

UDK: 327:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 43–44, стр. 295–314

Извори научни рад

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹
М.Сс. Андријана МИРКОВИЋ²

ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Achievement of balanced regional development is one of the key issues faced by the European Union. Since the establishment of the common market and its positive development effects on the Community as a whole, also appeared a number of negative effects on its parts among this is the fact that the economic growth didn't take place at the same pace. As a result, already in the 1960s, many EU countries have adopted their own regional development policies, and the importance of regional policy in improving the economic, social and territorial cohesion among member states has become greater over time. Harmonization with the EU's regional policy for Serbia as a candidate for membership is necessary, and the obligation to define the regions in accordance with the NUTS nomenclature has been taken by the Stabilisation and Association Agreement, which asks from Serbia for the submission of data on the GDP per capita to the European Commission, harmonized at NUTS 2 level for a period of four years. The essence of this requirement is not in decentralization and the creation of political regions, but it aims only at statistical regionalization of the country's territory in order to provide unified information on the development of the

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: pero@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти”, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

² М.Сс. Андријана Мирковић, Географски факултет, Београд.

regions in order to efficiently allocate the pre-accession funds, and in the future potentially the EU structural funds.

Key words: Regional policy, regional development, NUTS, European Union, Serbia.

1) УВОД

Регионална политика у европском законодавству заузима врло битно место. Појам и дефиниција региона у Европској унији одређени су још 1988. године Повељом о регионализацији усвојеном од Европског савета. Према овој повељи, под регионом се сматра одређена територија која у географском смислу чини јединствен ентитет, или сличну групу области које чине заокружену целину и чије становништво поседује одређене заједничке карактеристике, а жели да сачува и развије свој специфични идентитет кроз подстицање културног, социјалног и економског напретка у будућности. При томе, под заједничким карактеристикама могу се сматрати језик, култура, историјска традиција и интереси повезани са привредом и саобраћајем, али није неопходно да сви ови елементи буду присутни у сваком конкретном случају при конкретном дефинисању региона.³ Државе чланице Европске уније су према Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе односно Номенклатури територијалних статистичких јединица – НТСЈ (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*) подељене на више територијалних делова, односно регија. Земље изван Европске уније нису на овај начин извршиле поделу своје територије, али је она неопходна за земље кандидате и потенцијалне кандидате ради коришћења претприступних фондова. Оно што је посебно значајно јесте да, када се одговарајућа НТСЈ класификација и службено прихвати, државе чланице ЕУ не могу је мењати у наредне три године. НТСЈ класификација је установљена од стране Еуростата још 1988. године услед потребе униформног вођења статистике ЕУ по регионима. Међутим, тек 2003. године НТСЈ Уредба је и усвојена.⁴ Ова класификација представља хијерархијски систем који врши поделу економске територије ЕУ првенствено ради прикупљања, развоја и хармонизације статистике Уније у циљу лакше анализе и обликовања

³ European Parliament, “Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization, *Minutes of the Sitting of 18 November 1988*”, *Official Journal of the European Communities*, OJ C 326, 19.12.1988.

⁴ “Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 154, 21.3.2003.

заједничких регионалних политика и дефинисања одговарајуће помоћи ЕУ фондова. НТСЈ класификација заснива се на три основна принципа:

1. фаворизује већ постојеће институционалне поделе из практичних разлога, као што су лакша доступност података и имплементација регионалних политика;
2. фаворизује опште географске регионалне јединице;
3. НТСЈ је тростепена хијерархијска класификација којом се одређују границе за величину НТСЈ региона у виду минималне и максималне величине популације;⁵ и
4. НТСЈ региони су класификовани у три нивоа: НТСЈ 1, НТСЈ 2 и НТСЈ 3, и то према минималном и максималном броју становника у тим областима.

Ниво	Минимум	Максимум
НТСЈ 1	3 милиона	7 милиона
НТСЈ 2	800.000	3 милиона
НТСЈ 3	150.000	800.000

Наравно, поред броја становника, у обзир се узимају и други критеријуми као што су пожељна величина територија, хомогеност статистичких регија, природно-географска различитост, као и историја, традиција и геополитичке склоности – структура привреде и развијеност појединих регионалних подручја. НТСЈ 1 ниво користи се за анализу регионалних проблема Уније (ефекти царинске уније и економске интеграције на нивоу нижем од националног), НТСЈ 2 ниво представља основни оквир за примену националне регионалне политике, услед чега се узима за полазиште регионалних анализа, док НТСЈ 3 ниво углавном укључује регионе који су сувише мали за комплексне економске анализе, али се могу користити као простор за примену специфичних регионалних мера.⁶ Класификација функционише тако што је свака држава подељена на одређени број НТСЈ 1 региона, и ова прва подела је у већини случајева заснована на постојећим административним јединицама. Према НТСЈ номенклатури, административ-

⁵ Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics.

⁶ РЗР, *Регионални развој Србије 2009*, Београд, 2009, стр. 88.

ном јединицом сматра се географско подручје за које одређени ниво власти, у склопу институционалног и правног оквира земље чланице, доноси административне или политичке одлуке.⁷ НТСЈ 1 региони се затим деле на већи број мањих, НТСЈ 2 региона, а они на још већи број НТСЈ 3 региона. Наравно, овде се не завршава могућност поделе. Још детаљнији ниво представља подела на дистрикте и општине, такозване *локалне административне јединице* – LAU 1 и LAU 2 (LAU – *Local Administrative Units*), уведене 2003. године, које одговарају НТСЈ 4 и НТСЈ 5 нивоима али нису предмет НТСЈ регулације. Некадашњи НТСЈ 4 ниво обухватао је територију градске општине са бројем становника између 10.000 и 150.000, док је НТСЈ 5 ниво имао мање од 10.000 становника – сеоске општине. LAU 1 и LAU 2 немају границе у погледу броја становника. Административну структуру држава чланица већином чине два главна регионална нивоа (не узимајући у обзир општине), тако да је за потребу НТСЈ класификације неопходно успоставити један додатни ниво који услед тога не одговара постојећој административној структури. Додатни НТСЈ ниво варира од чланице до чланице: то је НТСЈ 1 за Француску, Италију, Грчку и Шпанију, НТСЈ 2 за Немачку, НТСЈ 3 за Белгију, и сл. Значајно је још истаћи да се овако дефинисани *статистички* или *економски региони* разликују од *политичких региона*, који имају сопствени систем власти и управљања непосредно изабран од стране локалног становништва. Међутим, често управо статистичка регионализација представља основу за постепено давање већих овлашћења регионима, претварајући их из економских у политичке. Према овом критеријуму подела чланица Европске уније могла би да буде следећа:

1. државе у којима су економски региони од тренутка увођења искључиво административне и/или статистичке природе и немају примесе аутономије и политичког региона;
2. државе у којима су уведени административни или економски региони из статистичких и развојних потреба, али су временом прерасли у политичке регионе (Ирска, Словачка); и
3. државе које су традиционално већ имале политичке регионе, а настанком регионалних политика ЕУ они су усаглашени са НТСЈ системом и добили су нове функције (Немачка, Италија).⁸

⁷ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 174.

⁸ В. Станчевић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009. стр. 19.

II) ЕВОЛУЦИЈА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА И ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Од њеног настанка 1957. године, равномерни развој био је један од основних циљева Европске уније. У Уговору из Рима, 1958. године, присутна је тежња да државе чланице Европске заједнице обезбеде складан и равномеран развој смањујући разлике које постоје у степену развијености, како самих чланица тако и региона у оквиру њих.

Овим уговором креирана је и Европска инвестициона банка (EIB – *European Investment Bank*), чија је улога била да допринесе балансираном развоју заједничког тржишта у интересу Заједнице. У ову сврху, Банка би такође олакшавала и финансирање пројеката за развој мање развијених региона. Услед тога, креирање EIB може се сматрати првим кораком ка настанку регионалних политика ЕУ. Успостављање заједничког тржишта Заједнице, без трговинских баријера, царина и квота, довело је до повећане ефикасности у алокацији ресурса, која је као резултат имала економски раст, што и јесте био основни циљ. Уз позитивне ефекте ових промена на Заједницу као целину, појавили су се и одређени негативни ефекти на њене делове. Разлог томе је што се, према очекивањима, привредни раст није свугде одвијао истим темпом. То, међутим, у том периоду није довело до примене мера и инструмената којима би се тај развој уједначио, јер је сматрано да ће се позитивни ефекти у најбрже растућим регионима преливати на мање развијене области. Овај убрзани раст је током шездесетих година довео да континуираног реструктурирања привреда у земљама чланицама ЕУ. Један од узрока ових промена биле су и технолошке иновације. Упечатљив је пример ситуација у индустрији угља, где се радна снага у земљама чланицама смањила са 650.000 на крају 1957, на мање од 300.000 десет година касније.⁹ Последица овога је висока стопа незапослености и миграција становништва из типичних рударских области, у којима је до тада индустрија чинила основни покретач развоја и запослености. Становништво из ових области, али и из других неразвијених подручја, већином радно активно, сели се примарно у велике градове, увећавајући њихов развојни потенцијал, и доводећи на тај начин до још већих диспаритета у оквиру земаља чланица. Такође,

⁹ A. Saether, N. Schmidt-Nissen, K. Lorenz, "The Role of the regions in the European Union – The Future of the Committee of the Regions", поглавље у: Karin Peschel (ed.), *Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration*, Physica – Verlag, Germany, 1997.

традиционално трговачка погранична подручја укидањем граница и формирањем јединственог тржишта остају без великог дела прихода и постају неразвијена. Убрзо, већ шездесетих година, ефекти ових значајних структурних економских промена показали су се као регионални проблеми у већини земаља Западне Европе. Као резултат, многе европске земље су баш тих година усвојиле своје политике регионалног развоја. Од тог периода па до данас, важност регионалне политике не само да се није смањивала, већ је ова политика постајала све неопходнија за испуњавање основних циљева ЕУ, односно остваривање и унапређивање економске, социјалне и територијалне кохезије и солидарности међу државама чланицама. Значај ове политике постаје све већи имајући у виду стална проширења Европске уније. Од потписивања Уговора у Паризу 1951. године од стране шест земаља, припајање нових чланица само је продубљивало разлике у висини БДП и незапослености. Белгија, Француска, Немачка, Италија, Луксембург и Холандија су и данас земље са високим БДП. Новим проширењима, разлике у БДП су постајале све веће, јер сваку нову групу земаља која улази у Европску унију чине мање развијене земље са БДП који је знатно испод просека ЕУ. Чак и у оквиру ЕУ-15 разлике у висини БДП веома су изражене – од 25% просечног европског БДП у сиромашним областима Грчке и Португалије, до 212% просечног европског БДП у Хамбургу. Такође, асиметричност у нивоу незапослености креће се од 7% у Аустрији до 24% у Шпанији.¹⁰

У суштини, развојни пут заједничке регионалне политике Европске уније можемо поделити на пет временских фаза:

1. од оснивања 1958. до 1975. године,
2. од 1975. до 1986. године,
3. од 1986. до краја 1999. године,
4. од 2000. до краја 2006. године, и
5. од 2007. до 2013. године.

Прва фаза у развоју регионалне политике Европске уније обухвата период од њеног оснивања ратификовањем Уговора из Рима 1958. до 1975. године. У овом периоду потреба за регионалном политиком у Европској економској заједници није ни постојала с обзиром на то да су њених шест држава

¹⁰ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 78.

оснивача биле релативно хомогене и без већих регионалних разлика. Једини изузетак била је Јужна Италија са слабијом развијеношћу у односу на остале чланице Заједнице. Ова неуравнотеженост јужног дела Италије је и препозната у Протоколу о Мезођорну који је додат Уговору из Рима.

Иако је у Преамбули Римског уговора истакнута тежња за уравнотеженим развојем економије у државама чланицама, па чак и смањењем регионалних диспропорционалности у Заједници, озбиљнији покушаји у решавању ових проблема нису постојали. Такође, непостојање посебног поглавља о регионалној политици у Уговору о Европској заједници, као и недостатак писања о инструментима којима би се постигли претходно наведени циљеви из Уговора наводе на закључак да и поред препознавања постојећих разлика оснивачи Европске економске заједнице нису имали као циљ планско елиминисање ових разлика на нивоу Заједнице, већ су проблем регионалних неравномерности препустили владама појединачних земаља чланица и самом тржишту. Значајно је напоменути и да су 1958. године настала прва два структурна фонда: Европски социјални фонд (*European Social Fund* – ESF) и Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* – EAGGF). У погледу регионалне политике први кораци учињени су 1965. године када је од стране Европске комисије усвојена прва комуникација, праћена оснивањем Генералног директората за регионалну политику 1968. године. Неколико година након тога, 1972. године, закључком из Париза регионална политика и званично постаје кључни фактор јачања Заједнице.

За другу фазу која обухвата период од 1975. до 1986. године карактеристична су проширења Европске економске заједнице, што са собом доводи и потребу за настанком заједничке регионалне политике. Првим проширењем 1973. године у Заједницу улазе три нове чланице: Велика Британија, Ирска и Данска, свака са својим структурним проблемима али и искуством у решавању проблема регионалног развоја (Велика Британија је прва европска земља која је усвојила сопствену регионалну политику још 1928. године). Након тога, 1975. године успостављен је Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund* – ERDF). Нова проширења 1981. и 1986. доводе до значајних помака у спровођењу регионалне политике Заједнице. Услед саме природе проширења, односно уласком од дотадашњих чланица слабије развијених земаља (Грчке 1981. и Шпаније и Португалије 1986), било је потребно ставити већи акценат на начине превазилажења регионалних разлика. На иницијативу Грчке, 1985. године започети су

интегрисани медитерански програми са циљем да финансијски помогну развој туризма, пољопривреде и малих и средњих предузећа у читавој Грчкој, медитеранским областима Француске, као и на југу Италије. Тада је одлучено и да се уместо индивидуалних пројеката по први пут финансирају средњорочни пројекти развоја.

Трећу фазу која траје од 1986. до краја 1999. године карактерише појава посебног наслова везаног за регионалне проблеме Уније – „Економска и социјална кохезија“, у Заједничком европском акту донетом 1986. године у циљу стварања јединственог заједничког тржишта, као и прилагођавања променама након проширења. На овај начин, регионални развој није више био под надлежношћу појединачних земаља чланица већ је ова проблематика стављена на ниво читаве Уније. Планом председника Европске комисије Жака Делора који је усвојен 1988. године долази до најзначајнијег напретка у области регионалне политике овог периода. Основни циљ овог програма био је да се олакша притисак реструктурирања који нарочито погађа економски слабије регионе, посебно у условима стварања јединственог тржишта.¹¹ Захваљујући Делоровом првом пакету од 1989. до 1993. године долази до реформи којима су удвостручени структурни фондови, достигавши 25% буџета Европске уније 1992. године. Такође, поред повећања доступних фондова, поново се дефинишу циљеви и стандарди које би требало да испуне региони како би стекли право на добијање средстава из ових фондова, оснивају се Кохезиони фонд као подршка најнеразвијенијим државама чланицама са БДП по становнику испод 90% просека ЕУ за решавање проблема из области животне средине и саобраћајне инфраструктуре и Финансијски инструмент за управљање рибарством, а долази и до оснивања Комитета региона, уз давање већих надлежности другим већ постојећим институцијама Европске уније.

Четврту фазу од 2000. до 2006. године обележавају припреме за највеће проширење Европске уније уз Агенду 2000, којим је 2004. године Унији приступило десет нових држава.¹² Сам податак да је овим проширењем популација ЕУ повећана за 20%, а њен БДП за тек 5%, показује да су регионалне разлике на овај начин постале још израженије. Самим тим, нове државе чланице аутоматски су могле да користе средства структурних

¹¹ Републички завод за развој, *Регионални развој Србије 2009*, стр. 81

¹² Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија, Малта и Кипар.

фондова и Кохезионог фонда. За овај временски период буџет намењен остваривању кохезионе политике износио је 213 милијарди евра за 15 држава чланица, при чему је томе износу додато 22 милијарде евра које су биле на располагању новим државама чланицама од њиховог придруживања 2004. до 2006. године.

У текућој, петој фази заједничке регионалне политике Европске уније која обухвата период од 2007.¹³ до 2013. године, регионална политика постаје једна од централних политика Уније. У овом периоду износ средстава намењен за спровођење економске и социјалне кохезије међу чланицама највиши је до тада, и чини више од трећине укупног буџета Европске уније.

III) НОВА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Нова проширења Европске уније довела су до још израженијих диспаритета у регионима држава чланица. Новом политиком регионалног развоја предвиђена су значајна средства за смањивање ових диспропорција. Данас, Европска унија генерише 43% сопствене производње на само 14% своје територије – географском пентагону формираном између Лондона, Хамбурга, Минхена, Милана и Париза.¹⁴ Оно што је очигледно је да су све то градови држава које чине ЕУ-15, а ако изузмемо Лондон, првих шест земаља које су потписале Уговор у Паризу 1951. године. Посматрано по државама, још је једна потписница овог Уговора, Луксембург, данас чланица са највишим БДП *per capita* у ЕУ, и тако посматрано, она је седам пута богатија од најсиромашније чланице, Румуније. Значи, посматрано по државама у целини, однос у БДП по становнику најбогатије и најсиромашније државе чланице је 7:1, док је разлика између најбогатијег и најсиромашнијег региона још већа: најбогатији регион град Лондон има БДП по становнику у висини 290% просечног БДП по ст. ЕУ-27, док се најсиромашнији регион налази на североистоку Румуније са 23% ЕУ просека. Из претходно наведеног очигледно је да је неопходно усмеравати значајна средства из буџета ЕУ ка решавању ових проблема. Данас сума за постизање економске и социјалне кохезије смањивањем диспаритета између региона (циљ из Уговора ЕУ) износи више од трећине буџета Европске уније. Ова средства су алоцирана на финансијске инструменте кохезионе политике: Европски регионални фонд за

¹³ ЕУ се придружују Бугарска и Румунија.

¹⁴ EC, *EU regional policy 2007–2013: Working for the regions*, 2008, p. 4.

развој (ERDF – *European Regional Development Fund*), Кохезиони фонд (*Cohesion Fund*) и Европски социјални фонд (ESF – *European Social Fund*). Предвиђено је да ови фондови у периоду између 2007. и 2013. године имају на располагању 347,4 милијарде евра, од чега ће око 82% бити инвестирано у најсиромашније регионе ЕУ.¹⁵

У прошлости, инвестиције у инфраструктуру, људске ресурсе и модернизацију и диверсификацију регионалних привреда, у великој су мери помогле неразвијеним регионима, па чак и довеле до тога да њихов раст буде бржи од просека Уније. Међутим, од проширења 2004. године Унија се сусреће са много већим изазовима него што је то био случај у прошлости, имајући у виду све лошије економско стање земаља садашњих и потенцијалних кандидата за чланство.

Регионална политика Европске уније за период од 2000. до 2006. године

У седмогодишњем развојном периоду од 2000. до 2006. године средства намењена за спровођење регионалних политика била су подељена у два фонда: Кохезиони фонд и Структурни фонд. У овом програмском периоду износ расположивих средстава намењених Структурном фонду износио је 213 милијарди евра, а за Кохезиони фонд у истом је раздобљу превиђено 18 милијарди евра, за претприступну помоћ (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) 26,5 милијарди евра, а за помоћ новим државама чланицама после приступања (1. маја 2004. године) око 40 милијарди евра.¹⁶

Кохезиони фонд је самим тим поред земаља чланица био доступан и земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Главна разлика Кохезионог фонда у односу на структурне фондове јесте критеријум одређивања кандидата за доделу средстава, који је у овом случају степен развијености држава, а не региона. Тако је основни услов за остварење права на средства из овог фонда био да доходак у држави у којој се пројекат спроводи буде мањи од 90% у односу на просек Уније, а већина пројеката која се финансирала из овог фонда била је из области заштите животне средине и транспортне инфраструктуре, посебно изградња комуникација којима се повезује више држава чланица.

Структурни фонд подељен је у више фондова и сваки од њих имао је свој делокруг активности:

¹⁵ Ibidem, p. 4.

¹⁶ O. Mirić, *Regionalna politika Evropske unije kao motor razvoja*, 2009, str. 32.

1. Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund* – ERDF). Намена овог фонда је промовисање уједначеног економског и социјалног развоја у ЕУ и смањивање разлика међу регионима путем:
 - улагања у стварање или одржавање радних места;
 - улагања у развој инфраструктуре; и
 - улагања у развој малих и средњих предузећа и иницијатива за локални развој;
2. Европски социјални фонд (*European Social Fund* – ESF) намењен је сузбијању незапослености, развоју људских ресурса и унапређењу тржишта рада. Овај фонд интервенише у пројектима чији је циљ:
 - интеграција дугорочно незапослених, жена и младих у тржиште рада;
 - унапређење једнаких могућности при запошљавању; и
 - побољшање система образовања и тренинга;
3. Европски фонд за управљање и гаранције у привреди (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund* – EAGGF) намењен је пољопривреди и селу, и то у акцијама као што су: улагања у пољопривредна предузећа, помоћ младим фармерима, производња, маркетинг пољопривредних производа, итд; и
4. Финансијски инструмент за смернице у рибарству (*Financial Instrument for Fisheries Guidance* – FIFG). Циљ овог фонда је одрживо коришћење рибљих ресурса и подржавање активности као што су: модернизација флоте за риболов, развој аквакултуре, заштита морских подручја, улагање у луке, подршка и унапређење производње рибљих прерађевина.¹⁷

У периоду од 2000. до 2006. године средства наведених фондова била су усмерена на остваривање три циља:

Циљ 1 односи се на помоћ заосталим регионима, односно регионима са БДП по становнику нижим од 75% просека Европске уније. Овим циљем је у раздобљу од 2000. до 2006. године покривено око 50 региона, и то региони југа Италије, Мидланд и гранични региони Ирске, Португал

¹⁷ М. Прокопијевић, *Европска унија. Увод*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 261, према: В. Станчевић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 40.

(изузев главног града), као и већи део Шпаније, Грчке и бивше Источне Немачке. Углавном се радило о НТСЈ 2 регионима са натпросечном незапослености, славим нивоом улагања, недостатком услужног сектора и слабо развијеном инфраструктуром, а ови проблеми решавани су средствима из сва четири структурна фонда.

Циљ 2 подразумева помоћ регионима који се суочавају са структурним проблемима, а њиме су обухваћени региони Велике Британије, Француске, Шпаније, Италије, Финске и Аустрије. Структурни фондови који финансирају помоћ регионима из статуса *Циљ 2* су ERDF и ESF.

Циљ 3 подразумева унапређивање људских ресурса путем модернизације система образовања, обуке и запошљавања. Карактеристично за овај циљ јесте да пројекти нису били регионалног карактера, али су за ову помоћ могли да се квалификују само они који не добију помоћ из прва два циља. Иначе, одобрени пројекти финансирани су само из ESF.

Поред ових циљева, постојало је неколико иницијатива Заједнице у периоду од 2000. до 2006. године:

1. INTERREG, који обухвата прекограничну сарадњу, транснационалну сарадњу и међурегионалну сарадњу, а финансирао се из ERDF;
2. LEADER, који обухвата рурални развој, а финансирао се из EAGGF;
3. URBAN, који обухвата економско и социјално оживљавање урбаних средина, а финансирао се из ERDF; и
4. EQUAL, који обухвата борбу против дискриминације и неравноправности на тржишту рада, а финансирао се из ESF.¹⁸

Регионална политика Европске уније за период од 2007. до 2013. године

Регионална политика Европске уније за период од 2007. до 2013. године, иако са одређеним изменама, садржи циљеве и мисију који су у односу на политику претходног седмогодишњег програмског периода остали исти. Посебна карактеристика нове регионалне политике ЕУ јесте јасна повезаност кохезионе политике и стратегије из Лисабона¹⁹ и

¹⁸ О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор развоја*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 33. и 34.

¹⁹ Лисабонска стратегија усвојена је у Лисабону 2000. године са циљем да Европска унија „до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија економија света утемељена на знању, способна за одржив раст са повећањем броја и квалитета радних места, те већом

Гетеборга,²⁰ односно кохезиона политика представља средство за остваривање циљева ових стратегија Уније. Поред тога, број фондова је са дотадашњих шест смањен на три: ERDF, ESF и Кохезиони фонд; постављана су три нова циља која у себи садрже суштину циљева из претходног периода али и инкорпориране програме INTERREG III, EQUAL и URBAN II, пошто су укинуте иницијативе Заједнице из периода 2000–2006. (Tabela 1)

Током текућег периода 2007–2013, ERDF, ESF и Кохезиони фонд доприносе остваривању следећа три циља:

1. конвергенција (ERDF, ESF, Кохезиони фонд),
2. регионална конкурентност и запошљавање (ERDF, ESF), и
3. европска територијална кооперација (ERDF).²¹

Циљ 1, односно Конвергенција, обухвата помоћ најугроженијим регионима (НТСЈ 2) у Европској унији. Да би се квалификовали за статус Циљ 1, ови региони морају имати БДП *per capita* испод 75% ЕУ просека. Са највећим проширењем Уније 2004. године (приступање десет нових земаља углавном из Источне и Централне Европе), као и приступањем Бугарске и Румуније 2007. године, просек БДП по становнику Уније се знатно смањило, тако да се велики број региона ЕУ-15 земаља који су раније примали помоћ, према овом критеријуму за ту помоћ више не квалификују, а примат су преузеле нове чланице. Додуше, у оквиру овог циља се и даље налазе региони чији је БДП *per capita* незнатно изнад границе, управо због статистичког ефекта ЕУ проширења (*phasing-out*). Такође, за додатну финансијску помоћ по основу овог циља квалификују се и одређена подручја у Шведској и Финској, и то услед веома ниских густина насељености. Тако, данас у оквиру ЕУ-27, Циљем 1 обухваћена су 84 региона у 17 држава чланица, у којима живи 154 милиона становника (БДП по становнику нижи од 75% просека Уније), као и додатних 16 региона са 16,4 милиона становника (са БДП нешто изнад

социјалном кохезијом“; Интегрални садржај Лисабонске стратегије, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.

²⁰ Стратегија одрживог развоја Европске уније усвојена је у Гетеборгу 2001. године са циљем да обезбеди да економски раст иде у складу са квалитетом животне средине и укључењем социјалних питања, а ради побољшања живота и благостања грађана; Садржај стратегије, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.

²¹ ЕС, *EU regional policy 2007-2013: Working for the regions*, 2008, p. 8.

Табела 1: Структура кохезионе политике
за период 2000–2006. и 2007–2013. године

Структура кохезионе политике				
2000–2006.		→	2007–2013.	
Циљеви Иницијативе Заједнице Кохезиони фонд	Финансијски инструменти	→	Циљеви	Финансијски инструменти
Циљ 1 Развојно заостали региони	ERDF ESF EAGGF FIFG		Конвергенција	ERDF ESF Кохезиони фонд
Кохезиони фонд	Кохезиони фонд			
Циљ 2 Зоне економске и социјалне конверзије	ERDF ESF	→	Регионална конкурентност и запосленост	ERDF ESF
Циљ 3 Обука и политике запошљавања	ESF			
Interreg III	ERDF		Европска територијална сарадња	ERDF
URBAN II (*)	ERDF			
EQUAL (*)	ESF			
Leader +	EAGGF			
Рурални развој и реструктурирање рибарског сектора изван Циља 1	EAGGF FIFG			
4 циља 4 иницијативе Заједнице Кохезиони фонд	6 инструмената		3 циља	3 инструмента

Извор: EC. *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, 2007, p. 10.

просека ЕУ). Конкретно, то су углавном сви региони у новијим чланицама: Бугарској, Румунији, Естонији, Летонији, Литванији, Малти, Пољској и Словенији, затим већи део јужне Италије, бивше Источне Немачке, већи део Грчке и Португалије, значајан део Шпаније и неколико региона у Великој Британији.²² Поред ових региона, ту су и они који се и даље налазе у фази прелазне подршке, тзв. *phasing-out*.²³

Део буџета фондова регионалне политике који је предвиђен за финансирање Циља 1 је 81,5% и износи 282,8 милијарди евра, док су у оквиру тога 199,3 милијарде предвиђене за најсиромашније регионе, 13,9 милијарди за регионе који постепено престају да примају ову помоћ, и 69,9 милијарди за Кохезиони фонд које се алоцирају на 15 држава чланица.²⁴

²² Детаљније, ради се о следећим регионима: Чешка Република:

- Чешка Република: Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko;
- Немачка: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen;
- Грчка: Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti;
- Шпанија: Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucia;
- Француска: Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion;
- Италија: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia;
- Мађарска: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld;
- Португалија: Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores;
- Словачка: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko;
- Велика Британија: Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys.

Извор: ЕС, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*, 2007, p. 14.

²³ - Белгија: Province du Hainaut; Немачка:

- Немачка: Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle;
- Грчка: Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki;
- Шпанија: Principado de Asturias, Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla;
- Италија: Basilicata;
- Аустрија: Burgenland;
- Португалија: Alagreve;
- Велика Британија: Highlands and Islands.

Извор: ЕС, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*, 2007, p. 14.

²⁴ ЕС, *EU regional policy 2007-2013: Working for the regions*, 2008, p. 8.

Циљ 2 – Регионална конкурентност и запошљавање, обухвата регионе који се не квалификују за средства по основу Циља 1, јер је процењено да је овим регионима потребна помоћ у мањој мери. Посебно место у оквиру Циља 2 заузимају региони који су до скоро примали помоћ у оквиру Циља 1, и који прелазе 75% просека БДП ЕУ-15, тзв. *phasing-in* региони.²⁵ Како би се квалификовала за средства по основу овог циља, подручја морају да испуњавају тачно одређене услове. На пример, индустријска подручја то могу учинити у случају да им је незапосленост већа у односу на просек ЕУ, да индустријски сектор обухвата виши проценат послова од просека Уније, као и то да запосленост у индустрији мора бити у опадању. Рурална подручја, која су генерално слабо развијена, морају имати густину насељености испод 100 становника по км², или ако је стопа запослености у пољопривреди дупло већа од просека. Такође, као и код индустријских региона, стопа незапослености мора обавезно бити изнадпросечна.

Урбана подручја се квалификују ако је незапосленост изнад ЕУ просека, стопа криминала висока, ниво образовања низак, и присутан је висок ниво сиромаштва у тој области. Циљ 2 обухвата укупно 168 региона у 19 држава чланица са популацијом од 314 милиона. У оквиру тога одређени број региона има специјалан третман у виду алоцирања већих финансијских средстава услед њиховог бившег припадања Циљу 1.

Износ који је предвиђен за помоћ регионима са статусом Циљ 2 у периоду 2007–2013. године јесте 54,9 милијарди евра и представља око 16% укупног износа фондова. У оквиру тога, 11,4 милијарде представља помоћ регионима са бившим статусом Циљ 1. Области које су обухваћене овим циљем чине велики део северне Енглеске, делове Шпаније, велики део централне Француске и централне Италије, делове Аустрије, јужне Финске, и значајни део Кипра.

²⁵ - Ирска: Border, Midland and Western;

- Грчка: Sterea Ellada, Notio Aigaio;

- Шпанија: Castilla y León, Comunidad Valenciana, Canarias;

- Италија: Sardegna;

- Кипар: čitava teritorija;

- Мађарска: Közép-Magyarország;

- Португалија: Região Autónoma da Madeira;

- Финска: Itä-Suomi;

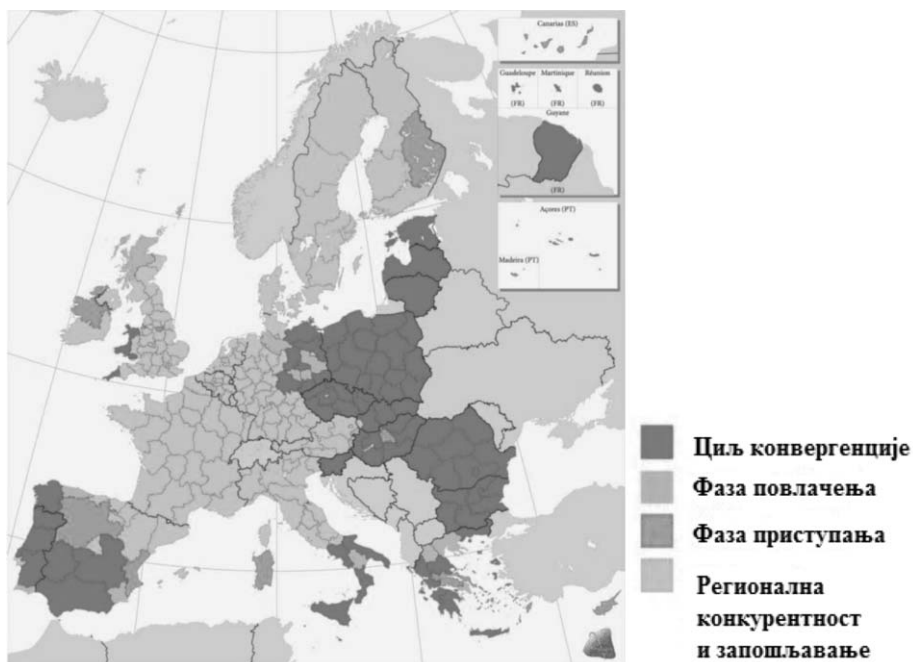
- Велика Британија: Merseyside, South Yorkshire.

Извор: ЕС, *Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts*, 2007. стр. 18.

Циљ 3 – Европска територијална сарадња. За испуњавање овог циља издвојено је 8,7 милијарди евра, што чини око 2,5% укупних издвајања у периоду од 2007. до 2013. године. Ова средства су доступна свим регионима Европске уније изузев оних који се квалификују за финансирање у оквиру Циља 1, и подељена су на следећи начин: 6,44 милијарде евра за прекограничну сарадњу, 1,83 милијарди за транснационалну сарадњу, и 445 милиона евра за међурегионалну кооперацију и мреже.

Остварење овог циља заснива се на искуствима раније иницијативе Заједнице под називом INTERREG.

Мапа 1: Кохезиона политика ЕУ 2007–2013. године



Извор: EC, *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*, 2007, стр. 38.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија је као тадашњи потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, у јулу 2009. године усвојила Закон о регионалном развоју, према коме је извршена њена подела на економско-статистичке регионе у складу са

НТСЈ класификацијом.²⁶ Већ у мају 2010. године, донет је Закон о изменама и допунама Закона о регионалном развоју²⁷ према коме је Србија подељена на пет НТСЈ 2 нивоа, односно статистичких региона: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије и регион Косова и Метохије. Јединице даље поделе, односно НТСЈ 3 нивои, овим законом дефинисани су као области, које су, као и региони, успостављене искључиво у статистичке сврхе. Обавеза дефинисања региона у складу са НТСЈ номенклатуром презета је Споразумом о стабилизацији и придруживању, по коме се од Србије тражи достављање података о висини БДП по глави становника Европској комисији, хармонизованих на НТСЈ 2 нивоу у периоду од четири године. Суштина овог захтева није у децентрализацији и креирању политичких региона, већ има као циљ само статистичку регионализацију територије државе ради унифицираног достављања података о развијености региона како би се најефикасније алоцирала средства претприступних фондова, а у будућности потенцијално и структурних фондова Уније. Међутим, иако то сама Европска унија не захтева, при одређивању НТСЈ региона за статистичке потребе неопходно је имати на уму да овако дефинисане територијалне целине могу представљати добру основу за касније увођење региона као административних јединица са већим степеном надлежности. У складу са политиком ЕУ, а у циљу конкурисања за претприступне фондове, региони у Србији су према степену развијености подељени у две групе: прву групу чине развијени региони чији је степен развијености изнад републичког просека БДП по глави становника, док се у другој групи налазе недовољно развијени региони чији је степен развијености испод републичког просека БДП по глави становника. У првобитној формулацији овог члана у Закону о регионалном развоју дата граница износила је 75% републичког просека БДП *per capita*, што је у складу са класификовањем региона према развијености у кохезионој политици Европске уније, с тим што се степен развијености мери на нивоу свих 27 чланица Уније. Приликом регионализације државе посебно треба обратити пажњу да статистички НТСЈ 2 региони буду дефинисани у складу са економским потребама земље и у циљу што већег привлачења структурних фондова

²⁶ Закон о регионалном развоју, 8.7.2009. Сајт Народне скупштине Републике Србије, Интернет, <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>.

²⁷ Закон о изменама и допунама Закона о регионалном развоју, 5.5.2010. Сајт Народне скупштине Републике Србије, Интернет, <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>.

Европске уније, а не искључиво према историјским и административним линијама. Пошто је услов региона за добијање помоћи из структурних фондова БДП који је нижи од 75% просека Европске уније, ваљало би водити рачуна да се приликом одређивања економских региона територија која има потенцијал за значајнији развој у будућности не сједињује са мање развијеним деловима земље јер ће статистички значајно повећати БДП у том региону, а самим тим регион ће брже доћи у ситуацију када се више неће квалификовати за финансијску помоћ фондова. Са овог аспекта, добра ствар је узимање Београда као издвојеног региона у актуелној регионализацији, јер се може очекивати да ће он највероватније бити први регион у Србији који ће прећи линију од 75% просечног БДП ЕУ, па би у супротном, остатак мање развијене територије која би била у истом региону са Београдом остала без помоћи за развој неразвијених региона. Са друге стране, на основу овог критеријума, за НТСЈ 2 целину није пожељно узимати АП Војводину у којој ће развој Новог Сада и Јужнобачког округа неутралисати изразите развојне проблеме на истоку ове Покрајине. Слична ситуација се може очекивати и у случају Ниша и Крагујеваца као мотора развоја у својим регионима, па спајање Јужног и Источног региона, као и Западног и региона Шумадије, са овог становишта није нарочито повољно.

V) ЗАКЉУЧАК

Постизање равномерног регионалног развоја један је од кључних проблема са којима се суочава Европска унија. Од оснивања заједничког тржишта у развоју позитивних ефеката на заједницу у целини, такође се појавио и велики број негативних ефеката на појединим њеним деловима. Чињеница је да се економски раст није одвијао у истом ритму, односно долази до неравномерног развоја региона. Као резултат тога, већ у 1960. многе земље ЕУ усвојиле су сопствене регионалне развојне политике, и придале већи значај регионалној политици у циљу побољшања интегралне економске, социјалне и територијалне кохезије међу државама чланицама. Усклађивање са регионалном политиком ЕУ за Србију као кандидата за чланство је неопходно, а обавеза која дефинише регионе у складу са НУТС номенклатуром преузета је од стране Пакта о стабилизацији и придруживању, који тражи од Србије достављање података о БДП по глави становника. У Европској комисији, усаглашен је на НУТС 2 нивоу за период од четири године. Суштина овог захтева није у децентрализацији и стварању политичких региона, него само у статистичкој регионализацији

територије земље у циљу пружања јединствене информације о развоју региона ради ефикаснијег додељивања претприступних фондова. То су у будућности потенцијално структурни фондови Европске уније који би могли да буду искоришћени за ефикаснији регионални развој.

VI) ИЗВОРИ

1. European Commission, *Cohesion policy 2007–2013: Commentaries and official texts*, 2007.
2. European Commission, *EU regional policy 2007–2013: Working for the regions*, 2008.
3. European Parliament, Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization, Minutes of the Sitting of 18 November 1988, *Official Journal of the European Communities*, OJ C 326, 19.12.1988.
4. Eurostat, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics.
5. Lisabonska strategija, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.
6. Mirić, O., *Regionalna politika Evropske unije kao motor razvoja*, 2009.
7. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), *Official Journal of the European Union*, OJ L 154, 21.3.2003.
8. Републички завод за развој, *Регионални развој Србије 2009*, Београд, 2009.
9. Saether, A., Schmidt-Nissen, N., Lorenz, K., “The Role of the regions in the European Union – The Future of the Committee of the Regions”, поглавље у: Peschel, Karin (ed.), *Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration*, Physica – Verlag, Germany, 1997.
10. Станчетић, В., *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
11. Стратегија одрживог развоја Европске уније, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.
12. Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године.