



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Утицај регионалног развоја
на демографска кретања у
Републици Србији*



Број: 400-431/2022-04/116
Београд, 22.11.2022. године



Иако улагања у регионални развој у периоду од 2011. до 2021. године износе преко 3 хиљаде милијарди динара, односно на годишњем нивоу просечно преко 6% БДП-а, још увек су у Републици Србији присутне значајне разлике у степену развијености региона, као и изразито неповољна демографска кретања

У економском, социјалном и демографском смислу, последњих неколико деценија су присутне неравномерности између севера и југа Републике Србије, као и између њених статистичких региона. У развијеним регионима, Београдском региону и Региону Војводине, налази се више од половине укупно запослених у РС. У њима се ствара око 2/3 вредности укупног бруто домаћег производа Србије, при чему се 40% бруто домаћег производа оствари у Граду Београду. Град Београд има десет пута има већу густину насељености од региона Јужне и Источне Србије, у коме се иначе налази 16 од 19 девастираних општина. У периоду од 2011. до 2020. године, од 145 јединица локалне самоуправе у 128 забележен је негативни миграциони салдо. Иако улагања у регионални развој у периоду од 2011. до 2021. године износе преко 3 хиљаде милијарди динара, од чега 57% из буџета са свих нивоа, још увек су присутне значајне разлике у степену развијености између региона, као и изразито неповољна демографска кретања.



Извор: Општине и региони у РС, 2021, РЗС

Национални план регионалног развоја, као и регионалне стратегије недовољно развијених региона, ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју нису донети, док две трећине јединица локалне самоуправе није донело планове развоја.

Институционални оквир дефинисан Законом о регионалном развоју, није успостављен ефективно на националном и регионалном нивоу, због чега изостаје обезбеђивање и унапређивање регионалног, али и локалног развоја.

Финансијски ресурси намењени регионалном развоју нису у

потпуности ефикасно усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаратитета зато што нису усмерени ка приоритетима развоја региона, а степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја не одговара реалном стању.

Непостојање адекватне базе података за праћење пројеката, као и методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја, има за последицу недовољну транспарентност и немогућност оцене успешности развојних ефеката.

Неопходна је ефикаснија координација, праћење и извештавање надлежних органа о утицају регионалног развоја на демографска кретања јер су последње анализе у области регионалног развоја, које су основа за ефективно планирање и доношење одлука на свим нивоима у области регионалног развоја, израђене пре седам година.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству привреде да:

↓ предузме мере у смислу уређења планског и институционалног оквира за спровођење политике равномерног регионалног развоја;

↓ утврди јединствену листу развијености региона и јединица локалне самоуправе са актуелним подацима;

↓ успостави адекватну базу података за праћење пројеката регионалног развоја, вредновање мера и подстицаја, као и праћење и надзор над њиховом реализацијом;

↓ прикупи и проучи податке у области регионалног развоја, сачини анализе и извештаје којима доприноси развоју ове области и сарађује у свим заједничким питањима са другим органима државне управе.

Регионалној развојној агенцији „Златибор“ д. о. о.

Ужице да:

↓ приликом уговарања послова локалног економског развоја не обухвата послове који су већ предвиђени уговором о чланарини.

Јединицама локалне самоуправе да:

↓ унапреде стратешко планирање развоја на основу демографских анализа, као и локални економски развој који је основ регионалног развоја.



Садржај

I Резиме и препоруке	5
II Увод	9
1. Позадина проблема и мотив за ревизију	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизијска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Регионалне неравномерности и демографска слика Републике Србије	17
IV Закључци	21
ПЛАНСКИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОЛИТИКЕ РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА	22
1. Национални план регионалног развоја, као ни регионалне стратегије недовољно развијених региона, ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју нису донети, док две трећине јединица локалне самоуправе није донело планове развоја	22
1.1. Министарство надлежно за регионални развој није израдило Национални план регионалног развоја ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју	22
1.2. Министарство привреде није израдило регионалне стратегије недовољно развијених региона	29
1.3. Две трећине јединица локалне самоуправе, међу којима су Град Ваљево, Општина Житорађа и Општина Бечеј, није донело планове развоја	33
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОЛИТИКЕ РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА	37
2. Институционални оквир дефинисан Законом о регионалном развоју није успостављен ефективно на националном и регионалном нивоу, због чега изостаје обезбеђивање и унапређивање регионалног, али и локалног развоја	37
2.1. Савети за регионални развој на националном и регионалном нивоу који су основани да обезбеђују и унапређују развој региона од оснивања нису били активни	39
2.2. Регионалне развојне агенције обављају послове регионалног развоја за јединице локалне самоуправе у оквиру чланарине, али је дата могућност и пружања услуга локалног економског развоја, што ствара ризик од преклапања одређених послова и неефикасне употребе јавних средстава	41
2.3. Неопходно је да јединице локалне самоуправе обезбеде ефективно функционисање јединице за локални економски развој, као покретача регионалног развоја	48



ФИНАНСИРАЊЕ ПОДСТИЦАЊА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА.....	52
3. Финансијски ресурси намењени регионалном развоју нису у потпуности ефикасно усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаратитета зато што нису усмерени ка приоритетима развоја региона, а степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја, не одговара реалном стању.....	52
3.1. Финансијска средства намењена регионалном развоју нису адекватно усмерена на развојним приоритетима региона зато што Министарство привреде није израдило програме финансирања развоја региона.....	53
3.2. Степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја, није утврђен после 2014. године иако је министарство у обавези да га утврђује једном годишње.....	63
МЕРЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ МЕРА И ПОДСТИЦАЈА.....	69
4. Последица непостојања адекватне базе података за праћење пројеката, као и методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја јесте недовољна транспарентност, као и немогућност оцене успешности развојних ефеката.....	69
4.1. Министарство привреде није успоставило адекватну базу података, као основ за транспарентно праћење пројеката у области регионалног развоја.....	69
4.2. Вредновање реализација мера и подстицаја регионалног развоја није ефективно успостављено због чега не постоји свеобухватна оцена успешности спроведених пројеката регионалног развоја.....	74
КООРДИНАЦИЈА И ИЗВЕШТАВАЊЕ О УТИЦАЈУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА НА ДЕМОГРАФСКА КРЕТАЊА.....	75
5. Неопходна је ефикаснија координација, праћење и извештавање надлежних органа о утицају регионалног развоја на демографска кретања јер су последње анализе у области регионалног развоја које су основа за ефективно планирање и доношење одлука на свим нивоима у области регионалног развоја израђене пре седам година	75
5.1. Министарство привреде је последње анализе у области регионалног развоја вршило пре седам година, након чега није извештавало о регионалном развоју Србије.....	76
5.2. Министарство за бригу о породици и демографију, у току спровођења ревизије, израдило је извештај о демографској слици Србије.....	80
5.3. Полазна основа у планирању развоја и доношењу развојних докумената ЈЛС су демографске анализе.....	82
V Мере предузете у току ревизије.....	83
VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....	84
Прилог 1. Методологија у поступку рада.....	1
Прилог 2. Табеларни прикази из Регистра мера и подстицаја.....	3
Прилог 3. Унутрашње миграције.....	6
Прилог 4. Међународна развојна помоћ ЕУ.....	7



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
ВРИ	Врховна ревизорска институција
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
РРА	Регионална развојна агенција
РАС	Развојна агенција Србије
АПР	Агенција за привредне регистре
МСПП	Мала и средња предузећа и предузетници
Регистар	Регистар мера и подстицаја регионалног развоја - АПР
ОУПР	Обвезници уноса података у Регистар мера и подстицаја регионалног развоја
ЛЕР	Локални економски развој
АП	Аутономна покрајина
РЗС	Републички завод за статистику
Покрајински секретаријат	Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Термин	Значење
Мере регионалног развоја	Мере регионалног развоја јесу акти Владе за спровођење политике регионалног развоја.
Подстицаји регионалног развоја	Подстицај регионалном развоју јесте конкретно улагање или програмско усмеравање улагања за реализацију пројеката од посебног значаја за регионални развој.
Давалац подстицаја	Давалац подстицаја јесте Република Србија, АП Војводина и Град Београд преко надлежних органа и организација, међународни субјект и други правни субјект који додељује подстицајна средства или управља подацима о мерама и подстицајима регионалног развоја.
Корисник подстицаја	Корисник подстицаја јесте јединица локалне самоуправе, регионална развојна агенција, институција и организација на републичком, регионалном и локалном нивоу, привредни субјект, фонд на регионалном и локалном нивоу, институције из области образовања, истраживања, удружење, кластер, пословни инкубатор и друго правно и физичко лице које користи неки од облика подстицаја.
Регистар	Регистар јесте јединствена, централна и електронска база података о предузетим мерама и подстицајима који су од значаја за регионални развој.



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања под називом „Утицај регионалног развоја на демографска кретања у Републици Србији“ код Министарства привреде, Министарства за бригу о породици и демографију, Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Регионалне развојне агенције Златибор, Града Ваљева, Општина Бечеј и Житорађа.

Устав Републике Србије обавезује државу да се стара о равномерном регионалном развоју, пре свега о развоју недовољно развијених подручја. Међутим, у економском, социјалном и демографском смислу, последњих неколико деценија присутне су неравномерности између севера и југа Републике Србије, као и између њених статистичких региона. У развијеним регионима, Београдском региону и региону Војводине, налази се више од половине укупно запослених и ствара се око 2/3 вредности бруто домаћег производа Републике Србије, при чему се 40% бруто домаћег производа остварује у Граду Београду, који има десет пута већу густину насељености од региона Јужне и Источне Србије. У периоду између последња два пописа (2002. и 2011. године) 920 насеља у Републици Србији смањило је број становника за трећину или за више од трећине. Највећи број тих насеља налази се у јужном и југоисточном делу Србије, на чијој територији се налази 16 од 19 девастираних општина. У периоду од 2011. до 2020. године, од 145 јединица локалне самоуправе у 128 забележен је негативан миграциони салдо.

Основни мотив за ангажовање државе у области регионалног развоја су огромни унутаррегионални и међурегионални несклади који у великој мери спутавају развој и иницирају неповољне миграционе токове, што доприноси појави негативних последица у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. Иако улагања у регионални развој у периоду од 2011. до 2021. године износе преко 3 хиљаде милијарди динара¹, (односно на годишњем нивоу просечно преко 6% БДП-а²) од чега 57% из буџета на свим нивоима, још увек су присутне значајне разлике у степену развијености између региона, као и изразито неповољна демографска кретања.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Иако улагања у регионални развој у периоду од 2011. до 2021. године износе преко 3 хиљаде милијарди динара, односно на годишњем нивоу просечно преко 6% БДП-а, још увек су у Републици Србији присутне значајне разлике у степену развијености региона, као и изразито неповољна демографска кретања

Наведено заснивамо на следећим закључцима:

1. Национални план регионалног развоја, као и регионалне стратегије недовољно развијених региона, ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју нису донети, док две трећине јединица локалне самоуправе није донело планове развоја

¹ Извор: АПР, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја у периоду од 2011. до 2021. године <https://pretraga2.apr.gov.rs/APRMapePodsticaja/>; приступ извршен 10.10.2022. године

² Извор: Бруто домаћи производ у текућим ценама - Републички завод за статистику (<https://data.stat.gov.rs/Home/Result/09020101?languageCode=sr-Latn>); приступ извршен 10.10.2022. године



- 1.1. Министарство надлежно за регионални развој није израдило Национални план регионалног развоја ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју
- 1.2. Министарство привреде није израдило регионалне стратегије недовољно развијених региона
- 1.3. Две трећине јединица локалне самоуправе, међу којима су Град Ваљево, Општина Житорађа и Општина Бечеј, није донело планове развоја
2. Институционални оквир дефинисан Законом о регионалном развоју није успостављен ефективно на националном и регионалном нивоу, због чега изостаје обезбеђивање и унапређивање регионалног, али и локалног развоја
 - 2.1. Савети за регионални развој на националном и регионалном нивоу чија је улога да обезбеђују и унапређују развој региона, од оснивања нису били активни
 - 2.2. Регионалне развојне агенције обављају послове регионалног развоја за јединице локалне самоуправе у оквиру чланарине, али је дата је могућност и пружања услуга локалног економског развоја, што ствара ризик преклапања одређених послова и неефикасне употребе јавних средстава
 - 2.3. Неопходно је да јединице локалне самоуправе обезбеде ефективно функционисање јединице за локални економски развој, као покретача регионалног развоја
3. Финансијски ресурси намењени регионалном развоју нису у потпуности ефикасно усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаратитета зато што нису усмерени ка приоритетима развоја региона, а степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја не одговара реалном стању
 - 3.1. Финансијска средства намењена регионалном развоју нису адекватно усмерена ка развојним приоритетима региона зато што Министарство привреде није донело програме финансирања развоја региона
 - 3.2. Степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја није утврђен после 2014. године, иако је министарство у обавези да га утврђује једном годишње
4. Последица непостојања адекватне базе података за праћење пројеката, као и методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја је недовољна транспарентност, као и немогућност оцене успешности развојних ефеката
 - 4.1. Министарство привреде није успоставило адекватну базу података, као основ за транспарентно праћење пројеката у области регионалног развоја
 - 4.2. Вредновање реализација мера и подстицаја регионалног развоја није ефективно успостављено, због чега не постоји свеобухватна оцена успешности спроведених пројеката регионалног развоја
5. Неопходна је ефикаснија координација, праћење и извештавање надлежних органа о утицају регионалног развоја на демографска кретања јер су последње анализе у области регионалног развоја, које су основа за ефективно планирање и доношење одлука на свим нивоима у области регионалног развоја, израђене пре седам година



- 5.1. Министарство привреде је последње анализе у области регионалног развоја вршило пре седам година, након чега није извештавало о регионалном развоју Србије
- 5.2. Министарство за бригу о породици и демографију у току спровођења ревизије израдило је извештај о демографској слици Србије
- 5.3. Полазна основа у планирању развоја и доношењу развојних докумената ЈЛС јесу демографске анализе

У циљу спровођења политике равномерног регионалног развоја, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:

Одговорним лицима Министарства привреде да:

- 1) Припреме и предложе Влади доношење развојног документа највишег нивоа/документа јавне политике највишег нивоа, којим би се дефинисали главни развојни приоритети регионалног развоја Републике Србије и начин њиховог остваривања (Приоритет 3³) – Налаз 1.1;
- 2) Предложе Влади доношење Регионалне развојне стратегије Региона Шумадије и Западне Србије и Регионалне развојне стратегије Региона Јужне и Источне Србије (Приоритет 3) – Налаз 1.2;
- 3) Предузму мере или предложе Влади предузимање мера, односно, доношење прописа у области регионалног развоја којим ће уредити институционални оквир за спровођење политике равномерног регионалног развоја (Приоритет 3) – Налаз 2.1;
- 4) У сарадњи са Развојном агенцијом Србије, затраже додатне информације о активностима које регионалне развојне агенције спроводе за јединице локалне самоуправе, у смислу обављања активности у оквиру чланарине, односно, у оквиру додатних услуга и да предузму одговарајуће мере како би се избегао ризик од неефикасне употребе јавних средстава (Приоритет 2⁴) – Налаз 2.2;
- 5) Израде и предложе Влади програме финансирања развоја региона који садрже пројекте и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за буџетску годину (Приоритет 3) – Налаз 3.1;
- 6) Утврде јединствену листу развијености региона и јединица локалне самоуправе са актуелним подацима (да израде и предложе Влади на усвајање Уредбу о јединственој листи развијености региона и ЈЛС) (Приоритет 2) – Налаз 3.2;
- 7) Успоставе адекватну базу података за праћење пројеката, која ће омогућити транспаренту и поуздану основу за вршење надзора над реализацијом мера и подстицаја регионалног развоја, као и међупројектну координацију (Приоритет 3) – Налаз 4.1;
- 8) У циљу вредновања реализације мера и подстицаја регионалног развоја, израде методологију која ће омогућити мерење ефеката улагања у регионални развој у Републици Србији и дају је Влади на усвајање (Приоритет 3) – Налаз 4.2;
- 9) Прикупе и проуче податке у области регионалног развоја, сачине анализе и извештаје којима доприносе развоју ове области и сарађују у свим заједничким

³ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

⁴ ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



питањима са другим органима државне управе (спровођење препоруке је израда Годишњег извештаја о регионалном развоју за 2023. годину) (Приоритет 3) – Налаз 5.1.

Одговорним лицима Регионалне развојне агенције „Златибор“ д. о. о. Ужице да:

- 10) Приликом уговарања послова локалног економског развоја, изузму послове који су већ предвиђени уговором о чланарини, конкретно, да се припрема и примена локалних развојних планова за ЈЛС обавља искључиво по основу плаћања чланарине, како би се избегао ризик неефикасне и неекономичне употребе јавних средстава (Приоритет 1⁵) – Налаз 2.2.

Одговорним лицима јединица локалне самоуправе – Граду Ваљево, Општини Житорађа и Општини Бечеј да:

- 11) Изврше анализу демографског стања у својој ЈЛС, која ће бити основ за израду Плана развоја (Приоритет 2) – Налаз 5.3;
- 12) Донесу План развоја, који садржи преглед и анализу постојећег стања, визију приоритетних циљева развоја, као и преглед и кратак опис мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом јединице локалне самоуправе (Приоритет 3) – Налаз 1.3;
- 13) Општине Житорађа и Бечеј обезбеде ефективно функционисање јединице за локални економски развој, у циљу унапређења локалног и регионалног економског развоја (обуке запослених у канцеларији за локални економски развој, међуопштинска сарадња, сарадња са регионалном развојном агенцијом чији су оснивач итд.) (Приоритет 2) – Налаз 2.3.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
22. новембар 2022. године

⁵ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



II Увод

Ревизија сврсисходности пословања на тему „Утицај регионалног развоја на демографска кретања у Републици Србији“ спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁶, Пословником Државне ревизорске институције⁷ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁸.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Позадина проблема и мотив за ревизију

Устав Републике Србије обавезује државу да се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, пре свега о развоју недовољно развијених подручја⁹. Међутим, у економском, социјалном и демографском смислу, последњих неколико деценија су присутне неравномерности између севера и југа Републике Србије, као и између њених статистичких региона. Разлози неравномерног регионалног развоја Србије су, између осталог, неповољно историјско наслеђе, дуг транзициони период, парцијалне реформе, као и недостатак дугорочне стратегије развоја Србије.

Асиметричност управљања регионалним развојем Србије огледа се у чињеници да су статистички макро-региони Војводине и Београда фактички заокружили свој институционални оквир и имају све обресе функционалних региона, док су остала два макро-региона, Шумадија и Западна Србија и Јужна и Источна Србија, само статистички региони, без свог стратешког, институционалног и финансијског оквира.

Према подацима званичне статистике, у последњих пет година, једино је Београдски регион континуирано имао већи број досељених него одсељених лица и као најгушће насељени регион је десет пута насељенији од региона Јужне и Источне Србије, на чијој територији се налази 16 од 19 девастираних општина. Више од четири деценије 25 општина има статус неразвијеног подручја. Север Србије (Војводина и Београд) налази се у знатно бољој ситуацији јер остатак Србије чак шест пута интензивније губи становништво. У периоду између последња два пописа (2002. и 2011. године) 920 насеља у Републици Србији смањило је број становника за трећину или за више од трећине. Највећи број тих насеља налази се у јужном и југоисточном делу Србије.¹⁰

Регионални диспаритет се огледа и у податку да се у два најразвијенија региона, Београдском региону и Региону Војводине, налази више од половине укупно запослених у РС, а ствара се око 2/3 вредности укупног бруто домаћег производа Србије, при чему се 40% бруто домаћег производа оствари у Граду Београду.

Иако је у периоду од 2011. до 2021. године, према подацима Агенције за привредне регистре која води Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, у пројекте регионалног развоја усмерено преко 3 хиљаде милијарди динара из различитих извора

⁶ „Службени гласник РС“, број 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др.закон.

⁷ „Службени гласник РС“, број 9/09

⁸ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину – пречишћен текст, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. године и Измене и допуне Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину број 06-1950/2021-02/1-7 од 27. маја 2022. године

⁹ Члан 94 и 97 став 1 тачка 12) Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ број 98/2006 и 115/2021“)

¹⁰ Маринковић Ж. И. „Демографска слика Србије“ Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања Београд (Србија), НАПРЕДАК Vol. I / No. 1 2020, стр. 103-105



(Буџет РС, АП и локалне управе, претприступни фондови ЕУ, бесповратна развојна помоћ међународне заједнице и остали програми ЕУ; развојни кредити домаћих банака и међународних финансијских институција и пословних банака; сопствена средства давалаца, донације итд.)¹¹, од чега је 57% из буџета на свим нивоима, још увек су присутне значајне неравномерности у регионалном развоју.

Основни мотив за ангажовање државе у области регионалног развоја су огромни унутаррегионални и међурегионални несклади, који у великој мери спутавају развој и иницирају неповољне миграционе токове, велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени. Истовремено, у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што доприноси појави негативних последица у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери.¹²

Одсуством адекватних мера и инструмената регионалне политике, временом проблеми неравномерног регионалног развоја акумулирају и интензивирају оптерећујући притом скоро све сегменте друштвено-економске стварности. Иако се у Републици Србији велики број аутора, организација и институција бавио и бави проблемима неравномерног регионалног развоја, ти проблеми нису превазиђени.¹³

Из наведених разлога, овом сложену проблему потребно је приступити системски и оценити поступање надлежних органа на свим нивоима у креирању и спровођењу политике равномерног регионалног развоја.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије „Утицај регионалног развоја на демографска кретања у Републици Србији“ јесте да утврдимо у којој мери су надлежни органи ефективно и ефикасно спроводили политику равномерног регионалног развоја у циљу смањења негативних демографских кретања у Републици Србији.

Имајући у виду потенцијалне ризике, специфични циљеви ове ревизије односе се на стратешко планирање и институционално уређење и на финансирање регионалног развоја, као и мерење, праћење и извештавање о реализацији мера и подстицаја регионалног развоја и ефектима политике регионалног развоја, са фокусом на демографска кретања.

Спровођење ревизије сврсисходности на ову тему односи се на стратешке циљеве Државне ревизорске институције и то: Циљ 1 – Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава и Потциљ 1.4 – Економски послови, као и Циљ 3 – Јачање ДРИ и њене улоге и Потциљ 3.4 – Очувати углед и ојачати утицај ДРИ кроз партнерске односе са кључним заинтересованим странама.

Ревизија је спроведена и у складу са Споразумом о сарадњи Државне ревизорске институције и ВРИ Северне Македоније, као паралелна ревизија на исту тему.

¹¹ Агенција за привредне регистре – Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

¹² Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године („Службени гласник РС“ број 21/2007) стр. 1.

¹³ Глигоријевић Ж., Ђукић Т., Манасијевић М. „Регионални развој и демографски токови: 25 година нишке школе регионалне економије“, XXV Научни скуп „Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе“, 2020, Економски факултет, Универзитет у Нишу, 8. стр



Могућности за остваривање додатне вредности и промене

Спровођењем ревизије на ову тему, очекујемо да се пре свега на основу датих препорука успостави целовит плански и институционални оквир, уз хоризонталну и вертикалну усклађеност, као основ за спровођење политике равномерног регионалног развоја. Такође, очекујемо већу транспарентност финансирања равномерног регионалног развоја уз јасно успостављене критеријуме за доделу подстицаја неразвијеним подручјима. Такође, очекујемо да се унапреди систем праћења и извештавања о ефектима мера и подстицаја регионалног развоја, као и координација надлежних органа за регионални развој и демографију, која ће у коначном допринети смањењу негативних демографских кретања, што је један од основних циљева политике равномерног регионалног развоја.

Тема је прожимајуће везана за многе Циљеве одрживог развоја из Агенде 2030, с обзиром на то да равномерни регионални развој значи у исто време и спровођење циљева у економској, социјалној и сфери заштите животне средине. Такође, регионални и локални развој директно имају везе са ЦОР 11: Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, прилагодљивим и одрживим, конкретно са ЦОР 11.а: Подржати позитивне економске, социјалне и еколошке везе између урбаних, периферних и руралних области оснаживањем националног и регионалног развојног планирања.

Такође, да би се преокренуо деценијски негативан тренд регионалних неравномерности, значајни су и ефекти интеграционих процеса ЕУ на регионални развој Србије. У складу са новом методологијом за приступање Европској унији, пољопривреда и регионални развој, сврстани су у кластер 5 – Ресурси, пољопривреда и кохезија, а Поглавље 22 односи се на Регионалну политику и координацију структурних инструмената¹⁴. Надлежни органи, који су субјекти регионалног развоја, имају улогу у спровођењу обавеза које је Влада Републике Србије преузела у процесу преговора са Европском унијом, као и оних које произилазе из чланства у међународним организацијама.

Имајући у виду сарадњу са ВРИ на међународном нивоу у области спровођења начела, стандарда и смерница Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и добре праксе, посебан допринос паралелне ревизије огледа се у доприносу развоју ревизорске професије на међународном нивоу.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо главно питање и ревизорска питања:

Да ли су надлежни органи ефективно и ефикасно спроводили политику равномерног регионалног развоја у циљу смањења негативних демографских кретања у Републици Србији?

1. Да ли је ефективно успостављен плански оквир којим су дефинисани основни развојни приоритети на националном, регионалном и локалном нивоу?
2. У којој мери је ефективно успостављен институционални оквир у циљу спровођења политике равномерног регионалног развоја?
3. У којој мери су финансијски ресурси намењени регионалном развоју усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаритета?

¹⁴ <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-5/poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/> датум приступа: 12.04.2022.



4. Да ли је успостављен ефикасан и транспарентан систем за мерење и праћење реализације мера и подстицаја регионалног развоја?
5. Да ли је успостављен ефикасан систем извештавања о ефектима политике регионалног развоја и о утицају на демографска кретања?

Институционални и плански оквир ефективно је успостављен када су испуњени законски услови који су претпоставка равномерног регионалног развоја на националном, регионалном и локалном нивоу, који има вертикалну координацију и хоризонталну усаглашеност. Ефикасан систем за мерење, праћење и извештавање о ефектима политике регионалног развоја обезбеђује благовремену, тачну и поуздану основу за објективно и целисходно планирање.

Како би одговорила на постављена ревизијска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које чине конкретни, прихватљиви стандарди учинка према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања.

Основни критеријум се налази у *Уставу Републике Србије*¹⁵, а односи се на то да се Република Србија стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

Основни извори критеријума ревизије, налазе се у законској регулативи којом се уређује: регионални развој, улагања, плански систем, локална самоуправа. Користили смо циљеве, мере и активности дефинисане актима на националном, регионалном и локалном нивоу. Критеријуми за свако ревизијско питање детаљније су описани у оквиру сваког налаза.

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је обухватила мере и активности које предузимају надлежни органи на националном, регионалном и локалном нивоу како би спровели политику регионалног развоја. Имајући у виду циљ ревизије и надлежност, детаљније испитивање смо спровели код субјеката ревизије који су и субјекти регионалног развоја¹⁶, а изабрани су на основу квантитативних и квалитативних критеријума. Министарство надлежно за демографију је изабрано због значаја за остварење циља ревизије.

Субјекти ревизије су:

- 1) Министарство привреде;
- 2) Министарство за бригу о породици и демографију;
- 3) АП Војводина – Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу;
- 4) Акредитована регионална развојна агенција „Златибор“ Ужице;
- 5) Град Ваљево из Региона Шумадије и Западне Србије;
- 6) Општина Бечеј из Региона Војводине;
- 7) Општина Житорађа из Региона Јужне и Источне Србије.

Ревизијом је обухваћен период од 2018. до 2021. године. Међутим, имајући у виду дугорочни аспект спровођења политике регионалног развоја, хронологију доношења закона и развојних докумената, као и податке о подстицајима регионалног развоја, ради остварења циља ревизије смо обухватили и период од 2011. до 2021. године.

¹⁵ Члан 94 и Члан 97, став 1, тачка 12) Устава Републике Србије

¹⁶ Члан 19 Закона о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон)



Подаци о попису становништва и домаћинствима датирају из 2011. године зато што попис становништва 2021. године није спроведен због мера током пандемије COVID 19. У том смислу, актуелни демографски подаци засновани су на процени РЗС, тако да постоји ризик од непотпуних и непоузданих података о становништву и осталим демографским показатељима. Као релевантан извор података, користили смо процене података о становништву, званичан податак објављен од стране РЗС.

Такође, постоји ризик од непоузданости и некомплетности података из Регистра мера и подстицаја регионалног развоја који води Агенција за привредне регистре, с обзиром на то да унос врше бројни реализатори који су одговорни за тачност и потпуност података о мерама и подстицајима, без накнадне контроле. У циљу смањења овог ризика, податке смо тражили и од реализатора мера и подстицаја регионалног развоја да бисмо обезбедили већу поузданост података.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо омогућили поузданост ревизије, изабрали смо комбиновани приступ ревизији:

➤ Системски оријентисан приступ, имајући у виду да Влада има главну одговорност за стварање законског оквира, оквира за политику и спровођење који омогућава да се њени јасно изражени циљеви остваре.

➤ Приступ оријентисан на проблем, који испитује, проверава и анализира узроке одређених проблема или одступања од критеријума. С обзиром на постојеће велике неравномерности унутар и између региона на територији Републике Србије, анализирали смо узроке који доводе до тог проблема.

У фази планирања ревизије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора – субјеката регионалног развоја и идентификовали смо проблеме у спровођењу политике равномерног регионалног развоја са посебним фокусом на демографска кретања и извршена је припрема за планирање и спровођење главне студије.

Информације и податке за потребе ревизије прикупили смо из: законских прописа; стратешких докумената, планова и програма ЈЛС и министарстава; стручних радова и публикација у области регионалног развоја и др. Такође, обављени су интервјуи са заинтересованим странама, укључујући стручњаке из области регионалног развоја, а у циљу стицања одговарајућег знања у ревидираној области.

Како бисмо добили одговоре на ревизијска питања, прикупљали смо податке и информације од субјеката ревизије које смо одабрали за детаљно испитивање, али и из других извора у циљу давања илустративних примера, примера добре праксе, детаљнијег описа проблема, као и из разних студија, публикација, извештаја владиних, невладиних, међународних и других организација које су се бавиле регионалним развојем.

Анализу и вредновање података и информација вршили смо: анализом садржаја, испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом, аналитичким поступцима. Детаљније о начину прикупљања и врсти података у Прилогу број 1 – Методологија у поступку рада.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Устав Републике Србије – Република Србија се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју¹⁷, уређује и обезбеђује развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој¹⁸.

Закон о регионалном развоју прописује плански и институционални оквир за спровођење политике равномерног регионалног развоја. Дефинише регионе у Републици Србији, начин одређивања степена развијености региона и ЈЛС, одређује субјекте регионалног развоја (Влада, Министарство привреде, АП Војводина, Главни град, Агенција за привредне регистре, регионалне развојне агенције, ЈЛС и др.) и њихове надлежности, уређује развојне документе (Национални план регионалног развоја, Регионална развојна стратегија, Програм финансирања развоја региона и сл.), уређује мере и подстицаје регионалног развоја¹⁹.

У наставку извештаја, у оквиру налаза на којима су засновани 1. и 2. закључак, детаљније је образложен институционални и плански оквир за спровођење политике регионалног развоја.

Закон о министарствима – У време доношења Закона о регионалном развоју, 2009. године, надлежно министарство у области регионалног развоја било је Министарство економије и регионалног развоја, чије је надлежности 2012. године преузело Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе²⁰. Законом о министарствима из 2014. године ово Министарство престаје са радом, док послове државне управе који се односе на регионални развој преузима Министарство привреде²¹.

Министарство привреде, између осталог, обавља и послове државне управе који се односе на: регионални развој; анализу расположивих ресурса и потенцијала за регионални и национални развој; методологију за мерење степена развијености локалних самоуправа и региона; усмеравање активности које подстичу регионални развој; подстицање равномернијег регионалног развоја и смањење регионалних разлика; унапређење привредног амбијента на регионалном нивоу; пружање помоћи ЈЛС у имплементацији пројеката локалног економског развоја; планирање, програмирање и предлагање развојних пројеката из области регионалног развоја и пројеката од интереса за Републику Србију; подстицање сарадње ЈЛС, невладиног сектора, привредних субјеката и државних органа; међупројектну координацију; мерење ефеката и оцену успешности пројеката; успостављање базе података неопходне за праћење пројеката.²²

Министарство привреде нема посебан сектор који се бави пословима који се односе на регионални развој, већ је у оквиру сектора за развој малих и средњих предузећа и предузетништва оформљена Група за регионалне програме и пројекте регионалног развоја, у којој двоје запослених обавља следеће послове: координација и организација спровођења регионалних програма и пројеката прекограничне сарадње; процес сарадње са институцијама на националном, регионалном и локалном нивоу;

¹⁷ Члан 94 Устава Републике Србије

¹⁸ Исто. Члан 97 став 1 тачка 12)

¹⁹ Члан 1 Закона о регионалном развоју

²⁰ Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 72/2012, 76/2013 и 34/2014 – одлука УС)

²¹ Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017)

²² Члан 4 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 128/2020“)



програме локалног економског развоја; програме и пројекте на неразвијеном подручју, као и друге послове из ове области.²³ У претходном периоду, Сектор за регионални развој и стратешке анализе, постојао је до 2015. године.

Сектор за инвестиције у инфраструктурне пројекте²⁴ обавља послове који, такође, утичу на локални и регионални развој, а у вези су, између осталог, са: управљањем инфраструктурним пројектима, међупројектном координацијом; праћењем реализације пројеката, мерењем ефеката пројеката и оцену успешности; успостављање одговарајуће базе података неопходне за праћење пројеката.

Влада Републике Србије је у 2015. години извршила институционалне промене у области регионалног развоја доношењем Закона о улагањима²⁵, којим је основана нова институција – Развојна агенција Србије (РАС). Национална агенција за регионални развој (НАРР) и Агенција за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА)²⁶, угашене су формирањем Развојне агенције Србије (РАС) коју је основала Влада Републике Србије за обављање развојних, стручних и оперативних послова подстицања и реализације директних улагања, промоције и повећања извоза, развоја и унапређења конкурентности привредних субјеката, угледа и развоја РС у области привреде и регионалног развоја.²⁷ Надзор над радом Агенције врши Министарство привреде.

Доношењем Закона о улагањима, осим РАС-а, као субјекти подршке улагањима су одређени и: Министарство привреде, Савет за економски развој, надлежни орган АП Војводине, јединице локалне самоуправе. Сектор за регионални развој и регионалну сарадњу у оквиру РАС је директно ангажован на пословима спровођења програма, координације и вредновања рада регионалних агенција.

Закон о улагањима уређује општи правни оквир за улагања у Републици Србији, субјекте подршке улагањима (Министарство привреде, РАС, ЈЛС и др.), оснивање и рад Развојне агенције Србије. Одређује улагања од посебног значаја као улагање чијим би се спровођењем битно утицало на унапређење конкурентности привредне гране или сектора у Републици Србији или њен равномеран регионални развој, улагање које се реализује на територији једне или више ЈЛС и подстиче реализацију заједничких развојних приоритета, као и улагања на основу усвојених билатералних споразума. Влада, надлежни орган аутономне покрајине или локалне самоуправе доносе различите шеме државне помоћи према којима се ближе одређују критеријуми за доделу подстицаја.²⁸

Такође, закони који регулишу области које су у вези са регионалним развојем, а чије смо одредбе користили као критеријуме током спровођења ревизије су: Закон о локалној самоуправи²⁹ и Закон о планском систему³⁰.

²³ Члан 18 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству привреде Број 110 – 00 – 55/2021- 02 од 4.6.2021. године

²⁴ Исто. Члан 56

²⁵ Закон о улагањима („Сл. гласник РС“, бр. 89/2015)

²⁶ Члан 47 Закона о улагањима („Сл. гласник РС“, бр. 89/2015 и 95/2018)

²⁷ Исто. Члан 27

²⁸ Исто. Члан 11

²⁹ Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. Закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон)

³⁰ Закон о планском систему („Службени гласник РС“, број 30/2018)



Остали субјекти регионалног развоја су:

Град Београд³¹, као главни град Републике Србије, преко својих органа доноси Стратегију регионалног развоја за територију града Београда, у складу са Националним планом и обавља друге послове у области регионалног развоја.

Аутономна покрајина Војводина³² има седам управних округа или области: Западнобачка, Јужнобачка, Јужнобанатска, Севернобанатска, Севернобачка, Средњебанатска и Сремска³³. Преко својих органа доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине, у складу са Националним планом и обавља друге послове у области регионалног развоја, у складу са овим законом.

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, у складу са законом и Статутом, обавља послове покрајинске управе у области регионалног развоја, а који се односе на припремање аката за Скупштину и Покрајинску владу којима се: уређује и обезбеђује равномерни регионални развој, оснивају организације које се баве успостављањем равномерног регионалног развоја и врше оснивачка права над њима; утврђује и доноси стратешка и друга документа регионалног развоја.

Агенција за привредне регистре³⁴ води Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, у складу са овим законом, прописима донетим на основу овог закона и законом којим се уређује правни положај Агенције за привредне регистре. Влада, на предлог министарства надлежног за послове регионалног развоја, ближе прописује садржину, начин и поступак вођења Регистра мера и подстицаја регионалног развоја.

Фонд за развој Републике Србије³⁵ реализује програме за подстицање регионалног развоја кроз кредите, у складу са Законом о Фонду за развој РС.

Значајно за праћење, анализе и извештавање о утицају регионалног развоја на демографска кретања је **Министарство за бригу о породици и демографију**, које обавља послове државне управе који се односе на: систем породичноправне заштите; брак; популациону политику; планирање породице, породицу и децу; унапређење и развој демографске политике, политике наталитета, квалитет живота и продужетка живота, репордуктивног здравља и унутрашњих миграција; израду националних докумената и припрему и спровођење кампања везаних за демографску политику, као и друге послове одређене законом.³⁶ Сектор за демографију, унутрашње миграције и сарадњу са локалном самоуправом, у оквиру овог министарства, између осталог, обавља послове који се односе на: праћење спровођења програма и пројеката са циљем равномерног регионалног развоја.

³¹ Члан 21 Закона о регионалном развоју

³² Члан 20 Закона о регионалном развоју

³³ Регионални просторни план Аутономне покрајине Војводине 2021–2035. године, стр. 58

³⁴ Члан 22 Закона о регионалном развоју

³⁵ Исто. Члан 23

³⁶ Члан 20 Закона о министарствима



2. Регионалне неравномерности и демографска слика Републике Србије

Територијалну организацију Републике Србије чине општине (145), градови (28) и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.³⁷ За потребе подстицања регионалног развоја, у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица, одређени су следећи региони³⁸:

- 1) Регион Војводине (45 општина);
- 2) Београдски регион (17 општина);
- 3) Регион Шумадије и Западне Србије (52 општине);
- 4) Регион Јужне и Источне Србије (47 општина);
- 5) Регион Косово и Метохија (29 општина).³⁹

У економском, социјалном и демографском смислу, присутне су разлике између севера и југа земље (НУТС 1), као и између њених статистичких региона (НУТС 2). Север Србије, као шира регионална целина, по свим релевантним индикаторима регионалног развоја је у бољем положају од југа. Београдски регион и Регион Војводине предњаче у већини индикатора, Региони Шумадије и Западне Србије и Јужне и Источне Србије су слабије развијени.

Током више деценија регионални развој се није посматрао као интегрални део укупног друштвено-економског развоја. Углавном се тежило бржем развоју неразвијених подручја, за шта су се издвајала одређена средства и дефинисао подстицајни механизам. Подстицајна политика, као нека врста развојне компензације, није успевала да спречи даље заостајање неразвијених подручја, због чега су продубљени регионални и структурни развојни проблеми, па у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери⁴⁰.

Природним и стихијским кретањем друштвено економских субјеката, а тиме и капитала ближе простору који карактеришу израженији природни, институционални, инфраструктурни и економски развојни потенцијали, долази до концентрације и одвијања економских активности само на одређеном, „економски привлачном“ простору, уз потпуни економски и демографски егзодус друштвених субјеката са свих осталих, мање привлачних простора. У коначном, долази до немогућности максимирања њиховог положаја на том простору, али и до њиховог изузетно отежаног повратка на економски и демографски неразвијене (девастиране) просторе.⁴¹

³⁷ Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 - др. закон)

³⁸ Закон о регионалном развоју

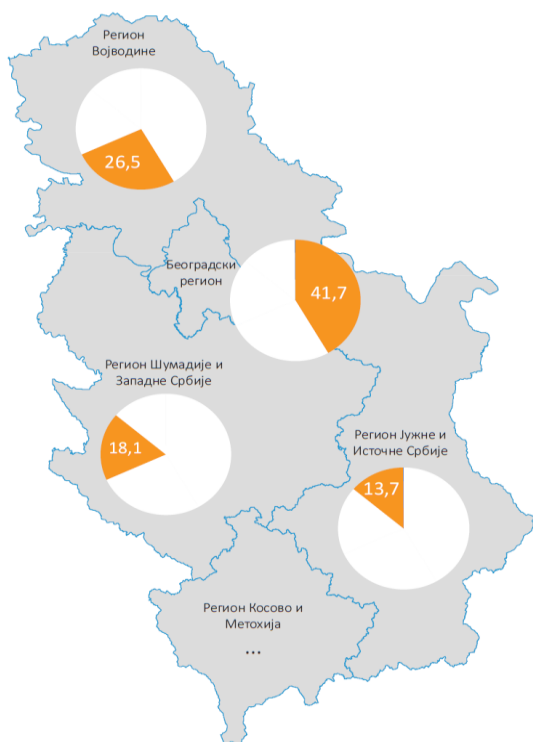
³⁹ Републички завод за статистику од 1999. године не располаже појединим подацима за АП Косово и Метохија (означено са „...“), тако да они нису садржани у обухвату података за Републику Србију

⁴⁰ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр.1,

⁴¹ Глигоријевић Ж., Предговор XXVI Научни скуп „Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе“, 2021, Економски факултет, Универзитет у Нишу



Слика 1: Учешће региона Републике Србије у националном БДП-у



Извор: РЗС, Публикација „Региони у Републици Србији 2020“, Београд, 2021

Источне Србије 4,5%, док се у региону Западне Србије и Шумадије у истраживање и развој улаже 3,5% .

Демографска слика Србије

Република Србија бележи пад броја становника последње две деценије (график 1), а поједини региони, окрузи, општине и насеља знатно дуже. Према званичним подацима, 2001. године Србија је имала 7.500.000 становника, а према последњим проценама, 2022. године, има 6.797.105 становника⁴³, што је 702.895 становника мање.

Север Србије (Војводина и Београд) налази се у знатно бољој ситуацији јер остатак Србије чак шест пута интензивније губи становништво. На основу последња два пописа 920 насеља у Србији смањило је за трећину или више укупан број становника. Највећи број тих насеља налази се у јужном и југоисточном делу Србије.⁴⁴

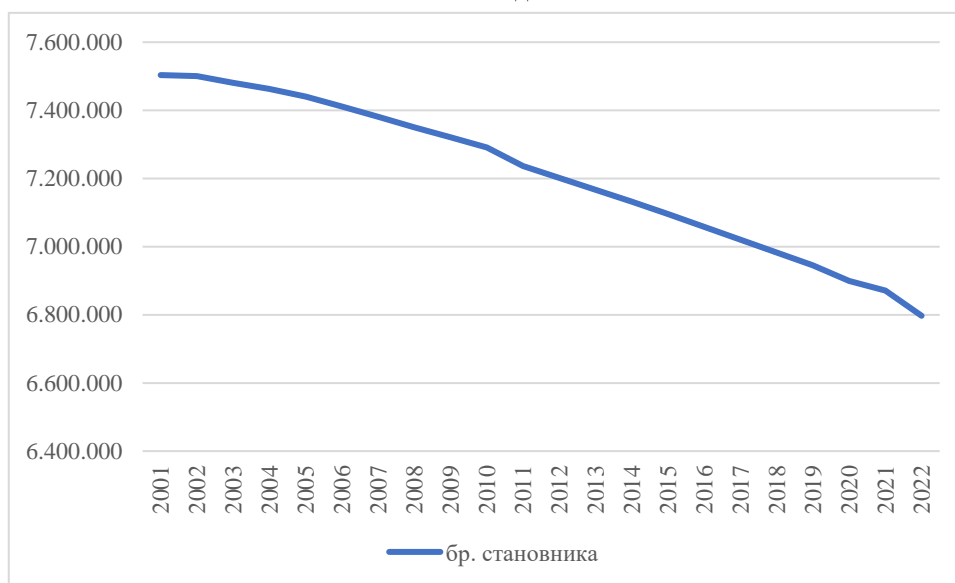
⁴² Региони у Републици Србији 2020, Републички завод за статистику

⁴³ Републички завод за статистику <https://www.stat.gov.rs/> датум приступа: 04.07.2022.

⁴⁴ Маринковић Ж. И. „Демографска слика Србије“ Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања Београд (Србија), НАПРЕДАК Vol. I / No. 1 2020, стр. 103–105



График 1: Број становника у Републици Србији у периоду 2001–2022. године



Извор: ДРИ; подаци РЗС

Старосни састав становништва и размештај различитих старосних и функционалних контингената указују на бројне изазове за успостављање равномернијег економског и регионалног развоја. Србија се сврстава међу најстарије европске популације уз извесност даљег интензивирања процеса. Просечна старост становника је 43,2 године. О неповољној старосној структури говори и чињеница да је 96% ЈЛС у Републици Србији у дубокој и најдубљој демографској старости.⁴⁵

Поред чињенице да представља простор најизраженије депопулације, Регион Јужне и Источне Србије је уједно регион са најстаријим становништвом у Републици Србији. Према последњем попису становништва, 237 (12%) насеља овог региона било је без иједног младог становника старости до 20 година.⁴⁶

Настављен је тренд депопулације, са негативним природним прираштајем од – 8,0%.⁴⁷ Иако је у свим регионима, због неповољне старосне структуре и ниског фертилитета, број умрлих већи од броја рођених, негативни природни прираштај је израженији у регионима Шумадије и Западне Србије и Јужне и Источне Србије.

⁴⁵ Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, март 2021, стр. 65.

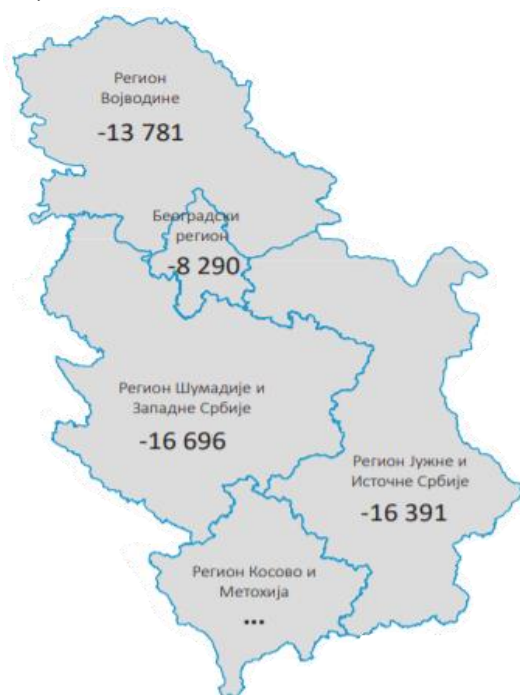
⁴⁶ Јавор В, „Процес демографског пражњења региона Јужне и Источне Србије“, XXVI Научни скуп „Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе“, 2021, Економски факултет, Универзитет у Нишу, 224. стр.

⁴⁷ „Региони у Републици Србији 2020“, Републички завод за статистику, Београд, 2021.



Унутрашње миграције

Слика 2: Природни прираштај по регионима у РС, 2020



Извор: РЗС „Региони у Републици Србији 2020“, Београд, 2021

На размештај, густину и концентрацију становништва одлучујући утицај имају унутрашње миграције.⁴⁸ Према подацима званичне статистике, у последњих пет година, једино је Београдски регион континуирано имао већи број досељених него одсељених лица⁴⁹ (график 2) и као најгушће насељени регион је десет пута насељенији од региона Јужне и Источне Србије⁵⁰. Док, посматрано локално, негативан миграциони салдо карактерише највећи део Србије – чак 128 од 145 ЈЛС бележи негативне вредности просечног годишњег миграционог салда⁵¹ у периоду од 2011. до 2020. године.

Регионалне разлике демографских кретања на нивоу општина карактерише просторно-демографска поларизација, с обзиром на то да је готово трећина популације концентрисана на свега једној петини територије Србије и у градовима.⁵² Највећи обим и интензитет иселавања регистрован је у источној и југоисточној Србији, традиционалним емиграционим зонама. Лица која учествују у пресељавањима су доминантно млада (20–34

године), у оптималном фертилном и радном периоду, најчешће са одређеним квалификацијама и високообразована, што представља значајан губитак за просторе иселавања са једне, односно додатну вредност у просторима досељавања, са друге стране.⁵³

Интензивна емиграција у иностранство одвијала се истовремено са унутрашњим пресељавањем. Према подацима Републичког завода за статистику у првој деценији XXI века из Републике Србије се иселило око 150.000 лица или у просеку 16.000 годишње, просечна старост емиграната је 28,7 година, а једна петина је са високом школом или факултетом. Међутим, различита истраживања показују да је износ годишњег иселавања из Републике Србије од 30.000-60.000 лица.⁵⁴

⁴⁸ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство ривреде, Београд, децембар 2015, стр.12

⁴⁹ Извор: Саопштење РЗС број 189 – год. LXXI, 09.07.2021. Статистика становништва, Унутрашње миграције, 2020, 3.стр.49

⁵⁰ Најгушће насељени Београдски регион има 524 становника по км² и има десет пута већу густину насељености од региона Јужне и Источне Србије, која има 57 становника по км². Такође и региони Војводине и Шумадије и Западне Србије са 86, односно 72 становника по км² значајно одступају.

⁵¹ Миграциони салдо становништва представља разлику броја досељеног и броја одсељеног становништва на одређеној територији.

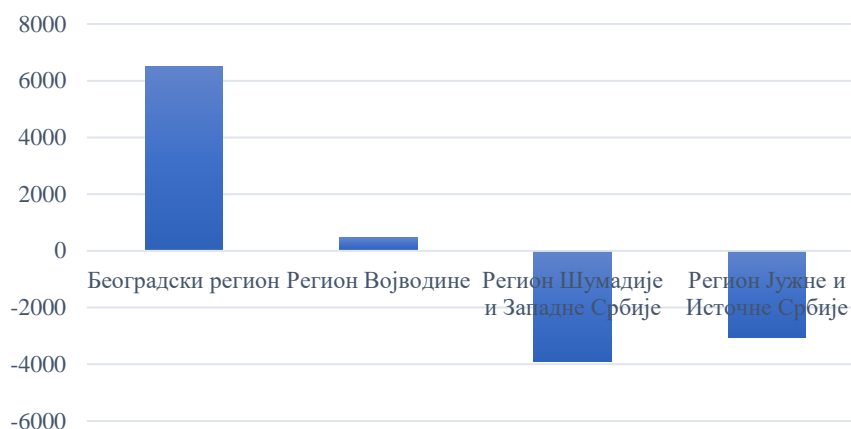
⁵² Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство ривреде, Београд, децембар 2015, стр.12

⁵³ Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, март 2021, стр. 63-64.

⁵⁴ Исто.



График 2: Просечни годишњи миграциони салдо по регионима 2016–2020



Извор: ДРИ на основу: Саопштење РЗС број 189 – год. LXXI, 09.07.2021. Статистика становништва, Унутрашње миграције, 2020, 3.стр.

Обим и интензитет иселјавања из Србије, уз актуелне негативне демографске трендове, може условити поремећаје на тржишту рада, уз дугорочне негативне последице на образовни, економски, здравствени, социјални и пензиониски систем државе⁵⁵.

IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Утицај регионалног развоја на демографска кретања у Републици Србији“ код седам субјеката ревизије на: националном, регионалном и локалном нивоу.

На основу спроведене ревизије донели смо следеће закључке који представљају одговоре на ревизијска питања:

1. Национални план регионалног развоја, као и регионалне стратегије недовољно развијених региона, ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју нису донети, док две трећине јединица локалне самоуправе није донело планове развоја.
2. Институционални оквир дефинисан Законом о регионалном развоју није успостављен ефективно на националном и регионалном нивоу, због чега изостаје обезбеђивање и унапређивање регионалног, али и локалног развоја.
3. Финансијски ресурси намењени регионалном развоју нису у потпуности ефикасно усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаритета зато што нису усмерени ка приоритетима регионалног развоја, а степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја није ажуриран од 2014. године.
4. Последица непостојања адекватне базе података за праћење пројеката, као ни методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја је недовољна транспарентност, као и немогућност оцене успешности развојних ефеката.

⁵⁵ Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, март 2021, стр. 66.



5. Неопходна је ефикаснија координација, праћење и извештавање надлежних органа о утицају регионалног развоја на демографска кретања јер су последње анализе у области регионалног развоја, које су основа за ефективно планирање и доношење одлука на свим нивоима у области регионалног развоја, израђене пре седам година. У наставку Извештаја наводимо закључке и налазе на којима су засновани.

ПЛАНСКИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОЛИТИКЕ РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

1. Национални план регионалног развоја, као ни регионалне стратегије недовољно развијених региона, ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју нису донети, док две трећине јединица локалне самоуправе није донело планове развоја

Република Србија се у складу са Уставом Републике Србије стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом⁵⁶. Један од циљева подстицања регионалног развоја је успостављање правног и институционалног оквира за планирање, организовање, координирање и реализацију развојних активности⁵⁷.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо у којој мери је ефективно успостављен плански оквир, тј. да ли су дефинисани основни развојни приоритети на националном, регионалном и локалном нивоу. Сходно Закону о регионалном развоју⁵⁸, подстицање регионалног развоја заснива се, између осталих и на начелу планирања, односно планирање регионалног развоја на основу развојних докумената на републичком, регионалном и локалном нивоу⁵⁹. Истраживали смо и да ли постоји хоризонтална, односно, вертикална усклађеност у планирању циљева регионалног развоја.

1.1. Министарство надлежно за регионални развој није израдило Национални план регионалног развоја ни после 13 година од усвајања Закона о регионалном развоју

У складу са Законом о регионалном развоју, планирање регионалног развоја се врши на основу развојних докумената на републичком, регионалном и локалном нивоу. Међутим, плански оквир регионалног развоја није ефективно успостављен, пре свега зато што Министарство привреде није израдило и предложило Влади доношење Националног плана регионалног развоја, којим би се дефинисали главни развојни приоритети регионалног развоја Републике Србије и начин њиховог остваривања, који је основ за доношење осталих развојних докумената.

Такође, Стратегија регионалног развоја Републике Србије, као јавна политика која одређује правац деловања у области регионалног развоја, није донета за период после 2012. године, а недостатак дугорочног планирања развоја региона уочен је у низу секторских стратегија. Једна од последица недостатка националног стратешког документа у области регионалног развоја су регионалне неравномерности које доводе до заостајања у економском развоју региона и неповољних демографских кретања.

⁵⁶ Члан 94 и Члан 97, став 1, тачка 12 Устава Републике Србије

⁵⁷ Члан 2, тачка 6 Закона о регионалном развоју

⁵⁸ Закон о регионалном развоју

⁵⁹ Исто. Члан 3, тачка 5

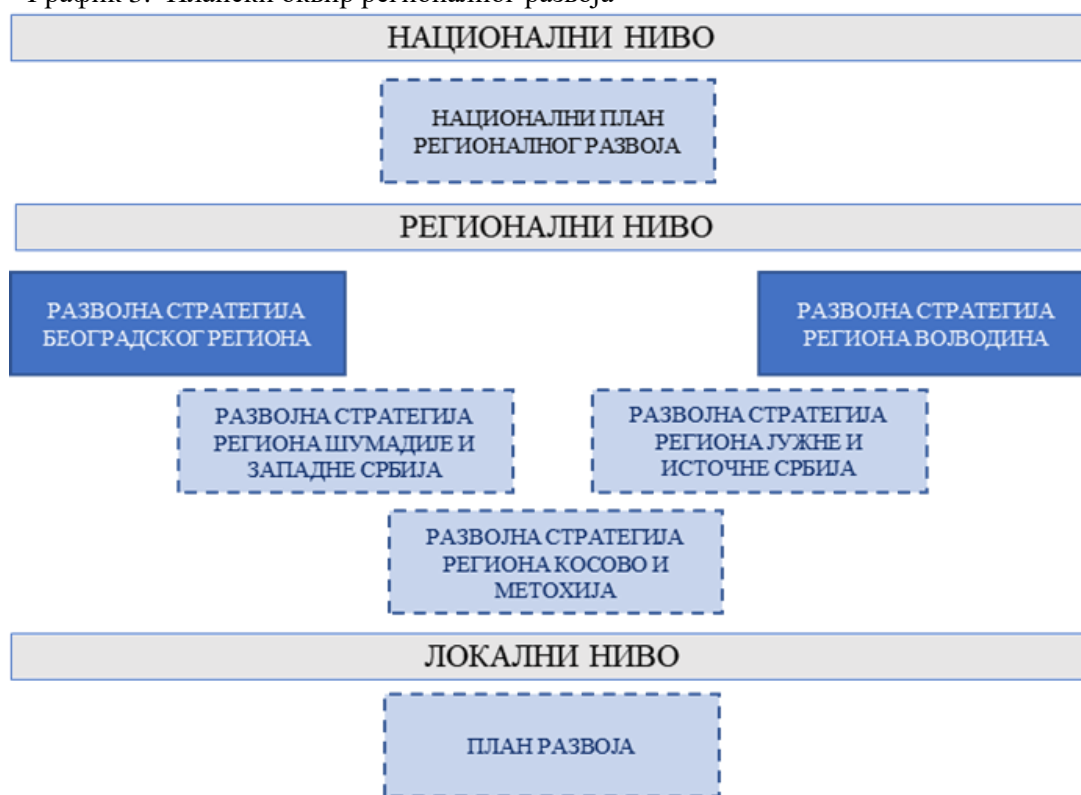


Развојни документи у Србији који су утврђени у Закону о регионалном развоју⁶⁰ су:

- Национални план регионалног развоја – дефинише главне развојне приоритете регионалног развоја Републике Србије и начине њиховог остваривања (у даљем тексту: Национални план).
- Регионална развојна стратегија – дефинишу главне приоритете за развој региона и начине њиховог остваривања (у даљем тексту: регионална стратегија).
- Програм финансирања развоја региона – садржи преглед пројеката и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за једну фискалну годину (детаљније у оквиру специфичног циља у одељку 3.1).

У складу са Националним планом регионалног развоја, регионалним стратегијама и програмима финансирања развоја региона, а на предлог Министарства, Влада утврђује мере за подстицање регионалног развоја⁶¹.

График 3: Плански оквир регионалног развоја



Национални план регионалног развоја, припрема Министарство, а доноси Народна скупштина на предлог Владе за период од десет година⁶².

Међутим, Национални план регионалног развоја није донет. На његовој изради, радило се интензивно до 2014. године када је ова област била у надлежности Министарства економије и регионалног развоја и Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе⁶³. Треба истаћи да је доношење кровног стратешког развојног документа из области регионалног развоја за период од 2016. до 2020. године био један

⁶⁰ Члан 14 Закона о регионалном развоју

⁶¹ Исто. Члан 44

⁶² Исто. Члан 15

⁶³ Допис Министарства привреде број 404-00696/2022-06 од 11.марта 2022. године, Питање 1



од стратешких приоритета политике регионалног развоја за 2016. годину⁶⁴. Национални план регионалног развоја требало је, између осталог, да дефинише стратешке циљеве регионалног развоја земље⁶⁵, пружи реалистичан план за остварење ових циљева кроз идентификацију најважнијих приоритетних праваца регионалног развоја и постави институционални оквир за имплементацију Националног плана регионалног развоја.

Политика регионалног развоја суочена је са два ограничења: (а) неизграђеност институција и (б) недефинисање кровног стратешког развојног и регионалног оквира који би садржао пројектоване циљеве и инструменте реализације⁶⁶.

План развоја Републике Србије, којим се утврђује и политика одрживог регионалног развоја, није донет

Закон о планском систему⁶⁷, који је усвојен 2018. године, између осталог, дефинише документе развојног планирања, као што су: План развоја; Инвестициони план; Просторни план Републике Србије и други просторни планови; генерални урбанистички план; План развоја АП и план развоја ЈЛС.⁶⁸ План развоја јесте хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање десет година усваја Народна скупштина. План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја РС и региона, као и смернице за њихово остварење⁶⁹. Нацрт плана развоја припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе и доставља га Влади ради утврђивања предлога.⁷⁰ Ипак, у периоду спровођења ревизије, План развоја Републике Србије није усвојен.

Републички секретаријат за јавне политике обавестио је ДРИ⁷¹ да није припремљен нацрт Плана развоја, као и да је израда Плана развоја временски дуг и изузетно сложен процес, који захтева опсежан, интензиван и широко партиципативан процес консултација са заинтересованим странама у свим фазама израде Плана развоја. Такође, навели су да Секретаријат обавља припремне радње за отпочињање процеса израде Плана развоја. Истакли су да ће након формирања нове Владе Секретаријат упутити председнику Владе иницијативу да се што пре започне са процесом израде Плана развоја јер је за израду Плана развоја неопходна политичка подршка целе Владе.

Истичемо да законска обавеза израде Плана развоја на свим нивоима, пре свега на националном, постоји од доношења Закона о планском систему 2018. године.

Развојни документи регионалног развоја представљају једну од полазних основа за израду докумената просторног планирања

Ефикасна подстицајна политика и мере (фискална, монетарна, државна помоћ и др.) треба да буду засновани на приоритетима просторног развоја региона и локалних самоуправа кроз процес интегралног стратешког планирања. Просторно планирање и планирање регионалног и локалног економског развоја је системски процес путем кога

⁶⁴ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембар 2015, стр.2

⁶⁵ Национални план регионалног развоја – НАРР (regionalnirazvoj.gov.rs)

⁶⁶ Просторни план Републике Србије од 2021. До 2035. године – Нацрт – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Београд, март 2021, стр. 61, 82

⁶⁷ Закон о планском систему Републике Србије

⁶⁸ Исто. Члан 5

⁶⁹ Исто. Члан 6

⁷⁰ Исто.

⁷¹ Допис Републичког секретаријата за јавне политике, Број: 400-01-1/2022-03 од 14. априла 2020. године



ће актери из јавног, приватног и невладиног сектора заједно остварити боље услове за економски раст и побољшање квалитета живота за све становнике на конкретном подручју.

Развојни документи регионалног развоја представљају једну од полазних основа за израду докумената просторног планирања и докумената за спровођење просторних планова. Развојни документи регионалног развоја израђују се у складу са важећим документима просторног планирања. За потребе подстицања и усмеравања регионалног и просторног развоја на нивоу региона, односно области, припремају се регионални просторни планови у складу са посебним законом⁷².

Републички секретаријат за јавне политике истиче да „надлежни предлагач, у складу са својим надлежностима, обезбеђује координацију јавних политика, односно, усмерава рад у вези са утврђивањем и спровођењем јавних политика, водећи рачуна о међусобној усклађености са документима просторног планирања“⁷³. Надлежни предлагач у овом случају је министарство надлежно за регионални развој које, с обзиром на недоношење кључних развојних аката, није обезбедило полазну основу за израду докумената просторног планирања и њихову хоризонталну усклађеност.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које је надлежно за просторно планирање, обавестило је ДРИ⁷⁴ да је завршен јавни увид у Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године и Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину. Нацрт *Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године* предвиђа као једну од планираних планско-програмских мера до 2025. године у области регионалног развоја – израду Стратегије регионалног развоја Републике Србије у периоду 2021–2031. године и регионалних програма развоја.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије није донета за период после 2012. године, а недостатак дугорочног планирања, који је усмерен ка регионима, уочен је у низу секторских стратегија

Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије, а то је да се стара о равномерном регионалном развоју, држава је остварила доношењем Стратегије и након тога закона којим се уређује област регионалног развоја.⁷⁵

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године представља први стратешки развојни документ из области регионалног развоја који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне приоритете регионалног развоја земље и начине њиховог остваривања. Размере регионалних неравномерности указују на то да је Републици Србији овакав развојни документ неопходан, како би се јасно сагледали путеви остваривања основног циља, а то је подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије. Операционализација овог циља подразумевала је, пре свега⁷⁶: подизање регионалне конкурентности; смањење регионалних неравномерности и сиромаштва и изградњу институционалне регионалне инфраструктуре.

Републички секретаријат за јавне политике је обавестио ДРИ⁷⁷ да Секретаријату није поднета иницијатива за измену, израду и усвајање Стратегије регионалног развоја,

⁷² Члан 14 Закона о регионалном развоју

⁷³ Допис Републичког секретаријата за јавне политике Број:400-01-1/2022-03 од 14.4.2022. године, стр.2

⁷⁴ Допис Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Број: 011-00-00097/2022-01 од 19.априла 2022. године

⁷⁵ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године

⁷⁶ Исто.

⁷⁷ Допис Републичког секретаријата за јавне политике, Број:400-01-1/2022-03 од 14.априла 2020. године



као и да регионални развој не припада ни једној области планирања и спровођења јавних политика⁷⁸.

У документу *Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014–2017. године* са пројекцијама до 2020. године⁷⁹, наводи се да је Стратегија регионалног развоја (2007–2012. године) истекла, а да Национални план регионалног развоја 2014–2022. године, уз дефинисање стратешког оквира за смањење регионалних разлика у читавој Републици Србији, не би требало да се заснива на концепту развојне помоћи, већ на унапређењу потенцијала самих региона. Такође, нови концепт је требало да буде усмерен на решавање два кључна проблема – незапослености и огромних регионалних разлика, које сада постоје, као и да буде у складу са принципима ЕУ, којима се регионални развој до 2020. године смешта у први план. Циљ је да се зауставе миграције, промовишу нове могућности и осигура економски развој у свим регионима.

- ❖ Влада Републике Србије је 2008. године усвојила *Националну стратегију одрживог развоја од 2009. до 2017. године*, која предвиђа подршку политици равномерног регионалног развоја у борби против дугорочног тренда депопулације са којим се наша држава суочава⁸⁰. Међутим, за период након 2017. године није донета. У наставку такође наводимо примере секторских стратегија на националном нивоу, које указују на регионални аспект мера које треба да се предузму у тој области, као и то да недостаје стратегија у области регионалног развоја.
- ❖ Током анализе секундарних извора за израду *Стратегије индустријске политике Републике Србије од 2021. до 2030. године* чији је предлог израдило Министарство привреде, спроведено је разматрање међусобне усаглашености и хармонизације са претходним стратешким документом у овој области и важећим кључним стратегијама са којима Стратегија има највише међусобних интеракција, као што су стратешки документи у области образовања, запошљавања, паметне специјализације, развоја информатичког друштва, енергетике, подршке ММСП, иновација и реформе јавне управе. Идентификован је „недостатак квалитетних извора у неким областима где стратегије нису ажуриране, као што је регионални развој“. Једна од регулаторних мера које предвиђа ова Стратегија јесте – Уравнотежавање регионалног индустријског развоја. Предлаже се прилагођавање критеријума за јавне и приватне инвестиције које ће подстаћи равномерније усмеравање средстава према регионима, кроз наставак пружања финансијске подршке од стране РАС и Фонда за развој Републике Србије, али тако да критеријуми за одобравање субвенција буду усаглашени са стратегијом паметне специјализације и степеном развијености региона.
- ❖ *Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године* препознаје значај доношења дугорочних регионалних планова, а такође и значај потребе за усклађивањем развоја образовања са развојем региона, што се може видети кроз активности попут оптимизације школа у складу са степеном регионалног

⁷⁸ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“ број 8/19)

⁷⁹ „Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године“ (НАД – Needs Assessment Document), представља стратешки програмски документ који ће омогућити већу усклађеност међународне помоћи са националним приоритетима, како би донаторске интервенције биле комплементарне националним приоритетима и јавним издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи.

⁸⁰ Национална стратегија одрживог развоја од 2009. до 2017. године („Службени гласник РС“, бр. 57/2008)



- развоја, формирање регионалних тренинг центара и др. Утицај развоја образовања на регионални развој Републике Србије је од изузетног значаја, а степен образовања становништва је један од кључних индикатора који се прате приликом мерења степена развијености ЈЛС и региона.⁸¹ Такође, један од циљева кохезионе и улагачке политике ЕУ представља повећање нивоа образовања у свим регијама.
- ❖ Приликом припреме *Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године* посебна пажња посвећена је усклађивању са регионалним стратегијама, које се односе на ову област и доприносу њиховом спровођењу, што се пре свега односи на Регионалну стратегију за раст и развој Југоисточне Европе 2020, као и на Стратегију Европске уније за дунавски регион⁸². Индустијске зоне, паркови и пословни инкубатори представљају важан стуб политике регионалног развоја Републике Србије⁸³.
 - ❖ У *Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период од 2014. до 2024. године*⁸⁴ истиче се да је „стварање повољних услова за живот и рад младих и њихово задржавање у руралним срединама, обезбеђење атрактивнијих радних места и једнаких могућности за њихове породице, један од основних циљева политике која треба да обезбеди равномернији регионални развој РС“⁸⁵. Међутим, мере предвиђене Акционим планом нису усмерене ка регионима.
 - ❖ Једина Стратегија за чију израду се Методологија за мапирање економског, иновационог и научног потенцијала заснивала на идентификовању компаративних предности региона Републике Србије јесте *Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године*.⁸⁶

⁸¹ Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Сл. Гласник РС“, бр. 62 од 14. јула 2015); Методологија, тачка 3

⁸² Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, стр. 8

⁸³ Исто. стр. 40

⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 85/14 од 12. августа 2014. г.

⁸⁵ Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период од 2014. до 2024. године, стр. 65

⁸⁶ [Стратегија паметне специјализације 2020 - 2027. - Министарство просвете, науке и технолошког развоја \(mpn.gov.rs\)](http://mpn.gov.rs)



Слика 3: Потенцијални приоритетни домени у Републици Србији на основу квантитативне анализе компаративних предности региона у односу на национални ниво



Извор: Стратегија паметне специјализације у Републици Србији 2020–2027, стр. 53

Наводимо део закључака квантитативне анализе за потребе израде ове стратегије.

Београдски регион је најснажнији економски и универзитетски центар Републике Србије. Регион карактерише изразито висок удео услуга у укупној структури привреде с континуираним трендом раста услужних делатности. У региону је идентификован снажан економски потенцијал у области информационих технологија, истраживања и развоја, креативних индустрија, као и растући иновациони потенцијал у неким областима прерађивачке индустрије (нпр. индустрије пића и сл.). Услуге имају важну улогу за запошљавање у овом региону и чине 80,6% укупне БДВ-и. Београд има у просеку најбољу квалификациону структуру радне снаге у Републици Србији и највећи научни потенцијал.

Регион Војводине се може окарактерисати као делом индустријски, делом пољопривредни. Компаративна предност региона у односу на друге регионе у Републици Србији јесте у производњи аутомобилских делова, петрохемијској индустрији, индустрији пластике и пољопривреде итд. Научноистраживачки потенцијал је посебно изражен у области информационих технологија.

Шумадија и Западна Србија јесу региони који се одликују, пре свега, пољопривредом (укључујући индустрију хране), да би доласком компаније FIAT ови региони почели да јачају у области аутомобилске индустрије, у којој су имали значајно наслеђе. Региони имају изражену научну базу у области машинства и фармације и изражени раст производње машина опште намене.

Региони Јужне и Источне Србије јесу најсиромашнији региони Републике Србије, с најнижом просечном нето зарадом и највећом стопом незапослености, наводи се у Стратегији паметне специјализације. Региони се одликују јаком пољопривредом, текстилом и индустријом гуме, с добром научном базом у области електротехнике. Регионално учешће запослених с високим образовањем испод је националног просека, чак и у финансијским услугама, научним и техничким активностима, јавној управи и



образовању и, свакако, у многим другим делатностима, укључујући и ИТ.⁸⁷ Међутим, Акциони план за период од 2021. до 2022. године не садржи мере које су директно везане за равномерни регионални развој.

❖ Треба поменути и да *Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године* указује на то да је једна од могућности (SWOT анализа) и равномернији регионални развој којим би се смањила емиграција и подстакао повратак младих у места порекла.

❖ Такође, на неопходност доношења нове Стратегије и политике регионалног развоја Србије до 2030. године указује и истраживање за потребе креирања политике према миграцијама као сегмента популационе политике на локалном, регионалном и националном нивоу Србије⁸⁸, чији је наручилац Министар без портфеља задужен за демографију и популациону политику.

Имајући у виду новије трендове у обиму, типовима, правцима, детерминантама и последицама миграционих феномена у последњој деценији, а у склопу свеукупних промена, веза и односа унутар просторних система, неопходно је редефинисати постојећа стратешка документа, законе и акта везана за миграције становништва од националног, регионалног до локалног нивоа Србије. Такође, с обзиром на размере регионалних неравномерности и демографско-економске специфичности на микро и мезо регионалним нивоима, неопходно је донети Стратегију и политику регионалног развоја Србије до 2030. године, у којој би се конкретније и прецизније дефинисале мере у складу са развојним перформансама конкретних просторних целина⁸⁹, наводи се у истраживању.

1.2. Министарство привреде није израдило регионалне стратегије недовољно развијених региона

Плански оквир регионалног развоја није ефективно успостављен на регионалном нивоу, с обзиром на то да Министарство привреде није израдило и предложило Влади доношење регионалних стратегија два региона, којим би се дефинисали главни приоритети за развој региона и начини њиховог остваривања и то за: Регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије, а за чије је доношење надлежно.

Уколико сви региони немају развојне стратегије за своју територију, једна од последица су све веће регионалне неравномерности које доводе до заостајања у економском развоју региона и неповољних демографских кретања.

Регионалном стратегијом се, у складу са Националним планом, дефинишу основни приоритети развоја региона и начини њиховог остваривања. Регионалну стратегију доноси Влада на предлог Министарства за период од пет година⁹⁰, а у складу са

⁸⁷ [Стратегија паметне специјализације 2020 - 2027. - Министарство просвете, науке и технолошког развоја \(mnpn.gov.rs\)](https://mnpn.gov.rs), стр. 53, датум приступа: 10.03.2022.

⁸⁸ Универзитет у Београду Географски факултет, „Истраживање ставова и намера становништва о пресељавању и утврђивање утицаја миграција на демографско старење у четири јединице локалне самоуправе, у циљу формулисања препорука за креирање мера популационе политике“, Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику, Београд, 2019. година, стр. 93

⁸⁹ Исто. стр. 98

⁹⁰ Члан 16 Закона о регионалном развоју



методологијом израде планских докумената за регионални развој⁹¹. Законом је такође регулисано да АП Војводина преко својих органа доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине у складу са Националним планом⁹², а Град Београд, као главни град Републике Србије, преко својих органа доноси Стратегију регионалног развоја за територију града Београда, такође у складу са Националним планом⁹³.

Министарство предлог регионалне стратегије (за Регион Јужне и Источне Србије и Регион Шумадије и Западне Србије), припрема у сарадњи са једном или више надлежних РРА основаних за одређени регион и ЈЛС које чине регион за који се регионална стратегија доноси⁹⁴.

Сходно закону, остала развојна документа из области регионалног развоја (стратегије, програми, планови, акциони планови) морају бити усаглашени са Националним планом и регионалном стратегијом⁹⁵.

Имајући у виду чињеницу да министарство надлежно за регионални развој није предложило Влади доношење Националног плана регионалног развоја, нису усвојене ни регионалне развојне стратегије (за регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије за које је министарство било надлежно), а које је требало да буду усклађене са националним документом.⁹⁶

Сврха и улога регионалних стратешких докумената је да пружи контекст за одрживу социо-економску регенерацију и искоришћење националних и међународних извора финансирања, и тако омогуће различитим подрегионима да остваре свој потенцијал кроз повезивање активности на националном, регионалном и локалном нивоу.⁹⁷

Регион Војводине има континуитет у развојном планирању

Програм развоја АП Војводине за период од 2014. до 2020. године, са Акционим планом за реализацију циљева из Програма развоја АП Војводине, рађен је у тренутку када је на националном нивоу постојао Нацрт Националног плана регионалног развоја Републике Србије. Програм развоја је рађен за период од седам година и позива се на документе вишег хијерархијског нивоа, као и на Нацрт Националног плана регионалног развоја Републике Србије, са чијим циљевима и приоритетима су и приоритети и мере из Програма развоја усаглашавани. Међутим, Национални план није усвојен ни пре ни након усвајања Програма развоја АП Војводине од 2014. до 2020. године, који је усвојила Скупштина АП Војводине и који је успешно спроведен. У постављању приоритета и мера уважавани су приоритети и циљеви дефинисани националним секторским стратегијама⁹⁸. Општи циљ развојне политике АП Војводине 2014–2020. дефинисан овим документом је „смањење регионалних диспаратитета у АП Војводини у економској, социјалној и еколошкој димензији“.

⁹¹ Уредба о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја, „Службени гласник РС“, број 15 од 8. марта 2011.

⁹² Члан 20 Закона о регионалном развоју

⁹³ Исто. Члан 21

⁹⁴ Исто. Члан 16

⁹⁵ Исто. Члан 18

⁹⁶ Допис Министарства привреде број 404-00696/2022-06 од 11.марта 2022. године, Питање 2

⁹⁷ [Регионалне развојне стратегије - НАРР \(regionalnirazvoj.gov.rs\)](http://regionalnirazvoj.gov.rs)

⁹⁸ Тачка 2) Дописа Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Број: 57/2022 од 22.3.2022. године



Развојна агенција Војводине је иницијатор и координатор израде Плана развоја АП Војводине 2022–2030. године, чија је једна од основних хоризонталних тема регионални развој, а који је наставак планског документа „Програм развоја АП Војводине 2014–2020. година“, који је истекао 2020. године⁹⁹. У циљу обезбеђивања континуитета у планирању развоја и како би се испуниле обавезе из Закона о планском систему, Влада АП Војводине је иницирала израду Плана развоја АП Војводине 2021–2027. Координационо тело за припрему/спровођење, праћење и извештавање о реализацији Плана развоја АП Војводине¹⁰⁰ основано је 2021. године.

Општи циљ развојне политике дефинисан Програмом развоја АП Војводине 2014–2020 јесте смањење регионалних диспаратитета у АП Војводини у економској, социјалној и еколошкој димензији. У односу на тај општи циљ, дефинисана су четири основна приоритета.

РАЗВОЈ ЉУДСКИХ РЕСУРСА	РАЗВОЈ ИНФРАСТРУКТУРЕ И УСЛОВА ЗА ПРИСТОЈАН ЖИВОТ И РАД
ОДРЖИВИ ПРИВРЕДНИ РАСТ	РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Извештај о учинцима спровођења два Акциона плана за реализацију приоритета из Програма развоја АП Војводине 2014–2020. године за период 2014–2017. и 2018–2020. године урађен је на основу извештаја о реализацији пројеката достављених од стране њихових предлагача. Анализом достављених извештаја за два Акциона плана утврђено је да је у периоду 2014–2017. године реализовано 71,8% пројеката, док је за период 2018–2020. године реализовано 76,5% пројеката, према приоритетима.

Када је у питању веза са просторним планирањем, Регионални просторни план АП Војводине је донет 2011. године и важио је до 2020. године. Носилац израде је Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, а координатор Републичка агенција за просторно планирање, Организациона јединица за територију АП Војводине, Нови Сад. Регионални просторни план АП Војводине 2021–2035. године је марта 2022. године стављен на јавни увид.¹⁰¹ Будући да је израда Плана развоја АП Војводине 2022–2030 у току, води се рачуна о усклађивању са планским документима на републичком нивоу и са регионалним просторним планом Војводине. У састав тематских радних група које су оперативно задужене за рад на изради Плана развоја, укључени су и представници Завода за урбанизам Војводине који су носиоци израде Регионалног просторног плана Војводине.¹⁰²

Регионална стратегија развоја Београдског региона

Град Београд је најразвијенији привредни центар у Србији и региону. Учествује у БДП Србије са око 40%. Најрепрезентативнији социо-економски показатељи показују да је доминантно учешће Београдског региона у свим водећим показатељима привреде Србије у распону 41–55% просека Републике. Главна предност града Београда су

⁹⁹ Тачка 2) Дописа Развојне агенције Војводине Број: Д-023/22 од 21.3.2022. године

¹⁰⁰ Одлука о образовању координационог тела за припрему/спровођење, праћење и извештавање о реализацији плана развоја АП Војводине 2021–2027, 127 Број: 02-53/2021 Нови Сад, 24.фебруар 2021. године

¹⁰¹ Тачка 3) Дописа Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Број:57/2022 од 22.3.2022. године, Службени лист АП Војводине 12/20 Одлука о изради, Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине

¹⁰² Исто. Тачка 7)



повољније демографске структуре него у другим регионима Србије. Ово се односи на сваки аспект – популациони, образовни и економски. На овај начин се Београд потврђује у улози стожера развоја на националном нивоу, који постиже највећу динамику и успех у структурама и кретању становништва.

Стратегија развоја града Београда је кровни стратешки документ којим се јасно дефинишу кључни правци развоја Града Београда до 2021. године¹⁰³. Уважавајући постојећа стратешка документа Републике Србије, као и стратешка опредељења Европске уније „Град Београд је приступио дефинисању визије, стратешких циљева и приоритета, уз пратећи акциони план“, наводи се у Стратегији. Регионална агенција за развој и европске интеграције Београд д. о. о. учествовала је у изради овог стратешког документа, као и у изради Стратегије развоја Града Београда до 2027. године¹⁰⁴.

Регионална развојна Стратегија Региона Јужне и Источне Србије није донета

„Имајући у виду чињеницу да није усвојен Национални план регионалног развоја, нису усвојене ни Регионалне развојне стратегије“, наводи министарство надлежно за регионални развој. Крајем 2012. године израђен је Нацрт предлога Регионалне развојне стратегије за Регион Јужне и Источне Србије за период од 2013. до 2017. године, који никада није усвојен – наводи једна од Регионалних развојних агенција са ове територије, РРА „Југ“. У међувремену је донет нови Закон о планском систему који није јасно дефинисао питање регионалних развојних стратегија. Предвиђена је израда Регионалне стратегије развоја Нишког, Пиротског и Топличког округа за период од 2020. до 2024. године. Одлука је донета на Скупштини оснивача РРА „Југ“ у јуну 2020. године. Истичу да ће процес израде бити настављен након израде и усвајања Плана развоја у општинама оснивачима, због међусобне усклађености докумената. Локалне самоуправе још увек нису израдиле/усвојиле своје локалне планове развоја на које треба да се ослони планирана Регионална стратегија¹⁰⁵. Такође, регионалну стратегију развоја Тимочке крајине усвојила је Скупштина РРА Источне Србије – РАРИС¹⁰⁶ Зајечар, а у изради Регионалне развојне стратегије за НУТС 2 регион Јужне и Источне Србије су учествовали као чланови радне групе. Наводе да Нацрт предлога Стратегије који је израђен 2012. године није усвојен.

АРРА Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа д. о. о. Лесковац, такође је учествовао у припреми „Нацрта предлога Регионалне развојне стратегије за Регион Јужна и Источна Србија (2013–2017)“. Документ је прослеђен министарству надлежном за регионални развој на усвајање. Центар нема сазнања да је нацрт усвојен¹⁰⁷. Центар као и друге РРА сарађивале су на припреми друштвено-економске анализе региона. За територију коју покрива Центар, донета је Стратегија развоја Јабланичког и Пчињског округа (2008–2012), а затим и Стратегија руралног развоја Јабланичког и Пчињског округа (2013–2017). Оба развојна документа су била основ за добијање развојних средстава ЕУ и других билатералних донатора.

¹⁰³ Стратегија развоја града Београда стратешки циљевима, приоритетима и мере одрживог развоја до 2021.

¹⁰⁴ Стратегија развоја града Београда до 2027 [413e46b11762c73f29145b678ce85a67_6728894625.pdf](https://www.beograd.rs/413e46b11762c73f29145b678ce85a67_6728894625.pdf), (beograd.rs), датум приступа: 10. март 2022. године

¹⁰⁵ Тачка 1) Дописа РРА Југ

¹⁰⁶ Тачка 1) Дописа РАРИС, Број: 137/ВЈ/2022 од 28.02.2022. године

¹⁰⁷ Тачка 1) Дописа Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа, број: 0049/22 од 01.03.2022. године



Регионална стратегија развоја Региона Шумадије и Западне Србије није донета

Након усвајања Закона о регионалном развоју, надлежно министарство није израдило и дало на усвајање Национални план регионалног развоја који би требало да постави кохерентну јединствену политику и правни оквир за регионални развој, а са друге стране дефинише приоритете регионалног развоја којим би се руководили приликом израде предлога регионалне стратегије региона Шумадије и Западне Србије¹⁰⁸. Стратегија овог региона је рађена за НУТС 2 ниво, а процес је водио ЕУ RSEDP II Програм у сарадњи са стејхолдерима из региона, укључујући регионалне развојне агенције које су са територије региона Шумадије и Западне Србије¹⁰⁹.

На територији овог региона донете су регионалне развојне стратегије које покривају мању територију, као на пример Стратегија Рашког и Моравичког округа, Стратегија Златиборског округа¹¹⁰ (углавном како би могли да конкуришу за пројекте ЕУ фондова).

1.3. Две трећине јединица локалне самоуправе, међу којима су Град Ваљево, Општина Житорађа и Општина Бечеј, није донело планове развоја

Јединице локалне самоуправе доприносе регионалном развоју кроз доношење и спровођење програма локалног економског развоја, чији је основ план развоја. Сходно Закону о планском систему, јединице локалне самоуправе су биле дужне да израде и усвоје планове развоја као дугорочни документ развојног планирања и да дефинишу приоритетне циљеве свога развоја до 1. јануара 2021. године. Према подацима Републичког секретаријата за јавне политике, 70 јединица локалне самоуправе је у процесу израде Плана развоја а у 28 јединица локалне самоуправе у Републици Србији није започет процес израде планова развоја. Међу њима су и ЈЛС – субјекти ревизије: Град Ваљево и општине Бечеј и Житорађа, које нису донеле планове развоја, зато што нису започеле активности на његовој изради.

Услед недостатка приоритетних циљева развоја, јединица локалне самоуправе нема смернице за ефективан и одржив локални развој који доприноси регионалном развоју.

Локални развој је основа остваривања равномерног регионалног развоја. Обезбеђујући неопходне ресурсе, локалне самоуправе доприносе не само ЛЕР, већ и развоју региона, а у крајњој инстанци привредном развоју целе земље¹¹¹. Из тих разлога, детаљно испитивање је спроведено у ЈЛС различитог степена развијености из три различита региона, како би сагледали улогу, активности и приступ локалном и регионалном развоју. Дакле, значајан допринос регионалном развоју кроз политику ЛЕР, дају и ЈЛС које су субјекти регионалног развоја¹¹². У складу са Законом о локалној самоуправи, локалне самоуправе планирају уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

¹⁰⁸ Тачка 1) Дописа Регионалне агенције за економски развој Шумадије и Поморавља, Број:17/22 од 04.03.2022. године; Допис РРА „Златибор“ доо, Број: 059/22 од 02.03.2022. године

¹⁰⁹ Тачка 1) Дописа Регионална агенција за просторни и економски развој Рашког и Моравичког округа, број: 81/22 од 01.03.2022. године

¹¹⁰ Регионална развојна агенција Санцака „СЕДА“ Нови Пазар

¹¹¹ Аранђеловић З, Глигоријевић Ж. „Регионална економија“, 2014, Ниш, 190. стр.

¹¹² Члан 19, тачка 8) Закона о регионалном развоју



Закон о планском систему Републике Србије детаљно уређује обавезу органа локалне власти (и свих осталих учесника у планском систему), да планирају јавне послове у својој надлежности. Спровођење Закона о планском систему треба да омогући успостављање ефикасног, транспарентног, координисаног и реалног система планирања Републике Србије на свим нивоима власти, обухватајући кључне аспекте социјалне и економске развојне политике, регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава и обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије¹¹³.

План развоја ЈЛС јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина ЈЛС, на предлог надлежног извршног органа ЈЛС. Садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом ЈЛС¹¹⁴.

Закон прописује обавезу ЈЛС да израде и усвоје своје планове развоја до 1. јануара 2021. године. Од укупно 145 ЈЛС у Републици Србији, 47 је усвојило План развоја, у периоду 2019–2022. године¹¹⁵, а 70 је у процесу израде Плана развоја. ЈЛС су донеле одлуке о приступању израде Плана развоја општине/града, решења о Координационим тимовима за израду Плана развоја (појединим ЈЛС се пружа донаторска подршка у овом процесу (Пројекат ПАР – ГИЗ, Програм EU EXCHANGE 6, Slovak Aid, Пројекат Локална самоуправа за 21. век – СДЦ). Међутим, према подацима којима располаже РСЈП, у 28 ЈЛС у Републици Србији није започет процес израде планова развоја.

Имајући пре свега у виду да је приступање ЕУ стратешки циљ Републике Србије, израда Планова развоја је важан предуслов за будуће успешно коришћење средстава ИПА III од стране ЈЛС. Будући да ће се приоритети у значајној мери односити на инвестиције на локалном нивоу и реализовати у сарадњи државног, регионалног и локалног нивоа, у перспективи треба узети у обзир и планирати усклађивање Планова развоја ЈЛС са планским оквиром кохезионе политике ЕУ. Као и до сада, приликом конкурисања за бесповратна средства из ИПА, за ЈЛС ће од кључног значаја бити управо постојање и квалитет локалних планских докумената и планских процеса и јасна приоритизација потреба утемељена на локалном контексту¹¹⁶.

¹¹³ Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе, ГИЗ, Влада Републике Србије Републички секретаријат за јавне политике, Београд, април 2020. године

¹¹⁴ Члан 9 Закона о планском систему Републике Србије

¹¹⁵ Допис Републичког секретаријата за јавне политике, Број: 021-01-68/2022-04 од 23.08.2022. године (статистика до 27.07.2022)

¹¹⁶ Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе, РСЈП, СКГО, ГИЗ, Београд 2020. године: Индикативно утврђени износ претприступне помоћи у текућој финансијској перспективи за период 2014-2020 (ИПА II) износи око 1,5 милијарди евра за Србију, при чему се надлежне државне институције старају да у сваком годишњем акционом програму ИПА II буду обезбеђена и средства за развојне пројекте на локалном нивоу



Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије, нису започеле процес израде Плана развоја

„За будући демографски и укупни развој Србије опадање градова средње величине представља кључно питање“, истиче се у [Националном извештају о људском развоју – Србија 2022.](#) У њима треба развијати више градске функције у привреди, услугама, култури, трговини и образовању. Такав приступ води ка уравнотеженом регионалном развоју. Иако јавним дискурсом доминира тема о депопулацији села, много већи проблем заправо представља опадање градова средње величине (од 30.000 до 100.000 становника) и одрживи раст великих урбаних центара. Градови средње величине су посебно важни јер представљају спону између, с једне стране, сеоских средина са малим градовима (варошицама), а с друге стране, већих градова који имају регионални или међународни значај. Управо они су носиоци равномерног регионалног развоја.

Град Ваљево је седиште Колубарског округа (који чине и општине: Уб, Лајковац, Осечина, Мионица и Љиг), који припада I групи ЈЛС чији је степен развијености изнад републичког просека¹¹⁷. Према процени РЗС, град је 2020. године имао 84.586 становника.¹¹⁸ У последњих десет година, Град Ваљево има негативан унутрашњи миграциони салдо (разлика између досељених и одсељених лица), као и смањење од преко седам хиљада становника у истом периоду.

У претходном периоду, град је донео низ секторских стратегија, од којих су најзначајније: Стратегија локалног одрживог развоја града Ваљева 2010–2020 (СЛОП); План одрживе урбане мобилности Ваљева; Стратешка процена утицаја регионалног плана управљања отпадом за 11 градова и општина Колубарског региона на животну средину; Стратегија социјалне заштите града Ваљева од 2018. до 2022. године; Стамбена стратегија града Ваљева; Локални еколошки акциони план Града Ваљева итд., којима период примене истиче или је истекао.

У изради СЛОП, град је добио стручну помоћ од СКГО, а учешће у изради овог документа узели су сви представници привреде, пољопривреде, образовања, културе и многа удружења. Пре почетка израде документа, вршена су истраживања

(преко упитника, у контакту са грађанима, подаци РЗС), за потребе демографске анализе о становништву.¹¹⁹

С обзиром на то да град спроводи бројне пројекте по питању развоја и унапређења града, а да је период примене наведеног документа истекао, неопходно је стратешко планирање у будућем периоду, па Град Ваљево у складу са Законом о планском систему има обавезу да изради План развоја, а пре свега Извештај о реализацији СЛОП који ће послужити као основ за утврђивање стања приликом израде Плана развоја.

Општина Бечеј припада II групи ЈЛС чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека. Просечни годишњи миграциони салдо за период од 2011. до 2022. године је негативан. Према евиденцији Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу¹²⁰, који пружа подршку развоју ЈЛС у АП Војводини кроз доделу средстава путем конкурса као помоћ

¹¹⁷ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Сл.гласник РС број 104/2014“)

¹¹⁸ Републички завод за статистику, Процене становништва | Републички завод за статистику Србије (stat.gov.rs), приступ: 14.3.2022. године

¹¹⁹ Допис Града Ваљево

¹²⁰ Преглед усвојених планова развоја по јединицама локалне самоуправе на подручју АП Војводине, Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, 21.3.2022. године



у изради плана развоја ЈЛС на територији АП Војводине,¹²¹ а и по изјавама одговорних лица, Општина Бечеј је једна од две општине које нису конкурисале, нити су у поступку израде Плана развоја у складу са одредбама Закона о планском систему.

Опредељење покрајинске Владе да активно решава проблеме развоја ЈЛС, огледа се у доношењу Одлуке о додели средстава за суфинансирање израде планова развоја ЈЛС на територији АП Војводине. То су дугорочни документи и усвајају се за период од најмање седам година и пролазе кроз процес усаглашавања са Планом развоја АП Војводине.

По основу Конкурса за суфинансирање израде планова развоја ЈЛС на територији АП Војводине 2021. године, одобрена су средства у вредности од 34 милиона динара представницима 36 градова и општина, у контексту законске обавезе усвајања локалних планова развоја од стране Скупштина градова и општина који, по форми и садржини, а нарочито по циљевима и мерама, морају бити усаглашени са вишим нивоима развојног планирања.¹²²

Наиме, иако је Општина Бечеј један од оснивача РРА „Бачка“, која је активно учествовала и пружала подршку ЈЛС на територији региона Војводине у изради Плана развоја општина за период 2022–2030 у складу са Законом о планском систему (Србобран, Тител, Темерин, Врбас и Бачка Паланка, као и у раду радних група на изради плана развоја града Сомбора за период до 2030. године), ЈЛС за које РРА „Бачка“ нема информацију у вези израде Плана развоја су општина Апатин и Бечеј. Општина Бечеј није покренула поступак израде Плана развоја.¹²³ Како би повећала активности на привлачењу инвестиција и утврдила своје приоритете развоја, неопходно је да општина донесе План развоја.

Општина Житорађа је изабрана као једна од 16 девастираних ЈЛС са територије Региона Јужне и Источне Србије, чији је степен развијености испод 50% републичког просека¹²⁴, а која је показала недовољну активност у области локалног економског развоја. Избором општине Житорађа за субјекта ревизије, у анализу смо укључили најугроженија подручја у земљи, у које је у последњих десет година уложено само 2% укупних подстицаја регионалног развоја. Општина Житорађа, има израђен Локални акциони план запошљавања за период 2021–2023. Послове јединице за локални економски развој и подршку улагањима обавља једно физичко лице из редова запослених, а Општина у датом периоду није приступила изради Плана развоја¹²⁵.

У периоду спровођења ревизије, СО Житорађа је јуна 2022. године донела Одлуку о изради Плана развоја општине Житорађа за период од 2023. до 2030. године¹²⁶. Председник општине Житорађа ће именовати Решењем Координациони тим и тематске радне групе за израду Плана развоја¹²⁷, а стручну подршку у изради плана развоја општине Житорађа ће пружити РРА „Југ“ д. о. о. Ниш, у оквиру сета услуга које пружа на основу акредитације, а којој је Општина Житорађа приступила 17. јуна 2022. године¹²⁸.

¹²¹ Документација Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу – Јавни конкурс за суфинансирање израде Планова развоја ЈЛС на територији АПВ 141-401-1031/2021-01

¹²² План развоја АП Војводине 2022-2030. година Анализа постојећег стања – Економски развој, стр. 137

¹²³ Тачка 5) Дописа Општине Бечеј, Број: IV 05 026-17/2022-2 од 10.05.2022. године

¹²⁴ Члан 12а Закона о регионалном развоју

¹²⁵ Допис – Одговор Општине Житорађа по допису ДРИ Број: 400-431/2022-04/58 од 27.05.2022.

¹²⁶ Одлука о приступању изради Плана развоја Општине Житорађа, Број: 06-765/2022-01 од 1. јуна 2022. године

¹²⁷ Исто. Члан 6

¹²⁸ Одлука о приступању Општине Житорађа Регионалној развојној агенцији „Југ“ д. о. о. Ниш, Број: 320-1043/2022-01 о 17. јуна 2022. године



ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПОЛИТИКЕ РАВНОМЕРНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

2. Институционални оквир дефинисан Законом о регионалном развоју није успостављен ефективно на националном и регионалном нивоу, због чега изостаје обезбеђивање и унапређивање регионалног, али и локалног развоја

Закон о регионалном развоју донет је 2009. године, чиме је створен правно-институционални оквир, као предуслов за спровођење политике равномерног регионалног развоја. Закон дефинише следеће субјекте регионалног развоја: Влада Републике Србије, министарство надлежно за регионални развој и министарства надлежна за послове финансија и просторног планирања, АП Војводина, Главни град, Агенција за привредне регистре, Републичка агенција за просторно планирање, Фонд за развој Републике Србије, ЈЛС, Национални савет за регионални развој, Национална агенција за регионални развој, Регионални развојни савети и Регионалне развојне агенције.¹²⁹

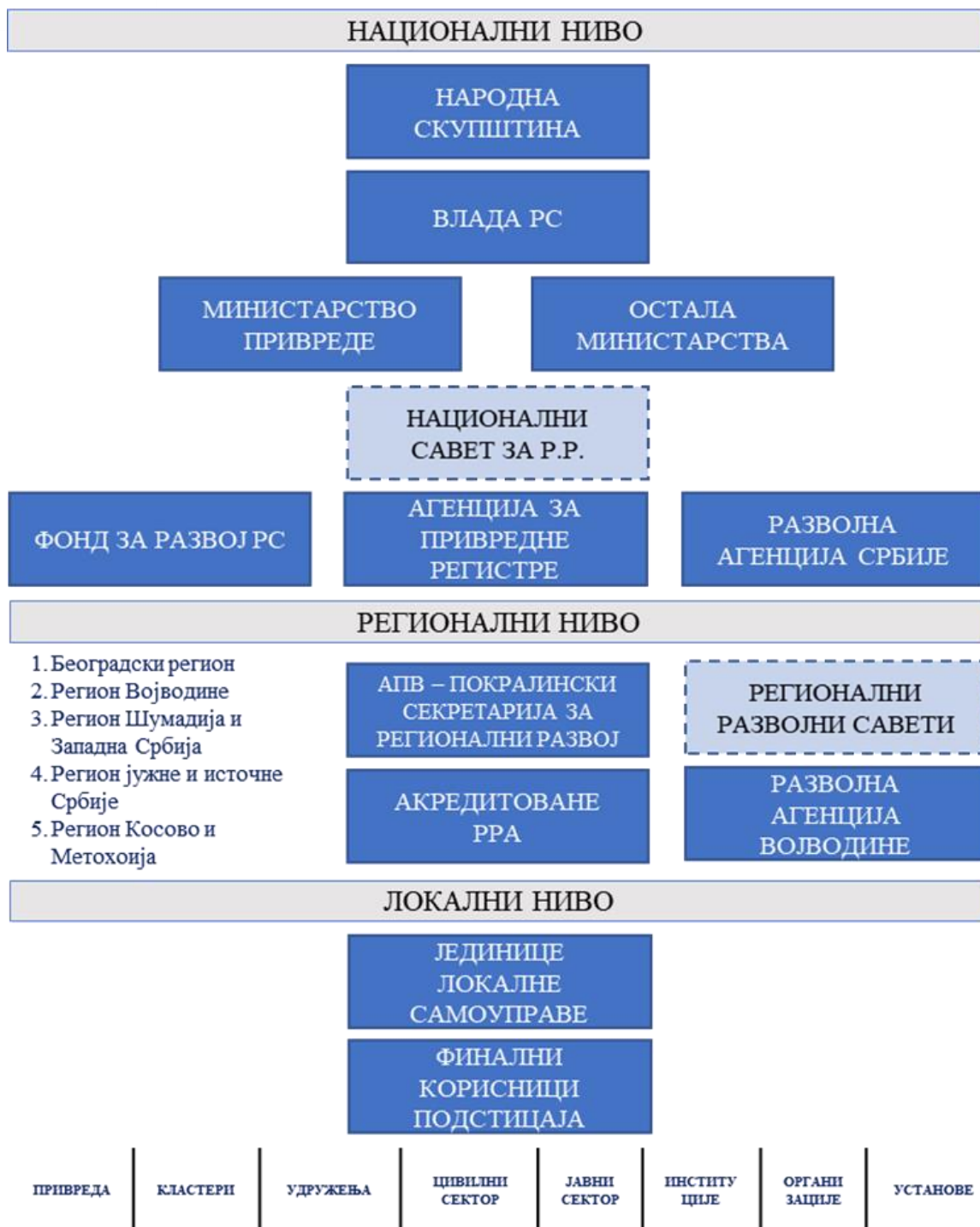
Један од циљева ревизије био је да утврдимо у којој мери је ефективно успостављен институционални оквир у циљу спровођења политике равномерног регионалног развоја.

Да бисмо одговорили на ово питање, испитивали смо институционално поступање са врха на доле, код изабраних релевантних субјеката регионалног развоја на националном, регионалном и локалном нивоу, као и да ли је успостављена вертикална координација између нивоа.

Испитивање у фази планирања ревизије је показало да у институционалном оквиру који је дефинисан законом, постоје субјекти регионалног развоја који нису реализовали циљеве због којих су основани, што је приказано на графичком приказу у наставку.

График 4: Институционални оквир за спровођење политике равномерног регионалног развоја

¹²⁹ Члан 19 Закона о регионалном развоју





2.1. Савети за регионални развој на националном и регионалном нивоу који су основани да обезбеђују и унапређују развој региона од оснивања нису били активни

Национални савет за регионални развој и регионални развојни савети су субјекти регионалног развоја који се образују ради обезбеђивања и унапређивања регионалног развоја у Републици Србији, односно у региону. Међутим, Савети за регионални развој на националном и регионалном нивоу од оснивања нису били активни и немају извештаје о свом раду зато што министарство надлежно за регионални развој није предузимало мере у циљу ефективног успостављања институционалног оквира. Такође, свих 17 акредитованих регионалних развојних агенција на територији Републике Србије наводе да нису активно учествовале у раду Савета, нити имају информације да Савет постоји или је именован нови, иако је требало да обављају административне и стручно-техничке послове за потребе Регионалног савета.

Као разлог неактивности, министарство наводи организационе и кадровске промене које су настале укидањем Министарства за регионални развој и локалну самоуправу и преносом надлежности на Министарство привреде 2014. године, као и то да је област регионалног развоја запостављена у претходном периоду.

Када успостављени субјекти регионалног развоја нису активни, јединице локалне самоуправе не могу да заступају своје интересе, нити да учествују у развоју региона. Неефективни институционални оквир за последицу има недостатак вертикалне координације националног, регионалног и локалног нивоа.

Национални савет за регионални развој, основан је ради обезбеђивања и унапређивања регионалног развоја у Републици Србији. Национални савет има председника и 28 чланова. Председник савета је министар надлежан за послове регионалног развоја а чланови су, између осталог, министри, представници АП Војводине, Града Београда и локалне самоуправе. Конституисан је октобра 2010. године са задатком да прати стање у области регионалног развоја и предлаже мере за унапређивање регионалног развоја Републике Србије тј. да: јавно промовише циљеве регионалног развоја Републике Србије и подстиче њихову реализацију; даје мишљење о нацрту Националног плана и о предлогу регионалне стратегије; даје мишљење о предлозима програма за финансирање развоја региона из средстава буџета Републике Србије; анализира принципе и ефекте примене политика и мера Владе из области регионалног развоја; координира радом регионалних савета; формира радне групе за одређена питања од значаја за регионални развој; подноси Влади једном годишње извештај о свом раду.

Национални савет за регионални развој је именован 2010. године¹³⁰ а измене и допуне чланова овог савета вршене су до 2015. године. Мандат савета траје четири године, а нови чланови нису именовани. Савет је имао свега два састанка током свог мандата од којих је један био конститутиван, самим тим не постоје годишњи извештаји о раду овог савета. Савет је такође требало да обавља евалуацију и контролу реализације, као и информисање јавности о програмима финансирања региона и регионалним развојним стратегијама.¹³¹

С обзиром на то да је Савет основан са задатком да прати стање у области регионалног развоја и предлаже мере за унапређивање регионалног развоја Републике Србије, као и

¹³⁰ Тачка 7) Дописа Министарства привреде, број: 404-00696/2022-06 од 11. марта 2022. године

¹³¹ [Евалуација - НАРР \(regionalnirazvoj.gov.rs\)](http://regionalnirazvoj.gov.rs)



то да је један од главних субјеката регионалног развоја, неактивност и непредузимање мера, један је од кључних институционалних разлога који су довели до дубоких неравномерности у развоју региона.

Такође, за сваки регион Влада је основала **Регионалне развојне савете**¹³² да: јавно промовишу циљеве регионалног развоја и подстичу њихову реализацију на територији региона; дају мишљење о – регионалној стратегији која се доноси за регион за који је основан регионални развојни савет и о програму финансирања развоја региона, за који је основан, који се финансира из средстава буџета Републике Србије; мишљење и предлоге на остале развојне документе на регионалном нивоу; формирају радне групе на нивоу региона за одређена питања од значаја за регион; подносе Влади и Националном савету једном годишње извештај о свом раду.¹³³

Чланови регионалног развојног савета су представници ЈЛС које чине регион, представници ГО, представници јавног и цивилног сектора, других институција и организација са територије тих ЈЛС, као и представник Владе. Члан регионалног развојног савета за Регион Војводине је и представник АП Војводине, а регионалног савета за Београдски регион је и представник Града Београда.

У периоду од 2011. до 2014. године основани су регионални развојни савети за свих пет статистичких региона¹³⁴, чији су мандати у међувремену истекли и нису именовани нови чланови. Како се састав ових савета мењао више пута и нису редовно одржавани, не постоје ни годишњи извештаји о раду ових савета¹³⁵.

Административне и стручно-техничке послове за потребе Регионалног савета требало је да обавља АРРА која има седиште у региону за који је основан Регионални савет, на основу овлашћења Регионалног савета.¹³⁶ Свих 17 акредитованих регионалних развојних агенција на територији Републике Србије наводе да нису активно учествовале у раду Савета; њихова улога није дефинисана нити имају информације о томе да Савет постоји или је именован нови.

С обзиром на то да регионални развојни савет, између осталог, промовише циљеве регионалног развоја и подстиче њихову реализацију на територији региона, у претходном периоду није постојало тело које би активно радило на унапређењу равномерног регионалног развоја, што за последицу има неравномерности у регионалном развоју.

Министарство надлежно за регионални развој није предузимало мере у циљу ефективног успостављања институционалног оквира. Као разлог неактивности, министарство наводи организационе и кадровске промене које су настале укидањем Министарства за регионални развој и локалну самоуправу и преносом надлежности на Министарство привреде 2014. године, као и то да је област регионалног развоја

¹³² Члан 31 Закона о регионалном развоју

¹³³ [Регионални развојни савети - НАРР \(regionalnirazvoj.gov.rs\)](http://RegionalniRazvoj.gov.rs)

¹³⁴ Одлука о оснивању Регионалног развојног савета за регион Војводине („Службени гласник РС“, бр. 51 од 13. јула 2011, 74 од 5. октобра 2011, 55 од 1. јуна 2012, 35 од 17. априла 2013, 52 од 14. јуна 2013, 91 од 18. октобра 2013.); Одлука о оснивању Регионалног развојног савета за Београдски регион („Службени гласник РС“, бр. 51 од 13. јула 2011, 74 од 5. октобра 2011, 20 од 16. марта 2012, 91 од 18. октобра 2013.); Одлука о оснивању Регионалног развојног савета за регион Јужне и Источне Србије („Службени гласник РС“, бр. 51 од 13. јула 2011, 74 од 5. октобра 2011, 52 од 14. јуна 2013, 91 од 18. октобра 2013, 110 од 13. децембра 2013, 57 од 30. маја 2014); Одлука о оснивању Регионалног развојног савета за регион Шумадије и Западне Србије („Службени гласник РС“, бр. 51/2011, 67/2011, 74/2011 и 50/2012)

¹³⁵ Допис Министарства привреде, број: 404-00696/2022-06 од 11.марта 2022. године, тачка 8.

¹³⁶ [Регионални развојни савети - НАРР](http://RegionalniRazvoj.gov.rs), приступ 5.7.2022. године



запостављена у претходном периоду. Такође, да је неопходно преиспитати Закон о регионалном развоју и извршити потребне измене¹³⁷.

Када није успостављен институционални оквир као предуслов за спровођење политике равномерног регионалног развоја, отежана је вертикална координација националног, регионалног и локалног нивоа, с обзиром на то да су представници јединица локалне самоуправе и чланови савета те због неактивности савета нису у прилици да учествују у развоју региона, нити да заступају своје интересе.

2.2. Регионалне развојне агенције обављају послове регионалног развоја за јединице локалне самоуправе у оквиру чланарине, али је дата могућност и пружања услуга локалног економског развоја, што ствара ризик од преклапања одређених послова и неефикасне употребе јавних средстава

На територији Републике Србије постоји 17 регионалних развојних агенција основаних у циљу обављања послова на унапређењу регионалног развоја. За обављање ових послова, од јединица локалне самоуправе које су њихови оснивачи, добијају чланарине, при чему чланство није обавезно. Министарство у сарадњи са Развојном агенцијом Србије прати реализацију активности АРРА којима су ЈЛС уплатиле чланарину и може да затражи додатне информације о активностима које се спроводе за ЈЛС. Изменом прописа у области улагања, регионалним развојним агенцијама омогућено је да поред ових, обављају и послове локалног економског развоја за које склапају посебне уговоре и наплаћују услуге. С обзиром на то да може доћи до преклапања послова који се односе на локални и оних који се односе на регионални развој, постоји ризик наплаћивања истих услуга и неефикасног коришћења јавних средстава.

РРА „Златибор“ је за израду плана развоја, који је један од послова које обавља по основу Уговора о чланарини, наплаћивала и по основу Уговора о пружању услуга од ЈЛС, зато што приликом уговарања послова локалног економског развоја, није изузела послове који су већ предвиђени уговором о чланарини, конкретно, да се припрема и примена локалних развојних планова за ЈЛС обавља искључиво по основу плаћања чланарине.

Уколико није уређена област пружања услуга локалном нивоу од стране РРА, постоји ризик неефикасне употребе јавних средстава.

Законом је успостављен институционални оквир за вођење политике равномерног регионалног развоја и усклађен је са стандардима Европске уније. У члану 19. Закона дефинисани су субјекти политике регионалног развоја међу којима се налази и РРА, која је привредно друштво или удружење основано за обављање послова односно унапређење регионалног развоја, која је акредитована, у складу са Законом о регионалном развоју¹³⁸. Право на акредитацију има: привредно друштво које је основано као ДОО и за обављање послова из области регионалног развоја и пружање подршке привредним друштвима и предузетништву а чији су већински власници капитала ЈЛС¹³⁹. Сходно томе, РРА је корисник јавних средстава (тип 7 - Остали корисници јавних средстава)¹⁴⁰. РАС у својој мрежи има 17 акредитованих регионалних развојних

¹³⁷ Допис Министарства привреде, Извештај са састанка у Министарству привреде од 29.8.2022.

¹³⁸ Члан 34 Закона о регионалном развоју

¹³⁹ Исто. Члан 42

¹⁴⁰ Члан 2, тачка 2) Правилника о начину утврђивања и евидентирања корисника јавних средстава и о условима и начину за отварање и укидање подручна код Управе за трезор ("Сл. гласник РС", бр. 113/2013, 8/2014 и 24/2016)



агенција (АРРА), и то: у Београду, Новом Саду, Суботици, Зрењанину, Панчеву, Руми, Пожаревцу, Лозници, Крагујевцу, Зајечару, Ужицу, Краљево, Крушевац, Ниш, Нови Пазар, Лесковац, Врање.

С обзиром на то да РРА нису тела која оснива држава већ тела које могу оснивати различити субјекти из јавног сектора (локалне самоуправе, привредници, факултети), могуће је слободно формирање овакавих организација. Чином акредитације РРА постаје званично субјект политике регионалног развоја и тиме стиче сва права и обавезе дефинисане у складу са чл. 39. и 40. Закона о регионалном развоју.¹⁴¹

Треба поменути и да је у Нацрту Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, једна од планираних институционално организационих мера до 2025. године у области регионалног развоја - јачање РРА, нарочито у функцији координације регионалног и просторног планирања.

Доношењем Закона о улагањима, надлежност за акредитацију и координацију регионалних развојних агенција добија РАС¹⁴². Сектор за регионални развој и регионалну сарадњу у оквиру РАС-а је директно ангажован на пословима спровођења програма, координације и вредновања рада регионалних агенција.

Регионална развојна агенција обавља следеће послове:

- учествује у припреми и спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију на нивоу региона и јединица локалне самоуправе;
- сарађује са АП и ЈЛС у припреми и примени локалних развојних планова;
- представља интерес региона у односима са Националном агенцијом и регионалном агенцијом и у оквиру своје надлежности учествује у реализацији усвојених развојних докумената;
- припрема и спроводи програме стручног усавршавања за потребе развоја привредних друштава и предузетништва, развоја инфраструктуре и развоја институција и организација и за унапређење капацитета јединица локалних самоуправа;
- прати и спроводи мере и реализује развојне пројекте за које је овлашћена;
- обавља послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности;
- води информациони систем од значаја за регион и област;
- обавља и друге послове у складу са оснивачким актом¹⁴³.

Ради обезбеђења равномерног регионалног развоја, законом је утврђен минималан број регионалних развојних агенција које морају да буду акредитоване у регионима. РАС у својој мрежи има 17 акредитованих регионалних развојних агенција (АРРА) и то у: Београду, Новом Саду, Суботици, Зрењанину, Панчеву, Руми, Пожаревцу, Лозници, Крагујевцу, Зајечару, Ужицу, Краљево, Крушевцу, Нишу, Новом Пазару, Лесковцу и Врању. РРА углавном покривају територију једног до три управна округа (на пример, Регионална агенција за развој и европске интеграције Београд – територија Града Београда; АРРА „Југ“ Ниш – територију три округа: нишки, пиротски, топлички, итд.).

ЈЛС које нису оснивачи ниједне РРА су: Шабац, Владимирци, Коцељева, Уб, Ваљево, Лајковац, Мионица, Љиг, Лучани, Јагодина, Ражањ, Алексинац, Прокупље, Житорађа, Дољевац и Бабушница (16 ЈЛС).

¹⁴¹ Стручни коментар – буџетски инструктор- Коментар Уредбе о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата („Службени гласник РС“, бр. 74/2010, 4/2012, 44/2018 – др. закон и 69/2019)

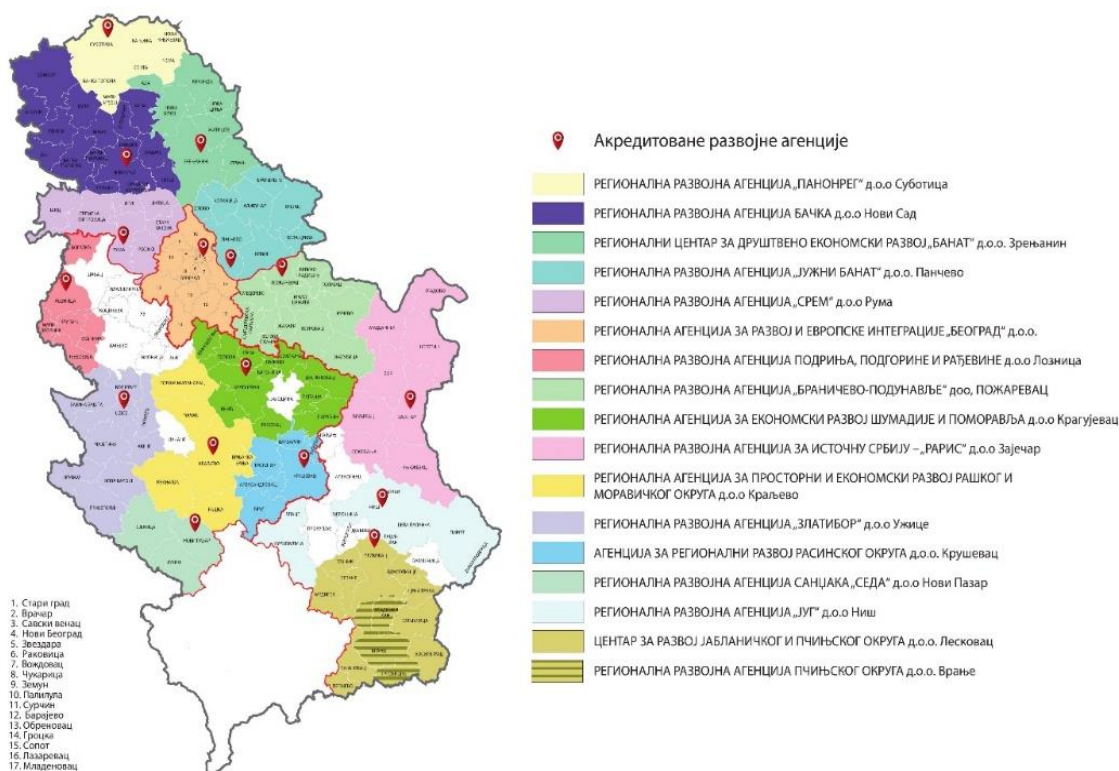
¹⁴² Члан 36, тачка 5) Закона о улагањима

¹⁴³ [Регионалне развојне агенције - NAPP \(regionalnirazvoj.gov.rs\)](http://Regionalne_razvojne_agencije_-_NAPP_(regionalnirazvoj.gov.rs))



Општине Колубарског управног округа чије је седиште Град Ваљево: Лајковац, Уб, Мионица, Љиг, нису оснивачи нити чланови ниједне РРА, изузев Општине Осечина која је један од оснивача и учествује у раду РРА „Подриња, Подгорине и Рађевине“. Сарадња се огледа у обезбеђивању логистике, стручне помоћи, финансијске подршке и активног учествовања у припреми и реализацији регионалних пројеката¹⁴⁴.

Слика 4: Мапа акредитованих регионалних развојних агенција



Извор: Развојна агенција Србије <https://ras.gov.rs/regionalni-razvoj/akreditovane-regionalne-razvojne-agencije> датум приступа: 24.02.2022.

Програм подстицања регионалног и локалног развоја спроводи Министарство привреде у сарадњи са РАС. Циљ Програма је подршка регионалном и локалном развоју кроз повезивање субјеката регионалног развоја на националном, регионалном и локалном нивоу. Мера Програма је суфинансирање годишње чланарине ЈЛС за рад и пословање АРРА.

Министарство у сарадњи са Развојном агенцијом прати реализацију активности РРА којима су ЈЛС уплатиле чланарину и може да затражи додатне информације о активностима које се спроводе за јединице локалне самоуправе¹⁴⁵. РРА у поступку акредитације, достављају, између осталог, уговоре о чланарини са ЈЛС. РАС обавља вредновање рада и акредитовање РРА¹⁴⁶.

Субјект ревизије, РРА „Златибор“ д. о. о. Ужице, територијално покрива подручја девет локалних самоуправа: Ариље, Бајина Башта, Косјерић, Нова Варош, Пожега,

¹⁴⁴ Тачка 3) Дописа Општине Осечина, број: сл/2022 од 04.05.2022. године

¹⁴⁵ Исто. Тачка 6

¹⁴⁶ Члан 41 и 42 Закона о регионалном развоју



Прибој, Пријеполје, Ужице и Чајетина. Све општине припадају Златиборском управном округу¹⁴⁷ или Златиборској области¹⁴⁸. Према Уредби о номенклатури статистичких територијалних јединица, Златиборска област је део Региона Шумадија и Западна Србија (НСТЈ2). АРРА „Златибор“ д. о. о. је основана као д. о. о. са шифром делатности – консултантске услуге у складу са пословањем и осталим управљањем и акредитована је за пружање консултантских услуга за приватни, јавни и цивилни сектор.

На основу Уредбе о утврђивању Програма подршке АРРА (која се доноси за сваку годину) и Уговора о реализацији програма подршке акредитованим АРРА који закључују Министарство привреде и РАС, АРРА закључује уговор о реализацији Програма подршке акредитованим АРРА који се односи на спровођење Уредбе, која обухвата пружање услуга ЈЛС у припреми и спровођењу међународних, регионалних и локалних развојних пројеката. Корисници услуга које пружају АРРА су ЈЛС, као и установе и организације чији су оснивачи ЈЛС¹⁴⁹.

РРА „Златибор“ д. о. о. је део мреже РАС и као таква учествује у реализацији Програма подршке акредитованим РРА које спроводи Министарство привреде у сарадњи са РАС¹⁵⁰ и Фондом за развој Републике Србије. РАС за потребе министарства усмерава, контролише и прати спровођење две врсте услуга наведених у Уредби о утврђивању Програма подршке АРРА и то¹⁵¹:

➤ Услуга пружања помоћи ЈЛС, односно, установама и организацијама чији су оснивачи ЈЛС, а у припреми међународних, регионалних и локалних развојних пројеката;

➤ Стандардизовани сет услуга пружања помоћи потенцијалним и постојећим микро, малим и средњим предузећима, предузетницима, задругама и кластерима, као што су: информације, обуке, саветодавне услуге, промоција, менторинг, теренска контрола у оквиру Подршке малим предузећима за набавку опреме, итд.¹⁵²

РРА има обавезу да унесе све тражене податке и приложи потребну документацију којом доказује да је пружила помоћ у припреми предлога пројеката ЈЛС, односно, установама и организацијама чији је оснивач ЈЛС на Портал (РАС). За потребе извештавања на кварталном нивоу, РАС врши контролу унетих података и документације и припрема Предлог листе реализованих активности у припреми међународних, регионалних и локалних пројеката за квартал који даље прослеђује министарству са пратећом документацијом, које врши контролу.¹⁵³

Уговорима о годишњој чланарини закљученим са оснивачима РРА Златибор – ЈЛС, дефинисано је да РРА на име издвојених средстава у виду годишњих чланарина за оснивача обавља послове који су првенствено усмерени ка унапређењу равномерног регионалног развоја, а један од њих је учествовање у припреми и спровођењу развојних докумената и праћење њихове реализације на нивоу ЈЛС, што је одређено и Статутом у оквиру делатности РРА Златибор. Између осталог, Уговорима о годишњој чланарини

¹⁴⁷ Уредба о управним окрузима („Службени гласник РС“, број 15/2006

¹⁴⁸ Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица („Службени гласник РС“, број 109/09 и 46/10)

¹⁴⁹ Уговор о реализацији Програма подршке АРРА у 2020. години, Број:91/20 од 10.02.2020. и РАС Број: 1-04-401-49/2020 од 5.2.2020. године. Услуге пружа у складу са чланом 39. Закона о регионалном развоју и Уредбом

¹⁵⁰ Уговор о реализацији Програма подршке акредитованим регионалним развојним агенцијама у 2020. години, Број: 91/20 од 10.02.2020. године

¹⁵¹ Исто и Допис Регионалне развојне агенције „Златибор“ д. о. о. Ужице, број 059/22 од 02.03.2022. године

¹⁵² Уговор о међусобним односима у спровођењу Програма стандардизованог сета услуга за микро, мала и средња предузећа и предузетнике у 2020. години који се реализују преко АРРА и коришћењу средстава намењених за његово спровођење, Број: РАС 05-401-76/2020 од 6.3.2020.

¹⁵³ Исто.



прописано је да Остале послове који немају карактер послова који се финансирају по основу чланарине, РРА пружа према указаној потреби општине и у складу са посебним уговором.

РРА Златибор је са 6 ЈЛС оснивача, закључила Уговоре о пружању услуга и њима дефинисала послове које обавља за ЈЛС, међу којима је, између осталог и припрема и израда стратешких докумената. У Извештајима о раду и реализованим месечним активностима по основу ових уговора као неке од активности наводе се и послови на припреми и изради планова развоја појединачних ЈЛС оснивача, а с обзиром на то да су ови послови одређени као послови који се већ обављају на име датих чланарина. Имајући то у виду, постоји ризик да РРА наплаћује услугу која је већ покривена чланарином.

У наставку дајемо пример уговора са Општином Пријепоље:

Према Уговору о годишњој чланарини закљученог између Општине Пријепоље и РРА „Златибор“ д. о. о.¹⁵⁴, Општина Пријепоље је дужна да РРА уплати накнаду на име годишње чланарине у висини од најмање 0,1% од укупно остварених буџетских прихода из претходне године у односу на годину у којој се издаје акредитација. Средства се наменски издвајају као годишња чланарина која се усмерава за рад и пословање РРА.¹⁵⁵ На име издвојених средстава, а у оквиру Законом одређених надлежности, РРА за оснивача обавља послове који су првенствено усмерени ка унапређењу равномерног регионалног развоја и то: учествује у припреми, спровођењу и ревизији регионалне развојне Стратегије Златиборске области, учествује у припреми и спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију на нивоу ЈЛС, сарађује са ЈЛС у припреми и примени локалних развојних планова, итд.¹⁵⁶

Остале послове који немају карактер послова који се финансирају по основу чланарине, РРА пружа према указаној потреби Општине Пријепоље и у складу са посебним уговором.¹⁵⁷

Према Уговору о пружању услуга закљученог између Општине Пријепоље и РРА „Златибор“ д. о. о., који је закључен у складу са Законом о улагањима и потребама наставка пословне сарадње, давалац услуга – РРА „Златибор“ за потребе корисника услуга – Општина Пријепоље је сагласан да обавља, између осталог послове:

Припрема и израда стратешких докумената, програма, акционих планова, пројеката за домаће и међународне инвеститоре и донаторе, анализа података, стандардизација и сертификација ЈС за повољну пословну климу и улагања и остали послови за економски развој и улагања.

Накнаду за пружене услуге Општина Пријепоље уплаћује по основу захтева за пренос средстава даваоца услуга, а након подношења месечног извештаја о спроведеним активностима и утрошку средстава са пратећом документацијом.¹⁵⁸

У складу са тим, РРА „Златибор“ је доставио Месечни извештај о реализованим активностима за Месец децембар 2021. године за Општину Пријепоље.¹⁵⁹ У Извештају, између осталог, као једна од активности наводи се „Израда Плана развоја Општине Пријепоље“ са следећим описом:

„Након добијених информација од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе о додељеном консултанту/експерту Општини Пријепоље за подршку у изради Плана развоја Општине Пријепоље, организовано је и одржано више консултација Координатора за израду плана након којих је додатно ажуриран и

¹⁵⁴ Уговор о годишњој чланарини број 559/11 од 20.12.2011. године

¹⁵⁵ Члан 2, став 2 и 3, Уговора о годишњој чланарини број 559/11 од 20.12.2011. године

¹⁵⁶ Исто. Члан 3, став 1

¹⁵⁷ Исто. Члан 3, став 2

¹⁵⁸ Члан 5, став 2 Уговора о пружању услуга број 400/20 од 25.09.2020. године

¹⁵⁹ Месечни извештај о реализованим активностима за децембар 2021. године, за Општину Пријепоље



комплетиран динамички план израде овог стратешког документа. Анализиран је и потписан Споразум о изради овог документа између Министарства и Општине Пријепоље. Одржане су и консултације са представницима Министарства и одабране консултантске куће која ће пружати експертску подршку у процесу израде документа и договорена је динамика реализације активности израде.¹⁶⁰

Такође, и осталим ЈЛС оснивачима РРА врши услуге у вези са планом развоја:

У Извештају о раду РРА „Златибор“ за месец јун, 2022. године за Општину Нова Варош, у оквиру месечних задужења наводи се као једна од активности „свакодневна комуникација са осталим секторима РРА „Златибор“ на припремним активностима за разраду и примену Плана развоја Општине Нова Варош и планираним активностима на спровођењу Плана развоја.¹⁶¹

У Месечном извештају о реализованим активностима РРА „Златибор“ за децембар 2021. године, за Општину Косјерић у оквиру месечних задужења наводи се као једна од активности „Свакодневна комуникација са осталим секторима РРА „Златибор“ на припремним активностима за разраду и примену Плана развоја општине.¹⁶²

У Извештају о пословању ЈЦЧ Чајетина, РРА Златибор за четврти квартал 2021. године за Општину Чајетина, у оквиру Месечних задужења наводи се као једна од активности „Свакодневна комуникација са осталим секторима РРА „Златибор“ на припремним активностима за израду Плана развоја општине.¹⁶³

У Извештају о раду за месец новембар 2021. године, РРА Златибор за Општину Бајина Башта, у оквиру Месечних задужења наводи се као једна од активности „Свакодневна комуникација са осталим секторима РРА „Златибор“ на припремним активностима за израду Плана развоја Општине Бајина Башта.¹⁶⁴

Развојна агенција Србије, која врши акредитацију и вредновање рада РРА, о чему извештава надлежно министарство, наводи да актуелни Закон о регионалном развоју не прецизира поделу послова које обављају АРРА за ЈЛС у оквиру годишње чланарине, а које додатно наплаћују, те је у складу са тим пословање између АРРА и ЈЛС засновано на међусобном договору где АРРА потписују Анексе Уговора са ЈЛС за оне услуге које додатно наплаћују.¹⁶⁵

Развојна агенција Србије, која врши акредитацију и вредновање рада РРА, о чему извештава надлежно министарство, наводи да актуелни Закон о регионалном развоју не прецизира поделу послова које обављају АРРА за ЈЛС у оквиру годишње чланарине, а које додатно наплаћују те је у складу са тим пословање између АРРА и ЈЛС засновано на међусобном договору где АРРА потписују Анексе Уговора са ЈЛС за оне услуге које додатно наплаћују.¹⁶⁶

Међуопштинска и међурегионална сарадња

Закон о регионалном развоју као кровни закон у домену регионалног развоја, одређује министарство привреде као надлежно за регионални развој, између осталог истиче важност подстицања „међуопштинске, међурегионалне и прекограничне сарадње“¹⁶⁷

¹⁶⁰ Месечни извештај о реализованим активностима за децембар 2021. године, за Општину Пријепоље стр. 2.

¹⁶¹ Извештај о раду за месец јун 2022. године Нова Варош, страна 5.

¹⁶² Месечни извештај о реализованим активностима за децембар 2021. за Општину Косјерић, стр 2.

¹⁶³ Извештај о пословању ЈЦЧ Чајетина, РРА Златибор за 4. квартал 2021. за Општину Чајетина, стр. 10

¹⁶⁴ Извештају о раду за месец новембар 2021. године, РРА Златибор за Општину Бајина Башта, страна 2.

¹⁶⁵ Развојна агенција Србије, мејл 30.8.2022. године

¹⁶⁶ Исто.

¹⁶⁷ Члан 2 Закона о регионалном развоју



Такође, ЈЛС сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом¹⁶⁸.

Јединице локалне самоуправе могу сарађивати са ЈЛС других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом (о прекограничној сарадњи више у Прилогу 4).

РРА, између осталог, обављају послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности¹⁶⁹. Имајући то у виду, у фази планирања ревизије, прикупили смо податке 17 РРА о тим активностима.

На основу добијених одговора у предстудији, већина пројеката међуопштинске сарадње финансирана је средствима ЕУ, а сарадња се одвија у великим и еколошки значајним областима попут водоснабдевања и прераде чврстог отпада. У наставку наводимо неке примере реализованих пројеката у међуопштинској сарадњи:

- На територији коју покрива Агенција за регионални развој Расинског округа д. о. о., са седиштем у Крушевцу¹⁷⁰, посебно је видљива у областима водоснабдевања и управљања чврстим отпадом. Један од најзначајнијих пројеката регионалног карактера јесте изградња система водоснабдевања Расинског округа. Захваљујући усвојеним међуопштинским договорима, здраву пијаћу воду са постројења у Мајдеву добиле су општине Ђићевац и Варварин.
- На територији коју покрива Регионална агенција за развој источне Србије „РАРИС“ д. о. о. са седиштем у Зајечару (Градови Зајечар и Бор, општине Мајданпек, Кладово, Бољевац, Књажевац, Сокобања и Неготин) међуопштинска сарадња¹⁷¹ постигнута је на пројекту Регионални центар за управљање комуналним отпадом „Халово“. У поменутом пројекту сарађује седам ЈЛС. Сарадња се одвија на бази потписаног међуопштинског споразума а регионална агенција помаже међуопштинском координационом телу у вођењу пројекта. РАРИС води регионалну туристичку WEB платформу „Visit East Serbia“ која активно промовише туристичку понуду источне Србије, као и регионални инвестициони портал „Invest East Serbia“ који промовише инвестиционе потенцијале и пројекте региона;
- РРА Панонрег, са седиштем у Суботици¹⁷² огледа се у томе што је основано д. о. о. за управљање чврстим комуналним отпадом „Регионална Депонија“; Споразум о заинтересованости за успостављање сарадње у циљу утврђивања заједничког интереса за обављање комуналне делатности – управљање отпадом. Споразум је потписан 2021. године између града Крагујевца и општина Аранђеловац, Кнић и Рековац.
- РРА „Југ“ са седиштем у Нишу – Пројекат регионалног центра за управљање отпадом „Келеш“ на територији Општине Дољевац (у којем је РРА Југ била имплементационо тело), укључивао је потписивање Споразума о формирању Нишког региона за заједничко управљање отпадом између Града Ниша и општина Дољевац, Гацин Хан, Меровина, Сврљиг, Алексинац, Сокобања и Ражањ, као и закључен Уговор о међусобним правима и обавезама у имплементацији регионалног плана управљања отпадом Нишког региона као и оснивање привредног доо „Регионално привредно друштво за комуналну делатност „Нишки регион“ д. о. о. Ниш“¹⁷³.

¹⁶⁸ Члан 13, став 1 Закона о локалној самоуправи

¹⁶⁹ Члан 39, став 1, тачка 6 Закона о регионалном развоју

¹⁷⁰ Допис број 72 од 25.2.2022. године, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷¹ Допис број 137/VJ/22 од 28. фебруара 2022. године, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷² Допис број 02-01-047/22 од 25. фебруара 2022. године, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷³ Тачке 7) и 15) Дописа РРА „Југ“ Ниш



– РРА Санцака СЕДА, са седиштем у Новом Пазару¹⁷⁴ огледа се на разним пољима: унапређење животне средине, спорта и рекреације, унапређење здравственог система, економије и регионалног развоја уопште. У току је припрема студије изводљивости за изградњу регионалне депоније и санацију депоније Голо Брдо.

- РРА Златибор Ужице¹⁷⁵ огледа се на разним пољима а пре свега ЈКП Регионални центар за управљање отпадом „Дубоко“ Ужице које покрива регију Дубоко, која се састоји од девет локалних самоуправа Златиборског и Моравичког округа: град Ужице, град Чачак, општина Ивањица, општина Пожега, општина Бајина Башта, општина Лучани, општина Ариље, општина Чајетина, општина Косјерић. Предузеће од 2005. године управља и преузима сав комунални отпад са територија девет локалних самоуправа. Ради се о првом пројекту у нашој земљи који се, уз подршку Владе Србије и ЕУ, који је реализован после усвајања Националне стратегије управљања комуналним отпадом.
- РЦР „Банат“ са седиштем у Зрењанину¹⁷⁶ по природи свог посла подстиче и иницира међуопштинска партнерства у различитим друштвено-економским сферама на територији коју покрива и то по питањима као што су заједнички едукативни центри за одређене сфере друштвеног живота које је РЦР „Банат“ и подржао као што су: Регионални едукативни центар (неформално образовање одраслих), Регионални центар за енергетску ефикасност (енергетска ефикасност и прилагођавање на климатске промене), Кластер Банатска рута (развој туризам и комплементарних делатности), Зрењанински ИКТ кластер, Регионални центар за циклотуризам “Тур де Банат”.
- РРА подриња, подгорине и рађевине доо Лозница¹⁷⁷ подржала је успостављање ГИС система за четири ЈЛС у субрегиону Подриња, затим кроз заједничке активности и пројекте у склопу слива реке Дрине, кроз систем за реаговање у ванредним ситуацијама, кроз сарадњу на укључивању у пројекат „Еко – Тамнава“ – регионална санитарна депонија, потом кроз активности на оснивању регионалне туристичке организације које су у току, кроз заједничке наступе на Сајму туризма и локалним манифестацијама, итд.

2.3. Неопходно је да јединице локалне самоуправе обезбеде ефективно функционисање јединице за локални економски развој, као покретача регионалног развоја

Значајан допринос регионалном развоју кроз политику локалног економског развоја, дају и јединице локалне самоуправе, које инструментима локалне развојне политике подстичу улагања. Послове јединице за локални економски развој и подршку улагањима обавља канцеларија за локални економски развој, или орган управе, или носилац јавних овлашћења, или правно лице основано од ЈЛС, или физичко лице из редова запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење, које знањем и искуством може да пружи стручну помоћ улагачу, а које је актом ЈЛС одређено да те послове обавља. Општине Бечеј и Житорађа, нису активне када је у питању подршка улагањима, зато што нису створиле услове за функционисање јединице за локални економски развој. Недостатак активне политике локалног економског развоја, утиче неповољно на равномерни регионални развој и демографска кретања.

¹⁷⁴ Допис број АРРА СЕДА из Санцака 22-01/22 од 14.03.2022.године, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷⁵ Допис РРА Златибор д. о. о., деловодни број 059/22 од 2.3.2022. године, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷⁶ Допис РЦР Банат доо Зрењанин, одговор на упитник у фази планирања ревизије

¹⁷⁷ Допис 82/2022 од 28.2.2022. године, одговор на упитник у фази планирања ревизије



Регионални развој дефинише се¹⁷⁸ као дугорочни и свеобухватни процес унапређења одрживог друштвеног и економског развоја ЈЛС као региона и области, који су установљени овим законом уз уважавање њихових специфичности. Локалним самоуправама дат је статус једног од субјеката регионалног развоја, а такав статус има и Град Београд, као главни град¹⁷⁹.

Локалне самоуправе као субјекти регионалног развоја имају дефинисану улогу у целокупном процесу регионалног развоја, а у основи улога локалних самоуправа базира се на следећим елементима, који непосредно проистичу из Закона и то:

- учешћу у доношењу одлука од значаја за спровођење политике регионалног развоја и реализацију мера и задатака које су установљене Законом,

- учешћу у оснивању регионалних развојних агенција које имају дефинисани сет овлашћења на подручју основаних региона, и

- коришћењу подстицаја и других мера из корпуса мера регионалног развоја.

Учешће локалних самоуправа у доношењу одлука од значаја за спровођење политике регионалног развоја и реализацију мера и задатака које су установљене Законом пре свега је требало да се остварује кроз рад и одлучивање Националног савета за регионални развој¹⁸⁰.

Уз национални и регионални ниво, значајан допринос регионалном развоју кроз политику локалног економског развоја, као корисници подстицаја регионалног развоја¹⁸¹, дају и ЈЛС. Улогу локалног нивоа истиче и једно од начела на којима се заснива подстицање регионалног развоја – начело супсидијарности, које подразумева децентрализацију у обављању послова припреме, извођења и надзора програма за подстицање регионалног развоја на регионалном и локалном нивоу, уз претходно обезбеђене институционалне и кадровске капацитете, односно људске ресурсе.¹⁸²

Општина преко својих органа доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја,¹⁸³ а надлежни орган инструментима локалне развојне политике подстиче привлачење улагања, брине о постојећим улагањима и њиховом проширењу, броју и укупној вредности улагања и квалитету улагача, примењује стандарде повољног пословног окружења и доноси одлуке о мерама за подстицање конкурентности локалне самоуправе у привлачењу улагања¹⁸⁴.

Такође, сходно Закону о улагањима¹⁸⁵, послове јединице за ЛЕР и подршку улагањима обавља канцеларија за локални економски развој, или орган управе, или носилац јавних овлашћења, или правно лице основано од ЈЛС, или физичко лице из редова запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење, које знањем и искуством може да пружи стручну помоћ улагачу, а које је актом ЈЛС одређено да те послове обавља.

ЈЛС сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја.¹⁸⁶ Две и више ЈЛС могу заједнички одредити тело ради обављања послова јединице за локални економски развој и подршку улагањима за територију тих ЈЛС.¹⁸⁷

¹⁷⁸ Члан 4 став 1 тачка 3) Закона о регионалном развоју

¹⁷⁹ Исто. Члан 19

¹⁸⁰ Д. Луковић, Стручни коментар – Буџетски инспектор, 210/7, Улога локалне самоуправе у спровођењу регионалног и одрживог развоја

¹⁸¹ Члан 46 Закона о регионалном развоју

¹⁸² Исто. Члан 3, тачка 6)

¹⁸³ Члан 20, тачка 7 и члан 13, став 1 Закона о локалној самоуправи

¹⁸⁴ Члан 17 Закона о улагањима

¹⁸⁵ Исто. Члан 20

¹⁸⁶ Чл. 20 и 13 Закона о локалној самоуправи

¹⁸⁷ Члан 20 Закона о улагањима



Детаљније испитивање смо извршили код три ЈЛС различитог степена развијености,¹⁸⁸ из три различита региона, како бисмо сагледали улогу, активности и приступ регионалном развоју имајући у виду да су: субјекти регионалног развоја, корисници мера и подстицаја регионалног развоја и субјекти подршке улагањима преко јединица за локални економски развој и подршку улагањима¹⁸⁹.

Град Ваљево Послове локалног економског развоја обавља орган управе града Ваљево Одељење за локални развој, привреду и комуналне послове – Одсек за локални економски развој, које има седам запослених, од којих двоје раде на припреми пројектне документације. Град Ваљево није оснивач нити члан РРА. Град спроводи бројне пројекте у областима приоритета развоја града који су постојали у Стратегији локалног одрживог развоја од 2010. до 2020. године. Град је добио похвале за међународни пројекат City walk – урбана мобилност, изградња пешачких и бициклических стаза, који је био реализован преко Министарства за европске интеграције.

У осталим ЈЛС Колубарског округа, послове ЛЕР обавља по једна особа (општине Лајковац и Уб), односно, послови ЛЕР се не обављају ни на један од наведених начина у законској регулативи (Општина Љиг). Из овог управног округа само општина Осечина има активну сарадњу са РРА са седиштем у Лозници.

Као значајан пример сарадње истичемо елаборат који је у фази израде за реконструкцију трансфер станице за рециклажу, са којим ће аплицирати за средства ЕУ, а који је у вези са пројектом Регионалне депоније – Каленић. У пројекат Градња регионалне депоније „Каленић“ поред Града Ваљево, укључени су и: Обреновац, Лазаревац, Уб, Барајево, Владимирци, Лајковац, Мионица, Коцељева, Осечина и Љиг, а 2019. године прикључиле су се и: Лозница, Љубовија, Мали Зворник и Крупањ.

Велики изазов представљају ЈЛС у којима више година функционишу КЛЕР, али оне још увек немају ниједног инвеститора, односно, имају низак ниво подстицаја. То указује да се наставља продубљавање јаза између развијених и неразвијених локалних самоуправа, а регионалне неједнакости у степену развитка постају све драстичније.

Општина Бечеј припада II групи ЈЛС чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека. Једна је од оснивача РРА „Бачка“, која покрива ЈЛС из Јужнобачког и Западнобачког управног округа (Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Бечеј, Беочин, Кула, Нови Сад, Оџаци, Сомбор, Србобран, Сремски Карловци, Темерин, Тител, Врбас, Жабалј). Агенција је навела да је један од најзначајнијих проблема са којима се ЈЛС сусрећу честа флукуација запослених (КЛЕР, ЛЕР и сл.) који се баве, између осталог, управљањем пројектима.

У општини Бечеј, послове ЛЕР обавља Канцеларија за ЛЕР, која се налази у оквиру Одељења за привреду, Општинске управе Бечеј. У периоду од 2018. до 2021. године, нису доношени одређени програми за подстицање ЛЕР, осим пројеката развоја инфраструктуре (саобраћајнице, водовод и канализација и друго)¹⁹⁰. Осим тога, у ревидираном периоду, општина је учествовала у ИПА пројекту „Развој прекограничне туристичке дестинације на води дуж подручја доња Тиса – Tisa water tours“, који није завршен¹⁹¹. На јавни конкурс Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу за 2022. годину, општина се пријавила за пројекат Фестивал „Бечеј ноћу“ и „Бренд Бачке – регионално умрежавање“. Такође, истичу да су учествовали у пројекту субвенционисане куповине кућа који је покренут

¹⁸⁸ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Сл.гласник РС број 104/2014“)

¹⁸⁹ Закон о улагањима („Сл. гласник РС“, број 89/2015 и 95/2018)

¹⁹⁰ Тачка 4 Дописа општине Бечеј, Број: IV 05 016-17/2022-2 од 10.05.2022. године

¹⁹¹ Допис број IV 05 06-17/2022-2 од 10.5.2022. године,



од стране Министарства за бригу о селу, тако да су прошле године имали 26 бесплатних кућа, а ове године 28 – ове пројекте је радио КЈЕР¹⁹², наводе у Општини Бечеј.

У претходном периоду, одговорна лица наводе да је општина реализовала мало пројеката, а као разлог наводе ограничење буџета за самостално финансирање, као и ограничење капацитета запослених. Од 2018. године, реализују се пројекти у области: саобраћаја, водовodne инфраструктуре, спорта и одржавање манифестација, а који су допринели развоју општине.¹⁹³

Група за мониторинг (наведена у Стратегији) није израдила Извештај о реализацији Стратегије одрживог локалног развоја 2013–2020. године. Такође, ни канцеларија за ЛЕР није евалуирала имплементацију Стратегије. Наиме, општина Бечеј је једна од две општине која није ни започела израду Плана развоја.

У наставку дајемо упоредни приказ две општине из Региона Војводине које припадају другој групи развијености, као пример да појачана пројектна активност у комбинацији са доношењем планских докумената и међуопштинском сарадњом дају резултате у смислу привлачења подстицаја, што узрочно последично утиче и на бржи локални економски развој.

Општина Бачки Петровац је у периоду од 2011. до 2021. године привукла 2,46 милијарди динара подстицаја, док је Општина Бечеј привукла 3,84 милијарде динара. Имајући у виду да општина Бачки Петровац има приближно три пута мање становника од општине Бечеј, она је у истом периоду обезбеђивала годишње у просеку двоструко више подстицаја по глави становника на својој територији.

Општина Житорађа

Једна је од 16 девастираних општина на територији најнеразвијенијег Региона Јужне и Источне Србије, а то су: Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Голубац, Житорађа, Куршумлија, Лебане, Медвеђа, Меровина, Прешево, Сврљиг, Сурдулица, Трговиште. Изабрана је по критеријуму инклузивности, чиме смо у испитивање укључили најугроженије подручје у земљи.

Послове јединице за ЛЕР и подршку улагањима обавља физичко лице из редова запослених, а које је одређено актом о систематизацији запослених у Општинској управи. Општина није члан, није имала континуирану сарадњу са РРА са њихове територије, нити је учествовала у изради планских развојних докумената.

У фази спровођења ревизије, општина Житорађа је на Скупштини Општине донела Одлуку о приступању РРА „Југ“ Ниш¹⁹⁴, како би због недостатка кадровских ресурса добила стручну подршку у управљању пројектима и доношењу развојних аката.

У периоду од 2018. до 2021. године, општина је спровела углавном пројекте у области инфраструктуре: асфалтирање у МЗ, изградња атмосферске канализације, уређење атарских путева, чишћење канала, изградња купалишног комплекса, изградња фудбалског терена. Такође, 2020. и 2021. године, спроведен је пројекат „Унапређење здравствене заштите лица старијих од 65 година“.

У наставку дајемо пример две девастиране општине из Региона Јужне и Источне Србије, као пример да појачана пројектна активност у комбинацији са доношењем планских докумената и међуопштинском сарадњом дају резултате у смислу привлачења подстицаја и утицаја на бржи локални економски развој. Наиме, Општина Владичин Хан

¹⁹² Белешка са састанка са представницима општине Бечеј, 8.6.2022.

¹⁹³ Допис Општине Бечеј, Број: IV 05 016-17/2022-3 од 9.6.2022. године

¹⁹⁴ Одлука о приступању РРА „Југ“ Ниш, Број: 320-1043/2022-01 од 17.6.2022. године



је у периоду од 2011. до 2021. године привукла 1,34 милијарде динара док је Општина Житорађа са приближно истим бројем становника и приближно истим смањењем популације за десет година привукла у истом периоду далеко мањи износ односно 687 милиона динара.

Табела: Упоредни преглед општина Житорађа и Владичин Хан - у хиљадама динара -

РБ	Назив ЈЛС	Група развијености	Број становника процена РС-а (30.6.2020. год)	Донет План развоја	Учествује у међуопштинским и прекограничним пројектима	Износ привучених подстицаја у периоду 2011–2021. год
1.	Владичин Хан	4. група (девастирани)	18.472	Да	Да*	1.263.557
2.	Житорађа	4. група (девастирани)	14.655	Не	Не	687.120

*Активни члан РРА пчињског округа доо „Врање“; ИПА пројекат Србија – Северна Македонија 2014–2020; План детаљне регулације отпада за Пчињски округ 2012–2023

ФИНАНСИРАЊЕ ПОДСТИЦАЊА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

3. Финансијски ресурси намењени регионалном развоју нису у потпуности ефикасно усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаритета зато што нису усмерени ка приоритетима развоја региона, а степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја, не одговара реалном стању

Подстицање регионалног развоја се, између осталог, заснива и на начелу „ефективности и ефикасности употребе средстава за финансирање подстицања регионалног развоја (средстава буџета Републике Србије, буџета АП, буџета локалних самоуправа, извора међународне помоћи, фондова Европске уније, приватних и других извора за реализацију развојних пројеката)¹⁹⁵“.

Сходно Закону о регионалном развоју, циљеви регионалног развоја су „смањење регионалних и унутаррегионалних диспаритета у степену друштвено економског развоја и услова живота, са нагласком на подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја; подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса“¹⁹⁶.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо у којој мери су финансијски ресурси намењени регионалном развоју усмерени ка смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаритета. Истраживали смо:

➤ Да ли су финансијска средства намењена регионалном развоју адекватно усмерена ка развојним приоритетима региона?

➤ Да ли су средства намењена регионалном развоју ефикасно усмерена на подстицање бржег развоја недовољно развијених региона и јединица локалне самоуправе?

¹⁹⁵ Члан 3, Тачка 9) Закона о регионалном развоју

¹⁹⁶ Исто. Члан 2



3.1. Финансијска средства намењена регионалном развоју нису адекватно усмерена ка развојним приоритетима региона зато што Министарство привреде није израдило програме финансирања развоја региона

У складу са законом, финансијска средства намењена регионалном развоју усмеравају се на реализацију приоритетних активности регионалног развоја, а Министарство привреде доноси програме финансирања развоја региона који садрже пројекте и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за буџетску годину, у складу са Националним планом регионалног развоја и Регионалним развојним стратегијама.

Реализатори мера и подстицаја (министарства као најзначајнији реализатори и друге институције), нису усмеравали финансијска средства намењена регионалном развоју ка развојним приоритетима региона, већ ка секторским приоритетима, зато што Министарство привреде није израдило програме финансирања развоја региона.

Постоји ризик да због недостатка финансијског планирања на основу развојних приоритета региона, употреба средстава није у потпуности ефективна и ефикасна и не доприноси смањењу регионалних и унутаррегионалних диспаритета

Финансијска средства намењена за регионални развој усмеравају се на реализацију приоритетних активности регионалног развоја¹⁹⁷ и подстицање бржег развоја недовољно развијених подручја¹⁹⁸.

Закон о буџетском систему предвиђа да су у припреми и извршењу буџета приоритетни буџетски циљеви: макроекономска стабилност, економски развој, смањење финансијског ризика РС, али и подстицање регионалног развоја¹⁹⁹.

Програмски буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње²⁰⁰.

Мере за подстицање регионалног развоја Влада треба да утврђује на предлог Министарства, у складу са Националним планом, регионалним стратегијама и програмима финансирања развоја региона.²⁰¹

У недостатку програма финансирања, Министарства – даваоци/реализатори подстицаја регионалног развоја подстицаје усмеравају ка секторским приоритетима

Регионалном стратегијом се дефинишу основни приоритети развоја региона и начини њиховог остваривања²⁰², који су усклађени са националним приоритетима дефинисаним у Националном плану регионалног развоја Републике Србије.²⁰³ Закон о регионалном развоју, у складу са овим актима, предвиђа израду програма финансирања

¹⁹⁷ Члан 3, став 1, тачка 10) Закона о регионалном развоју

¹⁹⁸ Исто. Тачка 11)

¹⁹⁹ Члан 4, став 7 Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021)

²⁰⁰ Министарство финансија, *Упутство за израду програмског буџета* 2014, ажурирано 2021. године

²⁰¹ Члан 44 Закона о регионалном развоју

²⁰² Члан 16 Закона о регионалном развоју

²⁰³ Исто. Члан 15



развоја региона, као једног од основних развојних докумената²⁰⁴, а који треба да садржи²⁰⁵:

- 1) финансијски оквир;
- 2) преглед пројеката и расподелу финансијских средстава за реализацију пројеката за регион за буџетску годину са ознаком извора финансирања;
- 3) усклађеност са стратешким циљевима и приоритетима развоја;
- 4) начин имплементације.

Програме за пројекте који ће се финансирати из буџета Републике Србије, као и из других извора за буџетску годину, доноси Влада на предлог Министарства, у складу са Националним планом и регионалним стратегијама.²⁰⁶ Ако се програм финансирања развоја региона реализује на територији АП Војводине, мишљење о том програму даје и АП Војводина преко надлежних органа.²⁰⁷ Ако се програм финансирања развоја региона реализује на територији Главног града, мишљење о том програму даје и град Београд преко надлежних органа.²⁰⁸

Међутим, програми финансирања развоја региона нису донети, имајући у виду чињеницу да није усвојен Национални план регионалног развоја, нити су усвојене регионалне развојне стратегије (за Регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије)²⁰⁹ иако су били дефинисани као документ који треба да садржи преглед пројеката за финансирање по регионима.

Иако министарство надлежно за регионални развој није донело програме финансирања, подаци из Регистра мера и подстицаја регионалног развоја²¹⁰ показују да је у периоду од 2011. до 2021. године на име мера и подстицаја регионалног развоја уложено око 3.071 милијарда динара (графички приказ 4), од чега 57%, тј. 1,7 милијарди динара из буџета са различитих нивоа (републичког, покрајинског, градског, општинског).

²⁰⁴ Исто. Члан 17, став 3

²⁰⁵ Члан 4 Уредбе о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја („Сл. гласник РС“, бр. 15/2011)

²⁰⁶ Исто. Члан 17, став 3 Закона о регионалном развоју

²⁰⁷ Исто. Члан 17, став 4

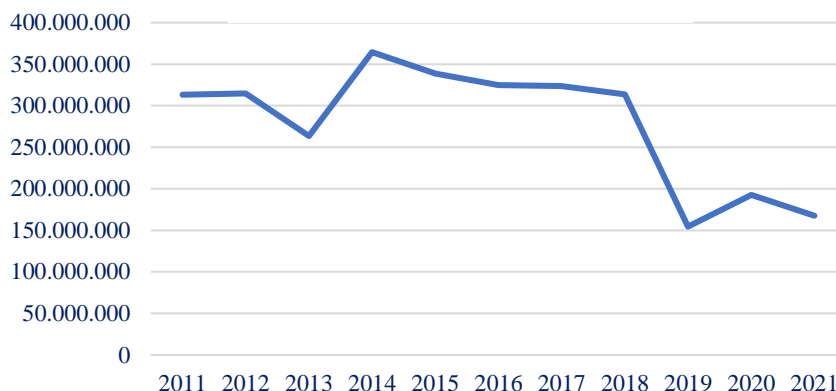
²⁰⁸ Исто. Члан 17, став 5

²⁰⁹ Допис Министарства привреде, Број: 4040-00696/2022-06 од 11.3.2022. године, Тачка 5)

²¹⁰ Агенција за привредне регистре, [Мере и подстицаји регионалног развоја \(apr.gov.rs\)](http://apr.gov.rs)



График 5: Подстицаји регионалног развоја 2011–2021. (у хиљадама динара)

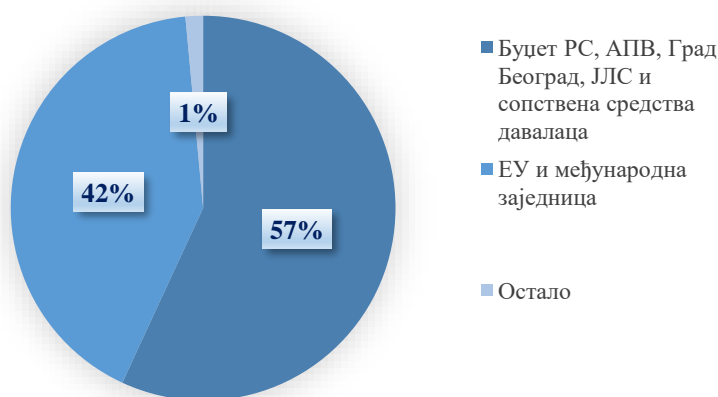


Извор: Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Агенција за привредне регистре

Финансирање регионалног развоја врши се из следећих извора:

- Буџета Републике Србије (финансирање развојних пројеката из буџета РС, ближе се уређује посебним уговорима који закључују ресорна министарства и Национална агенција, као и Национална агенција и регионалне развојне агенције²¹¹);
- Буџета аутономних покрајина;
- Буџета града Београда;
- Буџета јединица локалне самоуправе;
- Претприступних фондова Европске уније;
- Бесповратне развојне помоћи међународне заједнице и осталих програма Европске заједнице;
- Развојних кредита међународних финансијских институција и пословних банака;
- Донација, прилога и поклона правних и физичких лица;
- Других извора у складу са законом²¹².

График 6: Преглед подстицаја регионалног развоја према извору финансирања у периоду од 2011. до 2021. године



Извор: Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Агенција за привредне регистре

²¹¹ Исто, Члан 50. Национална агенција је укинута доношењем Закона о улагањима 2018. године и оснивањем Развојне агенције Србије.

²¹² Члан 48 Закона о регионалном развоју



Од увођења програмског буџета 2015. године, омогућен је ефикасан начин мерења успешности буџетских програма путем успостављања одговарајућих индикатора и израдом годишњих Извештаја о учинку програма од стране буџетских корисника, који приказују како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма, спроводе у односу на очекиване резултате²¹³.

У програмској класификацији републичког буџета постоји 24 сектора у оквиру којих се класификују програми и програмске активности.²¹⁴ Дефинисање политике и спровођење мера регионалног развоја припада сектору број 15 – Економска и развојна политика. Поред тога, овај сектор обухвата и: уређење и надзор у области привреде, туризма, трговине, услуга и заштите потрошача; развој пословног и инвестиционог окружења; инфраструктуру квалитета и подстицање развоја индустрије и малих и средњих предузећа, туристичких производа и инфраструктуре.²¹⁵

Буџетом Републике Србије одређен је програм 1505 – Регионални развој са којег се апропријације односе искључиво на мере за спровођење регионалног развоја. Поред тога, постоје и други програми који се парцијално односе на регионални развој, као што су: 1508 – Уређење и надзор у области привредног и регионалног развоја, 1509 – Подстицаји развоју конкурентности привреде и 1510 – Привлачење инвестиција.

Министарство наводи да „у одсуству наведених развојних докумената, постоје различити основи планирања средстава, тј. за уредбе/програме различитих сектора различити су и основи планирања средстава, па тако на пример за уредбе/програме који се односе на подршку АРРА односно ЈЛС као као на субјекте регионалног развоја који се налазе на позицији 1505, правни основ је садржан у Закону о буџету РС и Закону о Влади и Закону о регионалном развоју, Закону о улагањима и Уредби²¹⁶;

- 1505 – Програм који се односи на инфраструктурне пројекте као правни основ има Стратегију индустријске политике Републике Србије од 2021. до 2030. године²¹⁷ – Мера 3.4. Програм подршке развоју инфраструктуре за потребе индустријских зона;

- 1508 – Уређење и надзор у области привредног и регионалног развоја, односи се на регионални развој;

- 1509 – За Уредбе/програме које се односе на мала и средња предузећа и предузетништво, правни основ је садржан у Закону у буџету РС, Закону о влади као и у Стратегији за подршку развоја МСПП и конкурентности;

- 1510 – Привлачење инвестиција је програм који се не односи искључиво на регионални развој, осим ако су испуњени услови за улагања од посебног значаја у смислу члана 11 став 2, Закона о улагањима. Основ за доделу средстава у складу са Законом о улагањима су Уредбе о одређивању критеријума за доделу подстицаја ради привлачења директних улагања у различитим секторским областима (производње прехранбених производа, услуга хотелског смештаја, аутоматизација постојећих капацитета и иновацију)²¹⁸.

Програм регионални развој налази се само на разделу Министарства привреде, као надлежног министарства за регионални развој. Међутим, према подацима из Регистра мера и подстицаја регионалног развоја, који води Агенција за привредне регистре, поред

²¹³ Упутство за израду програмског буџета, фебруар 2014. године, ажуриран у јулу 2021. године, стр. 7.

²¹⁴ Исто. стр. 31-34

²¹⁵ Исто. стр. 32.

²¹⁶ Уредба о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре исека рока на који је издата („Службени гласник РС“, број 74/10, 4/12, 44/18 – др.закон и 69/19)

²¹⁷ „Службени гласник РС“, број 35/20

²¹⁸ Допис Министарства привреде, број: 401-00-696/2022-06 од 24.5.2022. године, тачка 2)



Министарства привреде, постоји још 25 реализатора мера и подстицаја регионалног развоја²¹⁹.

Давалац подстицаја јесте Република Србија, АП Војводина и град Београд преко надлежних органа и организација, међународни субјект и други правни субјект који додељује подстицајна средства или управља подацима о мерама и подстицајима регионалног развоја²²⁰. Даваоци, као и реализатори подстицаја регионалног развоја у периоду од 2018. до 2021. године, приказани су у Прилогу 2.

Улагање према намени, у периоду од 2011. до 2021. године, приказано је у наредној табели:

Табела Подстицаји регионалног развоја према намени у периоду од 2011–2021. године

- у хиљадама динара -

Намена подстицаја	Износ	Учешће у укупним подстицајима (%)
Улагање у саобраћајну инфраструктуру	740.895.008	24
Други подстицаји од значаја за регионални развој	452.075.822	15
Улагање у образовање, науку, културу и спорт	408.324.689	13
Подстицање производње	246.194.828	8
Подстицање научно-истраживачког рада, истраживања и развоја	199.304.207	6
Подстицање пољопривреде	174.195.250	6
Изградња и јачање институција	153.562.785	5
Улагање у енергетску инфраструктуру	131.453.930	4
Остали подстицаји ²²¹	565.510.413	18
Укупно	3.071.516.932	100

Извор: АПР – Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

У фази планирања ревизије, извори информација била су и друга министарства, осим надлежног за регионални развој, која су највећи реализатори подстицаја регионалног развоја. У наставку дајемо примере три највећа реализатора: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство за европске интеграције, који су реализовали 62,4% подстицаја у последње четири године.

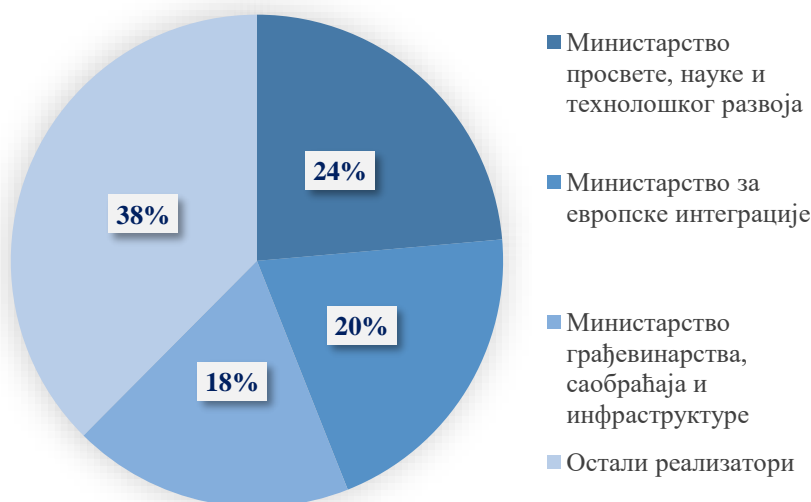
²¹⁹ Агенција за привредне регистре, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

²²⁰ Члан 2, тачка 7) Уредбе о садржини, начину и поступку вођења регистра мера и подстицаја регионалног развоја („Сл. гласник РС“, бр. 93/2010, 100/2011, 35/2012, 16/2013, 76/2015, 12/2017 и 83/2017)

²²¹ Остале подстицаје чине: подстицање пољопривреде, запошљавања, извоза, изградња и јачање институција, заштита животне средине, улагање у здравство, у енергетску инфраструктуру, у комуналну инфраструктуру, у социјалну заштиту, у инфраструктуру – друго, у еколошку инфраструктуру, реструктурирање привредних субјеката, просторно планирање и високоградња, улагање у економску (привредну) инфраструктуру, јачање кадровских и људских ресурса.



График 7: Преглед подстицаја регионалног развоја према реализаторима 2018–2021.



Извор: ДРИ на основу података из регистра мера и подстицаја регионалног развоја АПР

• *Министарство просвете, науке и технолошког развоја* је у периоду од 2018. до 2021. године највећи давалац и реализатор подстицаја регионалног развоја у износу од 196 милијарди динара. У наставку су дати примери неколико Сектора овог министарства и приоритети по основу којих су улагали, а који су у Регистру евидентирани као подстицаји регионалног развоја.

Сектор за технолошки развој, трансфер технологија и иновациони систем у Регистру пријављује подстицаје који су по својој намени подстицаји научноистраживачког рада, односно истраживања и развоја, који се опредељују у складу са Законом о научноистраживачкој делатности, Законом о иновационој делатности, закључцима Владе којим утврђује програме распореда и коришћења средстава за субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама за сваку годину. Подстицаји овог сектора нису усмерени ка регионима већ на ниво РС због тога што су институције, чији је оснивач РС, корисници буџетских субвенција, односно, обављају послове од интереса за Републику Србију.

Сектор са Министарством привреде остварује сарадњу по питању тема које се тичу доприноса развоју научно-истраживачког рада, иновација и предузетништва у РС док конкретно тема регионалног развоја и питања улагања у регионални развој није била предмет сарадње²²².

Сектор за науку, финансирање научноистраживачког рада акредитованих научноистраживачких организација (НИО), за обављање научноистраживачке делатности од општег интереса за Републику Србију од 2020. године врши се у складу са Законом о науци и истраживањима за: накнаде за научноистраживачки рад истраживача запослених на акредитованим институтима и факултетима (НИО); режијске трошкове рада НИО; материјалне трошкове истраживања. У Сектору за науку средства се опредељују и за финансирање и развој научноистраживачких кадрова (на пример: стипендирање студената са докторских и мастер студија; младих истраживача,

²²² Тачке 1) до 6) Дописа Министарства просвете, науке и технолошког развоја, број: 401-00-128/2022-04 од 30.03.2022. године



финансирање набавке научне и стручне литературе из иностранства; суфинансирање издавања научних часописа у Републици Србији, суфинансирање одржавања научних скупова, итд.²²³).

У складу са овим образложењем, министарство наводи и да је „за делатност науке извршено само физичко разврставање у делокругу науке према седишту НИО, али евидентно је да нема правног основа да се средства разврставају на нижи територијални ниво од нивоа Републике јер су иста наменски опредељена Законом о науци и истраживањима“.²²⁴

У Сектору за високо образовање средства се обезбеђују у Програму – Високо образовање, а финансирање делатности високог образовања уређено је посебним законом. Министарство је мишљења да се та средства не опредељују у смислу подстицаја регионалног развоја према намени и територијалном усмерењу, већ да су то средства за редован оперативни рад високошколских установа и разграничена су према седиштима, али за обављање послова од општег интереса за Републику Србију²²⁵. Међутим, министарство је ипак, као обвезник уноса података у Регистар мера и подстицаја регионалног развоја у АПР, наведене податке унело као подстицаје регионалног развоја.

• *Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ)*, је према подацима Регистра мера и подстицаја регионалног развоја – АПР, трећи највећи давалац и трећи реализатор подстицаја у периоду од 2018. до 2021. године у износу од 153 милијарди динара, а податке уносе различити сектори.

Сектор за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја наводи да се дати подстицаји односе на конкретне привредне субјекте и нису подстицаји регионалног развоја те се не опредељују према намени и територијалном усмерењу (субвенције због обнове возног парка такси превозника и једнократне помоћи домаћим превозницима ради смањивања негативних последица по пословање настале услед пандемије COVID - 19)²²⁶.

Сектор за ваздушни саобраћај и транспорт опасне робе наводи да су у том периоду дате субвенције које се дају привредним друштвима у надлежности Сектора, а опредељују се Закључком којим Влада усваја Програм о распореду и коришћењу средстава субвенција за редовно пословање, унапређење стања, одржавање континуираног и безбедног одвијања ваздушног саобраћаја, као и улагања у опрему и оперативне трошкове привредног друштва „Аеродроми Србије“, аеродрома „Константни Велики“ Ниш, ЈП Аеродром Ниш и других.

Такође, Сектор за железнице и интермодални транспорт је у ревидираном периоду подстицаје остварио кроз давање средстава као стимулативних мера путем јавног позива за унапређење комбинованог транспорта и средстава субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама (на основу Уредбе Владе РС и Закона о буџету РС за сваку годину у датом периоду – „Инфраструктури железнице Србије“ а. д., „Србија Воз“ а. д., „Железнице Србије“ а. д., „Србија Карго“ а. д.). Сектор не врши унос подстицаја регионалног развоја у базу Регистра, али одређује критеријуме за доделу предметних средстава сходно прописаним условима и расположивим средствима која су опредељена

²²³ Допис Министарства просвете, науке и технолошког развоја, број: 401-00-128/2022-04 од 30.03.2022. године, стр. 4

²²⁴ Исто. Тачка 3, стр. 4

²²⁵ Исто. Тачка 7

²²⁶ Тачка 6 и 7 Дописа Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, број: 011-00-00097/2022-01 од 19. априла 2022. године



Законом о буџету за текућу годину.²²⁷ Такође, Сектори су се изјаснили да немају директну координацију са Министарством привреде које је надлежно за регионални развој по питању улагања у регионални развој, али се сви релевантни акти у процесу додељивања средстава достављају министарству ради давања мишљења.²²⁸

• *Министарство за европске интеграције (МЕИ)* је према подацима Регистра мера и подстицаја регионалног развоја – АПР, први највећи реализатор подстицаја регионалног развоја у периоду од 2018. до 2021. године, чији су даваоци стране државе и организације ЕУ, у износу од 168,7 милијарди динара.

Целокупна међународна развојна помоћ Републици Србији (бесповратна и у форми концесионалних кредита) може се сматрати подстицајима регионалног развоја²²⁹. Према наводима МЕИ – „Министарство привреде је члан секторске радне групе за сектор конкурентности и укључено у процес управљања међународном развојном помоћи у областима за које је надлежно, па самим тим и у управљање међународном помоћи у области регионалног развоја“. Подстицаји о којима извештава МЕИ су међународна званична развојна помоћ Републици Србији, односно, подршка билатералних и мултилатералних развојних партнера и међународних финансијских институција (средства/донације приватног и невладиног сектора нису обухваћена), која се пружа у облику бесповратних средстава и концесионих кредита, под условом да поменуте трансакције имају елемент бесповратности („грант елемент“) у укупно одобреним средствима у складу са ОЕЦД дефиницијом званичне развојне помоћи.

У већини случајева корисници поменутих подстицаја су ресорна министарства и посебне организације, служба Владе, остале државне институције, док су крајњи примаоци у одређеном броју случајева органи локалне самоуправе и АП Војводине, јавна предузећа или друштва капитала у власништву РС која обављају делатност од општег интереса²³⁰.

Планирање и програмирање међународне развојне помоћи, односно, одређивање подстицаја регионалног развоја према намени и територијалном усмерењу, врши се у сарадњи са међународним развојним партнерима на основу легислативе, правила и процедура које се односе на пружање развојне помоћи конкретном развојном партнеру. Када су у питању домаћи плански документи, планирање и програмирање међународне развојне помоћи у периоду 2014–2020. године вршено је у складу са документом Владе „Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014–2017. године са пројекцијама до 2020. године“, који представља вишегодишњи плански документ који дефинише оквир за усмеравање међународне развојне помоћи и доношење оптималних инвестиционих одлука како би се обезбедило финансирање реформи у дефинисаним секторима. У том смислу он представља основ за разговоре о кључним приоритетима и мерама које се дефинишу у донаторским стратегијама и/или програмима за пружање помоћи РС.²³¹ Више о међународној развојној помоћи и прекограничној сарадњи, у Прилогу 4.

Програм *Фонда за развој РС* такође треба да се доноси у складу са планом привредног и регионалног развоја РС²³². Међутим, програми које спроводи Фонд за развој Републике Србије у сарадњи са Министарством привреде, Министарством туризма и другим министарствима се спровode на основу усвојених уредби, а финансијска

²²⁷ Допис Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, број:011-00-00097/2022-01 од 19. априла 2022. године

²²⁸ Исто. Тачка 10

²²⁹ Члан 4, став 7 и члан 45 Закона о регионалном развоју

²³⁰ Тачка 2 Дописа Министарства за европске интеграције, Број: 401-00-52/2022-04 од 22.3.2022. године

²³¹ Исто. Стр. 3

²³² Члан 13 Статута Фонда за развој Републике Србије



средства планирају и обезбеђују надлежна министарства и она нису приказана у Финансијском плану Фонда јер је у том случају Фонд комисионар²³³.

Средњорочни план министарства²³⁴ је израђен на основу приоритетних циљева из Акционог плана Стратегије индустријске политике од 2021. до 2030. године²³⁵ (2021–2023), као и Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву РС од 2021. до 2027. године са Акционим планом. Као што је већ наведено у одељку 1.1, Стратегији регионалног развоја период примене истекао је 2012. године²³⁶.

Министарство привреде и остала министарства, која представљају давоце/реализаторе мера и подстицаја регионалног развоја улагања су вршили на основну секторских приоритета, Уредби и Плана рада Владе РС, а не и на основну циљева и приоритета регионалног развоја који би требало да буду опредељени Националним планом и Програмима финансирања на основу њега.

Приоритети развоја Региона Војводине и Београдског региона континуирано су дефинисани развојним актима и повезани са програмским буџетом

Приоритети развоја АП Војводине су изражени у Програму развоја АП Војводине 2014. до 2020. године (који је донет на основу Нацрта националног плана регионалног развоја). Општи циљ развојне политике АП Војводине 2014–2020. дефинисан овим документом је смањење регионалних диспаратитета у АП Војводини у економској, социјалној и еколошкој димензији. У циљу обезбеђивања континуитета у планирању развоја, и како би се испуниле обавезе из Закона о планском систему, Влада АП Војводине је иницирала израду Плана развоја АП Војводине 2021–2027²³⁷.

Програм регионални развој (1505) се спроводи у највећем делу преко Управе за капитална улагања АП Војводине и Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, кроз низ програмских активности и пројеката – у посебном делу буџета, приказује се распоред средстава по програмској класификацији, а преглед садржи класификована средства по програмима, програмским активностима и пројектима укључујући и органе који су носиоци реализације²³⁸.

Стратешки правци и циљеви развоја АП Војводине прецизно су разрађени кроз матрицу стратешких праваца/приоритета, мера и активности у чијој су изради учествовали сви секретаријати Владе АП Војводине и РРА²³⁹. Структура финансијске реализације пројеката из Акционог плана 2018–2020. година највише средстава утрошено је за пројекте у оквиру Приоритета 2 – „Развој инфраструктуре и услова за пристојан живот“ а најмање у оквиру Приоритета 1– „Развој људских ресурса“.²⁴⁰

²³³ Допис Фонда за развој Републике Србије, Број: 01-767 од 25.02.2022. године, Тачка 3

²³⁴ Средњорочни план Министарства привреде од 2022. до 2024 године, Београд, јануар 2022. године

²³⁵ „Службени гласник РС“ број 35/20

²³⁶ „Службени гласник РС“ број 21/2007

²³⁷ Ех-post анализа Програма развоја АП Војводине 2014–2020. године – Оцена учинака и остварених резултата, Нови Сад, 2021. година

²³⁸ Допис Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Број: 57/2022 од 22.3.2022. године, тачка 11

²³⁹ Ех-post анализа Програма развоја АП Војводине 2014–2020. године – Оцена учинака и остварених резултата, Нови Сад, 2021. година, стр.5

²⁴⁰ Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Извештај о учинцима спровођења два акциона плана за реализацију приоритета из Програма развоја АП Војводине 2014–2020. година, Финансијска реализација пројеката за период 2014–2020. године



Београдски регион

Функционално-економски и административни простор Београда данас чине административна подручја Града и његових 17 општина, са различитим степеном развијености и насељености. На простору који чини мање од 4% површине Републике Србије живи готово четвртина укупног становништва земље.

На основу резултата мапирања економског, научног и иновационог потенцијала на регионалном нивоу оцењено је да се у Београду развија следећих шест приоритетних области: информационо-комуникационе технологије, производња и прерада хране и пића, креативне индустрије, производња машина и електронских уређаја, заштита животне средине и енергетска ефикасност, кључне развојне технологије²⁴¹.

Планом развоја Града дефинисано је девет развојних приоритета, приоритетни циљеви по сваком развојном приоритету, као и мере по сваком приоритетном циљу. Овај начин декомпозиције је у потпуности у складу са смерницама датим у Закону о планском систему. Дат је кратак приказ сваког развојног приоритета са припадајућим циљевима и мерама. Такође, укратко је приказана веза приоритета и циљева са Циљевима одрживог развоја (Агенда 2030), преговарачким поглављима о приступању ЕУ и најважнијим ЕУ документима²⁴². Такође, дат је детаљан приказ приоритетних циљева, мера и активности по развојним приоритетима, као и кључни показатељи на нивоу развојних приоритета, њихове базне вредности и очекиване циљне вредности у 2027. години. Програмски део буџета садржи програмске информације, а оне садрже описе програма, програмских активности и пројеката, називе директних буџетских корисника који их спроводе, дефинисане циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева као и њихове вредности у средњорочном периоду (за сваку од три године).

По доношењу Плана развоја, ЈЛС треба да повежу приоритете развоја са програмским буџетом

Јачањем капацитета локалних власти, нарочито у областима финансијског управљања, планирања и одговорности, треба да ојачају и ефикасност и квалитет управе. Ефективно и ефикасно управљање подразумева јасне локалне развојне стратегије, планирање развоја оријентисано на резултате, повезаност стратегија са буџетом и праћење спровођења постављених приоритета²⁴³.

Град Ваљево прати остварење стратешких циљева приоритета преко програмског буџетирања у ревидираном периоду²⁴⁴. Веза између приоритета и извршења у буџету је направљена и приказана у Извештају о учинцима по програмима и програмским активностима.²⁴⁵ Последњи стратешки развојни документ у примени – Стратегија одрживог развоја Града Ваљева 2010–2020. године и Акциони планови који садрже активности и пројекте са роковима (од 2011. до 2017. године, уз неколико активности које су означене као континуиране), носиоцима, вредности пројеката и индикаторима. Приоритети развоја града су наведени са стратешким циљевима и индикаторима одрживости.

²⁴¹ Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године, „Службени гласник РС“, број 21 од 6. марта 2020.

²⁴² Стратегија развоја Града Београда до 2027. године -део 2- Анализа развојних приоритета и циљева, Београд, јануар 2022. године, стр.55

²⁴³ „Анализа процеса планирања у градовима и општинама у Републици Србији“, СКГО, Делегација ЕУ у РС, стр.15

²⁴⁴ Одлуке о завршном рачуну Града Ваљева од 2018. до 2021. године по годинама; Извештаји о учинцима за исти период по годинама

²⁴⁵ Извештај о учинцима за 2021. годину Града Ваљева



Извештај о реализацији Акционог плана за спровођење СЛОП до 2020. године није донет, тако да није транспарентно који су циљеви и у којој мери остварени и који износ финансијских средстава је уложен. Град Ваљево такође није дефинисао циљеве и приоритете развоја за наредни период у смислу доношења Плана развоја Града Ваљева²⁴⁶. С обзиром на то да и у SWOT анализи за израду СЛОП као слабост наводе „недостатак развојних планова и њихове адекватне примене“²⁴⁷, неопходно је донети стратешки плански акт, који је везан за препоруку уз налаз 1.3.

Општина Бечеј – Програмски буџет је саставни део Одлуке о буџету²⁴⁸, а Годишњи извештаји о учинцима за 2019, 2020. и 2021. годину садрже податке о реализацији циљева. Општина није израдила програм локалног економског развоја, а основ за планирање циљева развоја је Стратегија одрживог развоја општине Бечеј 2013–2020.²⁴⁹ Извештај о реализацији Стратегије није израђен. Општина није започела израду Плана развоја.

Општина Житорађа – Основ за планирање циљева развоја, то јест приоритети су према наводима субјекта ревизије садржани у Стратегији одрживог развоја 2013–2019, међутим програмски део буџета је непотпун – осим програма, циља и индикатора, базне, циљане и очекиване вредности нису исказане²⁵⁰, а 2019. године без циља, индикатора и осталих циљаних вредности. Општина није започела израду Плана развоја.

3.2. Степен развијености региона и јединица локалне самоуправе као значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја, није утврђен после 2014. године иако је министарство у обавези да га утврђује једном годишње

Министарство надлежно за регионални развој је у обавези да једном годишње утврђује степен развијености региона, јединица локалне самоуправе и градских општина на основу података органа надлежног за послове статистике. У зависности од групе развијености којој одређена ЈЛС припада, Фонд за развој утврђује кредитну политику, Министарство привреде врши суфинансирање чланарина ЈЛС у регионалним развојним агенцијама, а осим тога и различита министарства дефинишу конкурсне услове за различите програме, где ЈЛС из категорије неразвијених и изразито неразвијених подручја, имају повољније услове.

Међутим, још увек је у примени јединствена листа развијености из 2014. године, када је министарство последњи пут утврдило степен развијености региона, јединица локалне самоуправе и градских општина. Када утврђени степен развијености региона, јединица локалне самоуправе и градских општина, који представља значајан критеријум за доделу подстицаја регионалног развоја, не одговара реалном стању, постоји ризик неадекватне расподеле средстава.

Према Закону о министарствима, надлежност Министарства привреде огледа се и у обављању послова државне управе који се односе на методологију за мерење степена развијености локалних самоуправа и региона и др.²⁵¹

Степен развијености региона и ЈЛС једном годишње утврђује министарство надлежно за регионални развој, на основу података органа надлежног за послове

²⁴⁶ Закон о планском систему

²⁴⁷ Стратегија одрживог развоја Града Ваљева 2010. до 2020. године, стр.75

²⁴⁸ Одлуке о буџету општине Бечеј за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину

²⁴⁹ Тачка 11 Дописа општине Бечеј, Број: IV 05 016-17/2022-2 од 10.05.2022. година

²⁵⁰ Одлуке о буџету општина Житорађа за 2019, 2020 и 2021. годину

²⁵¹ Члан 4 Закона о министарствима



статистике²⁵², а на основу посебне Методологије за израчунавање степена развијености коју доноси Влада на предлог министарства.²⁵³

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су средства намењена регионалном развоју ефикасно усмерена на подстицање бржег развоја недовољно развијених региона и ЈЛС. У зависности од групе развијености којој одређена ЈЛС припада, Министарство привреде врши суфинансирање чланарина ЈЛС које плаћају РРА, Фонд за развој утврђује кредитну политику, а осим тога и различита министарства дефинишу конкурсне услове за различите програме, где ЈЛС из категорије неразвијених и изразито неразвијених подручја, имају повољније услове. Један од примера наводимо у наставку.

Министарство за бригу о породици и демографију припремило је Уредбу о ближим условима и начину остваривања права на новчана средства за изградњу, учешће у куповини, односно куповину породично-стамбене зграде или стана по основу рођења детета²⁵⁴ где је као критеријум за одређивање износа додељених средстава за изградњу куће у ЈЛС која су утврђена као девастирана подручја одређен износ новчаних средстава у висини од 50% вредности радова на изградњи куће док је за остала подручја тај износ одређен у висини од 20% од вредности радова на изградњи куће. Ова мера има за циљ да смањи миграције у девастираним подручјима, у које се убрајају ЈЛС из четврте групе развијености, чији је степен развијености испод 50% републичког просека. Ова мера је на снази од 01.01.2022. године тако да ће се ефекти исте пратити у наредном периоду.²⁵⁵

Доношење Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС је значајно и због тога што је степен развијености ЈЛС један од критеријума за финансирање бројних мера регионалног развоја које су приказане у наставку.

Табела: Примери мера регионалног развоја чији је критеријум степен развијености ЈЛС

Субјект	Мера
Министарство привреде/Регионалне развојне агенције	Суфинансирање годишње чланарине јединице локалне самоуправе зависно од степена развијености ²⁵⁶
Фонд за развој Републике Србије	Финансирање одређених програма, где ЈЛС, које припадају нижим групама развијености, односно ЈЛС из категорије неразвијених и изразито неразвијених подручја, имају повољније кредитне услове

²⁵² Члан 7 Закона о регионалном развоју

²⁵³ Члан 8 Закона о регионалном развоју

²⁵⁴ Уредбу о ближим условима и начину остваривања права на новчана средства за изградњу, учешће у куповини, односно куповину породично-стамбене зграде или стана по основу рођења детета („Службени гласник РС“, број 25 од 19. фебруара 2022. године)

²⁵⁵ Допис Министарства за бригу о породици и демографију, број: 400-00-00001/2022-01, од 01. марта 2022. године (одговор на упитник у фази планирања ревизије) стр. 4

²⁵⁶ Члан 4, став 1 Уредбе о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата : у износу од 25% годишње чланарине за јединице локалне самоуправе разврстане у трећу групу по степену развијености; у износу од 50% годишње чланарине за јединице локалне самоуправе разврстане у четврту групу по степену развијености; у износу од 75% годишње чланарине у девастираним подручјима и за јединице локалне самоуправе из Региона Косова и Метохије



Кабинет министра без портфеља задуженог за унапређење развоја недовољно развијених општина	Програм подршке унапређењу развоја недовољно развијених општина за 2021. годину
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Један од критеријума на основу којих се одобрава висина износа средстава по захтеву ЈЛС за учешће у финансирању мера активне политике запошљавања је степен развијености јединице локалне самоуправе

Према подацима јединственог информационог система од значаја за регионални развој²⁵⁷, који је био у надлежности Националне агенције за регионални развој, степен развијености региона и ЈЛС утврђиван сваке године почевши од 2010. до 2014. године.

Иако је 2015. године донета нова методологија²⁵⁸ за израчунавање степена развијености региона и ЈЛС, на основу ње није усвојена нова Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе.²⁵⁹

Према јединственој листи развијености региона и ЈЛС из 2014. године²⁶⁰, региони у Републици Србији разврстани су у две групе: развијени и недовољно развијени док се ЈЛС према одређеним индикаторима развијености разврставају у четири групе развијености и девастирана подручја (према методологији из 2011. године²⁶¹). Разврставање региона врши се на основу вредности бруто домаћег производа по глави становника у региону у односу на републички просек. У развијене регионе, који остварују вредност бруто домаћег производа изнад републичког просека спадају Београдски регион и Регион Војводине, док Регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије, спадају у недовољно развијене регионе са вредношћу БДП-а испод републичког просека. Статус недовољно развијеног региона има и Регион Косова и Метохије. Према овој класификацији, градови и општине (145) у Србији су разврстани у пет група, које су приказане у табели.²⁶²

²⁵⁷ Јединствени информациони систем од значаја за регионални развој, Национална агенција за регионални развој <https://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=171> датум приступа: 10.05.2022.

²⁵⁸ Уредба о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“ број 62 од 14.јула 2015. године)

²⁵⁹ Допис број: 404-00696/2022-06, датум: 11.03.2022. Министарства привреде (одговор на упитник у фази планирања, питање број 19, страна 4)

²⁶⁰ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС“, број 104/2014)

²⁶¹ Уредба о утврђивању методологије за израчунавање степена развијености региона и ЈЛС („Службени гласник РС“ број 68/2011)

²⁶² Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембар 2015, стр. 23.



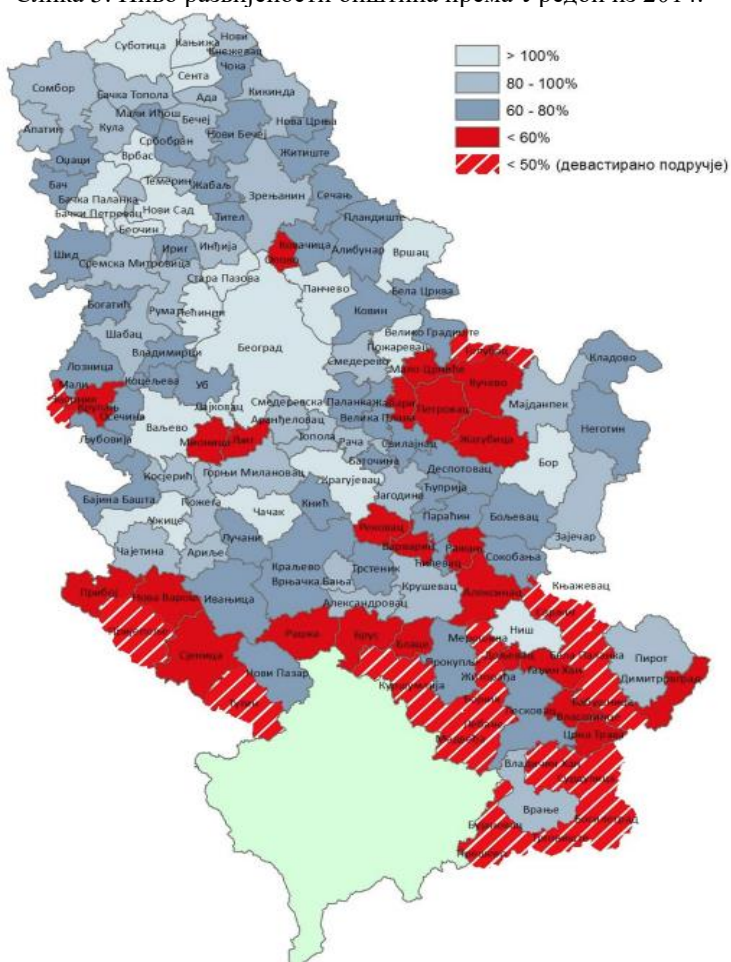
Табела 1: Преглед броја ЈЛС по групи развијености према

Група развијености (према просеку РС)	I (изнад 100%)	II (80- 100%)	III (60- 80%)	IV (испод 60%)	Девастиране (испод 50%)
Београдски регион	1	0	0	0	0
Регион Војводине	11	15	18	1	0
Регион Шумадије и Западне Србије	5	14	20	13	3
Регион Јужне и Источне Србије	3	5	9	30	16
Укупно	20	34	47	44	19

Извор: Анализа на основу Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС“, број 104/2014);

Највећи број ЈЛС које припадају првој групи развијености налази се на територији Београдског региона и Региона Војводине, док се чак 16 од 19 девастираних ЈЛС налази на територији Региона Јужне и Источне Србије. Према подацима из 2014. године, неразвијено подручје Србије захвата око 25% територије Републике, где живи и преко 800 хиљада становника, што достиже до 12% укупне популације Србије.

Слика 5: Ниво развијености општина према Уредби из 2014.



Извор: Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембар 2015, стр. 24.

Више од четири деценије (1971–2015), 25 општина има статус неразвијеног подручја. То су општине које територијално спадају у оквире шест регионалних области: Јабланица-Пчиња (Бојник, Босилеград, Бујановац, Власотинце, Лебане, Медвеђа, Прешево, Сурдулица, Трговиште и Црна Трава), Топлица-Ниш-Пирот (Бабушница, Блаце, Гацин Хан, Житорађа, Куршумлија и Ражањ), Подунавље-Браничево (Жагубица, Кучево и Петровац), Мачва-Колубара (Крупан, Љубовија и Мионица), Рашка-Расина (Брус и Тутин) и Златибор-Морава (Сјеница). Исподпросечна развијеност и сиромаштво, услед оскудних демографских, привредних и инфраструктурних ресурса, све више развојно удаљавају ове општине у односу на остало подручје.²⁶³ Услед миграторних токова из претходног периода, свих 25

²⁶³ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембар 2015, стр. 39



општина бележи демографски пад у периоду 2002–2014 већи од просека Србије, односно, 23 општине изгубиле су више од 10% становника. Осим тога, екстремно и дугорочно висока стопа незапослености подручја (52% у 2014.) изразита је одлика општина са југа Србије (Тутин 74%, Житорађа 72%, Бојник 69%, Лебане 68%, Прешево 62%, итд.²⁶⁴ С обзиром на то да од укупног броја општина у Србији скоро 1/3 припада кругу неразвијених и с обзиром да се сваке године овом броју придружују нове општине, неопходна је примена посебних подстицајних мера и механизма како ово подручје не би трајно постало изгубљени развојни ресурс.²⁶⁵

Демографски показатељи за израчунавање степена развијености ЈЛС

Израдом Методологије за израчунавање степена развијености региона и ЈЛС из 2015. године, препозната је потреба употребе актуелнијих демографских података за израчунавање степена развијености ЈЛС. Демографски индикатори се за израчунавање степена развијености користе још од прве Методологије из 2010. године, а разврставање ЈЛС у групе развијености чини основу креирања политике регионалног развоја, што додатно потврђује њихов значај. Увођењем дохотка и изворних прихода по становнику проширује се обухват показатеља степена развијености ЈЛС, а осим тога са степеном образовања као показатељем, поред економског, обухваћен је и друштвени аспект развоја.

У Нацрту просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, који је стављен на јавни увид, у делу планско-програмске мере и инструменти имплементације, наведен је низ секторских докумената које је потребно израдити и донети (стратегије, планови, пројекти, програми, студије и др.) у циљу стварања основа и подршке за имплементацију појединих планских решења. У области регионалног развоја наведена је потреба да се изради нова Методологија за разврставање степена развијености региона и ЈЛС за период до 2025. године, Националног програма за подстицање развоја најнеразвијенијих општина у Србији 2021–2025, студије регионализације Републике Србије, Стратегије регионалног развоја Републике Србије 2021–2031. и регионалних програма развоја.²⁶⁶

Покрајински секретаријат АП Војводине је за потребе стратешког планирања мапирао ниво развијености општина и градова са актуелним подацима за Регион Војводине

Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу АП Војводине је препознао недостатак актуелних показатеља регионалног развоја и њихову важност у процесу планирања политике регионалног развоја, због чега је израдио анализу регионалног развоја у АП Војводини која, између осталог, обухвата и мапирање степена развијености општина и градова у Србији у 2019. години, а која се базира на новој методологији из 2015. године, са актуелним подацима и најновијим демографским проценама. Ова анализа представља полазну основу у изради Плана развоја Војводине 2022–2030. године.²⁶⁷

²⁶⁴ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембар 2015, стр. 40.

²⁶⁵ Исто. Стр. 23.

²⁶⁶ Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, 368–369. стр.

²⁶⁷ Допис број 1-023/22 од 21.3.2022. године, Развојна агенција Војводине (одговор на упитник у фази планирања, питање број 1) стр.1–2.



Развојна агенција Војводине је иницијатор и координатор израде Плана развоја Војводине 2022–2030. године, а циљеви и мере ће бити селектовани и разрађивани са аспекта регионалног развоја и објективније постављени захваљујући мапирању степена развијености општина и градова у Србији за 2019. годину.²⁶⁸

Резултати примене нове методологије за мерење степена развијености показује значајније раслојавање подручја у АП Војводини. Општине Бела Црква и Сечањ, с рангом развијености испод 50% просека Републике, сврстале би се у групу девастираних општина. Неповољан резултат је да се у групи неразвијених груписала (трећа и четврта група) половина војвођанских општина (24). Генерално, највећи број (шест од осам) општина које имају најнижу просечну развијеност је из Баната, а насупрот овоме, у групи најразвијенијих (12) су само две банатске општине (Ада и Зрењанин) и град Панчево, док су остали из Срема и Бачке. У другој групи остале су само Бачка Топола, Рума и Кикинда.²⁶⁹

Промена у развојним групама огледа се у томе да је чак седам општина из друге прешло у прву групу, али и да је 4 општина и градова из прве прешло у другу групу, а две су прешле чак у трећу групу (Кањижа и Врбас). Тачније, Нови Сад, Панчево, Суботица, Стара Пазова и Пећинци су градови и општине који су задржали статус у првој развојној групи, без обзира на методологију. Важно је истаћи да чак осам општина, које су по старој методологији биле рангиране у трећој, сада су разврстане у четврту групу развијености са карактеристикама: високе стопе незапослености, испод просечни доходак/ст. и изворни буџетски приходи/ст.²⁷⁰

Покрајински секретаријат је увидео недостатке актуелне Уредбе о степену развијености, због чега се обраћао Министарству привреде са Иницијативом за измену Уредбе.²⁷¹ Наиме, Покрајински секретаријат је образложио да Секретаријат расписује конкурсе за доделу бесповратних средстава привредним субјектима за набавку опреме и за нова запошљавања, што се финансира из буџетског фонда за спровођење мера развојне политике АП Војводине, при чему је један од најважнијих критеријума за оцену пријава, али и за одобрену висину субвенција заправо категоризација ЈЛС у којој се врши улагање. Поред овог, постоје и други програми које спроводи Покрајински секретаријат, а у којима важи исти критеријум.

На основу утврђене анализе стања за потребе израде Плана развоја Војводине и применом методологије за израчунавање степена развијености из 2015. године, уочено је да је чак 60% локалних самоуправа са територије АП Војводине променило групу развијености, што додатно потврђује да је Уредба о степену развијености из 2014. године застарела и не одговара актуелном стању.

Покрајински секретаријат као пример наводи да су у Општини Инђија у протеклом периоду пристигле бројне домаће и стране инвестиције, а број запослених се према подацима за 2019. годину повећао за 30% у односу на податке из 2014. године. Са друге стране, Општина Нови Кнежевац, чији су показатељи непромењени током година, сврстава се у исту групу развијености као и Општина Инђија, према Уредби из 2014. године.²⁷²

²⁶⁸ Допис број 1-023/22 од 21.3.2022. године, Развојна агенција Војводине (одговор на упитник у фази планирања, питање број 1) стр.1–2.

²⁶⁹ Нацрт Регионалног просторног плана Аутономне Покрајине Војводине 2021–2035 године, 59. стр.

²⁷⁰ Исто. 60. стр.

²⁷¹ Иницијатива за измену уредбе о развијености, број: 500/2020, од 25.12.2020. године (Документација субјекта ревизије), стр. 1

²⁷² Исто. стр. 2.



Значај ажурирања листе ЈЛС по степенима развијености, истиче се и у Стратегији запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године: „Подела ЈЛС по степенима развијености која се користила за утврђивање критеријума и приоритета није се мењала од 2014. године па је остало отворено питање да ли би промене које су се десиле на локалним тржиштима рада и други индикатори који се прате утицали на другачију поделу ЈЛС по степенима развијености, односно да ли је подршка усмеравана управо у мање развијене ЈЛС и да ли би се постигла боља дистрибуција мера активне политике запошљавања према неразвијеним и девастираним подручјима са циљем смањења регионалних разлика, да се редовно на годишњем нивоу ажурирала листа ЈЛС по степенима развијености“.²⁷³

МЕРЕЊЕ И ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ МЕРА И ПОДСТИЦАЈА

4. Последица непостојања адекватне базе података за праћење пројеката, као ни методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја јесте недовољна транспарентност, као и немогућност оцене успешности развојних ефеката

Подстицање регионалног развоја, заснива се, између осталог, и на начелу јавности које предвиђа јавну доступност развојних докумената, критеријума за избор, планирања и одабира развојних пројеката као и кадрова. Такође, заснива се и на начелу контроле и вредновања које предвиђа контролу и праћење израде и реализације развојних докумената и пројеката, као и оцену ефеката њихове примене.

Истраживали смо да ли је успостављен ефикасан и транспарентан систем за мерење и праћење реализације мера и подстицаја регионалног развоја, а у оквиру овог питања:

- Да ли је адекватно успостављена база података за праћење пројеката, као и међупројектна координација?
- Да ли надлежно министарство на одговарајући начин вреднује реализацију мера и подстицаја?

4.1. Министарство привреде није успоставило адекватну базу података, као основ за транспарентно праћење пројеката у области регионалног развоја

У оквиру обављања послова државне управе који се односе на регионални развој, Министарство привреде је у обавези да успостави базу података неопходну за праћење пројеката, као и међупројектну координацију. За ове намене, Министарство користи секторске базе и регистар мера и подстицаја регионалног развоја који води Агенција за привредне регистре, а чији начин вођења прописује Влада, на предлог Министарства. Међутим, наведене базе и регистар не пружају могућност праћења свих пројеката регионалног развоја. Регистар као јединствена централна база података не садржи преглед пројеката са потребним подацима (назив, опис, циљ, временски оквир, статус реализације, планирана/извршена средства пројекта, индикатори мерења успешности пројеката). Осим тога, уочени су значајни недостаци у регистру: неажуран унос података; велики обим подстицаја који нису разврстани по регионима (64% за период 2011-2021), као и подстицаји неодређене намене (15% „других подстицаја“).

²⁷³ Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21 – исправка) стр. 32



Све наведено за последицу има немогућност успостављања ефективне међупројектне координације, као и транспарентног праћења ефеката мера и подстицаја регионалног развоја на свим нивоима у Републици Србији.

Министарство привреде²⁷⁴ обавља и послове државне управе који се односе на регионални развој, између осталог, успостављање базе података неопходне за праћење пројеката, као и друге послове одређене законом.

Одговорна лица Министарства наводе да постоје формиране секторске базе података за потребе вршења анализа и извештавања.²⁷⁵ У прилог томе, министарство је доставило базу података о појединачном пројекту – „Програм подстицања развоја предузетништва START-UP“ за период од 2016. до 2019. године. База садржи податке о корисницима програма, износе одобрених бесповратних средства и одобрених кредита Фонда за развој.

Међутим, Министарство не води базу података која садржи преглед свих пројеката регионалног развоја, што би омогућило праћење степена реализације и успешности пројеката. Као базу података која омогућава годишњи преглед улагања у регионални развој, одговорна лица Министарства наводе Регистар мера и подстицаја регионалног развоја²⁷⁶, који води АПР, а чију садржину, начин и поступак вођења, у складу са Законом о регионалном развоју, прописује Влада, на предлог Министарства надлежног за регионални развој.²⁷⁷

Регистар мера и подстицаја регионалног развоја

Регистар је јединствена, централна и електронска база података о предузетим мерама и реализованим подстицајима који су од значаја за регионални развој. За ажурно вођење Регистра, логичку контролу података унетих у Регистар, доступност одређених информација из Регистра путем интернет странице, повезивање Регистра са информационом системима и базама података од значаја за вођење Регистра и предузимање других радњи ради несметаног функционисања Регистра надлежан је АПР²⁷⁸.

За садржај, односно потпуност података, њихову тачност и благовременост уноса у Регистар, одговорни су обвезници уноса података у Регистар, свако у границама својих овлашћења, односно своје надлежности²⁷⁹ (у даљем тексту: ОУПР). ОУПР уносе или измеђују податке у Регистру само из своје надлежности или делокруга, а на основу евиденција, односно база података које воде и којима располажу.²⁸⁰

²⁷⁴ Члан 4 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017 и „Службени гласник РС“, бр. 128/2020)

²⁷⁵ Допис број 404-00696/2022-06 од 11. марта 2022. године (Одговори на упитник у фази планирања ревизије; питање број 21, стр.5)

²⁷⁶ Исто.

²⁷⁷ Члан 22 Закона о регионалном развоју

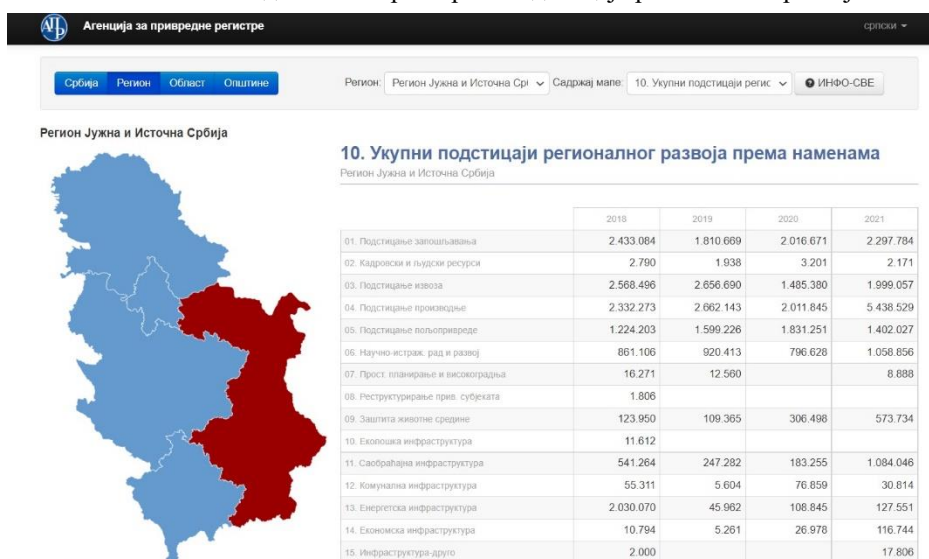
²⁷⁸ Члан 3 став 2 Уредбе о садржини, начину и поступку вођења Регистра мера и подстицаја регионалног развоја

²⁷⁹ Исто. Члан 7, став 8

²⁸⁰ Исто. Члан 7, став 1



Слика 6: Извод из Регистра мера и подстицаја регионалног развоја



Извор: Агенција за привредне регистре <https://pretraga2.apr.gov.rs/APRMapePodsticaja/>
Датум приступа: 05.08.2022.

Унос података у Регистар врши се у складу са Уредбом о садржини, начину и поступку вођења Регистра мера и подстицаја регионалног развоја²⁸¹ и Упутством о ближим условима и начину уноса података о мерама и подстицајима регионалног развоја у регистар мера и подстицаја регионалног развоја.

Регистар садржи збирне финансијске податке о подстицајима регионалног развоја према: наменама, врсти корисника, реализаторима, врсти финансијског подстицаја и територијалном усмеравању. Такође, Регистар садржи и основне податке о становништву, финансијским перформансама, структури, задужености, као и неликвидности привреде и непрофитног сектора. Подаци су разврстани према следећим нивоима: Република Србија, региони, области и јединице локалне самоуправе.

У поступку ревизије, увидом у Регистар мера и подстицаја регионалног развоја уверили смо се да регистар као база података има одређене недостатке:

➤ Регистар не садржи преглед појединачних пројеката (назив, опис и циљ пројекта), временски оквир, ниво реализације (односно фазу у којој се пројекат налази), преглед планираних и извршених средстава у оквиру одређеног пројекта, као и индикаторе мерења успешности пројеката, односно не садржи све потребне податке неопходне за праћење пројеката;

➤ Одређени ОУПР нису ажурни при вршењу уноса података у Регистар, као што су: Министарство за европске интеграције (у даљем тексту: МЕИ) које није извршило унос података у Регистар за последње три године (последњи унос је био 2018. године), упркос томе је највећи реализатор подстицаја регионалног развоја у периоду од 2011. до 2021. године, у укупном износу од 1.278 милијарди динара, што представља 41,62% свих подстицаја и реализатор је целокупне међународне развојне помоћи.²⁸² Као разлог неажурности уноса података, МЕИ наводи отежано прикупљање података од међународних развојних партнера, услед ситуације настале изазване пандемијом Covid-19, као и због обезбеђивања пуне функционалности новоуспостављеног информационог система „ISDAСОН“ које је у току, након чега ће подаци бити сортирани, анализирани и достављени АПР-у, како наводе. Осим тога, Покрајински секретаријат за високо

²⁸¹ „Службени гласник РС“, бр. 93/10, 100/11, 35/12, 16/13, 76/15, 12/17 и 83/17

²⁸² Одговор Министарства за европске интеграције број 401-00-52/2022-04 од 23.3.2022. године



образовање и научноистраживачку делатност није извршио унос података у Регистар за 2018. годину.

➤ Одређена министарства издвајају средства која утичу на равномерни регионални развој, али нису на списку обвезника уноса података у Регистар, који доноси Влада на предлог министарства надлежног за регионални развој²⁸³. Пример програма који повољно утиче на регионални развој и демографска кретања, а није унет у Регистар, зато што Министарство бригу о селу није обвезник уноса података Регистар, приказан је у наставку:

Министарство за бригу о селу је током 2021. и 2022. године расписало конкурс за доделу бесповратних средстава за куповину сеоске куће са окућницом на територији Републике Србије. Циљ Програма је смањење миграторних кретања становништва која доводе до депопулације у руралним подручјима Републике Србије, мотивисање сеоског становништва да остане на селу и подстицање младих да се врате на село, решавањем стамбеног питања.²⁸⁴

Специфични циљеви овог програма су:²⁸⁵

- Повећање броја становника у селима;
- Смањење просечне старости становништва у селима;
- Повећање стопе наталитета и побољшање демографске структуре у селима;
- Покретање и раст привредних активности на селу.

Са раздела Министарства за бригу о селу, само за две године (2021. и 2022. годину), за овај програм је планирано бесповратних средстава у износу од 1,2 милијарде динара.

У прошлогодишњем циклусу додељена је 651 сеоска кућа са окућницом у чак 100 ЈЛС, а са кућама које су додељене до маја 2022. године, број сеоских кућа у свим деловима Србије које су добиле нове станаре, прелази осам стотина²⁸⁶. На овај Јавни конкурс су се пријавили млади брачни и ванбрачни парови, самохрани родитељи и млади пољопривредници/це до 45 година живота.

- Од укупног износа подстицаја регионалног развоја реализованих у периоду од 2018. до 2021. који износи 828,4 милијарде динара, 56% није разврстано на нивоу региона, односно није познато у који регион су усмерени подстицаји регионалног развоја. Удео улагања који није разврстан у периоду од 2011. до 2021. године, је још већи, односно 64% од укупног износа од 3.071 милијарде динара.
- Иако је група подстицаја „Други подстицаји од значаја за регионални развој“ на другом месту по заступљености у периоду од 2011. до 2021. године, у износу од 452 милијарде динара, њима није дефинисана прецизнија намена. Према подацима одговорних лица АПР, приликом уноса података о намени подстицаја регионалног развоја у Регистар, које нису обухваћене шифарником, ОУПР врше избор модалитета намене подстицаја „Други подстицаји од значаја за регионални развој“. Ради се о подстицајима који се, на пример, односе на улагања у области: туризма, јавног информисања, дигитализације у оквиру јавних сервиса и остале.

²⁸³ Уредба о садржини, начину и поступку вођења Регистра мера и подстицаја регионалног развоја („Сл.гласник РС“ 93/10, 100/11, 35/12, 16/13, 76/15, 12/17 и 83/17)

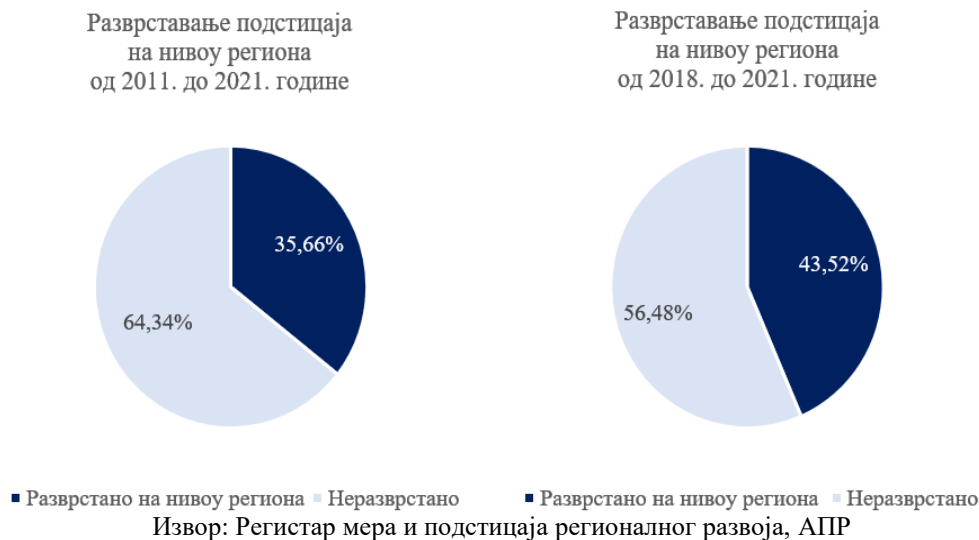
²⁸⁴ Уредба о утврђивању Програма доделе бесповратних средстава за куповину сеоске куће са окућницом на територији Републике Србије за 2022. годину „Службени гласник РС“, бр. 9 од 21. јануара 2022, 18 од 11. фебруара 2022, стр. 3

²⁸⁵ Исто.

²⁸⁶ <https://mbs.gov.rs/aktivnosti-saopstenja.php> Саопштење Министарства за бригу о селу од 11.5.2022. године „СЕЛЮ ЈЕ ПОНОВО „ИН“, Приступ: 12.8.2022. године



График 9: Разврставање подстицаја на нивоу региона



Међупројектна координација

Подстицање регионалног развоја заснива се, између осталих и на начелу синхронизације, која предвиђа интеграцију, координацију и комплементарност и усклађивање регулативе, институција и активности Владе и аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, других институција и организација и међународних партнера у планирању и спровођењу политике регионалног развоја.

Министарство привреде обавља и послове државне управе који се односе на регионални развој, између осталог, међупројектну координацију.

У периоду од 2018. до 2021. године поред Министарства привреде постоји још 25 реализатора мера и подстицаја регионалног развоја (Прилог 2). Имајући у виду обим и значај улагања у равномерни регионални развој постоји очигледна потреба за координацијом улагања у циљу постизања бољих резултата и смањења регионалних и унутаррегионалних разлика.

Министарство привреде наводи да међупројектну координацију остварује кроз давања мишљења на програме и остале акте других даваоца подстицаја регионалног развоја, како не би дошло до преклапања финансирања пројеката, односно активности.²⁸⁷

Министарство привреде, у оквиру међупројектне координације регионалног развоја, дало је 85 позитивних мишљења на програме и остале акте Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, седам на програме и предлоге закључака Министарства трговине, туризма и телекомуникација и по један предлог закључка Кабинета министра без портфеља задуженог за регионални развој и координацију рада јавних предузећа, Министарства финансија, Министарства заштите животне средине и Канцеларије за Косово и Метохију. Имајући у виду да је Министарство привреде у периоду од 2018. до 2021. године дало мишљење на пројекте само шест од 25 реализатора регионалног развоја, закључујемо да међупројектна координација није у довољној мери успостављена.

²⁸⁷ Одговор Министарства привреде број 401-00-696/2022-06 од 24. маја 2022. године на Упитник послат у фази планирања ревизије



4.2. Вредновање реализација мера и подстицаја регионалног развоја није ефективно успостављено због чега не постоји свеобухватна оцена успешности спроведених пројеката регионалног развоја

Прописано је да Министарство привреде врши вредновање реализације мера и подстицаја на основу Методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја. Међутим, министарство није вршило вредновање мера и подстицаја регионалног развоја на начин предвиђен законом, већ делимично, без свеобухватне анализе успешности улагања у регионални развој, јер није израдило методологију и предложило је Влади на усвајање.

Услед недостатка методологије, изостаје свеобухватна оцена успешности спроведених пројеката регионалног развоја, у циљу преиспитивања и унапређења политике регионалног развоја.

Министарство привреде обавља послове државне управе који се односе на регионални развој, између осталог, и мерење ефеката и оцену успешности пројеката.²⁸⁸ Такође, у складу са Законом о регионалном развоју,²⁸⁹ Министарство привреде надлежно је за надзор и вредновање реализације мера и подстицаја. Прописано је да се вредновање реализације мера и подстицаја врши на основу Методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја.²⁹⁰ Међутим, од ступања на снагу Закона о регионалном развоју 2009. године, до окончања спровођења ревизије, она није донета (Влада није донела Методологију на предлог Министарства привреде), самим тим још увек не постоји стандардизовани начин мерења улагања у регионални развој.

Министарство привреде као један од обвезника уноса података (ОУПР) у Регистар има приступ општим подацима свих ОУПР, али не прати ефекте улагања у регионални развој других министарстава/институција зато што појединачне податке поседују та министарства/институције и Агенција за привредне регистре²⁹¹. У поступку ревизије, увидом у Регистар, утврђено је да он не садржи приказ ефеката и оцену успешности спроведених пројеката регионалног развоја. Наиме, у регистру нису приказани појединачни пројекти регионалног развоја, као ни анализа ефеката спроведених пројеката, већ само збирни финансијски подаци о подстицајима регионалног развоја (према намени, врсти корисника, реализаторима, врсти финансијског подстицаја и територијалном усмеравању).

Последњу анализу на основу података из Регистра извршио је Сектор за регионални развој и стратешке анализе привреде, који је постојао у оквиру Министарства привреде до 2015. године²⁹².

Министарство привреде у поступку ревизије је доставило Анализу ефеката доделе средстава подстицаја и других инструмената подршке инвестиционим пројектима који се реализују у ЈЛС²⁹³ из октобра 2020. године. Међутим, предмет ове анализе била је државна помоћ²⁹⁴, која је додељена у 30 од укупно 145 ЈЛС, кроз реализацију 119

²⁸⁸ Члан 4 Закона о министарствима

²⁸⁹ Члан 47, став 1 Закона о регионалном развоју

²⁹⁰ Исто. Члан 47, став 2

²⁹¹ Тачка 1) Дописа Министарства привреде, Број: 401-00-696/2022-06 од 24.5.2022. године

²⁹² Исто. Питање број 10.

²⁹³ Анализу је октобра 2020. године израдило Министарство привреде, СКГО (Стална конференција, градова и општина) и ТТИ Group d.o.o. Beograd

²⁹⁴ У складу са Законом о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 73/2019) државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији



пројеката који су подржани са националног и локалног нивоа власти. Такође, Министарство је доставило Анализу програма подстицања предузетништва START-UP 2017, које се односи само на један пројекат. Упркос постојању одређених анализа, целокупна анализа ефеката спроведених пројеката регионалног развоја је изостала због недостатка методологије за вредновање мера и подстицаја регионалног развоја.

Услед недостатка методологије вредновања реализације мера и подстицаја регионалног развоја, изостаје свеобухватна оцена успешности спроведених пројеката регионалног развоја, у циљу преиспитивања и унапређења политике регионалног развоја.

КООРДИНАЦИЈА И ИЗВЕШТАВАЊЕ О УТИЦАЈУ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА НА ДЕМОГРАФСКА КРЕТАЊА

5. Неопходна је ефикаснија координација, праћење и извештавање надлежних органа о утицају регионалног развоја на демографска кретања јер су последње анализе у области регионалног развоја које су основа за ефективно планирање и доношење одлука на свим нивоима у области регионалног развоја израђене пре седам година

Један од циљева подстицања регионалног развоја према Закону о регионалном развоју јесте смањење негативних демографских кретања²⁹⁵.

Полазна основа у изради планских развојних докумената регионалног развоја јесте социо-економска анализа, која подразумева анализу стања у територијалном, демографском, инфраструктурном, социјалном погледу, економском погледу, стање инвестиција, животне средине, уз препознавање специфичних територијалних и зона са израженим разликама у оквиру региона.²⁹⁶

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је успостављен ефикасан систем праћења, анализе и извештавања о ефектима политике регионалног развоја и утицају на демографска кретања, односно, у којој мери надлежни органи прате, анализирају и извештавају о стању у области регионалног развоја и демографских кретања, као и да ли је успостављена потребна координација.

Истраживали смо:

- Да ли је надлежно министарство за регионални развој континуирано пратило, анализирало и извештавало о стању у области регионалног развоја?
- Да ли је министарство надлежно за демографију пратило, анализирало и извештавало о стању у области демографских кретања?
- Да ли су јединице локалне самоуправе-субјекти ревизије континуирано пратиле и вршиле демографске анализе на својој територији?

Закључак смо засновали на налазима који су изложени у наставку.

положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Шема државне помоћи је скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, или предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати).

²⁹⁵ Члан 2, став 1, тачка 3) Закона о регионалном развоју

²⁹⁶ „Како меримо регионални развој“, Часопис за регионалну политику и развој, Центар за стратешка економска истраживања „Војводина -CESS“, година 2011, 28–29, страна 5



5.1. Министарство привреде је последње анализе у области регионалног развоја вршило пре седам година, након чега није извештавало о регионалном развоју Србије

Министарство привреде, надлежно за регионални развој, у обавези је да прикупља и проучава податке у области регионалног развоја, сачињава анализе, извештаје, информације и друге материјале којима доприноси развоју ове области. Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.

Министарство привреде је последње анализе у области регионалног развоја вршило пре седам година, након чега није извештавало о регионалном развоју Србије. За те потребе је користило податке надлежних институција у области регионалног развоја и демографских кретања, у чему се огледала сарадња у овом заједничком питању. Након тога, министарство није анализирано стање у области регионалног развоја и демографских кретања, јер се није у довољној мери бавило питањима регионалног развоја, што је довело до тога да не постоји аналитичка основа за развојно планирање и праћење ефеката подстицајне политике која доприноси равномерном регионалном развоју.

Министарство привреде, надлежно за регионални развој, у обавези је да прикупља и проучава податке у области регионалног развоја, сачињава анализе, извештаје, информације и друге материјале којима доприноси развоју ове области.²⁹⁷ Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.²⁹⁸

Сектор за регионални развој и стратешке анализе привреде који је постојао у оквиру Министарства привреде радио је анализе у области регионалног развоја и на основу њих издао Извештаје о регионалном развоју Србије за 2013. и 2014. годину.

Извештаји су се припремали у складу са одређењем Владе да континуирано прати регионалне развојне трендове у Републици и представљали су аналитичку подлогу за креирање активне политике регионалног развоја.²⁹⁹ Извештај о регионалном развоју указује на кључне развојне аспекте региона – демографске трендове и структуру, привредну активност, инфраструктурну и комуналну опремљеност, ниво развијености, територијалну разноликост, регионалну конкурентност, животни и социјални стандард подручја. За анализу различитих развојних области, коришћени су званични подаци надлежних институција – Републичког завода за статистику, Министарства финансија, Народне банке Србије, Агенције за привредне регистре, Националне службе за запошљавање и других ресорних министарстава, републичких фондова и агенција, као и релевантних међународних институција (Eurostat и др.)³⁰⁰.

Демографске анализе као значајни елемент анализа регионалног развоја, приказане су у наведеним Извештајима о регионалном развоју. У оквиру ових анализа, обрађивани су следећи индикатори: демографско пражњење, природни прираштај, индекс старења, популациони салдо округа, промене броја становника по регионима, окрузима и општинама, учешће до 15 година у укупном становништву, учешће 65+ година у укупном становништву, учешће више и високо образованих, коефицијент економске

²⁹⁷ Члан 21 Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон)

²⁹⁸ Исто. Члан 64

²⁹⁹ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, 2015. (Документација субјекта ревизије), стр. 4

³⁰⁰ Исто.



зависности. Као извор података наведен је РЗС, али и истраживање Министарства привреде.³⁰¹

Различити извори статистичких података који су се тада користили, доступни су и сада, али Министарство привреде, није прикупљало податке од значаја за праћење и анализирање стања у области регионалног развоја. Последње анализе у области регионалног развоја вршило је 2015. године на основу података за 2014. годину, у оквиру сектора за регионални развој и стратешке анализе привреде, који је укинут 2015. године.³⁰²

Сарадња Министарства привреде и Министра без портфеља задуженог за развој недовољно развијених општина и претходним Министром без портфеља за регионални развој и координацију јавних предузећа огледала се у давању мишљења на програме и друге акте министара без портфеља. У периоду у коме је постојало Министарство за регионални развој као посебан орган, постојала је интензивнија сарадња и координација са министрима без портфеља задуженим и за ову област која се огледала у учешћу на различитим конференцијама, саветима, радним групама, припреми прилога и података за потребе кабинета министара без портфеља и слично.³⁰³

Од формирања Министарства за бригу о породици и демографију 2020. године до сада, није било активне сарадње између Министарства привреде и поменутог министарства у питањима регионалног развоја и демографских кретања. С обзиром на то да је Министарство за бригу о породици и демографију надлежно да прикупља, анализира и извештава о стању у области демографије, узајамна сарадња ова два министарства допринела би ефикаснијем извештавању о стању у области регионалног развоја и израде поуздане основе за планирање политике регионалног развоја.

Пример добре праксе – Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу

Покрајинска Влада је фебруара 2021. године донела Одлуку о образовању координационог тела за припрему, спровођење, праћење и извештавање о реализацији Плана развоја АП Војводине, са задатком да управља процесом израде плана и усклађивања рада тематских радних група у које су укључени представници и других секретаријата. Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу је у циљу израде Програма развоја АП Војводине 2022–2030 израдио анализу постојећег стања у четири области: економски развој, инфраструктура, заштита животне средине и друштвени развој, који укључује и демографски развој.³⁰⁴

У оквиру демографског развоја обухваћене су следеће области:³⁰⁵ демографски трендови, миграције, природни прираштај, старосна структура становништва, индекс демографских ресурса, демографске пројекције, популациона политика, идентификација проблема и SWOT анализа демографског развоја АП Војводине.

Оваква свеобухватна анализа стања повољно утиче на идентификовање кључних проблема и представља основу за планирање даљег развоја једног подручја.

³⁰¹ Извештај о регионалном развоју Србије 2014, Министарство привреде, Београд, децембра 2015. (Документација субјекта ревизије), стране 10-13,

³⁰² Допис Министарства привреде, број: 401-00-696/2022-06 од: 24. маја 2022. године (одговор на питање број- 6) стр. 5

³⁰³ Исто. стр. 4

³⁰⁴ Анализа постојећег стања- Друштвени развој; План развоја АП Војводине 2022-2030

³⁰⁵ Исто.



Индекс људског развоја (Human development index – HDI)

Као пример комплексних анализа и праћења индикатора који су резултат примене савремених аналитичких концепција које мере привредне, социјалне и демографске капацитете општина у Србији, а које је израдило Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе за потребе Извештаја о регионалном развоју за 2012. годину³⁰⁶, наводимо Индекс људског развоја, који представља широко прихваћену меру општег напретка у образовању, здрављу и животном стандарду становништва.³⁰⁷

HDI је анализиран и у Стратегији регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године и то на регионалном и локалном нивоу.³⁰⁸

Наиме, Програм Уједињених нација за развој, сваке године, у свом Извештају о развоју, рангира земље чланице Уједињених нација према вредности индекса људског развоја. Извршено рангирање Србије према индексу хуманог развоја, стопи сиромаштва, индексу конкурентности, индексу социјалне искључености, индексу квалитета живота, индексу равноправности полова и сл, указује на различите аспекте услова живота и рада становништва, а усклађене методологије обезбеђују једноставну међународну компарацију. Заједнички именоватељ је да скоро све методологије у себи садрже основну економску димензију (БДП/становнику), али да су у себе инкорпорирале и друге социјалне и друштвене аспекте – квалитет образовања, старост, полну структуру, здравствену заштиту, квалитет животне средине, становање, породичну ситуацију и др.³⁰⁹

Национални извештај о људском развоју – Србија 2022. године „Људски развој као одговор на демографске промене“

У Народној Скупштини Републике Србије, 27. маја 2022. године представљен је Извештај о људском развоју за Србију 2022. године, под називом „Људски развој као одговор на демографске промене“³¹⁰, који указује на нове правце развоја као и препоруке за вођење популационе политике и других јавних политика у светлу старења становништва и смањивања броја становника у свету и у Србији, а сачинили су га представници Програма Уједињених нација за развој (УНДП) и Популациони фонд УН (УНФПА) у сарадњи са домаћим и међународним стручњацима.³¹¹

За потребе израде Извештаја анализиран је, између осталог, и индекс људског развоја (Human development index – HDI) који мери просек дугорочног напретка у три основне димензије развоја друштва: дуг и здрав живот, приступ образовању и приступан животни стандард, и према том параметру, земље су рангиране у неколико категорија – од оних са ниским до оних са веома високим људским развојем.³¹²

Иако је Србија према садашњој вредности HDI (0.806) на 64. месту у свету и налази се међу земљама са веома високим степеном људског развоја, она је тек мало изнад вредности

³⁰⁶ Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Извештај о регионалном развоју Србије за 2012. годину, стр. 11

³⁰⁷ Станојевић Д., Павловић Бабић Д., Матковић Г., Петровић Ј., Арандаренко М., Гејли Н... & Стаменковић Ж. (2022) Национални извештај о људском развоју - Србија 2022: Људски развој као одговор на демографске промене. UNDP Србија, стр. 62.

³⁰⁸ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, стр. 28–32

³⁰⁹ Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Извештај о регионалном развоју Србије за 2012. годину, стр. 15

³¹⁰ Национални извештај о људском развоју – Србија 2022. <https://hdr.undp.org/rs/>

³¹¹ Саопштење Министарства за бригу о породици и демографију <http://minbpd.gov.rs/ocuvanje-populacije-prioritet-drzave/>

³¹² Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/> приступ: 06.04.2022. године



(0,800) која разграничава две групе – земље са високим и земље са веома високим степеном људског развоја. Заостаје за већином европских држава.³¹³

Регион Београда је једини који је према вредности HDI изнад државног просека и на сличном је нивоу као нека држава чланица ЕУ (Пољска), док су остали региони на сличном нивоу развоја као суседне земље Западног Балкана које су кандидати за чланство у ЕУ – Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора, или као земље Средње и Јужне Америке, Блиског Истока и Северне Африке.³¹⁴ Регион Јужне и Источне Србије, према вредности HDI, може се упоредити са Азербејџаном.

Табела 2: Индекс људског развоја (Human development index - HDI) на републичком и регионалном нивоу

Територија	Индекс очекиваног трајања живота	Индекс образовања	Индекс БНД	HDI	Место на светској листи	Упоредива земља
Република Србија	0,855	0,782	0,777	0,806	64	
Београдски регион	0,872	0,902	0,858	0,877	35	Пољска
Регион Војводине	0,843	0,779	0,777	0,799	67	Сејшели
Регион Шумадије и Западне Србије	0,859	0,730	0,714	0,765	84	Бразил
Регион Јужне и Источне Србије	0,847	0,723	0,709	0,757	88	Азербејџан

Извор: Станојевић Д., Павловић Бабић Д., Матковић Г., Петровић Ј., Арандаренко М., Гејли Н. & Стаменковић Ж. (2022) Национални извештај о људском развоју - Србија 2022: Људски развој као одговор на демографске промене. UNDP Србија, стр. 63

Према Извештају о регионалном развоју Србије за 2012. годину, Република Србија је према вредности индекса људског развоја била и 2012. године рангирана на 64. месту у свету, али са нижом вредношћу HDI (0,769). Међутим, од 2014. године, од када је Извештаје о регионалном развоју Србије почело да израђује Министарство привреде, Индекс хуманог развоја није анализиран.

Изражене (под)регионалне разлике у погледу људског капитала, пре свега између главног града и остатка земље, морају се на одговарајући начин узети у обзир при формулисању било које политике усмерене ка превазилажењу изазова депопулације.³¹⁵

Регионалне неједнакости покрећу унутрашње миграције, које су пак снажан покретач регионалне депопулације. Зато се као један од праваца деловања намеће управо равномерни регионални развој, али и развој популационих политика које би биле осетљиве на локалне и регионалне специфичности³¹⁶.

³¹³ Станојевић Д., Павловић Бабић Д., Матковић Г., Петровић Ј., Арандаренко М., Гејли Н... & Стаменковић Ж. (2022) Национални извештај о људском развоју - Србија 2022: Људски развој као одговор на демографске промене. UNDP Србија, стр. 62

³¹⁴ Исто. Стр. 63

³¹⁵ Исто.

³¹⁶ Исто. Стр. 21.



5.2. Министарство за бригу о породици и демографију, у току спровођења ревизије, израдило је извештај о демографској слици Србије

Министарство за бригу о породици и демографију је надлежно је да прати и утврђује стање у области демографије и популационе политике, проучава последице утврђеног стања и предузима мере или предлаже Влади доношење прописа и предузимање мера. Такође, у обавези је да сачињава анализе, извештаје, информације и друге материјале којима доприноси развоју ове области. Од формирања 2020. године, Министарство за бригу о породици и демографију, није утврдило демографску слику Србије која ће бити полазна основа за израду будуће анализе демографских процеса и миграционих кретања становништва. Међутим, у фази спровођења ревизије, министарство је израдило и доставило Влади извештај о демографској слици Србије на основу анализе података прикупљених од ЈЛС.

Без утврђеног стања у области демографије, нема полазне основе за израду будућих анализа демографских процеса и ефективног доношења одлука у области регионалног развоја.

Почетком двехиљадитих, демографским питањима бавило се Министарство рада. Како су демографска питања добила већи значај, најпре је 2016. године именован министар без портфеља задужен за демографска питања, а 2020. године је основано Министарство за бригу о породици и демографију.³¹⁷ Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику био је задужен да прати стање, предлаже мере и учествује у координацији активности у области демографије и популационе политике, а нарочито за развој и примену посебних програма популационе политике у областима на територији РС са ниском стопом наталитета.³¹⁸ Министар без портфеља задужен за демографију и популациону политику, објавио је званичне актуелне демографске показатеље за 2019. годину.³¹⁹

Министарство за бригу о породици и демографију основано је 2020. године³²⁰ обавља послове државне управе који се односе на: систем породичноправне заштите; брак; популациону политику; планирање породице, породицу и децу; унапређење и развој демографске политике, политике наталитета, квалитет живота и продужетка живота, репордуктивног здравља и унутрашњих миграција; израду националних докумената и припрему и спровођење кампања везаних за демографску политику, као и друге послове одређене законом.³²¹

Сектор за демографију, унутрашње миграције и сарадњу са локалном самоуправом, у оквиру министарства, обавља послове који се односе на:

- припрему стратешких докумената, нацрта закона и других предлога прописа из области демографије;
- утврђивање приоритетних области за финансирање програма и пројеката у области демографије;
- праћење миграционих токова;
- предлагање мера миграционе политике и праћење ефеката тих мера у пракси;

³¹⁷ Станојевић Д., Павловић Бабић Д., Матковић Г., Петровић Ј., Арандаренко М., Гејли Н... & Стаменковић Ж. (2022) Национални извештај о људском развоју – Србија 2022: Људски развој као одговор на демографске промене. UNDP Србија, стр. 19

³¹⁸ Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику <https://www.mdpp.gov.rs/o-nama-delokrug-rada.php> датум приступа: 06.07.2022.

³¹⁹ Исто.

³²⁰ Одлука Владе Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 130/2020)

³²¹ Члан 20 Закона о министарствима



- припрему програма са циљем финансијске подршке јединицама локалне самоуправе за спровођење демографских политика на локалном нивоу;
- праћење спровођења програма и **пројеката са циљем равномерног регионалног развоја**;
- сарадњу са ЈЛС у области анализе демографских процеса и миграционих кретања и други послови из делокруга Сектора.

Иако Министарство постоји већ две и по године, у овом сектору још увек нема запослених.³²² Све активности које се односе на демографију, унутрашње миграције и сарадњу са локалном самоуправом од формирања министарства рађене су у оквиру Кабинета министра.³²³ Према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за бригу о породици и демографију из 2021. године³²⁴, предвиђено је да сектор има четири запослена, од којих је један помоћник министра. Априла 2022. године примљен је један запослени у овај сектор, за послове праћења и анализе унутрашњих миграција.³²⁵

Представници Министарства су од формирања министарства обишли 124 општина и градова у Србији како би стекли увид у демографске прилике у ЈЛС. Током и непосредно пре посета, ЈЛС су достављале попуњене упитнике са демографским подацима.³²⁶ Питања у упитнику односе се на: основне демографске податке ЈЛС, податке о инфраструктури, привредним субјектима и предузетницима, стање локалних путева и планова у погледу развоја инфраструктуре, податке о школама, вртићима и здравственим амбулантима, примере добре праксе за поправљање демографске слике ЈЛС и проблеме са којима се ЈЛС суочава у поправљању демографске слике.³²⁷

По питању сарадње са другим државним органима, Министарство је истакло да је у процесу припреме Уредбе о ближим условима и начину остваривања права на новчана средства за изградњу, учешће у куповини, односно куповину породично-стамбене зграде или стана по основу рођења детета³²⁸ остварило сарадњу са министарствима у области: привреде, грађевинарства, финансија, бриге о селу, рада, као и са Републичким геодетским заводом чији су представници били чланови радне групе за израду Уредбе.³²⁹

У плану рада Министарства за 2022. годину је успостављање сарадње и са другим органима државне управе са циљем унапређења мера популационе, миграционе и демографске политике.³³⁰

Средњорочни план је платформа која омогућава да се у складу са институционалним одговорностима планирају, спроводе и прате мере и активности које произлазе из докумената јавних политика. Министарство за бригу о породици и

³²² Допис Министарства за бригу о породици и демографију, број: 400-00-00001/2022-01, од 01. марта 2022. године (одговор на упитник у фази планирања ревизије) стр. 5

³²³ Исто.

³²⁴ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству за бригу о породици и демографију, Београд, март 2021

³²⁵ Листа кандидата који су испунили мерила за избор према Јавном конкурс за попуњавање радног места: за послове праћења и анализе унутрашњих миграција у Сектору за демографију, унутрашње миграције и сарадњу са локалном самоуправом од 29.12.2021. године.

³²⁶ Допис Министарства за бригу о породици и демографију, број: 400-00-00001/2022-01, од 01. марта 2022. године (одговор на упитник у фази планирања ревизије) стр. 3

³²⁷ Исто, Упитници ЈЛС које је израдило Министарство за бригу о породици и демографију

³²⁸ Уредба о ближим условима и начину остваривања права на новчана средства за изградњу, учешће у куповини, односно куповину породично-стамбене зграде или стана по основу рођења детета („Службени гласник РС, бр. 25 од 19. фебруара 2022.)

³²⁹ Допис Министарства за бригу о породици и демографију, број: 400-00-00001/2022-01, од 01. марта 2022. године (одговор на упитник у фази планирања ревизије) стр. 4

³³⁰ Исто, стр. 5



демографију, иако је скоро формирано, израдило је средњорочни план за период од 2021. до 2023. године.³³¹ Посебан циљ 1.6, дефинисан планом, је: Унапређење демографске слике у контексту уравнотежења старосне структуре, одржавања просторне равнотеже становништва и ревитализација руралних подручја, где је као индикатор одређен годишњи пад броја становника у Републици Србији на 1000 становника у подручјима која нису градска. Према Извештају РЗС-а у 2020. години, овај показатељ износио је 11,7%, према средњорочном плану Министарства циљ је да до 2024. године исти буде 10,4%. Осим тога, циљ је да се смањи број области са негативним миграционим салдом са 76% на 73% области до 2024. године. У оквиру циља 1.6. је и потциљ – Подршка смањењу негативне миграције младих.

У току спровођења ревизије, министарство је на основу анализе података прикупљених од ЈЛС (налаз 5.2), израдило „Извештај о активностима министарства за бригу о породици и демографију у циљу унапређења демографске слике кроз подршку породици“³³², који је доставио Влади и јавности на увид током септембра 2022. године. Извештај садржи и анализе у вези са утицајем регионалног развоја на демографска кретања и достављен је Влади ради информисања и планирања даљих активности министарства³³³.

5.3. Полазна основа у планирању развоја и доношењу развојних докумената ЈЛС су демографске анализе

Посебан значај у прегледу и анализи постојећег стања приликом израде Плана развоја јединице локалне самоуправе имају како подаци о географском положају и природним ресурсима, тако и о демографском стању, што је значајно за локални али и регионални развој. Град Ваљево и општине Бечеј и Житорађа не располажу актуелним подацима о демографском стању, јер нису вршиле анализе актуелног демографског стања на својој територији. Последица тога је недостатак основа за стратешко планирање развоја ни доношење развојних докумената.

У прегледу и анализи постојећег стања ЈЛС, као полазној тачки у изради Плана развоја, која показује где се локална самоуправа тренутно налази када су у питању њен развој и развојни потенцијали³³⁴, мапирају се подаци у вези са свим значајним аспектима живота и развоја конкретне локалне заједнице како би се формирао преглед информација о локалној одрживости, а која ће послужити као основ за дефинисање приоритетних циљева и мера и за касније праћење и оцену спровођења Плана развоја.

Посебну важност зато у прегледу и анализи постојећег стања имају како подаци о географском положају и природним ресурсима, тако и о демографском стању у ЈЛС.

Ова питања треба да се прожимају у прегледу и анализи постојећег стања у свим областима планирања који су од значаја за локални развој ЈЛС.³³⁵

У Стратегији одрживог развоја 2010–2020, **Град Ваљево** вршио је анализу демографског стања града. Наиме, у делу 2.2. Стратегије, Индикатори друштвеног развоја, приказани су индикатори према следећим областима: становништво, услови

³³¹ Средњорочни план Министарства за бригу о породици и демографију за период од 2021. до 2023. године

³³² Извештај о активностима министарства за бригу о породици и демографију у циљу унапређења демографске слике кроз подршку породици, Београд, август 2022. године [Izvestaj_-2021-2022.docx \(live.com\)](#), Београд, август 2022. године, приступ: 14.9.2022. године

³³³ Допис Министарства за бригу о породици и демографију, број: 400-00-00001/2022-01, од 01. марта 2022. године (одговор на упитник у фази планирања ревизије) стр. 4

³³⁴ СКГО, Републички секретаријат за јавне политике (2020), Смернице за израду Плана развоја јединица локалне самоуправе, Немачка сарадња у Србији (GIZ), Београд, 36–37. стр. 31.

³³⁵ Исто. Стр. 36-37.



живота и благостања, квалитет живота и др.³³⁶ Осим тога, израђена је и SWOT анализа, у којој је у оквиру слабости наведен недостатак развојних планова и њихове адекватне примене. С обзиром да је период за спровођење Стратегије истекао, а да није израђен извештај о реализацији циљева Стратегије, потребно је урадити анализе актуелног демографског стања.

Општина Бечеј није спровела демографску анализу за потребе израде Стратегије одрживог развоја општине Бечеј 2013–2020³³⁷, а у SWOT анализи је у оквиру слабости, између осталог, навела непостојање обједињене базе података са географским, демографским и економским показатељима о Општини.³³⁸

Период за спровођење Стратегије је истекао, извештај о реализацији циљева Стратегије није израђен. За потребе израде Плана развоја, потребно је сходно наведеном, урадити анализе актуелног демографског стања.

Општина Житорађа је навела да ће се одговарајућа истраживања обавити и за потребе израде Плана развоја за период од 2023. до 2030. године³³⁹, а чијој изради је приступила 1. јуна 2022. године³⁴⁰.

V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, субјект ревизије Министарство за бригу о породици и демографију је предузело мере које чине основ за анализу демографских процеса.

У циљу сагледавања и разумевања демографске ситуације у Србији, као и идентификовања конкретних проблема са којима се општине и градови у Србији суочавају, представници Министарства за бригу о породици и демографију су током 2021. и 2022. године посетили 129 јединица локалне самоуправе, разговарали са представницима локалних власти општина и градова и утврдили стратешки циљ развоја као и актуелну ситуацију у локалним срединама, а у циљу побољшања услова живота, заустављања општег тренда смањења природног прираштаја и постепеног смањења степена миграција младих³⁴¹.

Министарство је на основу анализе података прикупљених од ЈЛС (налаз 5.2), у фази спровођења ревизије израдило „Извештај о активностима министарства за бригу о породици и демографију у циљу унапређења демографске слике кроз подршку породици“³⁴², који је доставио Влади и јавности на увид током септембра 2022. године.

Извештај, између осталог, садржи и предлог активности за решавање проблема у ЈЛС, као и носиоца тих активности. Министарство, такође истиче, да је приликом креирања свих будућих мера посебно важно обратити пажњу на принцип једнаких могућности уз посебан осврт на 19 општина које су означене као девастиране, јер управо њима, уз изузетак Прешева и Тутина, највише прети даље демографско урушавање.³⁴³

³³⁶ Стратегија одрживог развоја Града Ваљева 2010–2020, стр. 38–46

³³⁷ Стратегија одрживог развоја Општине Бечеј 2013–2020

³³⁸ Исто. Стр.53

³³⁹ Допис Општине Житорађа по захтеву број 400-431/2022-04/58, Одговори и информације, од 27.5.2022. године

³⁴⁰ Одлука о приступању изради Плана развоја Општине Житорађа за период од 2023. до 2030. године, од 1. јуна 2022. године

³⁴¹ Исто.

³⁴² Извештај о активностима министарства за бригу о породици и демографију у циљу унапређења демографске слике кроз подршку породици, Београд, август 2022. године [Izvestaj -2021-2022.docx \(live.com\)](#), Београд, август 2022. године, приступ: 14.9.2022. године

³⁴³ Исто. стр.11



Истичемо, да је утврђено стање у области демографије, полазна основа за израду будућих анализа демографских процеса и ефективног доношења одлука у области регионалног развоја.

VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у



прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1. Методологија у поступку рада

У фази планирања и спровођења ревизије, спроведени су следећи поступци:

• **Анализа садржаја:** законских и подзаконских аката; стручних радова и литература у области регионалног развоја; секторских стратегија; публикација РЗС и других државних органа у вези са регионалним развојем и демографским кретањима; анализа извештаја о спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања Државне ревизорске институције у Министарству привреде, Фонду за развој Републике Србије.

• **Упитници** са питањима о активностима, делокругу рада и координацији, који су послати на адресе 37 заинтересованих страна и потенцијалних субјеката ревизије:

- 17 Акредитованих регионалних развојних агенција (АРРА);
- шест министарстава (Министарство привреде; Министарство за европске интеграције; Министарство за бригу о породици и демографију; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарки без портфеља задуженој за демографију и популациону политику);
- Републички секретаријат за јавне политике;
- Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу;
- Фонд за развој Републике Србије; Развојна агенција Србије; Развојна агенција Војводине; Агенција за привредне регистре.

• **Интервјуи:** Фонд за развој Републике Србије; АРРА Југ Ниш; Академска заједница Универзитета у Нишу - професор Економског факултета – организатор научног скупа „Регионални развој и демографски токови“; телефонски интервјуи са регионалним развојним агенцијама и представницима заинтересованих страна.

• **Квалитативна и квантитативна анализа** прикупљених података и информација путем упитника и интервјуа, као и података из: Регистра мера и подстицаја регионалног развоја у Агенцији за привредне регистре за период од 2011. до 2021. године; РЗС и Аналитичког сервиса Републичког секретаријата за јавне политике;

• **Компаративна анализа** – поређење података субјеката ревизије и извора информација, који су пример добре праксе.

Наведене методе које смо користили за прикупљање неопходних информација и података из различитих извора, применили смо и у фази спровођења ревизије, како бисмо одговорили на ревизијска питања.

У наставку су наведене неопходне информације и подаци, као и њихови извори по ревизијским питањима.

1. Ревизијско питање: Информације о – израђеним и усвојеним развојним документима, нацртима докумената; донетим актима развојног и просторног планирања; Плановима развоја у јединицама локалне самоуправе; подршци РРА у изради развојних стратешких докумената у ЈЛС. Извор: министарство привреде, АРРА, ЈЛС, Покрајински секретаријат за регионални развој.
2. Ревизијско питање: Информације о надлежности, делокругу рада субјеката регионалног развоја, Извор – законска и подзаконска регулатива; Министарство привреде, Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу; Акредитоване регионалне развојне агенције; ЈЛС; Подаци о улози, активностима и мерама. Извор – одговори субјеката регионалног развоја и заинтересованих страна на упитнике; анализа документације и података са интервјуа;



3. Ревизијско питање: Информације о планирању и програмирању мера и подстицаја регионалног развоја на различитим нивоима, Извор – Буџети РС, АП и ЈЛС; законска регулатива, критеријуми за давање подстицаја регионалног развоја
4. Ревизијско питања: Подаци из базе података о реализаторима, даваоцима, корисницима и намени мера и подстицаја регионалног развоја, извор – АПР – Регистар мера и подстицаја регионалног развоја; Подаци из базе реализације програма за подстицање регионалног развоја путем кредита, Извор – Фонд за развој РС; Подаци о спроведеним мерама и подстицајима, извор – Акредитоване регионалне развојне агенције; Покрајински секретаријат за регионални развој; ресорна министарства; Развојна агенција Србије; Развојна агенција Војводине; подаци о мерама и подстицајима у ЈЛС, Извор – АПР, АРРА;

Информације и подаци о реализацији мера и подстицаја и начину вредновања, Извор – Регистар мера и подстицаја; Министарство привреде; Подаци о начину праћења реализације мера код субјеката регионалног развоја/бази пројеката, Извор – анализе Министарства привреде о спроведеним пројектима; Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу; одговори на упитнике извора информација и потенцијалних субјеката ревизије; Подаци о локалном економском развоју и подршци улагањима; о управљању пројектима у ЈЛС, Извор – документација ЈЛС субјеката ревизије; одговори на упитник 17 АРРА.

5. Ревизијско питање: Информације и подаци о регионалном развоју и демографским анализама, Извор – Министарство привреде; Извештаји о регионалном развоју у периоду 2012 - 2014; Подаци о демографској слици у ЈЛС које је прикупило надлежно министарство за демографију – Министарство за бригу о породици и демографију;
Демографске анализе, Извор – Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу; Подаци о начину праћења и извештавања субјеката регионалног развоја, Извор – одговори на упитнике извора информација и потенцијалних субјеката ревизије; Информација о праћењу демографских индикатора, Извор – РЗС, Аналитички сервис РСЈП, Министарство привреде; АПР.

За детаљно испитивање, применили смо прикупљање информација методом узорковања која није засновна на теорији вероватноће, тј. намерног узорковања, (бирање случајева за прикупљање података из конкретних, оправданих разлога), изабрали смо субјекте ревизије који садрже довољно информација да се дође до одговора на питања у ревизији. Пре свега министарство надлежно за регионални развој, као креатор политике равномерног регионалног развоја, затим субјекти ревизије са субнационалног, регионалног и локалног нивоа. Када су у питању ЈЛС, изабрана је по једна из региона Војводине, Шумадије и Западне Србије и Јужне и Југоисточне Србије, која има специфичне карактеристике групе у којој се налази. Представник девастиране четири групе општина; град који је седиште колубарског округа који није оснивач РРА; општина из региона Војводине која је према резултатима праћења неактивна када је у питању иницијатива за ЛЕР и има недостатке у стратешком планирању.



Прилог 2. Табеларни прикази из Регистра мера и подстицаја

Табела 1 : Преглед реализатора подстицаја регионалног развоја у периоду од 2011. до 2021. године

Реализатори подстицаја регионалног развоја	Износ
Министарство за европске интеграције	1.278.399.512
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	519.470.352
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	328.253.372
Фонд за развој Републике Србије	192.753.888
Министарство финансија	145.320.487
Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ)	127.444.662
Министарство привреде	76.355.792
Национална служба за запошљавање (НСЗ)	60.264.055
Министарство рударства и енергетике	60.249.116
Министарство културе и информисања	55.999.944
Управа за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине	45.384.242
Министарство заштите животне средине	40.630.071
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	31.006.921
Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	30.530.589
Развојна агенција Србије (РАС)	30.213.622
Министарство здравља	19.389.941
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	7.053.259
Развојни фонд Аутономне покрајине Војводине	5.960.507
Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине	4.316.481
Покрајински секретаријат за привреду и туризам	2.688.217
Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај	2.685.665
Покрајински секретаријат за високо образовање и научно-истраживачку делатност	2.092.375
Покрајински секретаријат за спорт и омладину	1.821.588
Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу	1.815.809
Секретаријат за привреду Града Београда	1.416.466
Укупно:	3.071.516.932

Извор: Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Агенција за привредне регистре

Табела 2 : Преглед подстицаја регионалног развоја према врсти корисника у периоду од 2018. до 2021. године

Врста корисника	- у хиљадама динара -				
	2018	2019	2020	2021	Укупно
Велико привредно друштво	46.214.981	36.474.758	56.968.071	36.218.005	175.875.815
Микро, мала и средња привредна друштва	48.896.209	33.603.973	49.517.762	39.306.333	171.324.278
Институције из области образовања и науке	38.302.892	42.196.765	45.055.601	45.519.637	171.074.895
Орган државне управе	129.338.960	5.417.193	1.453.030	1.318.864	137.528.046
Пољопривредна газдинства	9.491.929	11.769.123	14.874.261	10.005.211	46.140.524
Јединица локалне самоуправе	8.693.500	6.834.033	5.979.158	14.402.957	35.909.648



Остали корисници	16.217.326	4.139.814	4.205.685	6.654.102	31.216.928
Предузетник	4.286.971	6.425.882	7.778.569	5.802.349	24.293.772
Институције из области здравства	3.042.594	3.205.537	1.908.731	3.870.219	12.027.081
Друге институције	2.647.395	2.822.821	1.479.301	1.273.886	8.223.404
Други појединачни корисници	4.505.357	224.398	1.877.482	447.336	7.054.573
Удружење	1.363.544	803.873	841.776	1.407.835	4.417.029
Институције из области културе	437.454	416.436	597.629	1.228.033	2.679.552
Друго правно лице	89.155	99.920	95.325	96.889	381.289
Фондови на регионалном и локалном нивоу	148.034			87.448	235.482
Регионална развојна агенција	8.825	20.166	9.658	7.386	46.035
Кластер	14.131	4.951			19.082
Пословни инкубатор	5.433				5.433
Физичко лице	5.174				5.174
Укупно:	313.709.866	154.459.644	192.642.038	167.646.491	828.458.040

Извор: Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Агенција за привредне регистре

Табела 3 : Преглед подстицаја регионалног развоја према називу даваоца у периоду од 2018. до 2021. године

- у хиљадама динара -

Назив даваоца	2018	2019	2020	2021	Укупно
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	42.898.214	46.564.053	50.206.027	56.047.353	195.715.647
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	29.150.114	33.753.002	60.779.833	29.298.127	152.981.076
Стране државе	94.827.583				94.827.583
Министарство привреде	11.953.560	10.992.728	29.135.646	21.152.969	73.234.903
Организације Европске уније	51.977.049				51.977.049
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (1)	7.574.050	9.361.508	11.704.233	8.566.757	37.206.548
Агенција за осигурање и финансирање извоза (АОФИ)	11.099.767	10.703.697	7.141.048	6.669.840	35.614.351
Министарство рударства и енергетике	6.173.884	6.032.589	6.083.684	10.382.545	28.672.702
Фонд за развој Републике Србије	5.893.111	7.484.081	4.635.241	5.298.601	23.311.035
Министарство културе и информисања	6.700.999	6.215.938	3.966.387	4.218.331	21.101.655
Национална служба за запошљавање (НСЗ)	5.305.217	4.618.892	4.327.062	5.754.070	20.005.241
Управа за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине	6.168.205	5.759.041	4.162.837	3.275.551	19.365.634
Светска банка	18.160.388				18.160.388
Министарство заштите животне средине	2.679.392	4.087.665	4.078.020	6.915.541	17.760.617
Министарство здравља	2.161.475	2.639.555	1.385.975	3.541.371	9.728.377
Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	2.192.428	1.139.789	1.025.648	1.553.489	5.911.355



Организације Уједињених нација	3.808.075				3.808.075
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	1.027.981	992.884	662.730	938.659	3.622.255
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	697.716	696.153	902.042	1.025.673	3.321.584
Развојни фонд Аутономне покрајине Војводине	928.112	812.069	770.658	623.867	3.134.707
Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине	312.604	403.747	426.801	556.079	1.699.232
Покрајински секретаријат за привреду и туризам	452.121	397.292	212.755	540.096	1.602.264
Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу	561.015	361.258	8.545	325.160	1.255.977
Покрајински секретаријат за спорт и омладину	288.848	303.665	209.594	303.773	1.105.880
Развојна агенција Србије (РАС)	273.752	175.394	273.938	209.787	932.871
Секретаријат за привреду Града Београда	198.824	249.705	246.947	201.468	896.943
Покрајински секретаријат за високо образовање и научно-истраживачку делатност		556.439	140.000	143.000	839.439
Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај	236.383	158.497	156.389	104.383	655.652
Остали државни органи и институције	9.000				9.000
Укупно:	313.709.866	154.459.644	192.642.038	167.646.491	828.458.040

Извор: Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Агенција за привредне регистре



Прилог 3. Унутрашње миграције

Табела 4: Лица која су променила пребивалиште у Републици Србији, према регионима, 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Просечно годишње 2016–2020
Београдски регион						
Досељени	50971	49494	50982	52964	43428	49568
Одсељени	44467	43057	44004	45240	38562	43066
Миграциони салдо	6504	6437	6978	7724	4866	6502
Регион Војводине						
Досељени	27960	27362	27772	28729	26270	27619
Одсељени	28118	26692	27464	28210	25333	27163
Миграциони салдо	-158	670	308	519	937	455
Регион Шумадије и Западне Србије						
Досељени	27446	24964	25056	26536	23705	25541
Одсељени	30922	29051	29106	31133	26971	29437
Миграциони салдо	-3476	-4087	-4050	-4597	-3266	-3895
Регион Јужне и Источне Србије						
Досељени	19305	18535	18383	19192	16344	18352
Одсељени	22175	21555	21619	22838	18881	21414
Миграциони салдо	-2870	-3020	-3236	-3646	-2537	-3062
Регион Косово и Метохија						
Укупно

Извор: Саопштење РЗС број 189 – год. LXXI, 09.07.2021. Статистика становништва, Унутрашње миграције, 2020, 3.стр.



Прилог 4. Међународна развојна помоћ ЕУ

Република Србија почела је да прима развојну међународну помоћ у значајнијем обиму од 2001. године, како би што ефикасније напредовала у разним областима важним за бољи живот грађана наше земље. Од тада до данас Европска унија је као наш највећи донатор, из различитих фондова, обезбедила више од три милијарде евра бесповратних средстава за модернизацију српског друштва. Подршка је намењена правним, институционалним, административним, привредним и друштвеним реформама на путу ка чланству у ЕУ у многим областима – од правосуђа, јавне управе, јавних финансија до образовања, здравствене заштите, запошљавања, саобраћаја, пољопривреде и заштите животне средине.³⁴⁴

Ова помоћ доприноси и развоју локалних економија, смањењу разлика у развијености између региона, омогућава већу запосленост, боље образовање и ефикасније решавање кључних изазова у друштву и држави. Од 2007. године, по узору на структурне фондове ЕУ, реформисан је и начин дистрибуције развојне помоћи Уније, тако што је више програма и финансијских инструмената замењено једним – Инструментом за претприступну помоћ/ИПА (Instrument for Pre-Accession Assistance). Реч је о финансијском инструменту подршке Европске уније државама у процесу придруживања и приступања ЕУ. Наша земља корисник је ИПА од 2007. године на основу Оквирног споразума о пружању подршке, који је Народна скупштина РС ратификовала исте године.

Од готово 11,5 милијарди евра, колико је износио буџет ИПА за период 2007–2013, Србији је као потенцијалном кандидату за пријем у ЕУ стављено на располагање око 1,4 милијарде евра, кроз прве две од укупно пет ИПА компоненти: помоћ транзицији и изградња институција; прекогранична сарадња; регионални развој; развој људских ресурса и рурални развој.

Помоћ је била намењена пројектима који су процесом програмирања одређени као приоритетни и усаглашени између Владе Републике Србије и Европске комисије финансијским споразумима. За наредни програмски период од 2014. до 2020. године, финансијска помоћ ЕУ за земље Западног Балкана и Турске опредељена је кроз ИПА 2, у вредности од 11,7 милијарди евра, од којих је око 1,5 милијарди евра било за нашу земљу.

*ИПА 2 – Подршка секторима*³⁴⁵

Република Србија највећи је прималац финансијских средстава из ИПА 2 на Западном Балкану. Европска унија је кроз Инструмент претприступне помоћи ИПА 2 2014–2020, као нову генерацију претприступних програма, након КАРДС-а за период 2000–2006. и ИПА програма за период 2007–2013, наставила са подршком земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима у припремама за чланство у ЕУ. Сврха ИПА 2 била је да помогне земљама корисницама у усаглашавању са законима и политикама ЕУ, водећи рачуна о њиховим специфичним потребама приликом спровођења економских и политичких реформи у процесу европских интеграција. Од 2014. године завршено је седам годишњих циклуса програмирања и из буџета ЕУ за Србију издвојено је укупно

³⁴⁴ ЕУ за Србију подршка развоју, Република Србија, Министарство за европске интеграције (ИПА 2 2014–2020) страна 11 и 12

³⁴⁵ ЕУ за Србију подршка развоју, Република Србија, Министарство за европске интеграције (ИПА 2 2014–2020) страна 13



1,45 милијарди евра, укључујући 175 милиона евра за финансирање мера руралног развоја (ИПАРД).

ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Северна Македонија³⁴⁶

Први програм прекограничне сарадње између Републике Србије и Републике Северне Македоније имплементира се у оквиру ИПА 2, који подржава прекограничну сарадњу с циљем промовисања добросуседских односа, подстицања европских интеграција и промовисања друштвеног и економског развоја.

Програм прекограничне сарадње између две земље осмишљен је након детаљне анализе програмске области и затеченог стања и SWOT анализе (предности, слабости, могућности и претње). Програмска област се налази у централном и јужном делу Балканског полуострва, са једне стране обухвата јужни део централне Србије са окрузима Јабланица и Пчиња и, са друге стране, североисточни део Републике Северне Македоније и део региона Скопље. Прихватљива област покрива 10 197 км² са око 732 хиљаде становника који живе у 30 општина.

Општи циљ програма јесте јачање добросуседских односа, успостављање партнерстава и допринос развоју програмског подручја повезујући људе и ресурсе на одржив начин.

У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија – Северна Македонија за период 2016–2020 одређено је 4.055.883,00 евра, од чега је 3.500.000,00 евра обезбеђено кроз ИПА фондове Европске уније, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма.

Прекогранична сарадња Србија са другим државама

У периоду 2014–2020 Европска унија је за спровођење програма прекограничне и транснационалне сарадње у Србији одредила 260 милиона евра.³⁴⁷

Програми прекограничне сарадње и транснационалне сарадње се једним именом називају Програми територијалне сарадње или INTEREG програми. Настали су на иницијативу Европске комисије и представљају финансијску подршку ЕУ сарадњи прекограничних територија суседних држава (прекогранична сарадња) или сарадња делова или целих држава (транснационална сарадња) на решавању питања од заједничког интереса. Од 2004. године у ЕУ програме територијалне сарадње (ИНТЕРРЕГ), укључиле су се и државе које нису чланице ЕУ, чиме је Србија добила могућност да развија прекограничну и транснационалну сарадњу.

До 2016. године је кроз програме прекограничне сарадње у Србији поднето више од 5.500 предлога пројеката, финансирано више од 1000 пројеката које је спроводило 700 организација из Србије, а уговорено више од 220 милиона евра.

Кроз реализоване пројекте опремане су болнице, школе, вртићи, деца из пограничних делова Србије и суседних земаља такмичила су се у спорту, реновиране су цркве, сарађивале су службе за заједничко реаговање у ванредним ситуацијама и у борби против трговине наркотицима, грађени су гранични прелази, фабрике за пречишћавање отпадних вода, бицикличке стазе, организовани су концерти, бицикличке трке, регате, угрожене групе су добиле нови подстицај и веру у боље сутра. Тиме се остварује циљ прекограничне и транснационалне сарадње – стварање услова за квалитетнији живот грађана широм Европе.³⁴⁸

³⁴⁶ [ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Северна Македонија – прекогранична сарадња \(rs-mk.org\)](http://ipa.org) датум приступа 5.8.2022. године

³⁴⁷ [MEI - Prekogranična i transnacionalna saradnja](http://mei.gov.rs) датум приступа 2.7.2022. године

³⁴⁸ Исто.



У марту 2016. године, 15 акредитованих регионалних развојних агенција (АРРА) је основало Српску асоцијацију регионалних развојних агенција (САРРА) као непрофитно удружење, ради остваривања циљева у области регионалног развоја на територији Републике Србије. АРРА су укључене у имплементацију националних програма за регионални развој са Развојном агенцијом Србије, док су представници САРРА именовани од стране Министарства за европске интеграције у преговарачкој групи за Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, које је од суштинског значаја за стварање основа за ефикасан модел уравнотеженог територијалног развоја у Републици Србији³⁴⁹. АРРА су укључене у процесе планирања и програмирања Инструмента за претприступну помоћ, као и у коришћењу средстава овог инструмента, нарочито кроз програме прекограничне и транснационалне сарадње. На тај начин Министарство за европске интеграције доприноси јачању њихових капацитета кроз низ обука за будуће улоге партнера, односно, активних учесника у различитим процесима спровођења кохезионе политике и корисника пројеката који ће бити финансирани из фондова кохезионе политике.³⁵⁰ Споразум о сарадњи између Покрајинске владе АПВ и Министарства за европске интеграције је закључен октобра 2018. године и на основу принципа и позиције наше земље у Преговарачком поглављу 22 за регионални развој и координацију структурних инструмената. Сарадња се огледа у програмима прекограничне сарадње које Покрајински секретаријат реализује као партнер кроз бројне прекограничне пројекте са регионалним ентитетима из суседних држава (Мађарска, Хрватска, БиХ, Румунија) у различитим областима (туризам, заштита животне средине, развој малих и средњих предузећа и друго).³⁵¹

³⁴⁹ Српска асоцијација регионалних развојних агенција [О нама \(sarra.rs\)](http://sarra.rs), приступ 11.02.2022.

³⁵⁰ Тачка 8) Дописа Министарства за европске интеграције, Број: 401-00-52/2022-04 од 22.3.2022. године

³⁵¹ Тачка 21 Дописа Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Број: 57/2022 од 22.3.2022. године