

# **KOHEZIONA POLITIKA I STRUKTURNI FONDOVI EU**

## **2. OSNOVNI POJMOVI: Regionalna ekonomija i regionalna politika**

**Prof. dr Gordana Đurović**

# Osnovni pojmovi

- **REGION** (od latinske reči *regio*) označava oblast, reon, zonu, kraj, susjedstvo, površinu, okrug, područje, polje, prostor, mjesto, predio. U kontekstu jedne konkretne države, nezavisno od njene veličine, region predstavlja njen teritorijalno zaokruženi dio.
- On ima, sa jedne strane, skup karakteristika koji ga povezuju sa cjelinom države, a sa druge strane, skup (drugih) karakteristika koje ga čine specifičnim.

# Region kao geografsko područje

- **Regon u okviru jedne države:** se najčešće definiše kao geografsko područje koje je manje od nacionalne teritorije u kojoj se nalazi. Tako regija može biti opština, grad, region, grupacija regiona.
- Regionom se nazivaju i djelovi dvije ili više različitih država koji čine teritorijalnu cjelinu, na primjer: Panonski region obuhvata djelove Mađarske, Srbije, Rumunije, Hrvatske, Slovačke, Austrije, Slovenije, Bosne i Hercegovine i Ukrajine; Dunavska regija; Jadranska regija;

# Evroregion / “Evropa regiona”/

- nov institucionalni fenomen koji se širi Evropom/EU
- **EVROREGIONI** se formiraju u cilju da se unaprijede zajednički interesi kao i životni standard pograničnog stanovništva. Npr. **BALTIČKI; JADRANSKO-JONSKI, DUNAVSKI, ALPSKI..**
- Istovremeno, evroregion može da znači i interesno povezivanje bez zakonske osnove, uz afirmaciju dobra od zajedničkog interesa. Može takođe imati svoju administrativnu instituciju i zajedničko planiranje razvoja
- Može biti dobrovoljna interesna asocijacija koja, uz poštovanje nacionalnih i međunarodnih propisa, radi u cilju eliminacije “teritorijalnog izolacionizma”
- **KOMITET REGIONA** u okviru EU savjetodavnih tijela dobija sve važniju ulogu i u **procesu odlučivanja** unutar EU (cine ga predstavnici regiona i lokalnih zajednica)

# Regionalizacija

- **REGIONALIZACIJA** se generalno shvata kao:
  - a) **STVARANJE NOVOG NIVOVA** u državnoj teritorijalnoj organizaciji;
  - b) **OSNIVANJE NOVIH INSTITUCIJA** koje mogu široko varirati u pogledu tijela, odgovornosti i moći, ali su uvijek 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.

Cilj: stvaranje novog nivoa između države i JLS

# Regionalizam

- **REGIONALIZAM** odgovara definiciji regije kao jednog korpusa, ljudskih, kulturalnih, jezičkih ili drugih obilježja koja se opravdano transformišu u političke zahtjeve za većim ili manjim stepenom autonomije
- **REGIONALIZACIJA, odnosno regionalizam, izbor su svake države ponaosob, odnosno, izbor nacionalne regionalne politike.**
- Regionalizam se odnosi i na ideologiju i politički pokret koji odražava zahtjeve građana određene teritorije (regiona) za veću kontrolu nad poslovima regiona i za uspostavljanje regionalne vlasti.
- Regionalizam kao fenomen stoga je usmjeren „od dolje ka gore“, on je **decentralistički i politički.**

# Regionalni razvoj

- **Nauka o regionalnom razvoju** fokusirana je na socijalne, ekonomske i teritorijalne aspekte regija (razvoja regija – EST kohezija)
- **Regionalni ekonomski razvoj** je pokretanje ekonomskih procesa i korišćenje resursa prihvatljivih za regiju što rezultira u održivom razvoju i željenim ekonomskim rezultatima za regiju, u skladu s vrijednostima i očekivanjima biznisa, preduzetništva, stanovništva i samih posjetilaca (posao, turizam).
- Ovaj pristup pokušava uravnotežiti **kvalitativne i kvantitativne** ciljeve ekonomskog razvoja regiona

# Regionalni razvoj

- Regionalni razvoj može se posmatrati kao proces započinjanja, strukturiranja i postizanja **održivog razvoja**, uzimajući u obzir složene regionalne prilike, uz primjenu odgovarajućih postupaka i instrumenata čiji je cilj privredni razvoj, uz istovremeno njegovanje društvenih načela i ekoloških zahtjeva.



# Regionalna politika (politika regionalnog razvoja)

- **regionalni pristup** razvoju cjelokupne nacionalne ekonomije, ali može imati i nadnacionalnu dimenziju, kao što je to slučaj sa regionalnom politikom EU.
- Dva temeljna cilja politike:
  - POVEĆANJE EFIKASNOSTI NACIONALNE EKONOMIJE I
  - URAVNOTEŽENI RAZVITAK CIJELOG NACIONALNOG PROSTORA.
- **Osnovna svrha:** pomaganje manje razvijenim regionima.
- Gotovo sve politike imaju prostornu dimenziju, i rijetko su regionalno neutralne.
- Regionalna politika podrazumijeva **stvaranje uslova** na
  - a. ekonomskom,
  - b. političkom i
  - c. društvenom planu **za razvoj svake regije**, ali i cijelog nacionalnog prostora.

# Oblici regionalne politike:

## Oblici regionalne politike:

- a) **PREVENTIVNA**, kada nastoji spriječiti nepoželjna kretanja u budućem razvoju,
  - b) **KOREKTIVNA**, kada pokušava ispraviti posljedice dosadašnjeg razvoja na određenom prostoru
- 
- **Regionalna politika u užem i širem smislu:**  
**Učinak sektorskih politika** na regionalni razvoj često se naziva **regionalnom politikom u širem smislu**, dok se **pojedini naponi za doprinos razvoju slabijih regija** nazivaju **regionalnom politikom u užem smislu**.

# Područje djelovanja regionalne politike

- Danas se politika RR uglavnom fokusira na socijalni kapital, blagostanje i redistribuciju (BDP) u korist slabijih regija, kao i privredni rast u svim dijelovima neke države
- Vremenom, sve se manji naglasak stavlja na “**regionalnu ravnotežu**” i slabije regije, a sve više na “**EKONOMSKI RAZVOJ**” **SVIH REGIJA**.
- Gotovo sve politike imaju prostornu dimenziju i rijetko su regionalno neutralne

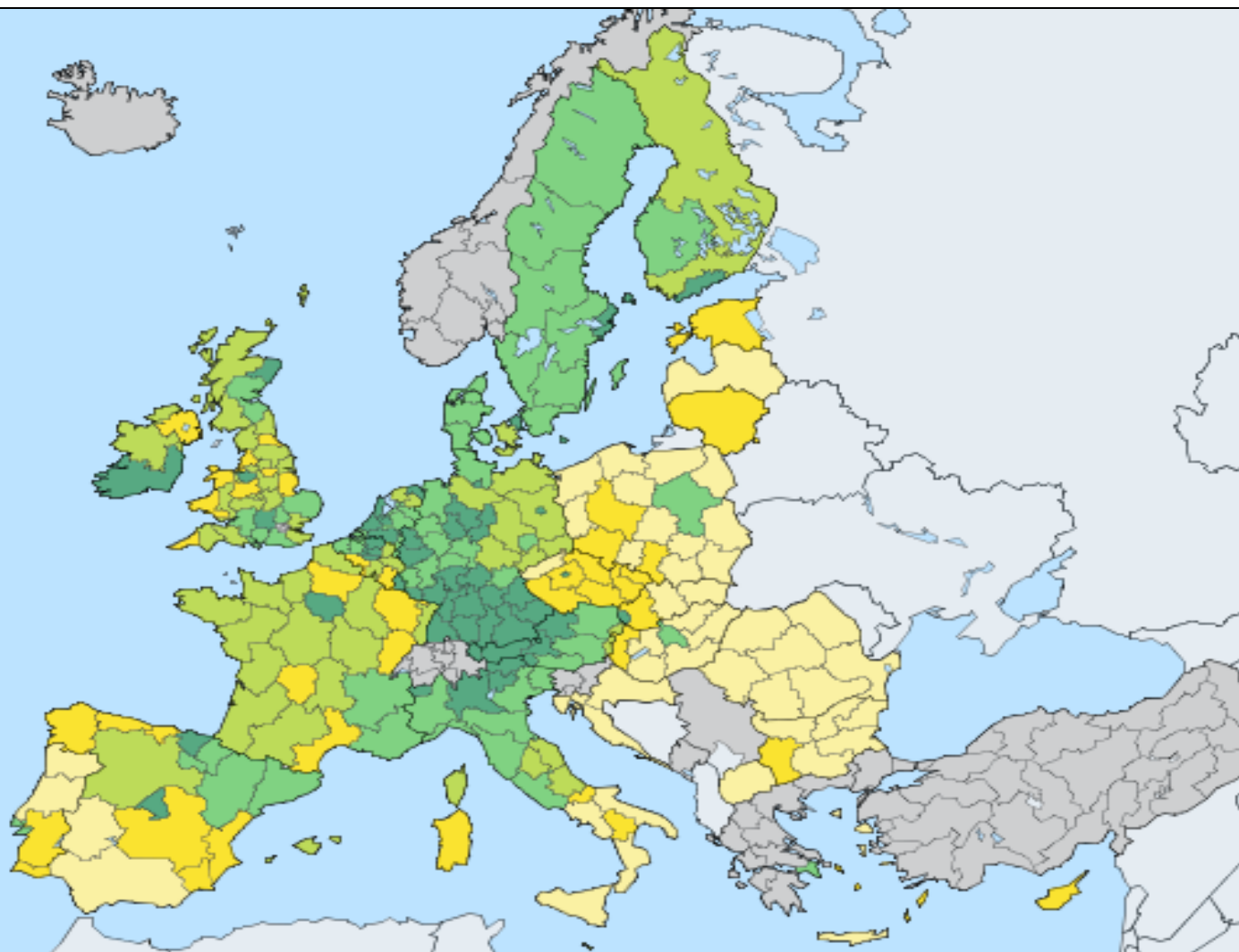
## Dileme regionalne politike

- **Kako uskladiti razvoj pojedinih djelatnosti s razvojem pojedinih područja?** ( potencijalni konflikt)
- Ako se zanemari prostorni faktor u razvitku djelatnosti, vjerojatno će se dobiti super koncentracija djelatnosti u malom broju tačaka u prostoru, najčešće u samo jednoj centralnoj regiji.
- **Ako se insistira na “apsolutnoj jednakosti” u stepenu razvijenosti svih regija, vjerojatno se nikad neće postići zadovoljavajući stepen razvijenosti jedne zemlje.**

# Regionalna politika EU

- Najvažniji instrument za postizanje **kohezije**; podrazumijeva prilagođavanje novim kretanjima i restrukturiranje velikih razmjera (razvoj infrastrukture, smanjivanje nezaposlenosti, podsticanje industrije i svih oblika djelatnosti) kako bi se poboljšala konkurentnost lokalne privrede i time **IZJEDNAČILE/SMANJILE NEJEDNAKOSTI RAZVOJA REGIONA U EU.**
- Kada se govori o regionalnoj politici EU, treba imati u vidu da se ne odnosi samo na regionalni razvoj u **užem** smislu te riječi, već o nastojanju da se postigne **povezivanje** na nivou EU smanjivanjem postojećih razlika u stepenu razvoja EU regiona.

# GDP/per capita (PPS) in EU regions in 2014 - EU= 100



Legend

30.0 - 67.0

67.0 - 82.0

82.0 - 98.0

98.0 - 118.0

118.0 - 539.0

Not available

**VELIKI EKONOMSKI  
DISPARITETI  
I DALJE POSTOJE  
IZMEĐU  
EU REGIONA**

**SLIKA PRIKAZUJE  
NIVO NUTS 2, GDJE  
SU  
REGIONI GRUPISANI  
U CJELINE OD  
800.000 DO 3.000.000  
MILIONA  
STANOVNIKA PO  
REGIONU**

**SMANJENJE  
REGIONALNIH  
RAZLIKA ZNAČI  
VIŠE INVESTICIJA U**

**-INFRASTRUKTURU  
-INOVACIJE  
-RAZVOJ  
INSTITUCIJA**

# Značaj regionalne politike za EU

„Evropa svoju budućnost vidi kao **ravnotežu** između **konkurencije i saradnje**, zajednički pokušavajući da usmjerava 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 sjeveru, a nezaposlenost na jugu. Ali ove tržišne snage, ma koliko moćne bile, ne djeluju uvijek u istom pravcu.

**Ljudski naponi i politička stremljenja** su pokušaj da se obezbijedi ravnomjeran razvoj teritorija.“

*Izjava Žaka Delora iz 1989. godine,  
predsjednika Evropske komisije (1985–1995).*<sup>14</sup>

# Regionalna politika EU

- **Regionalna politika Evropske unije** osmišljena je radi smanjenja ekonomskih i socijalnih razlika između država članica Unije, pomaganjem regionalnog razvoja, uz nastojanje da se postigne **povezivanje** na nivou EU smanjivanjem postojećih razlika u nivou razvoja između njenih regiona.
- **Glavni razlog postojanja regionalne politike EU je političke prirode**, sa ciljem da izjednači životni standard svih stanovnika Unije, ali isto tako da se prikaže da EU počiva na principu solidarnosti između država članica.
- Pored čisto političkih razloga postoje i **razlozi ekonomske prirode koji opravdavaju postojanje regionalne politike Evropske unije**

# Kohezijska politika

- **REGIONALNA POLITIKA**- usmjerena prema smanjenju ekonomskih i društvenih razlika između EU regija, s ciljem ostvarivanja jedinstvenog tržišta
- **STRUKTURNA POLITIKA** – šire značenje, sadrži regionalne i neregionalne (sektorske) komponente
- **KOHEZIJSKA POLITIKA** – najšire značenje, obuhvata niz mjera za postizanje ciljeva ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU (formalno u upotrebi od 1986. – JEA)



# Strukturni fondovi EU

- Strukturni fondovi EU u službi su kohezione politike
- Iz strukturnih fondova se finansiraju razvojni projekti koji doprinose smanjivanju razlika između razvijenijih i manje razvijenih dijelova EU, kao i promovisanju ukupne konkurentnosti evropskog društva i ekonomije
- **Strukturni fondovi: ERDF, ESF**, kao i **Kohezioni fond**, na raspolaganju su državama članicama koje imaju potrebe za dodatnim, EU ulaganjima u ujednačen i održiv ekonomski i društveni razvoj
- Napomena: Strukturni fondovi u siirem kontekstu, prema Lisabonskom ugovoru, cine i **fondovi za podrasku poljoprivredi i ribarstvu**

# NUTS

(franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*)

**Statistička nomenklatura prostornih jedinica** koju je definisao Eurostat, kako bi stvorio jedinstvenu i koherentnu strukturu za teritorijalnu raspodjelu.

Postoje **tri nivoa klasifikacije** definisane prema veličini i broju stanovnika na određenom području (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) koje se koriste za definisanje prihvatljivosti nekog regiona za finansiranje iz instrumenata kohezivne politike.

NUTS nivo / broj stanovnika	Minimum	Maksimum
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

# Pretpostavke za uspješnu regionalnu razvojnu politiku

**PETER MASKELL** navodi četiri preduslova za uspješnu regionalnu razvojnu politiku:

1. Dobra regionalna politika uslovljena je specifičnim kontekstom, mora uzimati u obzir **karakteristike privredne strukture regije** i postojeće netržišne institucije.
2. **Dobra regionalna politika je tržišno usmjerena**, podržavajući aktivnosti koje je tržište već odabralo.
3. **Dobra regionalna politika odgovara na proces globalizacije:**
  - (a) fokusirajući se na učenje (LLP),
  - (b) koncentracijom napora na podržavanje preduzeća kako bi prebrodila kognitivnu udaljenost od vrijedne osnovice znanja koja se nalazi izvan njihovog sadašnjeg dohvata, i
  - (c) podrškom akumulaciji i zaštiti socijalnog kapitala potrebnog za saradnju i razmjenu djelimično prikrivenog znanja među preduzećima,
4. **Institucionalni preduslovi ekonomske globalizacije za politiku regionalnog razvoja moraju se razlikovati:** regionalno identični institucionalni okviri raznih nacija vrlo će malo koristiti regionalnoj konkurentnosti. Moraju se uzavavati specifičnosti određene regije u institucionalnom smislu.

# Regionalna konkurentnost (osnova razvoja)

- Tradicionalna regionalna razvojna politika je polazila od **komparativnih** prednosti regije kao osnovne orijentacije u njenom razvitku.
- Savremena regionalna razvojna politika polazi od **konkurentske prednosti** regije kao osnove njenog razvitka.
- Razlika između komparativne i konkurentske prednosti proizlazi iz razlike **kratkoročne (alokativne) i strateške (adaptivne) prilagodljivosti**, odnosno efikasnosti određene regije.

## Elementi konkurentnosti regionalnog razvoja

*Ciljano i uz sinergiju!*

- Ekonomija sa svojom industrijskom strukturom i sektorima poslovanja može uspješno konkurisati onima koji raspolažu komparativnim prednostima, pod pretpostavkom da se racionalno odaberu poslovna područja, industrijske grane, odnosno da svoje djelovanje usmjere na **segmentirano**, umjesto masovno tržište (**ciljano djelovanje, klasteri**)
- U okviru različitih proizvodnji i usluga važno je postići odgovarajuću **sinergiju**, koje bi se one međusobno osnažile i tako doprinijele povećanju stepena konkurentnosti regije, kao i stepena razvijenosti netržišnih faktora (razvojna istraživanja, stručna udruženja, informacione usluge, tehnološki centri i sl.).

# Faktori regionalne politike

- **Prirodni resursi** (zatečeni i stvoreni)
- **Ljudski resursi** (socio-demografska struktura, kvalifikaciona struktura i sl.)
- **Materijalni resursi** (ekonomska, društvena i socijalna infrastruktura)
- **Društveno-ekonomska osnova** (socijalna kohezija, kulturni identitet, proizvodna struktura i odnosi, proizvodi, usluge i trgovina, konkurentnost i receptivnost)
- **Odnosi snaga** (finansijski kapital, politički, administrativni i zakonodavni okvir, informacije i komunikacije).

# Ciljevi regionalne politike

1. smanjenje razlike u stepenu razvijenosti između pojedinih područja,
2. optimalno korišćenje raspoloživih resursa,
3. alokacija kapitala na cijelo nacionalno područje,
4. redistribucija stanovništva,
5. smanjenje stope nezaposlenosti,
6. povećanje ličnog i društvenog standarda stanovništva,
7. usmjeravanje procesa industrijalizacije i razvitak naselja,
8. povećanje konkurentnosti regija, povećanje konkurentnosti nacionalne ekonomije,
9. zaštita životne sredine



# Dva osnovna strateška pitanja regionalne politike:

Dva su osnovna strateška pitanja regionalne politike:

- a) **IZBOR MODELA REGIONALIZACIJE**, koja se odnosi na definisanje regija, određenje u odnosu na izbor većeg broja manjih regija ili manjeg broja većih regija, definisanje razvojnih centara i sl.
- b) **IZBOR MODELA MOBILNOSTI OSNOVNIH REGIONALNIH FAKTORA** posebno pitanje mobilnosti kapitala i radne snage: da li regionalnom politikom treba usmjeravati radne mjesta prema izvorima radne snage ili radnu snagu prema radnim mjestima:
  1. **Politika: usmjeravanje radnika ka potencijalnom radnom mjestu** - Polazna osnova je preduzetnički motiv pri izboru lokacije, odnosno profit, ako na njega utiče lokacija. Step en optimalnosti je uslovljen interesima preduzetnika. Društveni kriterij optimuma je sekundarnog značaja. Na ovaj način se podstiču migracije. Ako se ovaj model primjenjuje nekontrolisano, posljedice mogu biti prelazak praga koncentracije i povećanje ukupnih društvenih troškova i u mjestu emigracije i u mjestu imigracije.
  2. **Politika: radno mjesto radniku** - Polazna osnova je ravnomjieran razvoj nacionalnog prostora. Stvaranje regionalne strukture se realizuje kroz disperziju investicija, stanovništva, stvaranje razvojnih centara. Stimulacija preduzetnika, kao osnovnih nosilaca razvoja, da prihvate ovaj model sprovodi se kompenziranjem njihove izgubljene dobiti kroz određene subvencije. 23

# Regionalna razvojna strategija

- Regionalna razvojna strategija predstavlja dugoročni razvojni okvir za regionalnu politiku, a polazi od regionalnih potencijala i njihove ekonomske valorizacije.
- **Razvojna strategija determinše regionalnu razvojnu politiku** u kojoj do izražaja dolazi razvojna orijentacija koja čini uporište regionalne strukture i njene dinamičnosti i optimizacije.
- U odnosu na regionalnu razvojnu strategiju, regionalni (akcioni) planovi imaju funkciju **instrumenata za sprovođenje strategije.**



# Instrumenti regionalne politike

U nekim zemljama, podsticanje razvoja manje razvijenih regiona, postiže se uspostavljanjem posebnog **fonda za regionalni razvoj**, dok se u drugim koriste **različiti miksevi mjera raspoloživih ekonomskih politika**, kao što su:

- ulaganje u lokalni infrastrukturni razvoj kroz **kapitalni budžet**,
- **dotacije** nedovoljno razvijenim opštinama,
- stvaranje novih **razvojnih centara i biznis inkubatora**,
- **Instrumenti agrobudžeta** za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj
- **različite fiskalne i carinske olakšice** za preduzeća iz razvijenih centara koji se odluče da ulažu u nerazvijene regije ,
- preduzeća iz nerazvijenih područja mogu imati određene prednosti kod javnih nabavki u odnosu na preduzeće iz razvijenijeg područja (izuzeća od pravila za javne nabavke),
- **odobravanje niskokamatnih kredita, nižih poreza i određenih oblika državne pomoći**, u cilju snižavanja troškova proizvodnje preduzeća u slabije razvijenim regijama i podsticanja njihove konkurentnosti,
- Olakšice kod plaćanja poreza i doprinosa na novozaposlene.
- **politika podsticaja mobilnosti faktora** (ostati ili vratiti se u određeni region) kroz:
  - npr. ukidanje propisa o minimalnim zaradama na određenoj teritoriji u određ.vremenu,
  - podrška za razvitak sistema obrazovanja, obuka i cjeloživotnog učenja.)
  - direktna podrška potencijalnim migrantima (naknada troškova seobe, subvencije u stanarini za novodoseljene i sl.)

# Nosioci regionalne politike

1. **Zakonodavna i upravna tijela vlasti** (upravna tijela na državnom i regionalnom nivou i nivou lokalne samouprave)
2. **Političke organizacije i institucije** (političke stranke, sindikati, udruženja građana, interesne grupe, međunarodne organizacije, obrazovne i kulturološke ustanove, naučno-istraživačke institucije, vjerske zajednice)
3. **Ekonomski subjekti i institucije**( preduzeca, banke, institucionalni investitori, privredne komore, udruženja poslodavaca i sl.)

# Projekti

## Razvojni projekti

- Projekti koji se odnose na izgradnju i/ili rekonstrukciju privredne, komunalne, obrazovne, socijalne, i energetske **infrastrukture**, te infrastrukture u funkciji zaštite životne sredine neophodne za razvoj; jačanje kapaciteta naučnih, obrazovnih, kulturnih i drugih institucija, kao i drugi projekti koji su u funkciji regionalnog razvoja.

## Regionalni projekat

- Svaki projekat koji jedinica lokalne samouprave (JLS) ne može samostalno da realizuje.

# Indeksi

- Indeks razvijenosti JLS
- Indeks konkurentnosti



# Indeks razvijenosti

Kompozitni pokazatelj stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave i regiona koji se računa kao ponderisani prosjek **pet** osnovnih socio-ekonomskih pokazatelja i to:

1. Stopa nezaposlenosti
2. Dohodak po stanovniku
3. Prihodi budžeta (sopstveni i zajednički) JLS po stanovniku
4. Opšte kretanje stanovništva
5. Stepenn obrazovanja

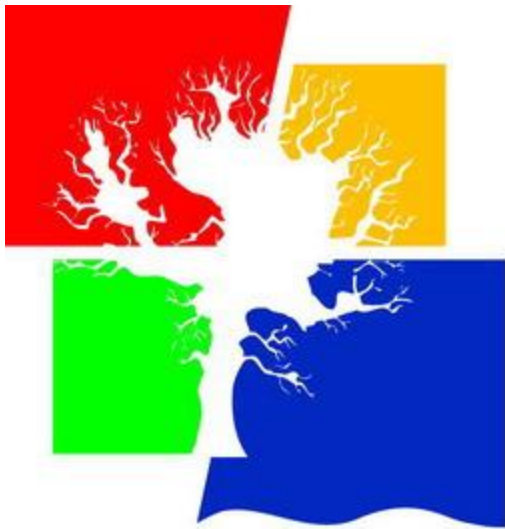
# Indeks konkurentnosti

Pokazatelj stepena konkurentnosti JLS i regiona; računa se na osnovu indikatora, koji su razvrstani u **osam** kategorija (podindeksa), od kojih po četiri čine dva osnovna indeksa,

- 1. kvalitet poslovnog sektora** (demografija, zdravlje i kultura; obrazovanje; osnovna infrastruktura i javni sektor; poslovna infrastruktura) i
  - 2. kvalitet poslovnog okruženja** (investicije i preduzetnička dinamika; razvijenost preduzetništva; ekonomski rezultati - nivo; ekonomski rezultati - dinamika).
- Indeks pruža mogućnost međusobnog poređenja JLS i regiona na nivou indeksa i podindeksa.

# Infrastruktura

- **Osnovna infrastruktura**
- **Poslovna infrastruktura**



**OVA  
ZEMLJA  
NAM JE DOM**

# Osnovna infrastruktura

- Predstavlja osnovnu tehničku strukturu i sisteme koji **podržavaju društvo**, kao što su:

vodovod, kanalizacija, snabdijevanje električnom energijom, putevi (regionalni, magistralni i lokalni), dostupnost i kvalitet vazdušnog, željezničkog i pomorskog transporta, nastojanja u zaštiti životne sredine (ukupna količina otpada, količina recikliranog otpada, investicije i tekući izdaci za zaštitu životne sredine) i sl.



# Poslovna infrastruktura

Predstavlja tehničku stukturu i sisteme koji **kreiraju poslovni ambijent**, kao što su su: broj i površina preduzetničkih zona, IT infrastruktura, dostupnost energenata, razvijenost finansijskog tržišta, lakoća kreditiranja, saradnja privrede i obrazovnih ustanova, dostupnost istraživanja, postojanje i kvalitet dobavljača, broj registrovanih vozila, konkurencija na domaćem tržištu, i sl.