenih sredstava i ispunjenje prioriteta i indikatora utvrđenih u strateškim dokumentima koja su uslov za korišćenje evropskih sredstava.

Ova tri cilja obuhvataju sve aspekte upravljanja strukturnim fondovima i prepristupnim sredstvima. Istovremeno, ovi ciljevi predstavljaju potencijalni konflikt. U postizanju ovog opšteg cilja, pojedinačni ciljevi utiču jedan na drugi. U sukob dolazi opreznost, nastala stvaranjem sistema stroge kontrole kojim izbegavamo povraćaj sredstava, sa brzinom trošenja sredstava, kao potrebom da se sredstva troše u predviđenim rokovima kako bi se izbegao njihov povraćaj. Iz ovog razloga je neophodno napraviti balans. Ukoliko sistem ima nedovoljno kontrole, postoji veliki rizik da će sredstva biti vraćena Evropskoj komisiji, a ukoliko je sistem preopterećen procedurama i kontrolom, postoji opasnost da sredstva neće biti utrošena. Rizike, opreznost – hitnost i adekvatna kontrola – nepotrebna birokratizacija, treba izbalansirati.

Možemo zaključiti da je najbolja upravljačka struktura ona koja omogućava stvaranje kapaciteta za korišćenje strukturnih fondova (*learning by doing*), brzo trošenje sredstava, ali istovremeno omogućava i stroge procedure koje obezbeđuju ispravno trošenje sredstava, i to na projekte (koji poseduju projektnu dokumentaciju) najveće prioriteta.

„Institucionalna struktura neophodna za implementaciju kohezivne politike Evropske unije pretežno je prepuštena državama članicama. Evropska unija je odredila principe kohezivne politike – koncentracija, partnerstvo, programiranje itd., kao i detaljne zahteve u vezi sa upravljanjem sredstvima i odgovornosti, ali sama institucionalna struktura i administrativni sistem je uspostavljen prema nacionalnoj praksi, odnosno u nekim državama, regionalnoj praksi.“³⁴ Isti princip primenjuje se i na institucionalnu strukturu za upravljanje IPA sredstvima. Nema univerzalnog rešenja, postoje samo univerzalni principi koji moraju da se pretoče u odgovarajuća institucionalna rešenja srpskih državnih organa.

³⁴ *Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges*, European Policies Research Centre, Open Days Seminar, 12 October 2005.

Sličnost između strukturnih fondova i Kohezionog fonda koji su dostupni isključivo državama članicama i **IPA instrumenta ogleda se u podudarnosti ciljeva, principa i načina upravljanja sredstvima**.

Sredstva strukturnih fondova i Kohezionog fonda usmeravaju se u određeni broj unapred utvrđenih zajedničkih ciljeva sa namerom da se ostvari koncentracija sredstava i njihovo usmeravanje tamo gde je to najpotrebnije. Rekli smo da su ciljevi strukturnih fondova i Kohezionog fonda: konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanje i evropska teritorijalna saradnja.

Sa druge strane, Instrument za pretpriступnu pomoć ima nešto drugačije ciljeve. Osnovni cilj IPA je da pruži podršku u procesu reformi koje proces evropskih integracija podrazumeva i da pripremi zemlje za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije nakon prijema u članstvo. Naime, ako se upoređi namena svakog od fondova i odgovarajućih IPA komponenti, jasno je da se IPA instrument nalazi na pola puta između logike pretpriступanja i logike kohezije.

Prva komponenta Instrumenta za pretpriступnu pomoć koja se odnosi na podršku tranziciji i izgradnju institucija vremenom će se smanjivati kako se zemlja bude razvijala i približavala standardima, praksi i članstvu u Uniju. Ne postoji pandan ovoj komponenti među evropskim fondovima, ali mogućnost finansiranja nekih projekata koji se odnose na institucionalne kapacitete (lokalnih vlasti) postoji u okviru ciljeva ERDF-a, a mogućnost finansiranja tehničke pomoći predviđena je u svakom od fondova.

Druga IPA komponenta – Prekogranična saradnja, prerasta u Evropsku teritorijalnu saradnju koja je deo ERDF-a.

IPA Komponenta III – Regionalni razvoj, prethodnik je pomoći iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (tj. preostale dve komponente ERDF-a) i Kohezionog fonda. Četvrta IPA komponenta koja finansira razvoj ljudskih resursa prethodnik je ESF-a. Konačno, peta IPA komponenta koja se odnosi na poljoprivredu i razvoj sela, po sticanju članstva ustupiće mesto EARDF-u. Osnovni cilj ovog fonda je održivi ruralni razvoj, njegovi ciljevi su poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva kroz restrukturiranje, razvoj i inovacije; unapređenje životne sredine i prirodne okoline bolje upravljanje zemljištem; poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i podsticanje diversifikacije privredne aktivnosti.

Rekli smo da su osnovni principi strukturnih i Kohezionog fonda: programiranje, koncentracija, kofinansiranje i partnerstvo.

Za Srbiju **programiranje sredstava Evropske unije** podrazumeva proces identifikacije i pripreme projekata koji će se finansirati iz IPA instrumenta, a zasniva se na relevantnim strateškim i programskim dokumentima. Proces programiranja je dugotrajan i zahteva strateški pristup, međuministarske konsultacije, koordinaciju između institucija i odgovarajuće kapacitete državne uprave da identifikuje prioritete i pripremi predloge projekata. Bez namere da ulazim u analizu karakteristika procesa programiranja IPA sredstava u Srbiji, mogu slobodno da istaknem da je srpska administracija lider i primer u regionu po pitanju kapaciteta za programiranje IPA sredstava. Proces programiranja, kalendar aktivnosti, uloge i odgovornosti nadležnih institucija godinama su već uređeni Akcionim planom za programiranje.³⁵ Državni službenici koji rade na

³⁵ Dostupan na: www.evropa.gov.rs ovim poslovima pokazali su zavidan stepen znanja i posve-

ćenosti tokom procesa programiranja. I pored velikog broja sektorskih strategija, glavno ograničenje u ovom procesu predstavlja odsustvo jasne strateške vizije pojedinih sektora, što automatski utiče i na kvalitet projekata koji se formulišu u ovom procesu.

U skladu sa **principom koncentracije**, osnovni dokument koji određuje prioritete i namenu IPA sredstava je Višegodišnji indikativni planski dokument (Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD). Pored toga, tokom procesa pridruživanja Uniji Srbija treba da pripremi niz strateških dokumenata, kao što su Okvir za strateško usklađivanje i Operativni programi, odnosno Nacionalna strategija ruralnog razvoja, kojima će bliže usmeriti IPA sredstva namenjena isključivo državama kandidatima. S tim u vezi, Vlada Republike Srbije je započela opsežne pripreme i očekuje se da navedena dokumenta budu pripremljena tokom 2010. i 2011. godine. Za razliku od strukturnih fondova, gde je i NUTS klasifikacija jedan od kriterijuma za koncentraciju sredstava, IPA sredstva nisu uslovljena postojanjem NUTS klasifikacije.

Što se tiče kofinansiranja, Uredbom o sprovođenju IPA predviđeno je da je neophodno obezbediti odgovarajući iznos nacionalnog kofinansiranja projekata koji se finansiraju iz IPA.³⁶ Zakon o budžetskom sistemu definiše „**sufinansiranje razvojnog programa Evropske unije** kao finansijsko učešće Republike Srbije u sprovođenju programa razvojne pomoći Evropske unije koje se može obezbediti iz različitih izvora finansiranja“. Izuzetno je važno napomenuti da sredstva kohezivne politike ne zamenjuju nacionalna sredstva i da ona predstavljaju dodatak na nacionalna sredstva kojima se sprovode različiti projekti. Upravo se na ovom primeru definicije iz Zakona o budžetskom sistemu vidi doprinos regionalne politike. Upravo će pravila i principi regionalne politike, vremenom i njihovim usvajanjem izmeniti samu definiciju, tako da ćemo umesto situacije da nacionalna sredstva predstavljaju dodatak evropskim fondovima, imati situaciju da evropski fondovi predstavljaju dodatak nacionalnim sredstvima.

³⁶ Odlukom Vlade predviđeno je da projekti u okviru IPA 2008 programa budu kofinansirani u iznosu od 37,55 miliona evra.

Za Srbiju **partnerstvo** podrazumeva saradnju svih socijalnih partnera (centralna i lokalna vlast, civilno društvo, privatni sektor) u pripremi i sprovođenju strateških dokumenata i projekata. Mora se priznati da, u ovom trenutku, ne postoji institucionalizovani mehanizam partnerske saradnje između Vlade i socijalnih partnera u procesu programiranja IPA sredstava. U narednom periodu, neophodno je unaprediti ovu saradnju i stvoriti mehanizam koji će omogućiti lako izvođenje stalnih i pravovremenih konsultacija između nadležnih državnih institucija i organizacija civilnog društva. Niz dokumenata, Strategija proširenja, Uredba kojom je osnovana IPA, Deklaracija iz Ljubljane, navodi potrebu za jačim dijalogom sa civilnim društvom.

Pored ciljeva i principa, sličnost između strukturnih fondova i IPA ogleda se i u načinu upravljanja, u smislu strateških dokumenata, organizacione strukture i finansijskih

pravila. Od zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji zahteva se priprema višegodišnjih strateških i operativnih dokumenata. Okvir za strateško usklađivanje, ujedno i krovni dokument za IPA komponente Regionalni razvoj i Razvoj ljudskih resursa, preslikava Nacionalni strateški referentni okvir koji pripremaju države članice. Slična pravila o sprovođenju, kao što su oblasti koje se finansiraju, fokus na velike projekte, monitoring, kontrola, evaluacija i revizija, primenjavani u okviru strukturnih fondova, važe i za IPA.

Iz svega navedenog vidimo da se IPA sredstva ne koriste isključivo za realizaciju projekata, već se kroz primenu navedenih ciljeva, principa i načina upravljanja sredstvima države članice pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji. S tim u vezi, od izuzetnog je značaja da se tokom stvaranje institucionalne strukture Vlada rukovodi jedinstvenim pristupom koji će joj omogućiti korišćenje već postojećih institucija, ali isto tako da se rukovodi principom jednostavnosti, tako što u organizacionu strukturu neće uplesti veliki broj institucija koje se nalaze na različitom hijerarhijskom nivou. Ako se principi jedinstvenosti i jednostavnosti povežu sa već objašnjenom decentralizacijom kao motivom koji nije bitan za apsorpciju strukturnih fondova, lako se da zaključiti da će institucije koje će upravljati IPA sredstvima, a kasnije strukturnim fondovima i Kohezionim fondom, biti formirane na centralnom nivou.

Sada, ako se neko pita, a šta će to onda raditi lokalne samouprave i regionalne razvojne agencije? Oni će međusobno saradivati u identifikaciji projekata, biti partneri institucijama na centralnom nivou, pripremati projektnu dokumentaciju, odnosno pripremati i podnositi svoje projekte tamo gde budu raspisivani pozivi u okviru grant šema. Nemojte misliti da je priprema projektne dokumentacije lak posao. Da bi se danas finansirao jedan infrastrukturni projekat u okviru IPA komponente Regionalni razvoj, a sutra u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj ili Kohezionog fonda, neophodno je pripremiti:

- Generalni projekat;
- Prethodnu studiju izvodljivosti;
- Potvrdu da je prethodna studija izvodljivosti usaglašena sa Operativnim programom i Uredbom o sprovođenju IPA;
- Idejni projekat;
- Studiju izvodljivosti;
- Postići okvirni dogovor o kofinansiranju;
- Pojednostavljenu ekonomsku analizu, kako bi se obezbedila usklađenost sa IPA uredbama (dodatni elementi za studiju izvodljivosti, npr. kofinansiranje, procena rizika, itd);
- Proveru Studije o proceni uticaja na životnu sredinu sa direktivama EK (85/337/EEC);

- Glavni projekat;
- Revidiranje dokumentacije;
- Provera usaglašenosti sa PRAG i Priručnikom za IPA komponentu regionalni razvoj;
- Izvođački projekat;
- Pripremu zahteva za velike (major) projekte.

Nema projektne dokumentacije, nema ni realizacije pretpristupnih sredstava, odnosno strukturnih fondova i Kohezionog fonda!

3. Regionalna politika Evropske unije kao motor regionalne konkurentnosti, privrednog rasta i zapošljavanja

3.1 Uvod

Kohezijska politika je predmet debate na različitim nivoima, u političkom, ekonomskom i institucionalnom smislu. Jedni vide ovu politiku kao moderan i efektivan način za razvoj komparativnih prednosti evropskih regiona. Drugi ukazuju na nedostatak ciljno usmerenih finansijskih sredstava, vide kohezijsku politiku kao birokratizovanu i zaštićenu kompleksnim pravilima.

Evropska unija svoje zajedničke politike zasniva na detaljnim analizama i podacima. Primeri dobre prakse iz sveta pokazuju da uspostavljen sistem i redovan proces analize uticaja mera javnih politika doprinosi povećanju transparentnosti rada, kreiranju efikasnijih i efektivnijih mera, odnosno boljem raspoređivanju raspoloživih sredstava i kapaciteta. Iz tog razloga, ovaj deo rada biće zasnovan na zvaničnim podacima i stavovima Evropske komisije, ali isto tako i na stavovima nezavisnih stručnjaka koji se bave regionalnom politikom Evropske unije.

Poslednji izveštaj Evropske komisije o koheziji iz 2008. godine pokazuje da su u periodu od 2000. do 2006. godine regiona koji su bili korisnici strukturnih fondova u okviru prvog cilja kohezijske politike (konvergencija) zabeležili rast BDP-a po glavi stanovnika 50% brži nego u ostatku Evropske unije. Pored toga, stopa nezaposlenosti je pala za 3%.

Evidentne su i promene u privrednoj strukturi regiona od tradicionalnih ka takozvanim sektorima budućnosti. Izveštaj pokazuje da u regionima koji su korisnici strukturnih fondova, u okviru prva dva cilja kohezivne politike, sektori finansijskih i poslovnih usluga, trgovina, transport i komunikacije, sektor visoke tehnologije, pokazuju veliki srednjoročni potencijal za rast. Inače, sektor visoke tehnologije označen je kao jedan od sektora u kome Evropska unija drži konkurentsku prednost, uključuje proizvodnju električne i optičke opreme, avio i svemirske opreme, farmaciju i hiruršku opremu.

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

U izveštajima Evropske komisije takođe se zapaža da je prosečan ekonomski rast regiona čiji je prosek BDP-a niži od 50% Unijinog, za 2,4 procentna poena brži u poređenju sa 27 zemalja članica Unije tokom perioda 2000–2004. godine. Evropska komisija ukazuje i na smanjenje rasta BDP-a po glavi stanovnika u velikom broju bogatijih regiona, kao i na relativno sporiji rast perifernih regiona. Rezultat svih napora kohezivne politike, prema stavu Evropske komisije, ukazuje da su standardne mere kohezivne politike doprinele smanjenju razlika unutar Unije i njenom ravnomernijem razvoju.

Međutim, izveštaji Evropske komisije ukazuju i na regionalne razlike između mnogih država članica, kao na konstantan problem. U mnogim državama članicama ogromne su razlike između najbogatijih i najsiromašnijih regiona. U Slovačkoj, primera radi, BDP po glavi stanovnika u regionu glavnog grada skočio je sa 116% proseka Evropske unije u 2001. godini na 148% u 2005. godini, dok je to povećanje u najsiromašnijim regionima bilo sa 40% na 43%. I pored svih pozitivnih efekata kohezivne politike, ovako velike razlike u stepenu razvoja regiona su zabrinjavajuće.

3.2 Različita viđenja efekata kohezivne politike

Konsenzus u vezi sa efektima kohezivne politike ne postoji. Sa jedne strane Evropska komisija ima izričito pozitivan stav u kom se ističe: „Strukturni fondovi i Kohezivni fond kroz ulaganja u infrastrukturu i ljudske resurse podstiču razvoj konkurentnosti i produktivnosti regiona i u dugoročnom periodu doprinose boljem životnom standardu i prihodima“.³⁷ Sa druge strane, autori kao što su Boldrin i Kanova imaju

negativan stav i ističu: „Ne možemo da utvrdimo nijedan jasan znak da kohezivna politika doprinosi smanjenju regionalnih razlika. Naš zaključak je da regionalna i strukturne politike imaju slab uticaj na ekonomski rast“. Ovi autori sumnjaju u dugoročne efekte regionalne politike Evropske unije: „Trenutna (EU) politika je neefektivna, zasnovana na pogrešnoj, odnosno nedokazanoj ekonomskoj politici, loše uspostavljena, neefikasno sprovedena i izvor pogrešnih finansijskih davanja i u pojedinim slučajevima, izvor korupcije“.³⁸

³⁷ European Commission, *Sixth Periodic Report on the Social and economic situation and development of the region of the European Union, 2000*, str. 11

³⁸ Molle W. *European Cohesion Policy, 2007*, str. 230

Različite analize u vezi sa efektima kohezivne politike, koje se sprovode već godina, potvrđuju nejasnu sliku o rezultatima regionalne politike Evropske unije. Za razliku od Boldrina i Kanove, koji su svoje istraživanje fokusirali na period 1960–1980. godine i ne vide pozitivne efekte kohezivne politike, Kapelen, Begesdijk i Ejfinger imaju suprotno mišljenje. Kapelen je istraživao regionalni razvoj 105 evropskih regiona tokom perioda 1980–1997. godine, kao i uticaj strukturnih fondova na ove regione. Njegov zaključak je da sredstva namenjena sprovođenju regionalne politike Evropske unije imaju pozitivan efekat. Slično njemu, Begesdijk i Ejfinger, koji su testirali efekte strukturnih fondova na ekonomski razvoj na nivou država tokom perioda 1984–2002. godine, zaključuju da kohezivna politika doprinosi konvergenciji između država. Manje pozitivnu ocenu efekata kohezivne politike daju Edervin i Gorter, 2002, i Rodrigez-Poze i Fratezi, 2003. Edervin i Gorter su sproveli istraživanje efekata strukturnih fondova na 183 NUTS II regiona i zaključili da regionalna politika Evropske unije ima pozitivne efekte na ekonomski razvoj, ali da nije u mogućnosti da stvori apsolutnu konvergenciju prihoda. I pored ekonomskog rasta, razlike u prihodima ostaju nepromenjene. Rodrigez-Poze i Fratezi došli su do zaključka da su strukturni fondovi, u periodu 1989–1999. godine, imali ograničen pozitivan efekat, odnosno nikakav značajniji efekat na regione obuhvaćene Ciljem 1.

Međutim, i pored ocene Evropske komisije, Komiteta regiona i drugih relevantnih aktera o značaju i pozitivnim efektima regionalne politike Evropske unije, strukturnih fondova i Kohezivnog fonda, određeni autori osporavaju njihov kapacitet u smanjenju regionalnih razlika širom Evrope (Martin, 1999; Hurst, Thisse i Vanhoudt, 2000; Puga, 2002). Neki autori, poput G. Terborna i A. Metjuza, ne slažu se sa zvaničnim izveštajima Evropske komisije. Prema mišljenju G. Terborna, nije tačno da je postojanje Evropske unije dovelo do ekonomske konvergencije među državama članicama i da „Evropska unija nije ničim doprinela na polju teritorijalne konvergencije“. On smatra da bi se konvergencija između 12 država članica odigrala i bez postojanja Evropske unije, tokom ekonomskog procvata koji se odigrao pedesetih i šezdesetih, a završio se 1973. godine.³⁹

³⁹ Terborn, G. *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945–2000, 1995*, str. 195–196.

Po njegovom mišljenju, članstvo u Evropskoj uniji nema jasan efekat na siromašnije države članice. Stope konvergencije samo pokazuju da evropske politike *per se* ne generišu razvoj koji vodi konvergenciji. Odlučujući faktor predstavlja način na koji će individualna država članica odgovoriti na ekonomske mogućnosti koje im se pružaju u okviru Evropske unije. A. Metjuz podržava ovu teoriju i smatra da je najbolji argument za konvergenciju, irski primer, „uglavnom statistička iluzija“. On smatra da kad bi se učinak Irske izračunavao u BNP-u umesto u BDP-a po glavi stanovnika, brojke bi bile sasvim drugačije zbog velikih prihoda koje multinacionalne kompanije ostvaruju u Irskoj, što se vidi u BDP-u, ali se izostavlja u BNP-u. Metjuz takođe smatra da ako posmatramo nivo razvoja regiona, jaz je u kasnim osamdesetim porastao. Slučaj Irske pokazuje kako bi bilo teško izračunati individualni doprinos regionalne politike privrednom razvoju. Mnogi faktori uticali su na učinak Irske. Šezdesetih godina Irska je započela reformu obrazovnog sistema i uvela nove metode i tehnologije. Sedamdesetih je Irska uvela nove informacione tehnologije i smanjila porez na dobit preduzeća, privlačeći tako multinacionalne kompanije iz Evropske unije i SAD. Tek krajem osamdesetih u Irsku su stigli strukturni fondovi, kada je generacija koja je prošla kroz reformisano školstvo šezdesetih godina došla u situaciju da vodi i unapređuje irsku privredu“.⁴⁰

⁴⁰ Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, *Regionalna politika EU, 2004, str. 60.*

Rodriguez-Poze i Fratezi ističu da i pored koncentracije strukturnih fondova na infrastrukturu i u manjoj meri na unapređenje biznisa, rezultati ne opravdavaju uložena sredstva. Podrška poljoprivredi imala je kratkoročne pozitivne efekte koji nisu uspeli da se održe. Jedino su ulaganja u obrazovanje i ljudske resurse imala pozitivne srednjoročne efekte. Prema njihovom mišljenju, i pored reforme regionalne politike, Evropska unija je daleko od cilja ekonomske i socijalne kohezije, ali isto tako osporavaju kapacitet fondova Evropske unije da doprinesu održivom ekonomskom rastu i smanje razlike između periferije i centra Unije. Dve činjenice objašnjavaju ovaj skepticizam. Prva je neuspeh regiona obuhvaćenih Ciljem 1 da pređu prag postavljen za dobijanje pomoći u okviru ovog cilja, mada su verovatno razne interesne grupe imale ulogu u tome. Druga činjenica je nedostatak konvergencije koju su evropski regioni iskusili od reforme strukturnih fondova.

U svom radu, Agenda za reformu kohezivne politike, Fabricio Barka je pokušao da sagleda i jedne i druge argumente i da na objektivni način prikaže prednosti i nedostatke kohezivne politike. Kako Barka ističe, „sa jedne strane kohezivna politika je:

- stvorila nekoliko karakteristika koje se označavaju kao nova paradigma;
- stvorila trag dobrih rezultata, kako u slučajevima kada se sprovodi kao sastavni deo nacionalnih razvojnih strategija, tako i u slučajevima lokalnih projekata stvorenih uz podršku Evropske komisije;

- stvorila partnerski odnos i nove institucije, kako vertikalno između Evropske komisije, centralnih organa i regionalnih/lokalnih, tako i horizontalno;
- doprinela je dugoročnoj izgradnji kapaciteta institucija;
- stvorila je mrežu između različitih aktera širom Evrope i omogućila konstantnu razmenu iskustva i dobre prakse.

Sa druge strane, nedostaci mogu biti prikazani na sledeći način:

- nedostatak strateškog planiranja i razvoja politike zasnovane na potrebama određene teritorije;
- nedostatak fokusa na određene prioritete i nemogućnost odvajanja efikasnosti od socijalne inkluzije;
- metodološki i operativni problemi koji ograničavaju pravilnu primenu indikatora i ciljeva i samim tim adekvatnu analizu šta funkcioniše, a šta ne u smislu efekata kohezivne politike;
- nedostatak političke i strateške diskusije o rezultatima i buđućnosti kohezivne politike“.⁴¹

⁴¹ *Fabrizio Barca, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, April 2009, str. 110.*

Kako objasniti ovako različite stavove? Da bismo mogli da zauzmemo jedan ili drugi stav, moramo prvo da utvrdimo šta je to promenjeno u određenom regionu u odnosu na prvobitno početno stanje. Da bismo izveli objektivni zaključak, moramo da izvršimo objektivnu procenu postignutog u odnosu na postavljene ciljeve, rezultate i njihovu održivost, aktivnosti i način korišćenja sredstava. Da bismo izvršili objektivnu procenu i utvrdili efikasnost i efektivnost jednog programa ili projekta, možemo i moramo da primenimo različite metode na osnovu kojih ćemo sagledati sve relevantne faktore za utvrđivanje efekata jednog programa ili projekta na određenoj teritoriji i za određeni vremenski period. Na osnovu navedenog, lako je izvesti zaključak da **evaluacija i način na koji se sprovodi predstavljaju osnovu za iznošenje zaključaka o efektima kohezivne politike.**

Zaključci o efektima kohezivne politike mogu se izvući iz evaluacije specifičnih programa i projekata. Predmet ovakve vrste istraživanja su različitog opsega i kreću se od drugačije vrste treninga, prekogranične saradnje, pa do velikih infrastrukturnih projekata. Trebalo bi i istaći da kvalitet evaluacije zavisi od slučaja do slučaja. Sa druge strane, sve je veći broj stručnjaka koji pokušavaju da utvrde efekte kohezivne politike, pri tome koristeći standardne metode empirijskog istraživanja. Na kraju, pri proceni efekata kohezivne politike, koju, pre svega, sprovodi Evropska komisija, koriste se i makroekonomski modeli.

Ocena efekata, kao i ostatak procesa evaluacije, nadležnost je država članica. Nedavno sprovedena sveobuhvatna analiza Generalnog direktorata za regionalnu

politiku, svih studija pojedinačnih država članica u vezi sa ocenom programa za period od 2000. do 2006. godine, pokazuje veoma nezapažene rezultate država članica u oblasti evaluacije, kao i da su njihove aktivnosti usmerene na proces evaluacije i kvantitativne podatke.⁴²

⁴² *Ex-post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006.*

Sada jasno mogu reći da je **jedan od razloga ovako različitih stavova u vezi sa efektima kohezione politike na ekonomski rast upotreba različitih metoda u proceni tih efekata.** Ovome treba i dodati i nedostatke koji prate svaki od ovih metoda. „Prvo, nepostojanje dovoljno dugih i detaljnih regionalnih vremenskih serija za mnoge varijable ograničava mogućnosti korišćenja tehnika vremenskih serija, i drugo, vremenski period u kom su Fondovi funkcionisali u sadašnjem obliku relativno je kratak. Ovo predstavlja poseban problem pri identifikovanju mogućih dugoročnih efekata na strani ponude, koji su nastali kao rezultat korišćenja Fondova zbog, između ostalog, poboljšanog ljudskog kapitala i bolje infrastrukture. Takvi efekti su, međutim, nezamenljivi da bi Fondovi imali uticaj na dugoročni rast u regionima korisnicima. Nasuprot kratkoročnim efektima Fondova na strani tražnje, efekti na strani ponude se mogu identifikovati samo sa značajnim vremenskim razmakom”.⁴³

⁴³ *Reiner Martin, The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU, 2003, str. 11.*

Međutim, kod loše planiranih i loše realizovanih programa, odnosno projekata, ne postoji nijedna analiza, odnosno evaluacija koja će, ukoliko se pravilno primenjuje, prikazati pozitivne efekte takvog programa ili projekta, bez obzira na njegovu vrednost ili sektor na koji se odnose. S tim u vezi, pored uzroka koji proizlaze iz upotrebe različitih metoda, **naročito treba ukazati na različitu prirodu programa i projekata finansiranih iz strukturnih fondova i Kohezionog fonda, a koji nisu uvek adekvatni i usklađeni sa specifičnim potrebama i problemima određenog regiona.** Tako, recimo, negiranje potrebe ulaganja u ljudske resurse u programima namenjenim južnoj Italiji doprineli su stagnaciji razvoja ovog dela Italije. Fokus grčkih programa na infrastrukturu jedan je od razloga zašto su manje razvijani ostali faktori relevantni za ekonomski razvoj. Slično stanovište zastupaju Rodrigez-Poze i Fratezi (2003), koji ističu da u mnogim slučajevima regionalni programi nisu uspeli da ostvare dugoročni rast i da su jedino zadovoljili kratkoročne potrebe, kao što je slučaj sa velikim infrastrukturnim projektima u oblasti transporta, od kojih su više koristi imali bogati regioni nego siromašni.

Drugi razlog za neusklađenost između uticaja projekata na ekonomski rast i stvaran ekonomski rast može se naći i u **slabostima sprovođenja programa, odnosno projekata.** Tokom svih programskih perioda mnoge države nisu uspele da apsorbuju sva namenjena sredstva. Tako npr. tokom realizacije programa obuhvaćenih Ciljem 1 tokom programskog perioda 1994–1999. godine, dok su Španija, Portugal, Irska i

Nemačka imali realizaciju sredstava strukturnih fondova od skoro 90%, Italija, Francuska i Velika Britanija su bile na nivou od 67%. Infrastrukturni projekti su bili sprovedeni 90% u Portugalu i Irskoj, ali samo 66% u južnoj Italiji i 33% u Grčkoj. Trebalo bi napomenuti da je realizacija programa/projekata u okviru regiona obuhvaćenih Ciljem 2 imala još više poteškoća. Nedostaci u sprovođenju programa/projekata nisu samo povezani sa nedovoljnim institucionalnim i menadžerskim kapacitetima, već i sa poteškoćama i nedostatkom odgovarajuće projektne dokumentacije neophodne za realizaciju projekata koje finansira Evropska unija.

U skladu sa principima projektnog upravljanja efekti jednog programa, odnosno projekta, utvrđuju se na osnovu objektivno postavljenih indikatora. **Kvalitet indikatora** i nedostatak zakonodavnog okvira koji bi uspostavio osnovne indikatore zajedničke za sve države članice, neki su od **razloga zašto su podaci o efektima kohezione politike različiti.** Navedeno istraživanje DG Regio, kao i drugi izvori podataka, omogućili su DG Regio da utvrdi da je u programskom periodu 2000–2006. godine izgrađeno 44.000 kilometara novih ili rekonstruisanih puteva, 11.700 kilometara nove ili rekonstruisane železničke mreže i 17.200 kilometara mreže za vodosnabdevanje. Međutim, u smislu smanjenog vremena usled unapređenja saobraćajne infrastrukture, podaci su dostupni samo za neke od država i to u merama koje nisu međusobno uporedive.⁴⁴

⁴⁴ *Na primer, Španija je uštedela oko 1.2 miliona sati putovanja.*

Verovatno se istina o efektivnosti kohezione politike nalazi između ova dva dijagonalno suprotna stava.

Efekte regionalne politike Evropske unije je, po prirodi stvari, teško evaluirati iz prostog razloga što je **regionalnu politiku veoma teško izolovati od drugih izvora privrednog rasta** i odrediti koji nivo razvoja bi privreda dostigla da nije bilo intervencije kroz instrumente regionalne politike.

Postoji niz faktora koji određuju konkurentnost regiona i samim tim njihov potencijal za ekonomski razvoj i stvaranje novih radnih mesta. Stabilna makroekonomska politika, kombinovana sa sprovođenjem strukturnih politika, osnova je poboljšanja konkurentnosti. Drugi veoma bitan faktor je efikasnost i efektivnost državne uprave na svim nivoima. Na primer, visok nivo korupcije, neefikasan pravosudni sistem i visoka stopa sive ekonomije (inače, sve ovo su simptomi slabe državne uprave), direktno utiču na opštu konkurentnost jedne države, odnosno regiona. Aktivnosti javnog sektora mogu takođe uticati na produktivnost i rast, menjajući nivo produktivnosti samog javnog sektora i delujući kao okidač za povećanje produktivnosti privatnog sektora. S druge strane, privredni rast i zaposlenost su uslovljeni razvojem ljudskih resursa u formi novih veština, znanja i inovacija, i razvojem infrastrukture, saobraćajne, telekomunikacijske i dr. Kohezioni politika doprinosi razvoju svih ovih faktora.

Poslednjih godina, različit i promenljiv razvoj razvijenih država i država u razvoju, kao i napredak u ekonomskoj teoriji i empirijskim istraživanjima, doprineli su da stručnjaci i političari postanu dosta oprezniji kako po pitanju objašnjenja rasta, razlika u stepenu

⁴⁵ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, April 2009, str. 11..

razvijenosti, kao i u vezi sa tim šta to vlade mogu i šta bi trebalo da urade kako bi stimulisale razvoj. Međutim, „postoji snažan konsenzus prema jednoj stvari, a to je da je aglomeracija jedan od osnovnih pokretača ekonomskog rasta i razvoja“.⁴⁵

Dobro je poznato da gužva u saobraćaju, rast cena, zagađenost i drugi negativni efekti koji utiču na zdravlje, životnu sredinu i kvalitet života, porast troškova infrastrukture, socijalne tenzije i visoka stopa kriminala mogu biti posledice aglomeracije i mogu anulirati ili usporiti ekonomski rast i razvoj. Specijalizacija može da utiče na ranjivost aglomeracije na spoljne događaje globalne ekonomije, upravo kao što demonstrira trenutna finansijska kriza. Istovremeno, mogućnosti za ekonomski rast i razvoj su veće gde je manja koncentracija ekonomskih aktivnosti, što pokazuju mnoge ruralne oblasti koje imaju visoku stopu razvijenosti. U periodu od 1995. do 2005. godine u gotovo polovini od 78 metropolskih regiona u OECD državama imala je rast niži od nacionalnog proseka, uključujući i Brisel, Kopenhagen i Oslo.

Međutim, aglomeracija je samo jedan od motora ekonomskog rasta i razvoja. Da bi se jedan region ekonomski razvijao, neophodno je i postojanje mreže preduslova u vidu razvijene mreže saobraćajnica, informacionih tehnologija, visoko obrazovane radne snage i sl. U Evropi, gde je prostor za razvoj velikih aglomeracija ograničen i policentrizam izražen, ekonomski razvoj može biti ostvaren

⁴⁶ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, April 2009, str. 18.

„povezivanjem između glavnih aglomeracija i njihovog okruženja“ i „čvrstim umrežavanjem velikih i srednjih gradova“.⁴⁶ Šta pokreće ovaj motor? Mere kohezije politike.

3.3 Opšta slika o efektima kohezije politike

Cilj kohezije politike je podrška ključnim oblastima kao što su infrastruktura (uglavnom saobraćaj i životna sredina), produktivne investicije (podrška malim i srednjim preduzećima, istraživanju i tehnološkom razvoju i inovacijama) i ulaganje u ljudske resurse. Tokom perioda od 2000. do 2006. godine, podrška je bila usmerena

⁴⁷ Tokom perioda od 1994. do 1999. godine, kroz ERDF i Kohezioni fond, utrošeno je 109.6 milijardi evra, odnosno 18.3 milijarde evra godišnje.

na ove tri ključne oblasti u okviru Ciljeva 1 i 2 i ukupno je utrošeno 143.6 milijardi evra, odnosno 20.5 milijardi evra godišnje.⁴⁷ Dok je u regionima u okviru Cilja 1 fokus bio na osnovnim potrebama razvoja infrastrukture (naročito razvoj saobraćajne infrastrukture) i ljudskih resursa, u regi-

onima u okviru Cilja 2, investicije su bile usmerene više na razvoj malih i srednjih preduzeća i istraživanje i tehnološki razvoj. Cilj 3 je u potpunosti bio usmeren na razvoj ljudskih resursa.

Prema istraživanju Evropske komisije za budžetski period od 2000. do 2006. godine, na svaki evro utrošen kroz zajedničku kohezionu politiku u regionima koji koriste sredstva u okviru Cilja 1 (konvergencija), dodatno se izdvaja u proseku još 0,9 evra investicija iz drugih izvora. Takođe, u regionima koji koriste sredstva u okviru Cilja 2 (konkurentnost regiona i zapošljavanje) na svaki evro investiran kroz kohezionu politiku Evropske unije izdavaja se u proseku još dodatna 3 evra investicija.

Značaj ovih sredstava za države članice ogleda se u njihovom doprinosu javnim investicijama, naročito u četiri države članice. „U periodu između 2000. i 2006. godine, transferi sredstava iz fondova Evropske unije, u proseku, iznosili su oko 60% od ukupnih javnih kapitalnih izdataka u Portugalu, 48% u Grčkoj i 24% u Španiji. Tokom ovog perioda, transferi Italiji, Nemačkoj i Irskoj su procenjeni na oko 9% ukupnih javnih investicija. Tokom dva finansijska perioda od 1994. do 1999. i od 2000. do 2006. godine, transfer fondova smanjio se u odnosu na ukupne javne investicije u većini država od 15 članica, naročito u Irskoj i Grčkoj, ali se povećao u Portugalu, Nemačkoj, Finskoj, Švedskoj i Austriji“.⁴⁸

⁴⁸ DG Regio, *Fourth Report on Economic and Social Cohesion, 2007 (izvor podataka o efektima kohezije politike u poglavlju 3).*

Širom Evrope ova sredstva skoro sigurno su povećala javne investicije relativno u odnosu na BDP, naročito u kohezionim državama, s obzirom da princip kofinansiranja podrazumeva da su nacionalna sredstva ostala najmanje na istom nivou, kao što bi inače bila. Javne investicije su tokom perioda od 2000. do 2005. godine činile 3.5% BDP-a, oko 25% više nego što bi bilo bez transfera ovih sredstava. Nepostojanje podrške kroz fondove Evropske unije za posledicu bi imalo smanjenje potrošnje namenjene razvoju osnovne infrastrukture neophodne za razvoj dugoročne konkurentnosti i potencijala za rast ili bi dovelo do povećanja poreza, uz moguća smanjenja potrošnje u podjednako bitnim oblastima kao što su obrazovanje i socijalni programi.

Na osnovu mogućnosti da koriste sredstva iz strukturnih fondova Evropske unije, povećana je i **sposobnost javnog sektora** u tim regionima **za saradnju sa ostalim međunarodnim finansijskim institucijama i bankarskim sektorom**, što je sa sobom povuklo otvaranje dodatnih izvora investicija. Tokom programskog perioda od 2000. do 2006. godine, u proseku 71% pozajmljenih sredstava bilo je usmereno na regionalni razvoj. U ovom periodu pozajmljeno je 184 milijardi evra, od čega 74% u obliku direktnih zajmova. Od ovog iznosa polovina je bila namenjena regionima koji su obuhvaćeni Ciljem 1. Značaj zajmova EIB-a ogleda se i u omogućavanju povezivanja fondova Evropske unije i komercijalnih banaka, kao i obezbeđivanju ekspertize. Pored toga, ova

sredstva mogu biti iskorišćena kao nacionalno kofinansiranje projekata koji se financiraju iz fondova Evropske unije. Isto tako, zajmovi EIB-a pružili su podršku regionima obuhvaćenim Ciljem 2, koncentrišući se na infrastrukturne projekte, naročito u manje razvijenim regionima. Pored toga, sredstva EIB mogu se iskoristiti i za ocenu velikih projekata. U periodu od 2000. do 2006. godine, na zahtev Evropske komisije, EIB je ocenila više od 200 projekata. Pored toga, korišćenje strukturnih fondova i Kohezionog fonda stvorilo je uslove za **uspostavljanje dugoročnih partnerskih odnosa između privatnog i javnog sektora**, u formi javno – privatnog partnerstva, koji predstavlja dugoročan izvor finansiranja ostalih razvojnih projekata u regionima.

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

Treba napomenuti da **podrška nerazvijenim regionima dovodi i do preliivanja pomoći u razvijene regione**. Tako, pomoć nerazvijenim regionima u otklanjanju strukturnih nedostataka, kao što su nedovoljna razvijenost, nezaposlenost, zastarele tehnologije i struktura proizvodnje, prenaseljenost i zagađenje, preliiva se i na razvijene regione, pre svega zbog sprečavanja neželjene migracije radne snage, povećanja uvoza proizvoda iz razvijenijih regiona, bolje saobraćajne povezanosti razvijenih regiona i sl.

Analize pokazuju da instrumenti regionalne politike Evropske unije imaju značajan uticaj i **pozitivne efekte na Lisabonsku i Geteboršku strategiju**. Pre svega, komplementarnost između navedenih strategija i strukturnih fondova i Kohezionog fonda ogleda se u poklapanju određene grupe prioriteta, kao što su: razvoj ljudskih resursa, saobraćaj, zaštita životne sredine, istraživanje i inovacije, preduzetništvo, socijalna inkluzija.

Ova srodnost može se prikazati i kroz alokaciju sredstava strukturnih fondova. S tim u vezi, odobravanje sredstava strukturnih fondova samo na ciljeve od interesa za Lisabonsku strategiju iznosi oko 50%. Međutim, postoji jasna razlika između alokacije sredstava

pojednim državama i regionima. Ova veza znatno je viša u razvijenijim regionima i iznosi između 67% i 85%, dok u manje razvijenim regionima iznosi između 18% i 33%.

Nedostaci koji su omeli veći doprinos strukturnih fondova Lisabonskoj i Geteborškoj strategiji ogledaju se u neefikasnosti organa nadležnih za sprovođenje regionalne politike Evropske unije, nedovoljna nacionalna sredstva i nedovoljno precizna nacionalna politika, naročito u oblasti održivog razvoja.

Na osnovu indikatora relevantnih za merenje ostvarenosti prioriteta Lisabonske agende na nivou regiona, oni sa naročito dobrim rezultatima su danski regioni, većina švedskih regiona, južni region u Finskoj, regioni na jugoistoku Velike Britanije, severna Holandija i Bajern u Nemačkoj. Svi ovi regioni rangirani su na vrhu lista sa uspešno ostvarenih pet od šest indikatora. Regioni sa najmanje uspeha su oni u Rumuniji, Poljskoj i Slovačkoj, koje karakteriše niska produktivnost, niska stopa zaposlenosti i nizak nivo ulaganja u istraživanja i razvoj. Regioni novih država članica, Kipra, Estonije, Litvanije, Slovenije i Češke, karakteriše prosečan indeks uspešnosti ostvarenja lisabonskih ciljeva.

Treba napomenuti da kohezionna politika nije jedini instrument koji može samostalno ispuniti ciljeve Lisabonske i Geteborške strategije. Neophodno je obezbediti komplementarnost i koordinaciju sa merama u okviru strategija na nacionalnom, federalnom, regionalnom i lokalnom nivou (u zavisnosti od države do države), kako bi se obezbedio brži ekonomski razvoj, nova radna mesta i održivi razvoj.

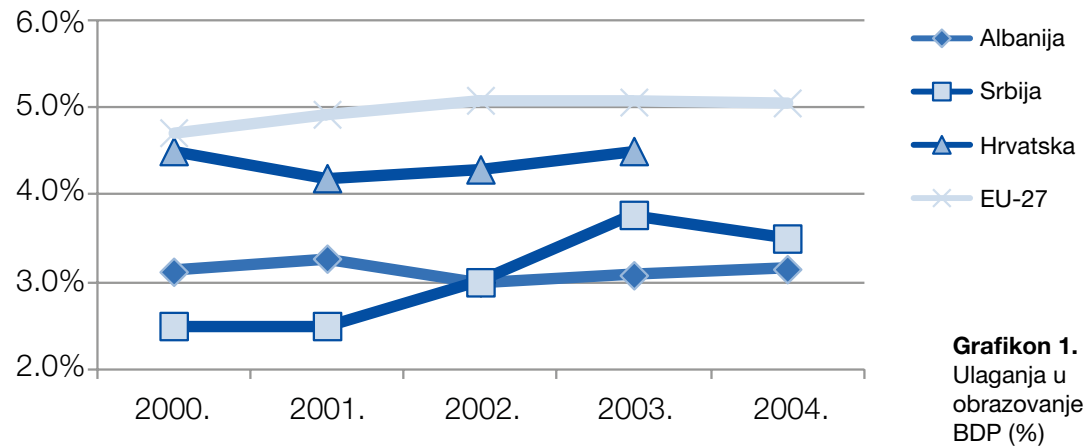
3.4 Kohezionna politika u službi znanja, zapošljavanja i preduzetništva

Mnogobrojna istraživanja nedvosmisleno ukazuju na to da čak i umereno uvećanje kvantuma znanja u društvu može znatno povećati ostvareni BDP. Takođe, što je veće ulaganje u naučno-istraživački rad, po pravilu je izraženiji opšti ekonomski razvoj datog društva. Toga je Evropska unija odavno svesna, pa je jasno zašto je kao centralni razvojni ekonomski pravac izabrala stvaranje društva znanja.

Obrazovanje i zapošljavanje

„Istraživanja pokazuju da ulaganje u ljudske resurse konstantno doprinosi ekonomskom razvoju. Isto tako, ulaganja u ljudske resurse, pre svega u obrazovanje, ima i efekte kako za pojedince, tako i za društvo u celini. Analize pokazuju da ulaganje u ljudske resurse povećava kapacitet pojedinaca za inovacijama, kao i za usvajanjem novih tehnologija i samim tim međusobnog prožimanja ovih kapaciteta širom država i regiona.“⁴⁹

⁴⁹ Martin R., *The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU, 2003, str 10.*

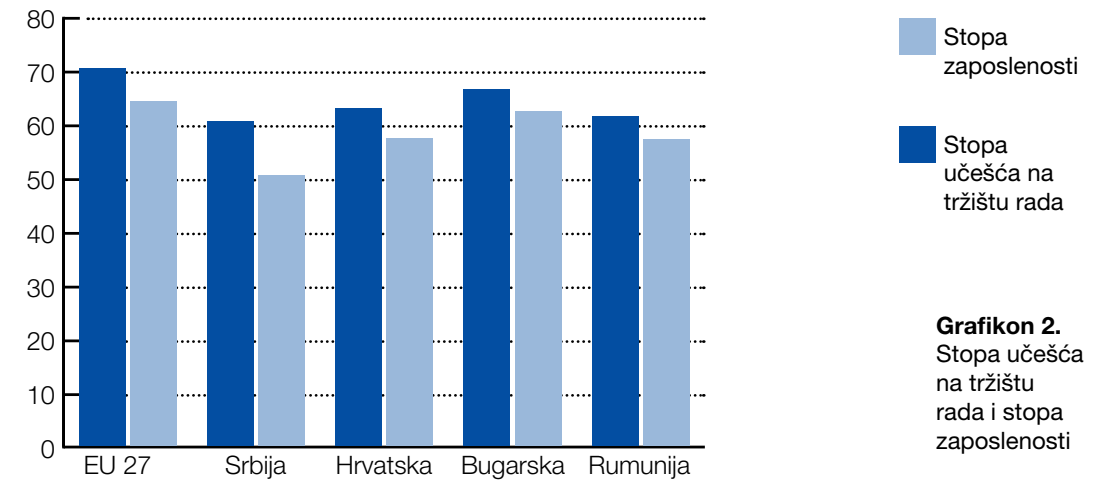


Posledično, dodatne investicije koje favorizuju konsolidovanje sistema regionalnih inovacija i naročito ekonomskog, socijalnog i institucionalnog okruženja u kom preduzeća i pojedinci rade, ima potencijalno važan efekat na **jačanje konkurentnosti regiona**. Tokom programskog perioda od 2000. do 2006. godine, regionalna politika Evropske unije je namenila, kroz Evropski socijalni fond, 69 milijardi evra, ili oko 30% sredstava strukturnih fondova, za razvoj ljudskih resursa i mogućnosti za zapošljavanje. Međutim, doprinos kohezivne politike javnim ulaganjima u državama članicama se razlikuje od države do države, od 2% u Danskoj do 15% u Italiji.

Najveći doprinos kohezivne politike zaposlenosti i socijalnom blagostanju je **podrška pojedincima**. Na osnovu procena, jedna dodatna godina obrazovanja ili adekvatan trening program povećavaju produktivnost za 5% odmah, odnosno za dodatnih 5% u dugoročnom periodu. Isto tako, utvrđena je veza između visine plata i treninga, tako što jedna godina dodatne obuke može da poveća platu i do 5%. Podrška modernizaciji i razvoju službi za zapošljavanje bila je usmerena na unapređenje njihovih kapaciteta da pružaju pomoć pojedincima i primenjuju nove metode i programe, kao i da predviđaju buduće trendove i potrebe tržišta rada.

Pored programa sprovedenih u okviru Cilja 1, programi u okviru Cilja 2 imali su izuzetan značaj za **stvaranje novih radnih mesta**. Za šest država u kojima je sprovedena procena, koje obuhvataju oko 54% sredstava alociranih kroz Cilj 2, procenjuje se da je formirano više od 450.000 novih radnih mesta.

Pored toga, izvršena je procena **održivosti radnih mesta** koja su formirana, kao i njihov efekat na regionalna tržišta rada. U zapadnom Velsu (West Wales and Valleys), regionu koji potpada pod Cilj 1, gotovo svih 40.000 novih radnih mesta je sačuvano, dok su posao u gotovo polovini slučajeva našla nezaposlena lica, tako da se može



govoriti o 20.000 lica koja nisu više na listi nezaposlenih. Prema procenama, u Francuskoj u periodu do 2006. godine, oko 200.000 radnih mesta je otvoreno, od čega je održivost bila na nivou od 75%. Od ovog broja, 44% radnih mesta je proizvod podrške sektoru malih i srednjih preduzeća, 5% rezultat podrške velikim preduzećima, u oba slučaja radi se o ulaganju u istraživanja, tehnološki razvoj i turizam. Međutim, žene su bile zaposlene samo na 32% radnih mesta.

Veza između strukturnih fondova i stvaranja radnih mesta kroz Cilj 3 nije tako jednostavno utvrditi. Iako je lako utvrditi formu, iznos i korisnike sredstava, efekti na zapošljavanje ostaju nedovoljno precizni. Na primer, u Austriji gotovo 143.000 osoba je primilo neku vrstu individualne podrške koja je polovini omogućila da pronađu posao. Pored toga, specijalne mere namenjene rodnoj ravnopravnosti, omogućile su pomoć za 56.000 žena, od čega je 68% našlo posao. U Španiji, trening je obezbeđen za gotovo 2.5 miliona ljudi. Sa druge strane, mere usmerene na ranjive kategorije lica, kao što su siromašni i osobe sa invaliditetom, bile su manje efikasne i njihovom primenom je uspešnost stvaranja novih radnih mesta bila između 10 i 20%.

Analiza sprovođenja aktivnih mera zapošljavanja pokazala je da su trening programi najaktivniji kada su kombinovani sa ulaganjima privatnog sektora ili drugim oblicima podrške, kao što je mentoring (40–50% viša efikasnost). U Italiji, oni koji su uspešno završili trening programe imali su 26–31% više šanse da se zaposle u narednih 12 meseci. U Engleskoj, prosečna stopa zaposlenosti bila je za 14% viša šest meseci nakon završetka navedene kombinacije programa nego 12 meseci pre toga.

Pored toga, regionalna politika Evropske unije imala je izuzetnu ulogu u **promociji rodne ravnopravnosti** u sklopu posebnih projekata ili kroz podršku rodnoj ravnopravnosti kao međusektorskom prioritetu u okviru svih projekata. Međutim, i pored

određenih rezultata, procenat zaposlenosti žena znatno je niži od zaposlenosti muškaraca, a razlike u napredovanju tokom karijere nisu otklonjene.

Regionalna politika Evropske unije pružila je podršku **razvoju veza između privrede i obrazovanja**. U mnogim državama članicama, podrška kroz sredstva Evropske unije je obezbedila reformu obrazovanja i sistema obuke (kao što je usklađivanje programa obrazovanja sa potrebama tržišta rada i obrazovanje nastavnika) i doprinela razvoju koncepta doživotnog učenja. U Portugalu su kofinansirani treninzi i obrazovanje odraslih. Gotovo 10.000 osoba, pre svega nezaposlenih, starosti između 25 i 44 godine, od čega 75% su žene, prošlo je različitu vrstu obuke i treninga. Nakon završetka programa njihove diplome su formalno priznate, a 25% njih je istaklo da bi bilo gotovo nemoguće pronaći posao bez ovakve vrste programa. Pored toga, njih 29% nastavilo je sa daljim obrazovanjem, a 12% je istaklo da će obrazovanje nastaviti u narednih nekoliko godina.

Pored mera u oblasti obrazovanja, izveštaji evaluacionih studija ukazuju i na broj osoba koje su prošle kroz **različite vrste obuke** koje su finansirane iz strukturnih fondova. „Sedam miliona osoba u okviru regiona obuhvaćenih Ciljem 1 prošlo je različite vrste usavršavanja. Međutim, ne postoje podaci u kojoj meri su specifični treninzi unapredili kvalifikacione profile u odnosu na potrebe tržišta rada i koliko su omogućili integraciju nezaposlenih na to tržište. Isto tako, španski evaluacioni izveštaj ukazuje na potrebu boljeg monitoringa programa obuke kako bi se ovi programi unapredili (CEET, 2005). Nasuprot ovim podacima, evaluacioni izveštaj Cilja 1 istočnonemačkog regiona ističe da je oko 950.000 osoba, uglavnom mladih i osoba sa invaliditetom, prošlo različitu vrstu obuke, kao i da su ova usavršavanja značajno doprinela zapošljavanju onih koji su sudelovali u ovoj vrsti treninga (Stumm i Robert, 2003). U Irskoj 150.000 osoba je bilo uključeno u program obuke, ali efekti na tržište rada nisu utvrđeni (Fitzpatrick, 2003). Evaluacioni izveštaji italijanskih regiona obuhvaćenih Ciljem 1 ističu da, i pored toga što je oko 380.000 osoba bilo uključeno u programe formalnog obrazovanja, kao i

⁵⁰ *Europainstitut iz Beča, EU Regional Policy: Experiences and Future Concerns, 2004, str. 25.*

programe obuke za nezaposlene, mere koje su sprovedene nisu imale veliki efekat na zapošavanje usled nepostojanja jasne strategije zapošljavanja i nedovoljne saradnje za privatnim sektorom (Ismeri Europa)⁵⁰.

Ovi podaci ukazuju na to da su strukturni fondovi u značajnoj meri doprineli razvoju obrazovanja, programa obuke i zapošljavanja. Međutim, **ono što možemo prigovoriti merama kohezivne politike** jeste da sve mere, planirane i sprovedene u okviru programa i projekata, nisu u potpunosti bile koncentrisane na tražnju i na potrebe tržišta rada, iako su bile orijentisane u pravcu stvaranja većeg broja radnih mesta i pomoći nezaposlenima da se integrišu u tržište rada. Uravnoteženje tržišta radne snage zahteva politiku orijentisanu kako na ponudu radne snage, sa ciljem da podrži prilagođava-

vanje ljudskih resursa strukturnim promenama, tako i na tražnju za radnom snagom, sa ciljem kreiranja povoljnijih uslova za nove investicije. Pored toga, ne može da prođe nezapaženo činjenica da u pojedinim slučajevima rezultati projekata *nisu u potpunosti bili usklađeni sa principom rodne ravnopravnosti*, kao i da projekti usmereni *na ranjive grupe*, kao što su osobe sa invaliditetom, *nisu uspeali da obezbede odgovarajući stepen održivosti*. Pored toga, *dosta prostora je ostalo za unapređenje zdravlja i bezbednosti radnika*.

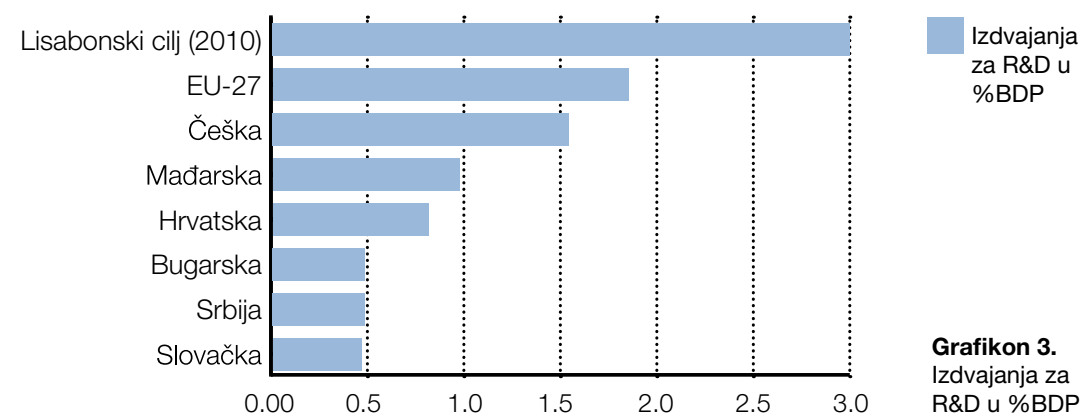
Nauka i tehnološki razvoj

Brz napredak nauke i tehnologije i izazovi globalizacije čine sticanje znanja, njegovu produktivnu primenu, neprekidno obnavljanje i povećanje, temeljnim izazovom konkurentne privrede i društava. Naučno-istraživački rad i delotvornost prenošenja njegovih rezultata u dobra, usluge i procese jedna je od temeljnih poluga u stvaranju konkurentne privrede i društva znanja. Istovremeno, informaciono-komunikaciona tehnologija se pokazuje temeljnom infrastrukturom konkurentnog društva zasnovanog na znanju.

Izveštaji pokazuju i da je veoma teško podstaci inovativne aktivnosti u regionima obuhvaćenim Ciljem 1. „U južnoj Italiji, univerziteti su bili korisnici podrške u oblasti istraživanja i inovacija, ali nisu imali uspeha u razvoju inovacija u sektoru malih i srednjih preduzeća (Ismeri Europa, 2002). Isti scenario je zadesio i španske regione obuhvaćene Ciljem 1, koji su usled slabih rezultata morali da smanje nivo sredstava namenjenih istraživanju i inovacijama (CEET, 2003)⁵¹.

⁵¹ *Europainstitut iz Beča, EU Regional Policy: Experiences and Future Concerns, 2004, str. 25.*

Tokom perioda od 2000. do 2006. godine, podrška strukturnih fondova regionima obuhvaćenim Ciljem 1, namenjenih istraživanju i tehnološkom razvoju, iznosila je od 5% (Španija) do 18% (Litvanija) od ukupnih ulaganja u okviru ovog cilja. Sa druge



Grafikon 3.
Izdavanja za R&D u %BDP

strane, ulaganja iz nacionalnih sredstava i privatnog sektora bila su još značajnija. Na regionalnom nivou, ulaganja u istraživanje i tehnološki razvoj bila su na nivou od 5% u regionima na jugu, najsiromašnijim i najudaljenijim regionima, odnosno 15% u regionima na severu.

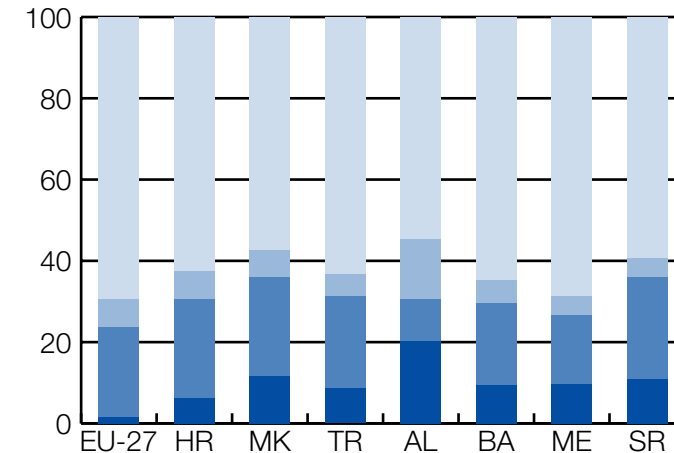
Većina programa bila je usmerena na razvoj infrastrukture, dok su u manjoj meri finansirani projekti koji ulažu u inovativne mere, a one unapređuju odnose između privatnog sektora i istraživačkih institucija. Iz tog razloga izveštaji o realizaciji ovakvih projekata ukazuju na opasnost da ulaganja u istraživanja, tehnološki razvoj i inovacije, budu isključeni iz regionalne realnosti i da naučni i tehnološki parkovi ili inkubatori budu izgrađeni bez neophodnih usluga koje bi povezale privredu i istraživanja.

U svakom slučaju, većina izveštaja ukazuje da su **strukturni fondovi značajno doprinedli razvoju inovativnih kapaciteta regiona**. U Kataloniji, program u okviru Cilja 2 obuhvatio je oko 6.000 istraživača u regionu (21%), čime je doprineo ulaganju privatnog sektora u oblast informacionih tehnologija u iznosu od 1.4 milijardi evra. Samo jedan projekat u italijanskom regionu Basilikata, obuhvatio je kombinaciju treninga i razvoja informacionih tehnologija u domaćinstvima, kako bi unapredio kvalitet života pojedinaca. Ovaj projekat je omogućio da do 2006. godine 36% domaćinstava poseduje Internet konekciju, u poređenju sa 1999. godinom, kada ih je bilo 4% (prosek regiona obuhvaćenih Ciljem 1 iznosi 29%).

Danas se u svetu potvrđuje sve veći značaj sinergetskog efekta nauke i prakse na bazi činjenice, da ne samo male firme već i celokupno preduzetništvo, ukoliko želi da ostvari šansu za uspeh, mora da inkorporira znanja i iskustva ne samo velikih kompanija, već i visokoškolskih institucija i naučnih instituta, i obrnuto. Imajući u vidu navedeno, kao glavna zamerka programima realizovanim u ovoj oblasti možemo istaći *nedovoljnu povezanost između obrazovnog sistema, naučno-istraživačkog sistema i sektora malih i srednjih preduzeća, nedovoljan kapacitet u upravljanju kompleksnim projektima, kao i nedovoljnu podršku državne administracije realizaciji ovakve vrste projekata*.

Preduzetništvo

Mala i srednja preduzeća su stub ekonomije. Međutim, često mala i srednja preduzeća, naročito pri osnivanju, imaju problema u pristupu kapitalu, znanju i razmeni iskustava. Upravo je cilj regionalne politike Evropske unije da otkloni ove probleme kroz **kombinaciju direktnih investicija i usluga koje podržavaju biznis, trening, mentoring i stvaranja klastera**. U periodu od 2000. do 2006. godine veliki broj malih i srednjih preduzeća koristio je pomoć fondova Evropske unije. Samo španski program podrške malim i srednjim preduzećima omogućio je finansijsku podršku,



Grafikon 4.
Prosek BDP u
2006. godini
(u % od
ukupnog broja)

savete i obuku za 227.000 malih i srednjih preduzeća (oko 28% od ukupnog broja). U sedam španskih regiona obuhvaćenih Ciljem 2 ukupno 95.000 malih i srednjih preduzeća je dobilo pomoć fondova Evropske unije, pre svega u cilju ekspanzije na međunarodna tržišta. Evaluacijom Štajermark programa u Austriji utvrđeno je da su 75% projekata u vezi sa razvojem biznisa sprovela mala i srednja preduzeća, što je bilo znatno više nego što je očekivano. U Velikoj Britaniji, oko 250.000 malih i srednjih preduzeća je bilo podržano različitim merama u regionima obuhvaćenim Ciljevima 1 i 2, od čega je 16.000 dobilo direktnu pomoć. Napori da se pomogne početna faza (*start up*) preduzeća koja osnivaju lica sa invaliditetom imaju različite rezultate. Projekti u istočnoj Škotskoj, region obuhvaćen Ciljem 2, imali su određene uspehe, dok su u Irskoj utrošena sredstva za ove namene do 2004. godine, za period od 2000. do 2006. godine iznosila samo 36% od ukupno namenjenih sredstava.

Na osnovu navedenog, možemo zaključiti da su mere kohezivne politike doprinele razvoju promovisanja preduzetničke kulture i svesti, organizovanju obuke iz različitih oblasti koje su važne za vođenje sopstvenog biznisa, stimulisanoj partnerstva preduzetnika osnivanjem klastera i inkubacionih centara i privlačenjem povoljnih izvora finansiranja za osnivanje i rad malih i srednjih preduzeća.

Iako se eksplicitno ne pominje, realizacija efikasne regionalne politike **dugoročno doprinosi i smanjenju javnih rashoda**. Javna podrška preduzećima da smeste svoje kapacitete u nerazvijenim regionima trebalo bi da u dugom roku doprinese povećanju zaposlenosti i aktiviranju drugih resursa. To snižava javne troškove socijalne zaštite od nezaposlenosti, ali i povećava fiskalne prihode. Na ovaj način se istovremeno potpomaže i otklanja prezaposlenost, odnosno veštačka zaposlenost u državnoj administraciji kao faktor povećanja javnih rashoda, koja se obično koristi kao sredstvo za povećanje zaposlenosti u nerazvijenim regionima.

Međutim, u mnogim slučajevima utvrđeno je da je *direktna pomoć malim i srednjim preduzećima mogla bolje biti planirana i usmerena*. Na osnovu ovih iskustava, u evaluacionim izveštajima se predlaže da se umesto mera koje bi bile preduzete i bez strukturnih fondova, upotrebe tzv. soft mere koje bi izgradile veštine i mrežu malih i srednjih preduzeća, kao i povećale zajmove namenjene malim i srednjim preduzećima. U određenim državama zabeležena je i *nerazvijenost javno – privatnog partnerstva*, naročito u projektima u oblasti nauke i istraživanja (izuzev Austrije, Danske, Finske, Nemačke, Holandije, Švedske i Velike Britanije).

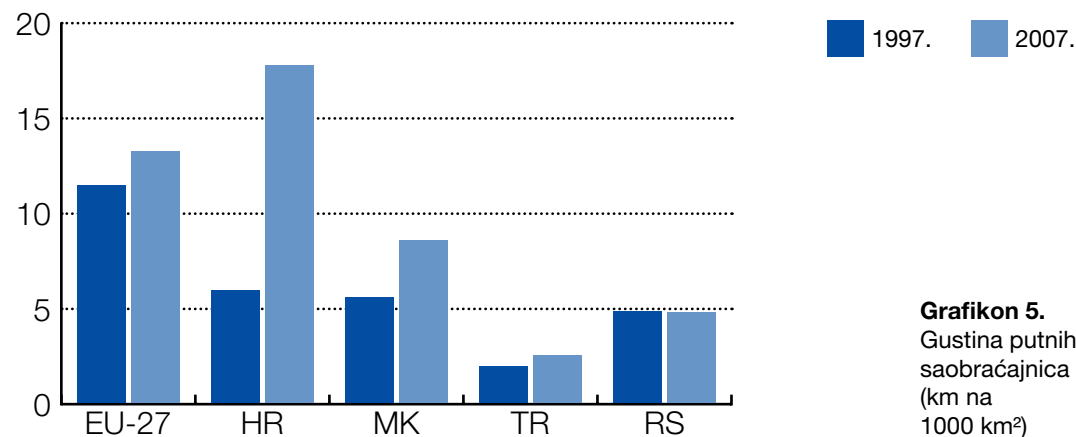
3.5 Unapređenje teritorijalne kohezije kroz razvoj saobraćajne infrastrukture i zaštitu životne sredine

Infrastruktura je jedan od preduslova za privredni rast. Nedovoljna ponuda infrastrukturnih usluga obeshrabruje, odnosno onemogućava investicije, pa time i obara stopu privrednog rasta, čime utiče na nezaposlenost.

Sa druge strane, planiranje i razvoj, poštujući principe zaštite životne sredine, neodvojivi su deo ukupne strategije razvoja, jer razvoj koji Evropska unija želi jeste razvoj koji čuva i unapređuje kvalitet i vrednosti prostora i životne sredine.

Saobraćajna infrastruktura

Efikan saobraćajni sistem je ključni faktor regionalne konkurentnosti i razvoja. Ova oblast je jedna od ključnih sfera kohezivne politike. Tokom perioda od 2000.



Grafikon 5.
Gustina putnih saobraćajnica (km na 1000 km²)

do 2006. godine značajna sredstva su utrošena na putni saobraćaj (47% ukupnih sredstava namenjenih razvoju saobraćaja), odnosno na železnički saobraćaj (31% ukupnih sredstava).

Tokom ovog perioda, naročito velika ulaganja su zabeležena u Španiji i Portugalu. Ovim programima sufinansirano je 1200 km puteva, **čime je uštedeno oko 1.2 miliona sati putovanja na godišnjem nivou**. U ovom periodu izgrađeno je oko 450 km železničkih pruga za brze vozove između Madrida, Saragose i Leride. Španska TGV mreža (mreža brzih vozova) je proširena u ovom periodu, relacijom Lerida–Taragona–Barselona, Kordoba–Malaga, Madrid–Valensija–Levante i Madrid–Valjadolid (sve ukupno oko 850 km).

Kao rezultat ovih investicija, strateška evaluacija transporta, sprovedena 2006. godine, istakla je **izuzetno razvijenu putnu mrežu** u Španiji i Portugalu, koja je porasla za 47.8%, odnosno 200% u periodu od 1995. do 2004. godine. Osim ove dve države, kao i Kipra i Slovenije, sve ostale države imale su gustinu saobraćajnica nižu od evropskog proseka. Investicije u aerodrome takođe su doprinele da se **manje problemi sa pristupom nekim regionima**, naročito onim najudaljenijim.

Evaluacioni izveštaj o ulaganjima u saobraćajnu infrastrukturu u regionima obuhvaćenim Ciljem 1 ukazuju da je izgrađena infrastruktura unapredila povezanost između regiona i drugih nacionalnih centara i snizila vreme putovanja, u proseku, za 20 do 50%. Pored toga, zabeležen je i **značajan efekat na nivo zaposlenosti** usled sprovođenja javnih radova.

Investicije u projekte od interesa za gradski saobraćaj, kao što je izgradnja metroa (npr. metroi u Atini i Solunu) podstiču međuregionalni razvoj i istovremeno na efikasan način doprinose povećanju zaposlenosti (npr. komercijalne aktivnosti u okviru stanica). Ovaj vid saobraćaja garantovano smanjuje vreme putovanja, saobraćajne gužve i zagađenost.

Pored toga, kohezivna politika doprinela je razvoju i drugih formi transporta. Period tokom ranih devedesetih godina su karakterisala mala ulaganja iz nacionalnih sredstava u železničku infrastrukturu, period od 2000. do 2006. godine karakterišu ulaganja od 4 milijarde evra koja su podržana kroz kohezivne fondove.

Međutim, treba istaći i da investicije u oblasti saobraćaja, u zavisnosti od njegovog tipa, imaju dvostruki uticaj na životnu sredinu, i to direktan uticaj na sam infrastrukturni objekat i indirektni uticaj na zagađenost vazduha i buku, nastalih usled povećanja saobraćaja. Zagađenost vazduha naročito je problem u velikim gradskim centrima, kao što su Atina, Dablin ili Lisabon.

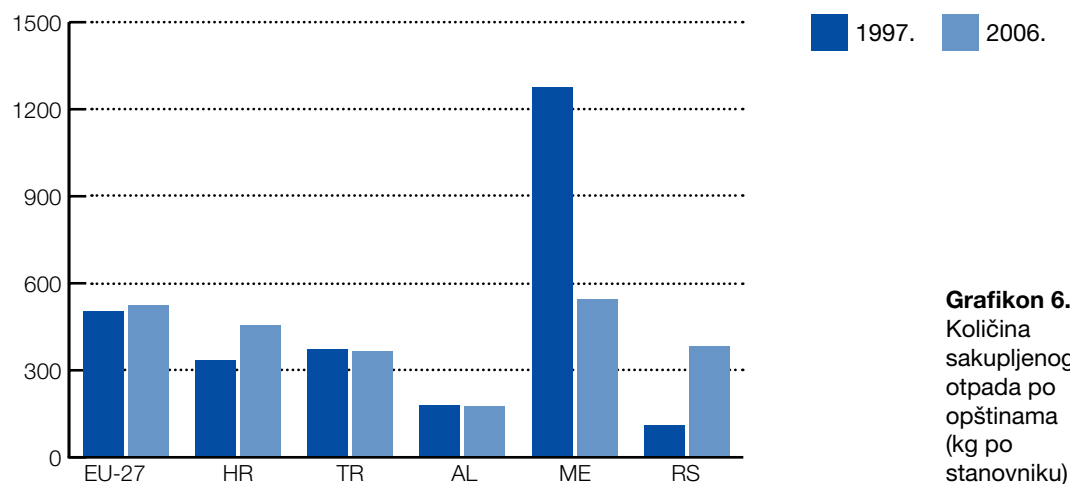
Direktan uticaj investicija u saobraćaj ogleda se i u većoj zaposlenosti, pre svega u sektoru građevinarstva. Pored toga, povećava se potražnja za građevinskim materijalom i upotrebom mašina. Nesumnjivo da su ovi efekti kratkoročnog karaktera i traju tokom izvođenja radova. Dugoročni efekti određene investicije zavise od postojećih ili dodatnih investicija u određeni region, karakteristika radne snage, razvijenosti preduzetništva i sl.

Kao što vidimo, efikasna i sigurna saobraćajna infrastruktura omogućava rast produktivnosti, olakšava i podstiče mobilnost ljudi i robe, te smanjivanjem saobraćajne izolacije, stvara pretpostavke za uravnotežen regionalni razvoj. Direktno doprinos razvoja saobraćajne infrastrukture ne ogleda se samo u smanjenju vremena putovanja, povećanju zaposlenosti, već i u većoj bezbednosti saobraćaja, privlačenju međunarodnih tranzitnih tokova i unapređenju atraktivnosti određene teritorije za privlačenje dodatnih investicija, odnosno turista, kao i razvoju prekogranične trgovine, čime ostvaruje pretpostavke za uravnotežen regionalni razvoj.

Sa druge strane, mora se zabeležiti da se u određenoj meri može prigovoriti *nedovoljnom održavanju određenih deonica*, pre svega u železničkom i drumskom saobraćaju, *neusklađenosti nacionalnih prioriteta sa prioritetima na nivou Unije* (uprkos

⁵² Ecorys, *Strategic evaluation on Transport Investment Priorities under Structural Funds and Cohesion Fund, 2006, str. V.*

preporukama, samo pet velikih država ima razvijenu mrežu brzih železnica), *neiskorišćenosti određenih potencijala*, kao što je Dunav i *neiskorišćenosti potencijalnih izvora finansiranja*, u vidu javno – privatnog partnerstva (samo je nekoliko većih projekata realizovano u ovom obliku).⁵² I pored ovih nedo-



stataka, različite studije potvrđuju pozitivan dugoročni ekonomski efekat investicija u saobraćaj.

Zaštita životne sredine

Između država članica i njihovih regiona postoje velike razlike po pitanju zaštite životne sredine, problema koji ugrožavaju životnu sredinu, i lokalnih kapaciteta kojim bi trebalo odgovoriti na ove probleme. Tako recimo, procenjuje se da je prosečan životni vek građana Evrope kraći za osam meseci samo usled zagađenosti vazduha, a u regionima koje karakteriše visoka zagađenost vazduha (Beneluks, severna Italija i istočna Evropa), ovaj uticaj će se povećati tokom narednih godina.

Analize nacionalnih programa pokazuju da je „veći deo investicija u životnu sredinu (vodosnabdevanje, tretman zagađenih voda i lokalni otpad) zasnovan na obavezama koje proizlaze iz *acquis-a*“⁵³. Kohezioni politika znatno je doprinela zaštiti životne sredine kao osnovnom preduslovu za održivi razvoj i bolji kvalitet života, kao i sprovođenju zakonodavstva u oblasti životne sredine. Tokom perioda od 2000. do 2006. godine, oko 13% sredstava utrošeno je na projekte ulaganja u snabdevanje vodom, zaštitu voda, preradu otpada, održive izvore energije, zaštitu od buke i zagađenosti voduha. **Najviše rezultata postignuto je u oblasti snabdevanja vodom.** U Španiji je tokom ovog perioda oko 2000 km vodovodnih cevi rekonstruisano i oko 600 km novih izgrađeno, čime je pokrivena populacija od oko 2.6 miliona ljudi, što čini 6% španske populacije. Pored toga, izgrađeno je 57 postrojenja za preradu vode i 13 postrojenja za desalinizaciju, opslužujući oko 1.8 miliona ljudi. Rezultati su takođe postignuti u upravljanju otpadom. U italijanskim regionima koji su obuhvaćeni Ciljem 1, fondovi Evropske unije omogućili su regulisanje otpada na teritoriji na kojoj živi oko 6.4 miliona ljudi. U Španiji je, na primer, prema procenama, Kohezioni fond učestvovao sa 15% u finansijskim sredstvima potrebnim za komunalnu higijenu i sa 69% za eroziju i pošumljavanje.

⁵³ *Strategic evaluation on Environment and Risk Prevention under Structural Funds and Cohesion Funds for the Period 2007–2013, 2006, str. 1.*

⁵⁴ *Prema strateškoj evaluaciji zaštite životne sredine i prevencije rizika, GHK Ltd, ECOLAS, IEEP (2006) ulaganja u iznosu od 100 milijardi evra neophodna su kako bi se regulisala pitanja snabdevanja vodom, upravljanja otpadom, obnovljivi izvori energije i upravljanja prirodnim nepogodama. Na godišnjem nivou neophodna ulaganja se kreću između 1% i 2% BDP. Ove potrebe naročito su izražene u Bugarskoj (4.5% BDP) i Rumuniji (4.7% BDP), dok, sa druge strane, znatno su manje u Španiji (0.1% BDP).*

Tokom ovog perioda, kohezioni politika je omogućila **povećana ulaganja u obnovljive izvore energije**. Najveći korisnik ovakve vrste projekata (korišćenje snage vetra, biomasa, solarne energije itd.) bio je Portugal.⁵⁴

Nesumnjivo je da su mere regionalne politike Evropske unije doprinele očuvanju i unapređenju sistema životne sredine, smanjenju zagađenja i pritisaka na životnu sredinu, nesmeta-

nom snabdevanju vodom i korišćenju prirodnih resursa tako da ostanu raspoloživi i za buduće generacije. Pored toga, doprinos kohezivne politike ogleda se i u povećanju nivoa svesti o neophodnosti zaštite životne sredine, kao i ekonomskom razvoju koji se zasniva na poštovanju principa zaštite životne sredine i održivog razvoja. Neki od programa, kao što je nesmetano snabdevanje vodom i vodom za piće, ne samo da su doprineli zdravlju stanovništva, već su od presudnog značaja za razvoj određenih privrednih grana, kao što su poljoprivreda i turizam, koje zahtevaju da je upravljanje vodom regulisano na održiv način.

Tokom programskog perioda od 2000. do 2006. godine, gotovo 14 milijardi evra strukturnih fondova (uključujući i EAGGF-a smernice), odnosno oko 7% ukupnih sredstava, utrošeno je na mere ruralnog razvoja. Podrška je pružena u pet oblasti: maksimalno korišćenje ruralnih potencijala, upravljanje rezervama vode, razvoj infrastrukture, razvoj ruralne ekonomije i zaštita životne sredine.

Efekti utrošenih sredstava naročito su vidljivi u povezivanju gradskih i ruralnih oblasti izgradnjom putne infrastrukture i nabavke tzv. ruralnih taksi autobusa, zajedničkim upravljanjem otpadom, kao što je projekat u regionu Ur, u istočnim Pirinejima u Francuskoj, gde je 18 komuna zajednički uspostavilo sistem za prikupljanje, obradu, reciklažu, pakovanje, prevoz i uništavanje otpada, razvoju informacionih tehnologija, razvoju ruralnog turizma, itd.

Regionalna politika Evropske unije nije donela samo investicione projekte, već i **strateški pristup** o razvoju saobraćajne infrastrukture i zaštiti životne sredine. S tim u vezi, omogućeno je usaglašavanje principa životne sredine sa ciljevima i merama ostalih sektorskih politika. Iako je realizovano usaglašavanje, *puna integracija nije ostvarena*. Isto tako, strogim pravilima i standardima životne sredine omogućeno je da su projekti koji se finansiraju pogodni po životnu sredinu, projektovani tako da funkcionišu u saglasnosti sa važećim pravnim okvirom u oblasti životne sredine, i da se, tokom njihove realizacije, kontroliše uticaj na okruženje.

Neadekvatno planiranje programa/projekata javlja se kao glavni nedostatak mera kohezivne politike u ovoj oblasti. Bojazan od posledica neispunavanja obaveza koje proističu iz *acquis-a*, predstavlja dominantnu osnovu planiranja investicija. Pored toga, u određenim slučajevima, *projekti nisu pratili ekspanziju stanovništva i/ili ekonomskih aktivnosti*, već je glavni kriterijum odabira projekata bilo nepostojanje ranijih ulaganja na određenim lokacijama. Iz tog razloga i dalje se beleže problemi kao što su eutrofikacija⁵⁵, povećana zagađenost vazduha i sl.

⁵⁵ Eutrofikacija je proces obogaćivanja vode nutrijentima, što rezultuje povećanom primarnom proizvodnjom, odnosno produkcijom akvatičnih biljaka. Ona može nepovoljno uticati na pogodnost korišćenja vodnih resursa.

3.6 Uspeh kohezivne politike u stvaranju lokalnog partnerstva

Tokom perioda od 2000. do 2006. godine, fondovi su podržali inicijative Zajednice u različitim oblastima. Sve ove inicijative su omogućile razvoj politike teritorijalne kohezije, apostrofirajući rešenja zasnovana na karakteristikama regiona, unapređujući regionalnu saradnju i partnerstvo između regiona različitih država članica.

INTERREG, najveća inicijativa Zajednice, pružala je podršku regionima u cilju promocije ekonomske i socijalne kohezije u okviru Evropske unije i tokom 15 godina postojanja značajno je evoluirala. Program je obuhvatao podršku prekograničnoj saradnji, transnacionalnu saradnju i razmenu iskustva i unapređenje definisanja politika.

Tokom perioda od 2000. do 2006. godine budžet INTERREG III programa je iznosio 5.8 milijardi evra, od čega je 66% sredstava utrošilo šest država, Španija, Nemačka, Grčka, Italija, Francuska i Portugal. Nove države članice koje su to postale 2004. godine, utrošile su 8% ukupnog budžeta. I pored ograničenih sredstava (74 miliona evra po programu), programi su imali izuzetan efekat privlačenja dodatnih sredstava (na svakih 100 evra uloženi, privučeno je dodatnih 165 evra). Ovim su obuhvaćena ulaganja koja gotovo sigurno ne bi bila realizovana bez INTERREG programa. Ova vrsta regionalne saradnje omogućila je partnerstvo, razmenu iskustva i dobre prakse. Sredstva tokom ovog perioda bila su koncentrisana na četiri vrste aktivnosti: saobraćaj, regionalnu saradnju, turizam i pomoć malim i srednjim preduzećima.

Sistemske veze su izgrađene između organa državne uprave kroz austrijsko-slovenački program. Nove institucije su formirane u velikom broju pograničnih regiona (kao što je Evroregion u Štajermarku i radna grupa u Kerntenu), dok su, sa druge strane, postojeće agencije ojačane i njihova sredstva uvećana (regionalne razvojne agencije u Sloveniji i regionalne kancelarije u Austriji).

Istraživanja su pokazala da većina aktivnosti finansiranih u okviru ovog programa ne bi bila ostvarena bez finansiranja kroz INTERREG program ili bi bila znatno manjeg obima i vremenskog trajanja. Tako, na primer, u švedsko-norveškom III A programu utvrđeno je da 71% projekata ne bi bilo ni realizovano bez INTERREG programa. S druge strane, 60% učesnik u Nord IIIA programu, između Norveške, Finske, Švedske i Rusije, smatra da i u njihovom slučaju ne bi došlo do realizacije projekata bez finansiranja kroz INTERREG.

Međutim, najveći izazov u realizaciji INTERREG programa predstavlja njihova međunarodna priroda i samim tim razlike u političkim, pravnim i administrativnim sistemima u okviru kojih su bili realizovani.

Može se zaključiti da su programi prekogranične saradnje i transnacionalni programi često pomogli u prevazilaženju institucionalne inercije, mobilisali finansijske resurse, podstakli ekonomske aktivnosti i stvorili nove oblike saradnje i partnerstva. Isto tako, ovi programi su doprineli prenosu znanja i iskustva u različitim oblastima. Naročito treba ukazati na činjenicu da su ovi programi imali pozitivne efekte u onim delovima Evrope koje tradicionalno karakteriše dobra saradnja, kao što je region Baltičkog mora ili regioni država Beneluksa. Međutim, treba i reći da je teritorijalna saradnja u pojedinim slučajevima doprinela i podstakla stvaranju nove koncepcije regiona i stvaranju novih „regionalnih identiteta“, institucija i prekograničnih sistema i da su u pojedinim slučajevima lokalni organi „ušli na teren“ stvarima koje su prethodno bile rezervisane isključivo za centralnu vlast. Da li je ovakav razvoj događaja imao pozitivne ili negativne efekte na ekonomski razvoj kao i na geopolitičku stabilnost, ostaje otvoreno pitanje.

Inicijativa Zajednice **URBAN** osnovana je sa ciljem da pomogne urbanim regionima u krizi. URBAN II program je obuhvatio 70 gradova. Gradovi koji su bili obuhvaćeni programom imali su različite karakteristike, od onih sa visokom stopom nezaposlenosti, visokom stopom kriminaliteta i sl. Podrška je bila naročito usmerena na planiranje i obnovu, na šta je utrošena gotovo trećina sredstava u periodu od 2000. do 2006. godine, dok je oko 10% sredstava utrošeno na aktivnosti socijalne inkluzije. Usmeravanje svojih aktivnosti na mala područja koja su bila najugroženija, onemogućilo je integrisani pristup u rešavanju različitih problema. Pored toga, programi su bili koncentrisani u finansijskom, ali i u teritorijalnom smislu, na šta ukazuje podatak da je pomoć po stanovniku bila 30% veća nego prosek regiona koji su obuhvaćeni Ciljem 2.

EQUAL je inicijativa Zajednice koja je omogućila inkluzivan način sprovođenja politika tržišta rada i razvoja dobre prakse. Ova inicijativa je doprinela reformi tržišta rada i pretvaranju Evropske strategije zapošljavanja u nacionalne planove i sprovođenje zakonodavstva u državama članicama. Uz podršku Evropskog socijalnog fonda i nacionalnih sredstava EQUAL je doprineo realizaciji četiri ključna principa:

- partnerstvo: rešavanje kompleksnih problema, uključujući sve zainteresovane strane;
- transnacionalna saradnja: učenje na osnovu iskustava drugih država članica;
- inovacije: razvijanje i testiranje novih pristupa;
- razmena dobre prakse i uticaj na politike i praksu.

Sredstva Evropske unije uložena kroz ostvarivanje ove inicijative iznosila su 3.27 milijardi evra, dok je nacionalna kontribucija iznosila oko 2.2 milijarde evra ukupno. U celini je bilo 27 EQUAL programa, jedan u svakoj državi članici, osim u Belgiji i Velikoj Britaniji koje su imale po dva programa, i oko 3000 projekata. Jedan od

osnovnih principa ovog programa je međusobna saradnja, koja se ogleda u partnerstvu između različitih zainteresovanih strana na realizaciji projekata. Ovaj princip je doprineo koordiniranom pristupu i međusobnoj saradnji velikog broja partnera, regionalno i lokalno.

3.7 Unapređenje upravljačkih kapaciteta

Sledeći aspekt uticaja regionalne politike Evropske unije ogleda se u tome što je primena strukturnih fondova dovela do unapređenja upravljačkih kapaciteta administracije. Direktan uticaj strukturnih fondova vidi se u poboljšanju sposobnosti da se kreiraju i sprovedu javne politike, u izgradnji dugoročnih partnerstava, intenzivnijoj primeni koncepta evaluacije efekata politika i programa, kao i transparentnosti u odlučivanju i razmeni dobrih praksi. Svi ovi faktori su nastali kao posledica sprovođenja regionalne politike Evropske unije i doveli su do toga da ovakav način rada postane ustaljena praksa nacionalne administracije i u drugim oblastima, čime je faktički unapređeno upravljanje na svim nivoima.

Evropska komisija je kreator reformskih poduhvata u oblasti podrške i metodologije utvrđivanja finansijskih alokacija. Uloga Komisije u obezbeđivanju poštovanja pravila omogućila je modifikaciju programa i strategija i uticala je na monitoring i kontrolu trošenja sredstava. Istraživanja pokazuju da su principi i metodi kohezije politike uticali na kreiranje i sprovođenje politika gotovo u svim državama članicama, a naročito su doprineli širenju opsega prioriteta regionalnog razvoja, novih institucija i razvoja partnerstva sa civilnim sektorom.

Efikasno i po mogućstvu efektivno kreiranje i sprovođenje politika naročito je vidljivo u državama članicama, gde postoji visok stepen integracije između strategija Evropske unije i nacionalnih strategija, strategija koje su izrađene na snažnoj analitičkoj osnovi, sa izgrađenim partnerstvom između institucija, jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima, širokim konsenzusom i punom podrškom političkog vrha.

U onim državama u kojima ovakav pristup nije ostvaren, sprovođenje kohezije politike je predmet političkih i institucionalnih tenzija i čestih sukoba. Ovakav scenario naročito je vidljiv u nekim državama članicama Evropske unije koje imaju tradiciju nacionalne regionalne politike i nisu uspele u potpunosti da integrišu ciljeve i sistem upravljanja kohezije politike. Usled ovoga, stvarani su paralelni sistemi (evropski i nacionalni) koje karakterišu zasebni administrativni zahtevi. Krajnji rezultat se ogleda u nekoherentnosti i neefikasnosti trošenja raspoloživih sredstava u skladu sa nacionalnim prioritetima i, u krajnjoj instanci, stvaranje problema u odnosima između evropske i nacionalnih administracija.

Međutim, iz različitih razloga kao što su nepravilnosti, nedostatak projektne dokumentacije, nedovoljni kapaciteti i sl., države članice Evropske unije uvek ne iskoriste jedan deo sredstava strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Na kraju 2007. godine povraćaj sredstava strukturnih fondova i Kohezionog fonda iznosio je 1.9 milijardi evra, odnosno oko 1% od ukupno alociranih sredstava. Razlike u povraćaju sredstava bile su različite među državama, čak i do 3%, kao i unutar država (pet programa u tri različite države u rasponu između 13% i 26%). Međutim, treba i napomenuti da pravilo povraćaja sredstava, ukoliko se ona ne iskoriste u određenom vremenskom roku, negativno utiče na kvalitet projekata, jer podstiče donosiocima odluka da se usmere na one projekte koji će biti gotovo sigurno realizovani i da izbegnu one rizične projekte, bez obzira na njihov značaj i prioritet.

Što je sistem finansijskog upravljanja i kontrole uspešniji, to su niži troškovi u smislu broja grešaka koji rezultiraju povraćajem sredstava i birokratizacijom aparata, prouzrokovanih različitim pravilima. Sistem primenjivan za sprovođenje kohezione politike ima obe ove negativne karakteristike.

Izveštaj evropskog suda revizora iz 2008. godine ističe da se greške u finansijskom upravljanju javljaju u 11% slučajeva⁵⁶. Ove greške se uglavnom javljaju usled kršenja pravila javnih nabavki, finansiranja nepodobnih troškova, neoslobađanja troškova različite vrste poreza i nedostatka dokumentacije koja potvrđuje podobnost troškova. Prezare se takođe dešavaju, ali u retkim slučajevima. Čini se da većina grešaka proizlaze iz nedostatka znanja, obuke ili menadžerskih kapaciteta, ali isto tako i iz kompleksnosti pravila koja se primenjuju. U svom godišnjem izveštaju revizorski sud je ocenio sistem kontrole koji primenjuje Evropska komisija i države članice kao „delimično efikasan“ (klasifikovan žutom, umesto crvenom bojom u sistemu ocenjivanja), kao rezultat da su 3 od 16 revidiranih sistema bila neefikasna, što je značajan pomak u odnosu na prethodnu godinu, kada je 13 od 19 sistema bilo neefikasno. Debata o pitanju kako unaprediti sistem, a pri tom smanjiti troškove, još uvek traje. U ovom trenutku nije poznato kakve rezultate daje i kakve će rezultate dati novi sistem kontrole koji je uveden za finansijski period 2007–2013. U svakom slučaju, prema procenama Evropske

komisije, pokušaj smanjivanja procenta grešaka u okviru postojećih pravila imao bi značajne finansijske posledice funkcionisanja takvog kontrolnog sistema.

⁵⁶ Greška od 2% se smatra dozvoljenom normom.

Iskustva i evaluacioni izveštaji ukazuju da su nedostaci institucionalnog sistema često razlog neefikasnosti mera kohezione politike. Međutim, ne postoji recept

kako kreirati institucije bez nedostataka: „Institucije najbolje prakse su, gotovo uvek po definiciji, one institucije koje su van ovog konteksta i koje ne uzimaju u obzir komplikacije”.⁵⁷

⁵⁷ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, April 2009, str. 176.

3.8 Šta kažu građani o regionalnoj politici Evropske unije

Jedan od osnovnih ciljeva kohezione politike je blagostanje za sve građanje Evrope i njihov kvalitetniji život. Zvanični izveštaji i analize stručnjaka o efektima kohezione politike predmet su debate, ali ako kažemo da mere kohezione politike sprovodimo zbog građana i jednakosti među njima, mislim da je neophodno da čujemo i njihov stav o efektima kohezione politike i njenoj budućnosti.

Istraživanje koje je sprovedeno početkom 2008. godine⁵⁸ obuhvatilo je 27.000 slučajno odabranih građana starijih od 15 godina, iz 27 zemalja članica Evropske unije (oko 1000 iz svake države).⁵⁹

⁵⁸ *Citizens' perceptions of EU Regional Policy, Analytical Report, 2008, str. 5.*

Polovina (49%) ispitanika bila je upoznata sa činjenicom da je Evropska unija finansijski podržala njihov grad ili region. Više od dve trećine ovih ispitanika je kazalo da je podrška Unije koristila njihovom gradu ili regionu (70%). Samo 22% je istaklo da regionalna politika Evropske unije nema pozitivne efekte.

⁵⁹ *Oko 38% ispitanika smatra da je televizija najznačajniji izvor informacija koji im je pomogao da više nauče o regionalnoj politici Evropske unije, dok 26% smatra da je televizija na drugom mestu.*

Istraživanje je pokazalo da što više regiona potpada pod određene ciljeve strukturnih fondova i Kohezionog fonda tokom prethodnih nekoliko godina, samim tim je i veća svest o podršci Unije. Na primer, u gotovo svim državama u kojima je većina regiona potpadala pod kriterijume fondova Evropske unije, više od 60% ispitanika je bilo svesno da Evropska unija realizuje projekte u njihovom gradu ili regionu. Ovo je bio slučaj sa istočnoevropskim državama kao što su Slovenija, Litvanija, Poljska, Estonija i Rumunija, ali i Irska, Malta i Španija.

Pored toga, među onim državama u kojima je nivo svesti o pomoći Unije bio najviši, istovremeno su i one države u kojima su najsvesniji pozitivnih efekata regionalne politike. Izuzetak je Slovenija, gde je nivo svesti o pomoći visok, ali negativno mišljenje vlada o efektima regionalne politike Evropske unije.

Gotovo svi ispitanici (85%) bili su jednoglasni da regionalna politika Evropske unije treba da bude usmerena na najsiromašnije regione. Međutim, većina ispitanika (58%) smatra da regionalna politika ne bi trebalo isključivo da se usmeri na ove regione, već da bi svi regioni trebalo da budu korisnici instrumenata regionalne politike Evropske unije.

Građani su istakli da bi na vrhu lestvice prioriteta regionalne politike Evropske unije trebalo definisati obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja i zaštitu životne sredine, a onda razvoj biznisa i infrastrukture.

Većina ispitanika pozdravila je princip supsidijarnosti prilikom definisanja strategija i projekata: osam od 10 ispitanika je istaklo da je dobro da regionalna politika Evropske unije omogućava državama članicama i regionima slobodu u utvrđivanju strategija i projekata. Pored toga, isti broj ispitanika je podržao učešće tela kao što su sindikati, organizacije koje se bave rodnom ravnopravnošću i zaštitom životne sredine i sl. u identifikaciji projekata: 82% smatra ovaj princip pozitivnim, dok 11% misli drugačije.

Ispitanici su se složili da bi globalizaciju, klimatske i demografske promene trebalo obuhvatiti prioritetima buduće regionalne politike Evropske unije (84% za i 11% protiv). Kao glavni prioritet koji treba da zaokupi pažnju regionalne politike, 61% ispitanika je utvrdilo klimatske promene.

4. Perspektiva i izazovi razvoja regiona posle 2013. godine

4.1 Uvod

Tokom narednih godina određeni izazovi će imati uticaj na razvoj evropskih institucija, društva i ekonomije. Regioni postaju ključni akteri u globalnoj areni pri rešavanju ekonomskih, socijalnih problema i problema zaštite životne sredine, jer sve navedene teškoće pogađaju prvenstveno lokalni nivo. U ovom delu rada ukazuje se na privremene izazove vezane za usvajanje Lisabonskog sporazuma i otklanjanje posledica svetske finansijske krize, kao i na izazove u srednjoročnom periodu do 2020. godine i njihove efekte na razvoj regiona.

Međutim, treba napomenuti da prikaz srednjoročnih izazova ne može zameniti detaljnu analizu specifičnosti svake države i regiona niti može uzeti u obzir posebno kapacitet svake države i regiona da odgovori na izazove. Navodi u delu teksta o srednjoročnim izazovima zasnovani su na pretpostavkama koje se danas čine razložnim, ali koje možda neće odgovarati vremenu koje dolazi.

Kohezionna politika je razvojna politika koja za cilj ima mobilizaciju potencijala (budućnosti), a ne kompenzaciju za nedostatke (prošlosti). Regionalni razvoj je složena kategorija, koja pre svega zavisi od tržišta rada, poslovnog okruženja, raspoloživosti i međuzavisnosti faktora proizvodnje, uz odgovarajuću kombinaciju instrumenata ekonomske politike. S tim u vezi, treba razmišljati i o budućnosti i predstaviti obrise kohezione politike u novom finansijskom ciklusu od 2014. do 2020. godine, koji je za nas naročito važan, jer ćemo u tom periodu pristupiti Evropskoj uniji i sami osetiti prednosti, ali i izazove regionalne politike Evropske unije.

■ Privremeni izazovi

Lisabonski sporazum

Kohezijska politika je utvrđena u članu 158 Ugovora Evropske unije, koji definiše da Zajednica teži promociji harmoničnog razvoja i da će u skladu sa ovim ciljem razviti i sprovesti aktivnosti koje će jačati ekonomsku i socijalnu koheziju.

Imajući u vidu odrednice Lisabonskog sporazuma koji je u procesu ratifikacije u parlamentima zemalja članica Evropske unije, kohezijska politika će i dalje imati veliki značaj. Naime, Lisabonski sporazum u članu 3 predviđa takođe da će Unija delovati u cilju održivog razvoja Evrope, baziranog na uravnoteženom ekonomskom rastu, kao i da će nastojati da promovise ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između zemalja članica. Lisabonski ugovor takođe ističe da je veoma važno da sve zemlje članice Evropske unije i svi regioni imaju koristi od ubrzanog razvoja, kao i da se što više ujednačavaju uslovi života na celoj teritoriji Unije. Da bi se postigli navedeni ciljevi, Evropska unija će nastaviti sa vođenjem kohezijske politike u okviru koje će se pre svega koristiti oprobani instrumenti, u vidu strukturnih fondova i Kohezijskog fonda Evropske unije.

Međutim, posle negativnog ishoda prvog irskog referenduma o Lisabonskom sporazumu, iz juna 2008. godine, Evropska unija je stavljena pred novi izazov. Prva reakcija zvaničnika Evropske komisije, nakon irskog „ne“, bila je da zemlje članice nastave sa procesom ratifikacije Lisabonskog sporazuma. Zabrinuti mogućnošću da 1% građana Unije, koliko čini stanovništvo Irske, blokira volju 99% odsto građana Evropske unije, ponovo su se čuli glasovi o „Evropi na dve brzine“, koja bi uključivala jezgro spremnih na sveobuhvatniju integraciju i ostale zemlje, koje bi se postepeno uključivale u te procese, u zavisnosti od svog individualnog ritma i specifičnih interesa po jednom ili drugom pitanju.

Danas, 15 meseci nakon irskog „ne“, na ponovnom izjašnjavanju koje je organizovano pošto je Evropska unija napravila ustupke Irskoj, pre svega u vezi sa pitanjem vojne neutralnosti, abortusa, poreskih stopa i broja komesara u Evropskoj komisiji, Irci su rekli „da“ Lisabonskom sporazumu, čime je označena nova epizoda u razvoju Evropske unije.

Kompleksnost i potreba za novim načinom odlučivanja može se prikazati i na primeru kohezijske politike i debate koja će se nesumnjivo voditi u vezi sa novim programskim ciklusom 2014–2020. Naravno da države imaju različite interese kada je u pitanju alokacija sredstava. Države, kao što su Holandija ili Nemačka, želeće da zadrže sredstva strukturnih fondova ograničena. Sa druge strane, nove države članice će zastupati stav da je neophodno pružiti podršku nedovoljno razvijenim regionima i da prag od 75% BDP-a na nivou Unije, kao merilo stepena (ne)razvijenosti, treba podići. Konačno, tu

su i države koje će pristupiti Evropskoj uniji i hoće „deo kolača“. One će verovatno zastupati stav da limit od 4% BDP-a za alociranje sredstava ne treba da se primenjuje. Da bi se pronašlo rešenje, neka vrsta kompromisa između ovih različitih stavova moraće da se pronađe. A to nije lako. Sada vidimo, da nije uveden novi način odlučivanja, svaki budući reformski poduhvat mogao bi da bude blokiran odlukom određene manjine. Međutim, kada je reč o spoljnoj politici i politici odbrane, kao i o pitanjima u vezi sa porezima i budžetom EU, tu će se i dalje tražiti jednoglasnost u odlučivanju.

Jedna od glavnih prednosti ovog sporazuma biće efektivnija spoljna politika EU, koju će voditi ministar spoljnih poslova, spojivši funkcije visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost i funkciju komesara za spoljne poslove. Predsednici i premijeri država EU ubuduće će birati predsednika Evropskog saveta na period od dve i po godine, umesto sadašnjeg rotirajućeg predsedavajućeg, koga su na svakih pola godine smenjivale pojedine države EU. Novina je, takođe, da će zemlje koje su uvele evro i pripadaju takozvanoj Evrogrupi, prvi put birati predsedavajućeg na period od dve i po godine. Predviđeno je i da Evropska komisija od 2014. godine ima manji broj članica. Prema sadašnjim pravilima, svaka od 27 zemalja članica postavlja komesara, a to će ubuduće biti smanjeno na dve trećine zemalja. Broj mesta u Evropskom parlamentu biće povećan sa 736 na 751 mesto, ali se menja način glasanja, prema kome će sada odluke biti usvajane glasovima 55 odsto država članica koje predstavljaju 65 odsto stanovništva EU. Međutim, ostavljena je mogućnost da između 2014. i 2017. godine svaka država zatraži vraćanje starog sistema glasanja. Evropska unija, usvajanjem Lisabonskog sporazuma, dobija status pravnog lica, a uvodi se i izlazna klauzula, koja omogućava članicama EU da istupe iz ove organizacije. Nacionalni parlamenti će imati svoj glas u vezi sa zakonima koje donosi Evropski parlament, tako što će, ako ih jedna trećina Skupština država članica odbaci, Evropska komisija morati da izmeni te zakone.

S druge strane, da nisu Irci na svoj način, pod pritiskom dve velike promene (skoro dvostruko proširenje Evropske unije i ekonomska globalizacija) izrazili zajedničke brige svih Evropljana zbog toga što u institucionalnim problemima o kojima se pitaju ne vide rešenje svojih problema kao što su rast cena, klimatske promene, bezbednost ishrane, itd. S tim u vezi, „ne“ građana iz juna 2008. godine, makar i male zemlje, može da posluži kao indikator ozbiljnosti problema sa kojima se danas suočavamo.

Naravno, trebalo bi da očekujemo i priželjkujemo trijumf, usvajanje krunskog dokumenta Evropske unije koji bi ovu, sada glomaznu porodicu, reformisao, čime bi institucije u narednom periodu bile efikasnije, naročito u rešavanju svakodnevnih problema građana. Prihvatanje Lisabonskog sporazuma predstavlja i veliko ohrabrenje za proces proširenja Evropske unije. Sada, vrata Evropske unije su otvorena i za Srbiju i za zapadni Balkan.

Svetska ekonomska kriza

Svetska ekonomija je u teškoj situaciji. Hipotekarna kriza i visok spoljnotrgovinski deficit spustili su vrednost američkog dolara, što je u dugoročnoj perspektivi dovelo do ekonomske krize koja je ozbiljno narušila čitav finansijski sistem Amerike. Da stvar bude još gora, američko tržište je jedno od najvećih na svetu, i na njega se direktno oslanjaju privrede mnogih zemalja, pa se tako američka kriza, poput domino efekta, prenela i na tržište Evropske unije i drugih regiona sveta, uslovljavajući pojavu recesije i slom bankarskih sistema.

Ekonomska situacija u državama članicama jasno pokazuje da Evropska unija nije izuzetak u odnosu na ostatak sveta. Finansijska kriza dodatno podstiče potrebu za novim pristupom ekonomskom razvoju. Podignut je nivo nesigurnosti i straha u društvu koji su prouzrokovali dodatne gubitke, neuspehe i neefikasnost. S druge strane, stvoreno je nepoverenje u finansijski sistem i nije moguće predvideti na koji način će ono biti prevaziđeno.

U prolećnom izdanju redovne prognoze ekonomskih kretanja u Evropskoj uniji za 2009. i 2010. godinu, koju izdaje Evropska komisija, navodi se očekivanje da, kao rezultat efekata finansijske krize, privredni rast u Evropskoj uniji u 2009. godini bude negativan (-4%), pre nego što u 2010. godini, kao efekat preduzetih mera ekonomske politike u skladu sa Evropskim planom ekonomskog oporavka, dođe do stabilizacije. Ocenjuje se da su osnovni faktori aktuelne recesije zaoštavanje globalne finansijske krize, nagli pad svetske trgovine, sledstveni pad industrijske proizvodnje i aktuelne izmene na tržištu nekretnina u pojedinim zemljama.

Trebalo bi i istaći da su države članice Evropske unije u različitom obimu pogođene ekonomskom i finansijskom krizom, što zavisi od nivoa njihove integracije u globalnu ekonomiju. Najviše su pogođene baltičke zemlje (predviđa se da će privredni rast u Letoniji iznositi -13.1%, Irskoj -9%). Posebno će biti pogođene države veoma zavisne od izvoza (kao Nemačka), privrede direktno otvorene ka finansijskoj krizi (Velika Britanija), kao i države u kojima je došlo do kolapsa tržišta nekretnina (Irska, Španija).

Posebno se ističe negativan uticaj krize na tržište rada skoro svih zemalja članica Evropske unije, kao i očekivanja da će stopa nezaposlenosti u Evropskoj uniji u 2010. godini dostići 11% (11.5% u Evrozoni), što će ukupno iznositi 8.5 miliona izgubljenih radnih mesta. Inflacija će nastaviti pad i u 2009. godini i iznositi 1% u Evropskoj uniji (0.5% u Evrozoni). Očekuje se i rast budžetskog deficita na 7.25% BDP-a u 2010. godini, kao rezultat recesije i preduzetih mera ekonomske politike. Povećanje budžetskog deficita iznad utvrđenog limita od 3% BDP-a očekuje se u

21 od 27 zemalja članica. Evropska komisija je već pokrenula procedure u slučajevima obimnih budžetskih deficita Grčke, Španije, Francuske i Irske, dok je Velikoj Britaniji određen novi rok, a najavljene su iste mere i za Poljsku, Maltu, Rumuniju, Letoniju i Litvaniju.

U cilju ublažavanja efekata svetske finansijske krize, Evropska komisija predlaže usvajanje paketa mera koje će omogućiti zemljama članicama Evropske unije da odobrena sredstva strukturalnih fondova koriste na fleksibilniji način nego što je to bilo predviđeno uredbama koje definišu procedure korišćenja tih sredstava. Ovo se pre svega odnosi na produžetak roka do koga su morala biti potrošena već doznačena sredstva iz budžetskog perioda od 2000. do 2006. godine. U budžetskom periodu od 2000. do 2006. godine ukupno je bilo doznačeno 257 milijardi evra državama članicama kroz strukturalne fondove i Kohezioni fond. Do sada je isplaćeno 225 milijardi evra, što čini 87.5% od ukupno doznačenog iznosa. Evropska komisija savetuje države članice da doznačena sredstva iz strukturalnih fondova i Kohezionog fonda koriste isključivo za mere koje imaju multiplikativni efekat na privredni rast, kao što su investiranje u energetska efikasnost i podrška novim tehnologijama, koje će uticati na pokretanje sektora građevinarstva i automobilske industrije⁶⁰.

⁶⁰ CESS Magazin, Centar za strateška ekonomska istraživanja, „Vojvodina CESS”.

U budžetskom periodu od 2007. do 2013. godine, za sprovođenje kohezione politike izdvojena je suma od 347 milijardi evra. U 2007. i 2008. godini Evropska komisija je od navedenog ukupnog iznosa avansno uplatila zemljama članicama 18.1 milijardi evra. Prema uredbi koja reguliše sprovođenje kohezione politike predviđeno je dodatnih 5 milijardi evra u 2009. godini. U okviru plana oporavka od ekonomske krize predviđeno je da se u 2009. godini uplati državama članicama još 6,25 milijardi evra.

Ne zna se kada ćemo sa sigurnošću moći da govorimo o početku ekonomskog oporavka. Ono što je sigurno je da će socijalne posledice krize trajati duže od same finansijske krize. Zato je od izuzetnog značaja da se već na osnovu mera kohezione politike usmerenih na najvažnija pitanja koja nas danas okupiraju, kao što je nezaposlenost, može utvrditi da se regionalna politika Evropske unije zasniva na dva osnovna principa, a to su odgovornost i solidarnost.

■ Ključni izazovi za evropske regione u periodu do 2020. godine

Danas su globalne finansijske i ekonomske turbulencije prouzrokovale nepredvidivost budućnosti svetske ekonomije. Iz ovog razloga još je važnije utvrditi kako će se politike Zajednice prilagoditi izazovima sa kojima će se suočiti regioni i koji će biti odgovor politika Zajednice na ove izazove.

S tim u vezi, Evropska komisija je pokrenula javnu debatu na osnovu Komunikacije

⁶¹ *European Commission, Communication from the Commission, Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, 2007.*

⁶² *DG Regio, An Assessment of Future Challenges for EU Regions, 2008.*

„Reforma budžeta, promena Evrope“⁶¹, koja je usvojena 12. septembra 2007. godine. Ovaj dokument predstavlja stav Evropske komisije o pitanju revidiranja budžeta i utvrđuje nove izazove i odgovor Unije na njih. Sa druge strane, identifikovani su i glavni problemi sa kojima će se suočiti evropski regioni u periodu do 2020. godine, a oni će nesumnjivo morati da pronađu svoje mesto u planiranju budućeg budžetskog ciklusa. Među identifikovanim izazovima, treba posebno istaći četiri koja su bitna za evropske regione: globalizacija, demografske promene, klimatske promene i sigurni i održivi izvori energije.⁶²

Globalizacija: južni i jugoistočni regioni su naročito izloženi

Globalizacija će stvoriti više mogućnosti za proizvođače i kompanije koji su u poziciji da se snađu na velikim tržištima i izbore sa konkurencijom. Potrošači će imati koristi od višeg životnog standarda u vidu nižih cena i većeg izbora proizvoda. Opšte povećanje ekonomskih aktivnosti i trgovine će povećati zahteve za radnom snagom, kao i zaposlenost i privredni razvoj. Međutim, globalizacija može doprineti i strukturnim promenama. Veća konkurentnost može dodatno vršiti pritisak na lokalna preduzeća, indirektno na plate, naročito radnika niskoobrazovnih profila. Iz tog razloga mnogi regioni širom Evrope moraće da restrukturiraju privredu i da ulažu u inovacije i ljudske resurse, kako bi se oduprli posledicama globalizacije.

Regioni locirani na severozapadu periferije Evropske unije su u znatno povoljnijem položaju. Ovo su regioni Finske, Švedske, Danske, Velike Britanije i Irske. Očekuje se da oni profitiraju usled postojanja visokoobrazovne radne snage, visoke stope zaposlenosti, velikog udela zaposlenosti u sektorima visoke tehnologije i visokog nivoa produktivnosti radne snage.

Većina regiona lociranih u južnim i istočnim delovima Unije, počevši od Letonije, istočne Slovačke, Mađarske, Bugarske i Rumunije, pa do Grčke, Italije, Španije i Portugala, osetiće negativne posledice globalizacije. Ova ranjivost se pre svega ogleda u relativno visokom učešću aktivnosti sa malom dodatnom vrednošću u ovim regionima i slabo kvalifikovanoj radnoj snazi, koji mogu da prouzrokuju probleme u privlačenju investicija, stvaranju i održavanju radnih mesta.

Procenjuje se da će u većini država članica regioni sa velikim gradskim centrima mnogo lakše odgovoriti na izazove globalizacije, pre svega zbog visoko obrazovane radne snage, dinamičnih privrednih grana i vodećih ekonomskih aktivnosti. Sa druge strane, koncentracija ekonomskih aktivnosti u aglomeracijama može takođe da kreira nega-

tivne eksterne efekte (poput zagušenja saobraćaja, gradskih kolapsa, iscrpljivanja prirodnih resursa i ekosistema) i može da vodi nedovoljno iskorišćenom ekonomskom potencijalu, u drugim regionima.

Demografske promene: velike razlike širom Evrope

Starenje stanovništva je posledica ekonomskog rasta, socijalne politike i značajnog napretka medicine. Procenjuje se da će populacija 27 država članica Evropske unije u narednom periodu biti nešto smanjena i starija, što je, pre svega, posledica nižeg prirodnog priraštaja i porasta životnog standarda. Do 2050. godine, očekuje se da će biti 48 miliona manje ljudi u dobi od 15 do 64 godine i 58 miliona ljudi više u dobi preko 65 godina. U periodu do 2020. godine, rast stanovništva Unije će biti znatno niži u poređenju sa glavnim konkurentima, pre svega sa SAD, Kinom i Indijom. Evropska unija će zabeležiti najveće starenje stanovništva odmah posle Japana. Istovremeno, evropski susedi na Bliskom istoku i Africi, na svetskom nivou, zabeležiće najveći rast stanovništva.

Tri značajna procesa, smanjenje radno sposobnog stanovništva, starenje stanovništva i smanjenje prirodnog priraštaja, imaće posledice na mnoge regione. Samo nekoliko država članica, kao što su Irska, Malta i Kipar, biće u povoljnom položaju u odnosu na demografske izazove.

Trećina evropskih regiona suočiće se sa smanjenjem broja stanovništva u periodu od 2005. do 2020. godine. Većina njih su locirani u centralnoj Evropi, istočnoj Nemačkoj, južnoj Italiji i severnoj Španiji. Gotovo u 20 regiona ovih oblasti očekuje se smanjenje broja stanovništva od oko 10%. Pretpostavlja se da najveći broj starijeg stanovništva bude u istočnoj Nemačkoj, severozapadnoj Španiji, Italiji i nekim delovima Finske. U centralnoj i istočnoj Evropi starenje stanovništva se očekuje u dugoročnom periodu. Nivo radno sposobnog stanovništva biće nizak u nekoliko regiona Finske, Švedske i Nemačke. U oko 40 regiona, u periodu do 2020. godine, biće zabeleženo smanjenje radno sposobnog stanovništva za 10%. U regionima Bugarske, istočne Nemačke i Poljske očekuje se smanjenje radno sposobnog stanovništva za 25%, kao posledica niskog prirodnog priraštaja i visoke stope migracionih tokova.

Ovako značajne demografske promene na regionalnom nivou često za posledicu imaju nizak nivo privrednog rasta, pre svega zbog smanjenja radne snage. Regioni u kojima dođe do opadanja broja stanovništva, kako bi izbegli povećanje socijalnih razlika i siromaštva, mogu se suočiti sa problemom finansiranja osnovnih dobara i usluga, kao što su zdravstveno i penziono osiguranje, stanovanje, saobraćajna infrastruktura.

Sa druge strane, naročito metropolski regioni i neke priobalne oblasti će ostvariti rast broja stanovništva. Metropolski regioni će zabeležiti priliv radno sposobnog stanovništva i suočiće se sa problemom njihovog integrisanja na tržište rada i u društvo kao takvo,

kao i sa problemom prilagođavanja infrastrukture u slučaju velikog porasta stanovništva. Socijalne razlike u metropolitanskim regionima biće velike usled visokih troškova života. Sve u svemu, demografske promene će produbiti ekonomske i socijalne nejednakosti između regiona i u pojedinim slučajevima vršiti pritisak na životnu sredinu.

Klimatske promene: južna Evropa je najugroženija

Rešavanje problema klimatskih promena od vitalnog je značaja za buduće generacije. U dugoročnom periodu, klimatske promene će prouzrokovati rast prosečne temperature, promene u količini padavina, porast nivoa mora i erozije. U kratkoročnom i srednjoročnom periodu, klimatske promene će prouzrokovati porast prirodnih nepogoda (oluje, pljuskovi, poplave, visoke letnje temperature).

Iz ovog razloga, posledice klimatskih promena na evropsku ekonomiju, društvo i životnu sredinu stavljene su na centralno mesto. Pre svega, misli se na napore da se smanje klimatske promene usmeravanjem na problem povećanja emisije gasova koji prouzrokuju efekat staklene bašte, kao i sprovođenjem mera, kako bi se ublažile već postojeće posledice klimatskih promena. Godina 2007. je naročito važna u borbi protiv klimatskih promena, kada su se evropski lideri obavezali da za 20% smanje emisiju gasova u periodu do 2020. godine, odnosno za 30% ukoliko se međunarodnim sporazumom i druge države u razvoju obavežu na ovako nešto. Pored toga, obavezali su se na povećanje udela obnovljivih izvora energije za 20% i povećanje energetske efikasnosti za 20%.

Gotovo trećina stanovnika Unije, oko 170 miliona ljudi, živi u regionima koji su pod efektom klimatskih promena. Regionima u kojima se osećaju najveće posledice su regionima Španije, Italije, Grčke, Bugarske, Kipra, Malte, Mađarske, Rumunije i južnih delova Francuske. Ovakva situacija je rezultat promena u količini padavina i povećanju temperature. Posledice poplava naročito su vidljive u Mađarskoj i Rumuniji.

Nešto blaže posledice se očekuju u severnoj i zapadnoj Evropi, osim priobalnih područja Severnog i Baltičkog mora, koja su izloženi eroziji usled podizanja nivoa mora i ekstremnih vremenskih nepogoda.

Klimatske promene naročito će uticati na poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, proizvodnju energije, zdravstvo i turizam, i zahtevaće značajne investicije kako bi se sprečile i otklonile posledice suša, požara, erozije, poplava i visokih temperatura.

Energetika: šema centar–periferija

Energetika je neophodna za funkcionisanje Evrope. Sve države Unije suočavaju se sa izazovima klimatskih promena, povećanjem zavisnosti od uvoza i viših cena energije. Ener-

getska politika Evrope ima za cilj održivu, sigurnu i konkurentnu energetiku. Očekuje se da se zavisnost Evropske unije od uvoza energetskih proizvoda poveća sa 53% od ukupne energetske potrošnje u 2005. godini na 67% u 2030. godini. Očekuje se da se uvoz gasa poveća sa 58% na 84% do 2030. godine, a uvoz nafte sa 82% na 95%. Evropska unija postaje sve više izložena uticajima nestabilnosti cena energetskih proizvoda na svetskom tržištu, kao i posledica postepene geopolitičke koncentracije rezervi fosilnog goriva.

Druga dimenzija izazova u energetici će se sastojati iz napredovanja ka ekonomiji zasnovanoj na što manjem korišćenju fosilnih goriva, smanjivanjem emisije gasova koji uzrokuju efekat staklene bašte, kroz veću energetske efikasnosti i naglašeniju ulogu obnovljivih izvora energije, kao i razvoj tehnologija za manje korišćenje fosilnih goriva, poput skladištenja ugljen-dioksida iz vazduha. Visoke cene energetskih proizvoda i rast cena fosilnih goriva uticaće na regione višestruko i zavisice od: strukture regionalne ekonomije i njene energetske efikasnosti, strukture energetskih izvora i potencijala nefosilnih izvora energije (obnovljivi izvori, nuklearna energija), dominirajućih modela transporta i potencijala za inovacije.

Periferni regionima koji se nalaze pretežno u istočnim i južnim državama članicama su naročito osetljivi, zbog interne i eksterne sigurnosti nabavke, energetske efikasnosti ekonomije i održivosti stanja životne sredine. Oko trećine populacije Evropske unije živi u takvim područjima.

Centralno locirani regionima, kao što su, na primer, regionima u Belgiji i Nemačkoj, na sredini su lestvice po pitanju energetske efikasnosti, ali sa visokim nivoom potrošnje domaćinstava i relativno niskim nivoom održivosti stanja životne sredine. Trećina populacije Unije živi u ovim regionima.

Trećina stanovništva živi u najmanje ugroženim regionima. Ovi regionima su locirani u severnoj i zapadnoj Evropi i pokazuju snažan kapacitet da se prilagode potrebama, usled sopstvenih izvora energije (Velika Britanija i Holandija) ili sa strukturom izvora energije koja omogućava niže emisije gasova koji uzrokuju efekat staklene bašte i manju zavisnost od proizvođača električne energije iz fosilnih goriva (Finska, Francuska i Švedska).

Umesto zaključka

S jedne strane, ako pogledamo izazove pred kojima stoje evropski regionima u periodu do 2020. godine (globalizacija, demografske promene, klimatske promene i sigurni i održivi izvori energije), i, s druge strane, kao i profil Srbije i položaj naše države, budućnost Srbije savršeno se uklapa u evropsku budućnost. Do 2020. godine Srbija će biti članica Evropske unije.

Ekonomska kriza će ostaviti posledice na siromašne zemlje, pa i na Srbiju. U periodu od 1997. do 2007. godine, Srbija beleži smanjenje stanovništva u iznosu od 3.2%. Poskupljenje i nestanak fosilnih goriva, koje Srbija ionako ne poseduje u izobilju, nametnuće i učiniti ekonomičnijim alternativne izvore energije. Globalne klimatske promene i njihove posledice (nemojmo da zaboravimo skorašnje poplave i požare) sve će se više osećati.

Srbija ne može bitno uticati na globalne tržišne promene, ali se može postaviti na takav način da ova kretanja iskoristi. Stabilnost, nova radna mesta, socijalna uključenost i pravednost mogu da promene demografsku sliku Srbije. Usled klimatskih promena, najverovatnije ćemo morati da menjamo strukturu poljoprivredne proizvodnje i vodimo računa o našim vodotokovima, pijaćoj vodi i vodi za navodnjavanje, kao i o pošumljavanju.⁶³ Srbija mora što pre krenuti u osvajanje novih tehnologija, a naročito onih već razvijenih, koje se mogu kod nas ekonomično eksploatisati.

⁶³ Šume znače apsorpciju ugljen-dioksida, povećanje emisije kiseonika, smanjenje temperature i sprečavanje gubitka plodnog zemljišta preko erozije.

Dok ne postane članica Evropske unije, Srbija treba da pažljivo prati kako Evropska unija kreira svoje buduće politike, ali i kako se SAD, Rusija, Brazil, Kina, Indija i druge države pripremaju za nastupajuće izazove, i da usvaja primere najbolje prakse.

4.2 Budućnost regionalne politike Evropske unije

Konsenzus da je neophodno da Evropska unija modernizuje svoj budžet, pri tome vodeći računa o novim izazovima, smanjivanju birokratskih prepreka i otklanjanju *juste retour*⁶⁴ logike koja je do sada sprečavale promene, već je postignut. Kohezionu politiku je deo ove reforme, ali kao što smo videli, postoje konflikti stavovi u vezi sa njenim rezultatima, pa samim tim postoje i različiti stavovi da li kohezionu politiku treba reformisati i u kom obimu. Rizik pogrešnih promena je veliki, ali isto tako i opasnost da se neće preduzeti koraci u pravcu reformi. Kohezionu politiku je neophodna Evropskoj uniji, ali isto tako, određeni zaokret je neophodan kako bi se prilagodila izazovima i otklonila određene nedostatke.

⁶⁴ The 'juste retour' attitude, namely each EU member state's priority for securing the possible best individual net financial position vis-à-vis the community budget over any other consideration concerning the community budget.

Što se tiče sadržaja regionalne politike Evropske unije nakon 2013. godine, u Evropskoj uniji je već započeta široka debata u kojoj je učešće uzelo 17 zemalja članica Unije (preko 80% stanovništva Evropske unije), regionalne i lokalne vlasti, predstavnici interesnih organizacija, civilnog društva, akademska zajednica i dr. Ako bismo sumirali stavove različitih aktera o budućnosti regionalne politike Evropske unije posle 2013. godine, može se reći da je data široka i snažna podrška nastavku sprovođenja kohezione politike

Evropske unije i u periodu posle 2013. godine. Isto tako, postignut je konsenzus da zajednička kohezionu politika bude namenjena svim regionima Evropske unije, ali da akcenat i dalje bude na regionima koji zaostaju u razvoju za prosekom Unije.

Učesnici debate su po pitanju prioritarnih oblasti delovanja na prvom mestu istakli neophodnost jačanja konkurentnosti evropskih regiona i Evropske unije u celini. Kako bi se navedeni prioritet realizovao, predlaže se da fokus kohezione politike bude na inovacijama, obrazovanju, podršci malim i srednjim preduzećima, izgradnji transevropske infrastrukturne mreže, kao i borbi protiv klimatskih promena. Većina učesnika u debati o budućnosti kohezione politike smatra da su navedeni izazovi predmet delovanja svih politika Evropske unije i da ne treba da budu fokus samo kohezione politike, jer bi u tom slučaju ciljevi kohezione politike definisani u Ugovoru o osnivanju Evropske unije bili potisnuti u drugi plan.

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

Drugi segment regionalne politike u okviru koga su učesnici u debati postigli saglasnost, tiče se pojednostavljenja sistema sprovođenja kohezione politike i većeg učešća lokalnih i regionalnih vlasti, posebno u sprovođenju mera koje se odnose na zapošljavanje na lokalnom nivou. Pored toga, pokrenuto je i pitanje adekvatnog merenja nivoa razvijenosti regiona, na osnovu čega se danas vrši alokacija finansijskih sredstava strukturnih fondova. Predloženo je da se prilikom utvrđivanja nivoa razvijenosti regiona, pored BDP-a po glavi stanovnika, uzmu u obzir i drugi pokazatelji razvoja i kvaliteta života. Pokrenuto je i pitanje unapređenja NUTS metodologije, jer praksa pokazuje da pojedini evropski regioni, iako na istom NUTS nivou, imaju različite karakteristike (npr. ukupan broj stanovnika i, kao posledica toga, različita gustina naseljenosti). Ovakvo stanje dovodi do iskrivljene slike o stvarnom nivou razvijenosti samog NUTS regiona i, samim tim, do neadekvatnog raspoređivanja raspoloživih finansijskih sredstava iz strukturnih fondova. Učesnici debate o budućnosti kohezione politike istakli su da teritorijalna prekogranična, transnacionalna i međuregionalna saradnja predstavlja najbolji primer kako zajednička kohezionu politika doprinosi zajedničkom razvoju i preporučuju da se u narednom budžetskom periodu izdvoje veća finansijska sredstva u okviru strukturnih fondova za unapređenje prekogranične teritorijalne saradnje.

Najnoviji izveštaj, koji je pripremio Fabricio Barka u aprilu 2009. godine, na zahtev Danute Hubner, komesara Evropske komisije za regionalni razvoj, predstavlja osnove

za buduću reformu kohezione politike i podstiče buduću debatu koja će se voditi o konceptualnim, političkim i operativnim aspektima regionalne politike Evropske unije.

U svom izveštaju Barka ističe da je „neophodno uspostaviti veći stepen usaglašenosti sa konceptom teritorijalne politike ili politike zasnovane na (geografskoj) lokaciji, kao i da je neophodno usmeriti kohezionu politiku na nekoliko osnovnih prioriteta od suštinskog značaja za Evropsku uniju i njene građane. Ovakav pristup će stvoriti konsenzus širom Evrope i privući pažnju kako donosilaca odluka, tako i javnosti i istovremeno omogućiti Evropskoj komisiji da bolje usmeri svoje kapacitete i napore i igra još značajniju ulogu.

Reforma regionalne politike bi trebalo da se zasniva na sledećim principima:

- Precizan koncept zasnovan na proverljivim ekonomskim principima koji će omogućiti jasno definisane ciljeve podložne ocenjivanju;
- Jasno i snažno političko opravdanje utemeljeno na postojećoj situaciji u Evropi, a koje istovremeno odgovara očekivanjima evropskih građana;
- Sistem upravljanja koji može obezbediti adekvatno funkcionisanje, sticanje znanja i demokratsko učešće zainteresovanih strana⁶⁵.

Ukoliko bismo ove principe pretvorili u praktična rešenja, dolazimo do zaključka da buduća kohezionna politika mora da ispuni sledeće zahteve: usvajanje jasnog strateškog koncepta kroz koncentraciju na nekoliko ključnih prioriteta, jasno definisanje ciljeva i rezultata, snaženje potencijala, korisnika sredstava, jačanje kapaciteta Evropske komisije i podsticanje široke debate i političkog kompromisa o kohezionoj politici.

Koncentracija na nekoliko ključnih prioriteta zahtevaće alokaciju većeg dela sredstava⁶⁶ na ograničen broj prioriteta.⁶⁷ U svom izveštaju, Barka predlaže da kohezionna

politika usmeri svoje resurse na sledeće prioritete: inovacije (*innovation*), klimatske promene (*climate change*), migracije (*migration*), decu (*children*), stručno znanje (*skills*) i starenje (*ageing*). Nesumljivo je da će ovaj pristup doprineti uspostavljanju kritične mase koja može poboljšati efektivnost i vidljivim promenama u oblastima obuhvaćenim navedenim prioritetima. Istovremeno, pravovremeno definisanje osnovnih prioriteta doprineće usmerenoj javnoj raspravi, kako na nivou Evropske unije, tako i na nivou regiona i lokalne samouprave, o merama neophodnim za realizaciju prioriteta.

⁶⁵ Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, April 2009, str. XVIII.

⁶⁶ Barka u svom izveštaju predviđa alokaciju od 66%.

⁶⁷ Barka u svom izveštaju predlaže maksimum tri do četiri prioriteta.

Princip koncentracije sredstava, kao takav, ostaje neosporan. Ono što je sporno, sa aspekta građanina Evrope čija država još uvek nije država članica, jeste odabir

prioriteta. Ako dublje analiziramo formulisane ciljeve, vidi se da debata koja se trenutno vodi u Evropskoj uniji ne obuhvata i perspektivu država zapadnog Balkana. Formulirani prioriteta su i prioriteta Balkana, međutim, makroekonomska stabilnost, nerazvijena infrastruktura, neadekvatno obrazovanje, nedovoljna ulaganja u životnu sredinu, tehnološka zavisnost, izraženo siromaštvo i druge specifičnosti „našeg regiona“, zahtevaju da se uzmu u obzir i posebnosti ovog dela Evrope. Iz današnje perspektive, čini se da ovi ciljevi odgovaraju bogatim državama članicama i njihovim izazovima i da, pored zemalja zapadnog Balkana, u određenom stepenu isključuju i manje razvijene države članice Evropske unije. Ove različitosti će zahtevati balansiran pristup u definisanju prioriteta i alokaciji sredstava. U suprotnom, ukoliko prioriteta budu formulirani tako da više odgovaraju razvijenim državama članicama, konkurentnost Evrope će možda biti postignuta na globalnom planu, ali to nije garancija da će biti ostvarena i konkurentnost regiona Evropske unije, odnosno ravnomeran razvoj regiona unutar svake države ponaosob. A ne smemo da zaboravimo šta je osnovna svrha regionalne politike Evropske unije.

Jasno definisanje ciljeva i rezultata zahtevaće od Evropske komisije i država članica da u svojim strateškim dokumentima precizno definišu očekivane dugoročne ciljeve, kao i promene (svrhu) koje će biti postignute do kraja perioda u kom će biti sprovedena strateška dokumenta, zatim i da se obavežu da će utvrđeni rezultati biti i ostvareni. Ovakav pristup će zahtevati i unapređenje sistema izveštavanja, formulisanje kvalitetnijih indikatora (koji u potpunosti odgovaraju principu SMART⁶⁸) i konsultacije i koordinaciju između donosilaca odluka na najvišim nivoima vlasti.

⁶⁸ SMART – *Specific (ograničen), Measurable (merljiv), Available (dostupan), Relevant (relevantan), Time-bound (vremenski ograničen).*

Povećanje efikasnosti i efektivnosti korišćenja sredstava zahteva kompetentne i delotvorne korisnike sredstava koji će biti katalizatori primene regionalne politike Evropske unije. Upravo iz tog razloga, neprekidno delovanje u pravcu povećanja stručnosti, profesionalnosti i znanja nameće se kao jedan od ciljeva.

Veliki deo odgovornosti za efikasnu i efektivnu apsorpciju strukturnih fondova i Kohezionog fonda leži upravo na Evropskoj komisiji. Kompetentnost, odgovornost i motivisanost generalnih direktorata Evropske komisije garancija je reforme kohezione politike.

Podsticanje široke debate o kohezionoj politici podstiče veću ulogu Evropskog parlamenta i Evropskog saveta u raspravi koja će se voditi o efektima kohezione politike, kao i o rešenjima pojedinačnih država članica. Postojeća situacija, gde se isključivo raspravlja o finansijskoj apsorpciji i procentu neregularnosti mora biti prevaziđena i ovoj diskusiji treba dati kvalitativan prizvuk.

U svom izveštaju Barka ističe da geografska osnova za utvrđivanje stepena (ne)razvijenosti određene teritorijalne celine i alokacije sredstava, kako strukturnih fondova, tako i nacionalnih sredstava, i dalje treba da bude NUTS II region. „NUTS II region je najpribližniji teritorijalnoj celini za koju je neophodno prikupiti jasne, homogene i ažurne ekonomske podatke koji omogućavaju alokaciju sredstava. Nerazvijenost jednog NUTS II regiona dalje može poslužiti kao prosek, u smislu osnove za alokaciju sredstava, za utvrđivanje (ne)razvijenosti regiona, odnosno teritorija, u okviru NUTS II regiona. Međutim, treba napomenuti da NUTS II region ne bi trebalo uzimati kao relevantnu meru za intervenciju države članice (odnosno regiona u pojedinim slučajevima). Jednom kada je ukupan iznos sredstava, namenjen razvijenim i nerazvijenim regionima u okviru svake države članice, utvrđen na nivou Evropske unije, alokacija sredstava predviđenih za određene regione trebalo bi da bude utvrđena na osnovu onoga što je najneophodnije da se prioriteta realizuju, kao i na osnovu institucionalnog konteksta. U okviru svake države članice, teritorijalna alokacija za razvijene i nerazvijene regione, kao i kriterijumi za alokaciju sredstava svakom NUTS II regionu, bili bi deo dogovora sa Evropskom komisijom.“

Što se tiče alokacije sredstava na osnovu društveno-ekonomskih karakteristika samih država, umesto NUTS II regiona, mislim da ova tema zahteva široku analizu, diskusiju i na kraju konsenzus, koji nije moguće postići u ovom radu.

Reformu kohezivne politike, kao i predloge koji su predstavljeni u navedenom izveštaju, trebalo bi da posmatramo sa tri aspekta: politički, naučno i praktično.

Politički, reformu kohezivne politike treba sagledati u svetlu reforme budžeta Evropske unije za period 2014–2020 i povezati sa dogovorom u vezi sa finansijskom perspektivom za period 2007–2013, koji je postignut krajem 2006. godine, tokom predavanja Velike Britanije Evropskom unijom, kada je Velika Britanija insistirala na radikalnim promenama, pre svega, zajedničke poljoprivredne politike. Jedno od pitanja u vezi sa strukturnim fondovima koje je pokrenuto, odnosilo se na „neto davoce“ sredstava, kao što je Velika Britanija, insistirajući na „renacionalizaciji“ strukturnih fondova, kako bi EU15 (odnosno bogate države članice) upravljale sredstvima prema sopstvenim pravilima, dok bi za ostatak država članica važila pravila strukturnih fondova. Ova ideja je bila odbijena, ali se čini da se kroz obrise buduće reforme kohezivne politike može naslutiti pokretanje iste diskusije. Da stvar bude ozbiljnija, izveštaj koji je pripremio Fabricio Barka sačinjen je na zahtev komesara za regionalnu politiku. To ne znači da će Evropska komisija automatski preuzeti predložena rešenja, ali će itekako o njima razmisliti.

Naučno, posmatrajući dosadašnju analizu efekata kohezivne politike i različite stavove u tom pogledu, nesumljivo da će reforma kohezivne politike podići stručnu javnost na

noge i da će u narednim godinama voditi i naučna debata o konceptu reforme kohezivne politike. Za početak, trebalo bi raspravljati o predlozima, kao što je pristup koji zagovara primenu različitih pravila, u zavisnosti od toga ko koliko doprinosi budžetu strukturnih fondova, da li je tako nešto prihvatljivo, i ako nije, zbog čega nije?

Ipak, na kraju, ključna diskusija će se voditi o praktičnim predlozima. Praktično, mnoga rešenja koja se trenutno primenjuju, kao što su Operativni programi, upravljačka tela, stepen utvrđivanja (ne)razvijenosti i sl., i dalje će ostati deo strukturnih fondova i Kohezivnog fonda. Međutim, u narednim godinama vodiće se opsežna diskusija o smanjivanju i fokusiranju prioriteta, standardima koji se odnose na indikatore, načinu unapređenja upravljačkih kapaciteta unutar država članica, itd.

Isto tako, nesumljivo je da je jedan od razloga neefikasnosti kohezivne politike i nedovoljan kapacitet institucija država članica da realizuju programe i projekte u skladu sa utvrđenim pravilima. Iz tog razloga, smatram da bi posebno mesto trebalo dati i prioritetu koji bi se odnosio isključivo na unapređenje kapaciteta institucija država članica odgovornih za upravljanje strukturnim fondovima i Kohezivnim fondom.

Na kraju, mora se naglasiti da ovi predlozi, iako daju obrise buduće politike regionalnog razvoja Evropske unije, predstavljaju tek početak debate o politici regionalnog razvoja Evropske unije posle 2013. godine, koja će se intenzivirati u narednim godinama. Debata koja je započeta i koja će se voditi u narednim godinama, bitna je i za Srbiju iz dva razloga. Politički, u novom finansijskom ciklusu (2014–2020) Srbija će postati država članica EU. S tim u vezi, prioriteta i pravila korišćenja sredstava koja se sada definišu, važiće i za Srbiju. Praktično, prioriteta i pravila koja budu definisana za strukturne fondove u novom finansijskom ciklusu odraziće se i na IPA sredstva. Pored toga, tokom ovih pregovora odrediće se i buduća alokacija IPA sredstava. Iz navedenih razloga jasno zaključujemo da je bitno da se Srbija, u partnerstvu sa ostalim državama zapadnog Balkana i manje razvijenim državama članicama Evropske unije, što pre uključi u ovu debatu. Još jednom bih istakao, da u ovom trenutku svi naši naponi moraju biti usmereni na uspostavljanje struktura za korišćenje IPA sredstava i pripremu projekata koji će omogućiti laku apsorpciju IPA sredstava i kasnije strukturnih fondova i Kohezivnog fonda.



5. Zaključak

U prostoru između dva krajnje suprotstavljena tumačenja stvarnosti i efekata regionalne politike Evropske unije, izvesno je jedno: Evropska unija (koja identifikuje razvojne prilike u globalnoj areni i sveobuhvatnim i jedinstvenim okvirom kohezivne politike usmerava i vodi ravnomerni razvoj svih svojih regiona), i država (koja ima jasno definisane razvojne prioritete, s državnom administracijom koja nepogrešivo upravlja projektima, finansiranim iz strukturnih fondova Evropske unije), obezbeđuju pozitivne efekte regionalne politike Evropske unije, konkurentnost regiona i primeren životni standard i kvalitet života svih svojih građana.

Razvoj i zapošljavanje kroz konkurentu tržišnu privredu, u državi koja je članica Evropske unije, jeste cilj koji želimo da ostvarimo. Za ostvarenje toga važan je svaki projekat, svaki pojedinac i svaka organizacija koja stvara nove vrednosti i doprinosi njegovom ostvarenju.

Temeljno polazište, ali i poruka ovog rada jeste da ostvarivanje rasta, održivog razvoja, obrazovanja, zapošljavanja, tehnološkog napretka, socijalne uključenosti i pravednosti, razvoj infrastrukture i očuvanje životne sredine, ravnomeran regionalni razvoj i državna administracija koja je reformisana u efikasan i delotvoran servis građana, mogu se postići kroz regionalnu politiku Evropske unije, samo istovremenim i usklađenim delovanjem na nizu strateških područja.

Regionalna politika Evropske unije

Istraživanja tokom prethodnih decenija potvrđuju da su nerazvijeni regioni uspeali da u određenoj meri dostignu razvijene regione. Kolika je zasluga kohezivne politike u tome? Nakon analize različitih stavova o prirodi regionalne politike Evropske unije i njenim dostignućima, može se zaključiti da se oni zasnivaju na realnim činjenicama. U jednome se svi analitičari slažu sa zvaničnim dokumentima Evropske unije: vrlo je teško izračunati stvarni uticaj regionalne politike Evropske unije i izolovati je od drugih izvora privrednog rasta i konvergencije, a u slučaju zemalja srednje i istočne Evrope, od procesa političkih i socijalnih promena (demokratizacije, procesa izgradnje institucija, itd.). Međutim, njen uticaj ne treba ni precenjivati ni potcenjivati. Ako regionalna politika Evropske unije nema značaj, da li bi se države članice Evropske

unije toliko borile za ova sredstva koja im pružaju realne mogućnosti za razvoj njihovih regiona? Međutim, treba naglasiti da regionalna politika Evropske unije nikada nije trebalo da bude jedina pokretačka snaga napretka, već samo pomoć i dopuna efektima slobodnog tržišta i ekonomskih politika država članica, kako je definisano u članu 159 (bivši član 130b) Jedinственог evropskog akta. Samo zajedno sa drugim evropskim i nacionalnim politikama, sa dobrom nacionalnom makroekonomskom politikom i dobrim odgovorom svake države članice na privredne mogućnosti koje im se pružaju u okviru Evropske unije, ona može ostvariti zadovoljavajuće rezultate i povećati pozitivan učinak drugih politika.

Uopšteno govoreći, postojanje ove politike na nivou zajedničkih institucija, na nadnacionalnom nivou, opravdano je činjenicom da se razlike u stepenu razvoja regiona Evropske unije moraju ispraviti zajedničkim naporima.

Regionalna politika Evropske unije je važna za prevazilaženje problema prouzrokovanih zajedničkim tržištem i procesom integracije u celini (npr. viši standard zahteva veću potrošnju u oblastima kao što su životna sredina, komunikacije, dok uklanjanje granica može imati negativan efekat na pogranične regione koji zavise od pogranične trgovine, itd.).

Međutim, razlozi postojanja regionalne politike idu i dalje od pojma solidarnosti. Privredno povezivanje i konkurencija zahtevaju velika prilagođavanja u regionima. Budući da se neki regionu uspešnije prilagođavaju, nastaju razlike s obzirom na prihode, proizvodnju i stopu nezaposlenosti. Za razliku od rasprostranjenog mišljenja s početka stvaranja Evropske ekonomske zajednice, pokazalo se da formiranjem jedinstvenoga tržišta nejednakosti među regionima neće biti smanjene spontano. Naprotiv, reklo bi se da je dugoročna posledica uspostavljanja zajedničkog tržišta tendencija koncentrisanja razvoja u vrlo konkurentnim regionima (najčešće u središtu) i stvaranje trajno zaostale periferije, čime se stvaraju okolnosti koje pogoduju pokretanju migracija i nastanku političke nestabilnosti. Činjenica da na području Evropske unije do velikih migracija još ne dolazi, pre svega zbog kulturnih i jezičnih razlika, ničim ne umanjuje ekonomsku opravdanost postojanja regionalne politike. Naime, ako proces integracije dovodi neke regione u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale, postoji opasnost od pojave struktura ili političkih struja koje bi mogle dovesti u pitanje i samo postojanje Evropske unije. Osim toga, iako sastav redistribucije podrazumeva da su neki regionu (ili države) gotovo isključivo korisnici, a druge samo davaoci finansijske pomoći, sve države članice, pa i one najrazvijenije, zainteresovane su za pomaganje regionima koji zaostaju, jer su oni slaba, nedovoljno razvijena tržišta za proizvode iz razvijenijih regiona.

Možemo zaključiti da je regionalna politika Evropske unije značajna zbog sledećih razloga:

Razvijene zemlje imaju interes da se poboljša ekonomsko stanje u manje razvijenim državama članicama. Integrisanost ekonomija Evropske unije sve je veća. Sve snažniji je tzv. efekat preliivanja (*spillover effect*). Slab ekonomski učinak jedne države sigurno će negativno uticati na zajedničko tržište Unije. Iz tog ugla regionalna politika Evropske unije mogla bi se definisati kao mehanizam koji dozvoljava jednoj državi članici da aktivno stimuliše ekonomsku aktivnost druge. Ukoliko bi regionalne neravnornosti bile manje, svi efekti integracije bi se pravednije raspodelili među regionima i državama članicama. Istovremeno, siromašnije države članice bi povećanjem svoje efikasnosti mogle, kroz porez, više da doprinesu budžetu Evropske unije. Njihov bolji ekonomski učinak takođe bi smanjio sveukupni nivo inflacije i tako olakšao urbanističke i populacione probleme u velikim gradovima Unije, prouzrokovane migracijom. Krajnji efekti za sve građane Evropske unije su pozitivni.

Drugi razlog za postojanje regionalne politike jeste čisto ekonomski – visoka cena za države članice. Nemaju sve zemlje isti broj nerazvijenih regiona. Neke zemlje imaju jako velike probleme (Grčka, Portugalija, većina novoprimitljenih zemalja), a druge relativno male (Danska i Holandija). Ovim zemljama bi bilo teško da svoje siromašne regione same finansiraju. Samo se na nivou Zajednice mogu sakupiti neophodna sredstva iz bogatijih regiona nekih država članica (kao što su Nemačka i Francuska) i dodeliti najzaostalijim regionima Evropske unije.

Isto tako, treba odgovoriti i na pitanje: šta to Evropska unija radi da osigura da svi regionu i svi građani Evrope imaju iste šanse da ostvare sve mogućnosti koje im pruža Evropska unija, ali i da otklone sve rizike i pretnje koje integracija nosi sama po sebi? Uspehi jedinstvenog tržišta, Evrozona, mobilnosti ljudi samo su neki od izazova za mnoge regione koji su izazvali određene gubitke, stvorili zabrinutost i eskalirali u doba svet-ske finansijske krize. Osnovna svrha stvaranje kohezivne politike je dokaz građanima Evrope da Evropska unija ima jasno izraženu volju da omogući jednak životni standard svim svojim građanima. Ne treba zaboraviti ni da je ublažavanje ekonomskih nejednakosti uslov političke stabilnosti, a istorija je svedok kako izgleda „evropska nestabilnost“.

Treći razlog je da zajednička regionalna politika unapređuje veću političku koheziju i „duh zajednice“. Tako siromašne zemlje nemaju osećaj da su napuštene. Ovo je veoma važno jer, iako su uzroci za zaostajanje različiti, postoji jasno ustanovljen jaz „centar-periferija“ između bogatih i siromašnih regiona. Veliki deo najzaostalijih regiona po pravilu je grupisan na periferiji. To znači da bi ove zemlje verovatno nerado nastavile sa daljom integracijom, ako znaju da će morati same da snose troškove. Proširenjem se broj država sa izraženim razlikama u stepenu razvijenosti pojedinih regiona povećao.

Postoji i stav prema kome je osnovna svrha kohezivne politike finansijska redistribucija sredstava između država članica i regiona. Ovaj stav nije utemeljen. Redistribucija

sredstava nije dovoljna za ostvarenje efikasnosti i jednakosti ciljeva utvrđenih u osnivačkim ugovorima koji pozivaju na smanjenje nejednakosti u razvijenosti teritorija. Nesumljivo je da određeni regioni dobijaju više sredstava nego što odvajaju u zajedničku kasu, ali osnovna svrha kohezione politike nije redistribucija sredstava, već razvoj konkurentnosti, ljudskih resursa, infrastrukture, zatim institucionalne promene, bolje usluge, razvoj partnerstva i dr.

O značaju regionalne politike Evropske unije govori i Memorandum o razumevanju o saradnji u oblasti regionalne politike koji Unija ima sa Kinom, Rusijom, Brazilom i Ukrajinom. Pored toga, Evropski parlament je doneo odluku o sprovođenju jednog pilot projekta „Jačanje regionalne i lokalne saradnje kroz promociju regionalne politike Evropske unije na globalnom nivou“. Cilj ove inicijative je izučavanje iskustava regionalne politike Evropske unije, njenog doprinosa ekonomskom razvoju i uloge evropskih regiona u širenju partnerstva sa regionima van Evrope.

Iako ne postoji konsenzus o efektima kohezione politike, preovlađuje ocena da regionalna politika Evropske unije ima pozitivan efekat na ekonomski razvoj država i regiona korisnika ovih sredstava. Isto tako, mnogi autori sa pravom zastupaju stav da je neophodno izvršiti dalju reformu kohezione politike. Dalje usmeravanje na potrebe regiona, pojednostavljenje procedura, unapređenje koordinacije između regionalne politike Evropske unije, nacionalnih regionalnih politika i drugih politika na nivou Evropske unije, samo su neki od zahteva o kojima je započeta diskusija.

Prilikom diskusije na temu reforme kohezione politike treba voditi računa o tome da je svaka finansijska podrška uspešna ukoliko se realizuje u dobro uređenom institucionalnom okruženju, da je osnovna svrha projekata da ostvare politike, a ne političare, i da sredstva zahtevaju jasno definisane prioritete, a ne isključivo njihov utrošak.

Perspektiva Republike Srbije

Republika Srbija se nalazi pred velikim izazovom. Sa jedne strane, efekti svetske ekonomske krize veoma su izraženi, pre svega kroz porast cena, povećanjem kursa evra, gašenja radnih mesta, smanjenjem planiranih direktnih investicija i nemogućnošću ubrzanog rasta koji je zemlja imala u poslednjih pet godina, po stopi od šest do osam odsto. Sa druge strane, Srbija se nalazi na putu evropske integracije i pred njenim zahtevima. Pod uticajem krize, unutrašnje okolnosti postaju zahtevnije i komplikovanije. Samim tim, usvajanje zakona i jačanje institucija koje su potrebne za uspeh reformi i približavanje Evropskoj uniji pretpostavljaju izdvajanje sredstava, a njih zbog krize ima manje, dok problema za rešavanje, kao i izazova za političku stabilnost potrebno za sprovođenje reformi, ima više. Sa druge strane, kriza pogađa i samu Evropsku uniju i države članice pojedinačno. Vreme koje ove zemlje izdvajaju za rešavanje

ekonomskih problema znači i manje vremena koje mogu posvetiti procesu proširenja Evropske unije. Tome treba dodati i pitanje institucionalne strukture Evropske unije, odnosno budućnosti Lisabonskog sporazuma.

Pred ovim izazovima Srbija mora da istraje, da sprovede definisane mere za otklanjanje posledica ekonomske krize i obezbedi jedinstvo svih učesnika koji utiču na kreiranje privrednog ambijenta, od Vlade, izvršne i zakonodavne vlasti, do poslodavaca, naučno-obrazovnih institucija, sindikata i nevladinih organizacija. Sa druge strane, ovakav konsenzus i sprovođenje prioriteta i mera utvrđenih u Nacionalnom programu za evropske integracije neophodni su za usvajanje evropskih standarda i bržu integraciju u evropsku porodicu. Naravno, u oba ova procesa ne treba zaboraviti i na jačanje partnerstva sa državama u regionu.

Evropska integracija, kao osnovno strateško-političko opredeljenje i kao strateški okvir za ukupan demokratski i ekonomski razvoj zemlje, podrazumeva nastavak evropskih integrativnih tokova i ispunjenje brojnih, složenih i međusobno povezanih uslova. Kako bi se ovaj cilj ostvario, neophodno je razviti stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina, razviti tržišnu ekonomiju koja može da se suoči s pritiskom konkurencije unutar Evropske unije i potrebno je sprovesti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Unije i, samim tim, preuzeti obaveze koje proističu iz članstva.

Tokom ovog procesa, naročitu pažnju treba usmeriti na zadovoljavanje društveno-ekonomskih potreba i interesa građana, sve napore koncentrisati na otvaranje novih radnih mesta i smanjenje stope nezaposlenosti, ulagati u obrazovanje građana, jer su ljudi snaga i budućnost, unapređenje saobraćajne infrastrukture kroz poboljšanje postojećih mreža, nivoa bezbednosti i usluga, izgradnju dodatnih traka/koloseka i obilaznica, izmeštanje tranzitnih tokova iz urbanih gradskih zona, modernizaciju opreme, rekonstrukciju raskrsnica i otklanjanje/saniranje visokorizičnih deonica puta, zaštitu i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa, naučno-tehnološki razvoj, smanjenje rodne i društvene nejednakosti marginalizovanih grupa, podsticanje zapošljavanja mladih i lica sa invaliditetom, kao i drugih rizičnih grupa.

Realizacijom navedenih prioriteta i principa omogućićemo razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast, podstaći inovacije, stvoriti bolje veze između nauke, tehnologije i preduzetništva, povećati kapacitet za istraživanje i razvoj, uključujući nove informacione i komunikacione tehnologije, i samim tim obezbediti uslove za privlačenje novih investicija.

Podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja i smanjenje negativnih demografskih kretanja od neprocenjivog je značaja za

sveukupni održivi društveno-ekonomski razvoj Republike Srbije. Pri tome, u cilju razvoja Srbije ne smemo da zaboravimo šta su svetski trendovi (aglomeracija⁶⁹) i činjenicu da su snažni gradski centri motori razvoja država. Izuzetno je važno da se u narednom periodu na sistemski način reguliše oblast regionalnog razvoja Republike Srbije. Pri tome treba početi od činjenice postojanja politike regionalnog razvoja Evropske unije i nacionalnih regionalnih politika, njihove različite prirode, ali istovremeno i potrebu uzajamnog dopunjavanja. U suprotnom, stvorimo dva paralelna sistema.

Definisanje jasne nacionalne regionalne politike prioritet je zbog produbljivanja društveno-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti različitih delova Srbije. To je prioritet i zbog nastojanja Srbije da u potpunosti integriše svoju privredu i tržište u globalni kontekst i osigura uslove da svi delovi zemlje budu sposobni i konkurentni u tom okruženju. Još jedan važan činilac koji utiče na porast značaja regionalne politike jeste pristupanje Evropskoj uniji i korišćenje strukturnih fondova Evropske unije, a s ciljem smanjenja unutrašnjih regionalnih razlika i stvaranja uslova koji bi omogućili Srbiji da se što brže približi prosečnom nivou društveno-ekonomskog razvoja u Evropskoj uniji.

Pred Srbijom stoji i zadatak uvođenja statističke podele NUTS na njenoj teritoriji.

Stvaranje efikasnog sistema koji najviše odgovara potrebama Srbije, omogućava veliku finansijsku korist za sve, a pogotovu za najsiromašnije delove Srbije. Iako je ovo samo statistička podela, bez političkog i/ili administrativnog elementa organizovanja države, stvaranje ovakvih celina će neminovno dovesti do prepoznavanja zajedničkog interesa unutar jednog statističkog regiona, što u krajnjoj liniji, može dovesti i do zahteva za promenom političko-administrativnog uređenja države (stvaranja administrativnih regiona), ali bi jedna takva odluka bila unutrašnje pitanje nacionalne regionalne politike i samostalna odluka države Srbije i ni na koji način nije zahtev procesa evropske integracije.

Evropska integracija, evropski standardi, pravne tekovine Evropske unije (acquis), kohezija, konkurentnost, ravnomenan regionalni razvoj, itd. – sve su to termini koji se provlače kroz ovaj rad, a sve više i kroz naše svakodnevne živote. A ko će sve to da plati i organizuje?

Fondovi Evropske unije (IPA i programi Zajednice u kojima Srbija učestvuje), u ovom trenutku su nekoliko krupnih kapi u moru koje ne mogu da zadovolje sve naše legitimne potre-

⁶⁹ Aglomeracija ili šire gradsko područje je prošireno područje grada koje se sastoji od centra i izvesnog broja prigradskih naselja koji zajedno sačinjavaju neprekidno urbano područje. Postoje razlike u tome kako se definiše aglomeracija u raznim nacionalnim statističkim, administrativnim ili geografskim metodologijama, otuda postoji problem poređenja. Nekada su dva naselja deo aglomeracije, nekada se tretiraju kao posebna naselja, a nekada se jedno smatra satelitom drugog. Najveće aglomeracije su (u milionima stanovnika): Tokio (33.4), Seul (23.1), grad Meksiko (22), Njujork (21.8), Mumbai (21.1), Nju Delhi (10.8), Sao Paulo (20.3), Šangaj (18.6), Los Anđeles (17.9), Džakarta (16.9).

be. Od njih ne treba imati velika očekivanja, u smislu alociranih sredstava u periodu pridruživanja Evropskoj uniji. U ovom trenutku, ono što se očekuje od IPA sredstava jeste da doprinesu strukturnim reformama, realizaciji ključnih investicionih projekata od nacionalnog interesa, unaprede saradnju između država zapadnog Balkana i, ono što je najvažnije, sa aspekta upravljanja fondovima Evropske unije i budućih alokacija, pripreme Srbiju za korišćenje strukturnih fondova i Kohezionog fonda, koji su pet do deset puta veći od sredstava u fazi pridruživanja.

Evidentno je da strukturni fondovi i Kohezioni fond nisu samo obezbedili dodatna ulaganja u državama korisnicama sredstava, već su zahtevi definisani u Uredbama Evropske unije pomogli u stvaranju kulture planiranja i ocenjivanja, kao i razvijanja administrativnih kapaciteta. Kako svaka država ima svoje osobenosti, direktna primena određenih rešenja iz drugih država neće uroditi plodom. Neophodno je definisati jasne ciljeve i prioritete, pripremiti projekte i projektnu dokumentaciju, dobro organizovati sistem planiranja, sprovođenja, evaluacije i kontrole i dobro obučiti administraciju i potencijalne aplikante, kako bi se maksimizirali efekti pretpristupne pomoći, a sutra strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Pri tome, neophodno je izvući zaključke iz iskustava drugih država, učiti na njihovim greškama i pozitivnim dostignućima. Samo na ovaj način možemo da očekujemo da se prilikom određivanja novih finansijskih evropskih okvira izdvoji više sredstava za realizaciju politike pridruživanja, što će nam pomoći da zaštitimo radna mesta građana Srbije i da otvorimo nova, da poboljšamo domaću infrastrukturu i sprovedemo neophodne reforme.

Izazovi realizacije IPA sredstava, ali isto tako i strukturnih fondova i Kohezionog fonda, mogu se dočarati kroz tri karakteristike: trošiti sredstva brzo i u potpunosti, trošiti ih kako treba (uz minimum povraćaja) i trošiti ih mudro. Najbolji institucionalni okvir je onaj koji će omogućiti Srbiji da ostvari ova tri cilja. Iskustva država članica pokazuju da institucije formirane na centralnom nivou, uz efikasnu međuresornu koordinaciju, predstavljaju osnovu za ostvarenje navedena tri cilja. Bilo kakva regionalizacija upravljanja IPA sredstvima i sutra strukturnim fondovima i Kohezionim fondom, ne znači apsorpciju sredstava. Cilj koji je Vlada sebi postavila, da Evropska komisija akredituje decentralizovani sistem upravljanja IPA sredstvima tokom 2011. godine, deluje realistično i dostižno. Svako odlaganje ovog datuma ugrožava buduću alokaciju i apsorpciju strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

Evropska komisija je urgirala da 10 novih država članica pod hitno unapredi sistem upravljanja strukturnim fondovima i Kohezionim fondom. U Komunikaciji koja je usvojena 16. jula 2003. godine, Komisija je identifikovala 10 oblasti u kojim države koje pristupaju Uniji moraju ubrzano da izvrše promene kako bi osigurale bolju apsorpciju fondova Evropske unije:

- javne nabavke;
- organizaciona struktura i međuministarska koordinacija;
- finansijsko upravljanje i kontrola;
- računovodstvo;
- adekvatan broj stručnog i obučenog kadra;
- pregovori o programima;
- priprema projekata;
- partnerstvo, u smislu uključivanja relevantnih ekonomskih i socijalnih aktera u izradu programa;
- sistem monitoringa;
- izvori nacionalnog kofinansiranja.

Iz ove preporuke Republika Srbija treba da izvuče poruku da Evropska unija nije i neće biti veliki, nepresušivi izvor i sponzor Srbije. Najvažnije je, a to moramo dobro shvatiti, da je Evropa jedan okvir prava i pravila. To je i naš, srpski okvir, koji nam ne nameće ograničenja, naprotiv, omogućuje nam da solidarno učestvujemo u zajedničkoj stvari. Na naše buduće članstvo u Evropskoj uniji ne treba gledati kao na „čarobni štapić“ koji će u tren oka ispraviti sve decenijama gomilane greške. Čini se da građani postepeno shvataju da ćemo samo vlastitim snagama, naravno, uz podršku Evropske unije, postići razvojni nivo starijih država članica. I upravo u to treba da ubeđujemo građane Srbije.

Ono što mi možemo da ponudimo Evropi već sada jeste centralna pozicija u regionu i najprometniji rečni i drumski koridor u jugoistočnoj Evropi, potencijali unutrašnjeg tržišta i slobodna razmena sa zemljama u regionu i Rusijom i unapređen pravni okvir koji podstiče strana ulaganja.

Međutim, od izuzetne je važnosti da se razvojni potencijali Republike Srbije ravnomerno razvijaju. Snažan Novi Sad i još snažniji Beograd vitalno su važni za ravnomernan regionalni razvoj Srbije. Ipak, neophodno je razmestiti i razviti nove industrijske kapacitete i centre, i od Vranja, Niša, Novog Pazara, Užica, Kragujevca, Subotice, Prištine i drugih centara napraviti motore razvoja Srbije.



Bibliografija

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 83/06);

Strategije regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine („Službeni glasnik RS“, broj 21/2007);

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS“, broj 83/08);

Nacionalni program za evropske integracije;

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 129/07);

Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, broj 51/2009);

Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske zajednice Republici Srbiji u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA), decembar 2007. godine;

Plan aktivnosti za pripremu akreditacije za decentralizovani sistem upravljanja EU fondovima (DIS) u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, 2008;

Grupa autora, **Upravljanje fondovima Evropske unije, Evropski projektni centar i Privredna akademija Novi Sad, 2008;**

Grupa autora, **Vodič za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA), Evropski pokret u Srbiji, 2007;**

CESS Magazin, Centar za strateška ekonomska istraživanja, „Vojvodina CESS“;

Regionalna politika Evropske unije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, 2004;

Jovan Komšić, Principi evropskog regionalizma, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope, 2007;

Sofija Adžić, Regionalna ekonomija Evropske unije;

DG Regio, Fourth report on economic and social cohesion, 2007;

DG Regio, An Assessment of Future Challenges for EU Regions, 2008;

EU Regional Policy, Evans, Oxford, 2005;

EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns, 2004;

Andrés Rodríguez-Pose and Ugo Fratesi, Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU;

Fabio Canova, Are EU Policies Fostering Growth and Reducing Regional Inequalities, 2001;

Europainstit Beč, EU Regional Policy, Experiences and Future Concerns, 2004
Boldrin, M. and Canova, F., Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies”, in Blackwell Publishing, *Economic Policy*, 2001;

Fabrizio Barca, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, 2009;

Barca F., Brezzi M., Terribile, F. and Utili, F., Measuring for Decision Making. Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies, 2004;

Cappelan A., F. Castellaci, J. Faberger and B. Verspagen, The impact of regional support on growth and convergence in the European Union, 2001;

Ian Bache, EU Cohesion Policy: Background, Centre for International Policy Research, Department of Politics, University of Sheffield, January 2007 Multi-level Governance in South East Europe; ESRC grant no. RES-062-23-0183, Project Paper CP/1);

De la Fuente, A., The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF”, in CEPR Discussion Papers, No. 3673, 2002;

Sjef Ederveen and Joeri Gorter, Does European Cohesion Policy Reduce Regional Disparities, 2002;

Marinov V., Bahloul H., Slay B.: “Structural funds and the new member states: lessons learned”, *Development & Transition*, Issue 4, 2006;

Artis M. J. and Lee N., *The Economics of the European Union*. Oxford University Press, 1997;

Ecorys, Strategic evaluation on Transport Investment Priorities under Structural Funds and Cohesion Fund, 2006;

Strategic evaluation on Environment and Risk Prevention under Structural Funds and Cohesion Funds for the Period 2007– 2013;

Council of the European Union, Treaty of Lisbon, in *Official Journal of the European Union*, No. 2007/C 306/01, 2007;

Communication From The Commission: The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy - Fourth progress report on cohesion COM (2006) 281 final, Brussels, 2006;

Communication From The Commission To The European Parliament And The Council - Fifth progress report on economic and social cohesion: Growing regions, growing Europe, COM (2008) 371, Brussels, 2008;

Communication From The Commission, Reforming the Budget, Changing Europe, 2007;

Regions 2020, An assessment of future challenges for EU regions, 2008;

Citizens’ perceptions of EU Regional Policy, Analytical Report, 2008;

Eurostat year book, 2008;

Report From The Commission To The European Parliament And The Council - General Report on Pre-Accession Assistance (Phare – Ispa – Sapard) in 2005, COM(2006)746 final, Brussels, 30. 11. 2006;

Ex-post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006:

Hooghe, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996;

Rumford, C. *European Cohesion Contradictions in EU Integration*, Antony Rowe Ltd., Chippenham, 2000;

Zsuzsanna Tron, Need for regional policy, 2006;

Martin R., The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU, 2003;

Therborn G. European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1995;

Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC);

Regulation (EC) No 1080/2006 Of The European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999;

Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999;

Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94;

Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD);

Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999;

Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA);

Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an Instrument for pre-accession assistance (IPA);

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA): Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010;

Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999;

Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999;

Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC);

Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94;

http://ec.europa.eu/regional_policy;

http://ec.europa.eu/employment_social;

<http://www.eib.org>.

REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE
KAO MOTOR EKONOMSKOG RAZVOJA

Autor

Ognjen Mirić

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji

Kralja Milana 31

Beograd

www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn

Igor Sergej Sandić

www.issstudiodesign.com 

ISBN: 978-86-82391-46-3

Štampa

Mladost grup doo, Loznica

Decembar, 2009.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

332.1(4-672EU)
339.92(4-672EU)



МИРИЋ, Огњен 1979-
Regionalna politika Evropske unije kao
motor ekonomskog razvoja / Ognjen
Mirić. -
Beograd : Evropski pokret, 2009
(Loznica : Mladost grup), - 118 str. :
graf. prikazi, tabele ; 25 cm

Tiraž. - Bibliografija: str. 113-117.

ISBN 978-86-82391-46-3

а) Регионална сарадња - Земље
Европске уније б) Регионална
привреда - Земље Европске уније
COBISS.SR-ID 171704332



Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne izražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji **EPUS**, Austrijske razvojne kooperacije **ADC**, Nemačkog saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj **BMZ** i Nemačke organizacije za tehničku saradnju **GTZ**.