
АНАЛИЗА РАДА РЕГУЛАТОРНИХ ТЕЛА У ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ: СЛУЧАЈ НАЦИОНАЛНЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

УДК 351.9:332.1(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.812018.3>

Оригинални научни рад

Рајко Петровић

Институт за европске студије, Београд

Сажетак

Република Србија спада у ред европских држава са највећом диспропорцијом регионалног развоја својих делова. Стога је важно да држава инсистира на јачању постојећих и оснивању нових регулаторних тела која би се бавила, у оквиру својих надлежности, проблемом равномерног регионалног развоја. Једна од најважнијих институција у том домену у Републици Србији јесте Национална агенција за регионални развој (НАРР). Сходно томе, рад ће се, најпре, усмерити на анализу појма регулаторних тела (посебно агенција), као и на анализу саме природе регулације, а затим ће у фокусу бити анализа поменуте Националне агенције за регионални развој – њене правне природе, регулаторних (и других) функција које обавља, као и разматрање њеног досадашњег рада и могућности за његово унапређење.

Кључне речи: регулаторна тела, агенције, Национална агенција за регионални развој, равномерни регионални развој

1. УВОД

Република Србија спаде у ред унитарних и централизованих држава. Уколико се узме у обзир да у нашем друштву постоје

рецидиви ауторитарне, недемократске политичке културе¹ јасно је да у једном таквом амбијенту институције наше државе производе мноштво негативних ефеката. У политичком смислу, реч је о великој диспропорцији моћи политичког одлучивања између централних и локалних нивоа власти. На економском плану, локални ниво власти често немају довољно самосталних финансијских средстава за реализацију својих пројеката.² Такође, хронично је присутна и непропорционалност развијености између различитих крајева наше државе. Сходно томе, равномерни регионални развој се намеће као важан путоказ за привредни, економски, социјални, али и политички опоравак недовољно развијених делова Републике Србије. Исто тако, равномерни регионални развој представља један од темељних принципа на којима почива савремена Европска унија, те део пакета обавеза које стоје пред државама кандидатима за чланство у њој, где спада и Србија.³ Регионални развој представља јавну политику која се мора спроводити уз пуну сарадњу државних власти на свим нивоима, регулаторних и контролних тела, као и цивилног сектора. Активности у области регионалног развоја морају подлегати контроли и регулацији од стране тела која су за то законом овлашћена. Наравно, уз будну пажњу јавности као незамењивог контролног и корективног фактора у свим јавним политикама. Регионалне политике, као облик јавних политика, морају бити засноване на принципима релевантним за јавне политике и бити креиране и реализоване кроз тзв. циклус јавних политика.⁴ Мишљења сам да је посебно важно обратити пажњу на неколико агенција које се баве пословима из области регионалног развоја. Ту се посебно истиче Национална агенција за регионални развој (НАРР) која, између осталог, има важну регулаторну улогу у овој области.

Укратко, овај рад ће се најпре фокусирати на појам равномерног регионалног развоја и принципе на којима он почива, затим, биће речи о регулацији и њеном значају у савременим јавним политикама, да би се пажња рада усмерила ка анализи регулаторних тела, са посебним освртом на Националну агенцију за регионални развој и њену регулаторну (али и друге) функцију у области регионалног развоја.

1 Miloš Bešić, "Građanska politička kultura: Srbija u Evropi", *Sociološki pregled*, 2016, str. 299-326.

2 Бранко Љубоја, *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2013, стр. 53-55.

3 Pogledati u: Ognjen Mirić, *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009

4 Snežana Đorđević, *Analiza javnih politika*, Fakultet političkih nauka: Čigoja štampa, Beograd, 2009, стр. 16-23.

2. РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

У нормативном смислу, домаћи правни систем дефинише и препознаје концепт регионалног развоја као веома важан. Устав Републике Србије недвосмислено каже да „Република Србија стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом“.⁵ Дакле, Устав Републике Србије оставља простор законодавцу да кроз форму закона ближе дефинише регионални развој и уреди његове основне елементе. Закон о регионалном развоју одређује појам регионалног развоја на следећи начин: „Регионални развој је дугорочни и свеобухватни процес унапређења одрживог економског и друштвеног развоја региона и јединица локалне самоуправе, уз уважавање њихових специфичности“.⁶ Законом су утврђени субјекти регионалног развоја. „Субјекти регионалног развоја су:

- 1) Влада;
- 2) Министарство и министарства надлежна за послове финансија и просторног планирања, у складу са законом;
- 3) Аутономна покрајина Војводина;
- 4) Главни град;
- 5) Агенција за привредне регистре;
- 6) Републичка агенција за просторно планирање, у складу са законом;
- 7) Фонд за развој Републике Србије;
- 8) јединице локалне самоуправе, у складу са законом;
- 9) Национални савет за регионални развој;
- 10) Национална агенција за регионални развој;
- 11) регионални развојни савети;
- 12) регионалне развојне агенције”.⁷

Оно што је важно за ову анализу јесте да слово закона препознаје Националну агенцију за регионални развој као један од субјеката политике регионалног развоја, али и неке друге агенције, попут Регионалне развојне агенције и Агенције за привредне регистре. Подстицање регионалног развоја има за циљ неколико исхода: одрживи друштвени и економски развој целокупне државе и друштва, смањивање диспропорција у развоју између региона, смањивање унутаррегионалних разлика, посвећивање веће пажње неразвијеним, недовољно развијеним и девастираним срединама, сузбијање негативних демографских

5 Устав Републике Србије, *Службени гласник*, Београд, 2006, члан 94.

6 Закон о регионалном развоју, *Службени гласник*, Београд, 2015, члан 4.

7 Закон о регионалном развоју, *Службени гласник*, Београд, 2015, члан 19.

трендова, развијање иновативне и савремене економије базиране на принципима конкурентности, активније подстицање интеррегионалне сарадње, као и сврсисходније и ефикасније коришћење домаћих добара и ресурса региона.⁸

Влада Републике Србије је, у сврху подстицања регионалног развоја, утврдила укупно пет статистичких региона. Ту спадају: Београдски регион, Регион Косово и Метохија, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије и Регион Јужне и Источне Србије.⁹

Мада у формалном смислу регионални развој заузима важно место у развоју наше земље, у практичном погледу није учињено много тога да се смање регионалне неједнакости. Иако је институционални оквир за подстицање регионалног развоја добар (усвојен Закон, израђена статистичка регионализација), Србија спаде у европске земље са најизраженијим економским, привредним и демографским разликама. Привредна (и свака друга) активност је преваходно сконцентрисана у Београдском и Војвођанском региону. Стога је важно анализирати привредне потенцијале осталих региона, уколико желимо да се регионалне диспропорције у нашој земљи уклоне.¹⁰ „Кључни разлози регионалне неравнотеже у нашој земљи су: неповољни демографски трендови, висока незапосленост по регионима, девастација индустријског комплекса, неадекватна инфраструктура, итд... Даље, значајни показатељи регионалних неравнотежа огледају се у концентracији привредних активности у Београдском региону, у којем је присутна висока запосленост и највећи број успешних предузећа“.¹¹ Проблем представља чињеница да је, на дужем временском плану, предвиђен тренд неравномерног регионалног развоја, уз продубљивање постојећих регионалних разлика између Београдског региона (најразвијенијег) и Региона Јужна и Источна Србија (најнеразвијенијег).¹² Сходно томе, поред постојећег нормативног оквира и досадашњих конкретних потеза у пракси, у област равномерног регионалног развоја Република Србија мора уложити много више знања, енергије и труда. Између осталог, од велике важности би било унапређење на пољу регулације ове области. Сви актери, а посебно агенције укључене у процес

8 Закон о регионалном развоју, *Службени гласник*, Београд, 2015, члан 2.

9 Закон о регионалном развоју, *Службени гласник*, Београд, 2015, члан 5.

10 Miroslav Đorđević, Saša Obradović i Nemanja Lojanica, “Komparativna analiza regionalne razvijenosti Šumadijskog i ostalih regiona u Republici Srbiji”, *Zbornik Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu*, Kragujevac, стр. 53.

11 Исто.

12 Исто., стр. 58.

регионалног развоја, морају до крајњих мера користити и своје регулаторне капацитете уколико се желе постићи већи успеси на овом пољу.

Проблеми неуједначеног регионалног развоја су и даље присутни у нашој држави, рефлектујући се кроз демографско пражњење сиромашнијег и технолошки неразвијенијег југа, растом два највећа привредна центра (Ниш и Београд), али и slabим инвестицијама и пројектима у осталим регионима Централне и Западне Србије. Проблема има много и не треба их остављати по стране, већ се одлучно и стручно суочити са истим. Неравномеран регионални развој је хронични проблем наше државе и захтева дугорочне мере, како у контексту даљег приближавања Србије Европској унији, тако и у контексту њеног свеукупног привредног и демографског опоравка. „Како би се ови проблеми решили и тиме обезбедио дугорочно стабилан напредак потребно је преузети низ мера које су међусобно повезане. Најпре, неопходно је смањити кључни економски и социјални проблем, а то је висока незапосленост у свим подручјима наше земље. Даље, повећати привредну активност у мање развијеним пределима, јер је 50% територије земље демографски девастирано. То се може постићи мерама улагања у образовање, а пре свега у складу са привредном структуром (тиме се може спречити „одлив мозга“). Улагања у инфраструктуру могу значајно да побољшају услове живота становништва, али и да привуку инвестиције“.¹³

3. РЕГУЛАЦИЈА

Након објашњења појма и значаја (равномерног) регионалног развоја, треба укратко рећи нешто о регулацији као таквој. Потребно је, зарад бољег разумевања улоге регулаторних тела у регионалном развоју Србије, разумети појам и суштину регулације као такве. Држава се, као политичко – правна творевина, од свог постанка трудила да на различите начине регулише бројне активности које се у оквиру ње одвијају. Наравно, ширењем либерално – демократских вредности преко утицаја западног света долази до све већег и чешћег повлачења државе из одређених сфера (посебно економске и социјалне).

Данас није једноставно дати општеприхваћену, како довољно свеобухватну тако и довољно прецизну, дефиницију регулације. „Не постоји општеприхваћена дефиниција о томе шта

13 Miroslav Đorđević, Saša Obradović i Nemanja Lojanica, „Komparativna analiza regionalne razvijenosti Šumadijskog i ostalih regiona u Republici Srbiji“, нав. дело, стр. 59.

је регулација. Најчешће се регулација означава као разноврстан сет инструмената, помоћу којих владе утврђују услове који се односе на предузећа, грађане или друге групације, односно којима се утиче на њихово понашање. Она поред закона, обухвата и формалне и неформалне одлуке, и друга правила која се доносе на свим нивоима власти, као и правила која доносе невладини или саморегулаторни органи, којима су владе пренеле регулаторна овлашћења. Као таква, регулација представља основно подручје деловања државе¹⁴. Чињеница је да се од краја 70-их година прошлог века па до данас може говорити о повратном процесу, односно о дерегулацији, где држава попушта пред притисцима грађана, али и разних актера из цивилног друштва, те своје послове (и њихову регулацију) препушта другим актерима. „Почетком шездесетих година многе студије све су јасније показивале да регулација не мора служити јавним интересима и да не исправља у потпуности тржишне неуспјехе, већ да регулацију праве и бројни неуспјеси државе у њезином покушају контроле и управљања економским процесима. Држава је наике често занемаривала првотне циљеве увођења регулације и одржавала регулирана подuzeћа на животу без обзира на постигнуту учинковитост или задовољење ширих друштвених интереса. С једне стране због недостатака самог процеса регулације и одржавала регулирана подuzeћа на животу без обзира на постигнуту учинковитост или задовољење ширих друштвених интереса. С једне стране због недостатака самог процеса регулације у пракси, а с друге стране у либералистички одређеном економском и политичком окружењу, економисти су почели тврдити да морају бити регулиране само оне гране гђе је јасно да је конкуренција немогућа. Све остале гране морају бити дерегулиране, тј. мора се укинути административно одређивање цијена, као и све препреке уласка и изласка с тржишта”¹⁵. Ипак, чак и у условима таквог тренда, држава је успела да пронађе формулу за опстанак својих регулаторних функција. „И поред тренда дерегулације, последњих неколико деценија дошло се до нове регулаторне функције државе. „Регулаторна држава“ уводи низ прописа, посебно у областима заштите животне средине, права потрошача, дефинисања својинских права, интеграције у светску привреду или контролу нових технологија. Сама регулаторна реформа означава промене које доводе до побољшања

14 *Користи од анализе ефеката прописа*, Internet, <http://www.rsjp.gov.rs/koristi-od-analize-efekata-propisa>, 03/04/2018.

15 Marina Kesner – Škreb, „Deregulacija tržišta“, *Finansijska praksa*, 1994, стр. 443-445, Internet, <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/drzavna-regulacija/38/deregulacija-trzista/44/>, 04/04/2018.

квалитета регулативе. Регулаторна реформа може значити ревизију појединачних одредби, промену и модернизацију регулативе и институција или побољшање процеса доношења регулативе, док дерегулација означава онај део регулаторне реформе који у потпуности или делимично укида регулативу у одређеним секторима¹⁶.

Регулација је уско везана за одређене прописе. Дакле, прописи су ти који намећу обим и степен регулације у некој области. У оквиру тренда дерегулације, често се користи инструмент под називом анализа ефеката прописа, која често резултира изменама постојећих прописа, или чак увођењем нових. „У идеалним условима, одлуке о томе да ли и на који начин увести или мењати постојећу регулативу засноване су на одговарајућој анализи и квалитетним подацима. Ипак, на ове одлуке не утичу само објективне информације на основу којих се формирају аргументи у прилог или против измене или увођења прописа. Као последица јавља се увођење лоших решења или непотребних прописа. **Основни циљ анализе је смањење непотребне регулативе разматрањем могућих алтернатива** (...) Анализу ефеката прописа могуће је применити и у случају решавања проблема „нагомилавања“ постојеће регулативе“¹⁷.

Европска унија, чији чланица жели да постане и Република Србија, велику пажњу посвећује регулацији, односно регулаторним политикама и регулаторним инструментима. Сходно томе, институције Европске уније, уз сарадњу са њеним највишим званичницима, раде на томе да на што бољи начин планирају и координишу регулацију у различитим политикама. „План бољег регулисања је да транспарентно пројектује и оцијени политику и законе Европске уније, уз доказе и подржава ставове грађана и заинтересованих страна. Он обухвата све области политике и има за циљ циљану регулативу која не иде даље него што је потребно, како би се постигли циљеви и донели користи по минималним трошковима“¹⁸. На основу ових тежњи, Унија је, кроз низ формалних и неформалних докумената, успела да успостави сет критеријума који се односе на добру регулацију. Међу најзначајније регулаторне принципе Европске уније спадају: консултација, евалуација, ефективност, кохерентност, корисност, релевантност и ефикасност. Такође, Европска комисија препоручује неколико

16 Marina Kesner – Škreb, „Deregulacija tržišta“, нав. дело, стр. 443-445.

17 *Кописти од анализе ефеката прописа*, нав. дело.

18 *Better regulation: why and how*, Internet, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en, 04/04/2018.

најквалитетнијих регулаторних инструмената: постојање јасног циклуса планирања политике, заснованост на високом квалитету, заснованост на јасним доказима, партиципација и отвореност заинтересованих учесника, супсидијарност, пропорционалност, обимност, кохерентност, транспарентност, непристрасност, јасно дефинисана употреба ресурса и организација.¹⁹

4. РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

У претходном делу рада размотрене су природа и значај регулације. Поред неспорно присутног процеса дерегулације, регулација и даље опстаје као изузетно важан механизам неопходан за успешно функционисање државе и друштва. Међутим, када говоримо о регулацији, сасвим се оправдано поставља питање ко треба да спроводи регулацију и на који начин. Један од најпознатијих (а и током историје модерног света најраспрострањенијих) модела регулације је државна регулација. „Прва могућност је да држава буде директан регулатор, тј. да правила у појединим секторима поставља директно влада или министарство. Ми ово називамо политичком регулацијом”.²⁰ Државна (односно политичка) регулација је по својој природи ауторитарног карактера. „Код политичке регулације, на другој страни, непридржавање правила доводи до ауторитативних казни (од финансијских, преко забране пословања, до кривичних)”.²¹ Постоји и тзв. саморегулација, која је, објективно говорећи, слабо заступљена у Републици Србији, док на Западу има све веће симпатије. „Други начин је кроз саморегулацију - удруживање субјеката у асоцијације које доносе правила и тако регулишу рад свог чланства. Пример овог меког (софт) механизма су удружења новинара или предузетника”.²² Реч је, дакле, о форми регулације која подразумева државно одсуство из регулаторних послова. Овде, дакле, нема присуства ауторитарне државне санкције. „За разлику од „политичке регулације“, код саморегулације - у случају неслагања са радом матичног удружења актер је слободан да га напусти и поступа по другачијим правилима, или ће бити избачен, али онај ко спроводи санкцију није држава, већ органи удружења”.²³ Трећи облик регулације је за нас посебно

19 “Better Regulation Toolbox“, European Commission, SWD, 2015, стр. 7-8, Internet, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, 04/04/2018.

20 Slobodan Tomić, Aleksandar Jovančić, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?“, *Političke perspektive*, 2012, стр. 26.

21 Исто.

22 Исто.

23 Slobodan Tomić, Aleksandar Jovančić, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji:

значајан. Реч је о регулацији преко тзв. регулаторних агенција. Регулаторне агенције представљају широк појам, те је тешко дати њихову конкретну дефиницију. Њихова нагла експанзија у Западној Европи се десила након широког таласа приватизације са почетка 80-их година XX века.²⁴ За социјалистички свет, овакав актер у регулаторним пословима је био непознат. Ипак, свакако је важно истаћи да се овај облик регулације све више примењује у Републици Србији након демократских промена 2000. године. „Трећи начин спровођења регулације јесте кроз регулаторне агенције. Оне представљају самосталне органе који су функционално одвојени од државе и нису директно одговорне грађанима. Ту је кључна разлика у односу на тзв. политичку регулацију. Са друге стране, регулаторне агенције се разликују у односу на саморегулацију у томе што оне саме доносе ауторитативне акте који имају снагу званичних одлука државе, иза чијег извршења стоји апарат силе”.²⁵

Може се рећи да у Републици Србији данас постоји значајан број агенција као регулаторних тела. Често се, међутим, поставља питање (како од домаће стручне јавности тако и од Европске уније) колико су домаће агенције независне у обављању својих послова. Сведоци смо да су у савременој Србији одлуке бројних „независних” тела врло често политичког карактера. „Нас овде занима да ли су постојеће агенције у Србији независне. Често се у јавности чује да оне немају довољну аутономију. Такође, Европска комисија је у својим извештајима истицала недовољну независност регулаторних тела (Европска комисија, 2008, 2009, 2010). Њихове примедбе истичу негативне примере из праксе”.²⁶ Често се води полемика и око тога да ли су регулаторна тела у Србији суштински аутономна, односно да ли су у стању да самостално доносе одлуке у обављању својих дужности. Исто тако, поставља се питање да ли регулаторна тела у Србији имају довољно материјалних и техничких капацитета за обављање послова, те да ли су ти капацитети довољан (свакако су нужан) услов за њихово несметано функционисање. „Желимо да укажемо на два аспекта независности: формални (де јуре) и фактички (де фацто). Потребно је да се та два аспекта аналитички раздвоје. Формална независност односи се на прописана овлашћења, процедуре и ресурсе којима агенција располаже. она се одређује кроз правне акте, пре свега одговарајући закон и статут агенције. Међутим, у пракси агенција

домаће или екстерне determinante”²⁴, нав. дело, стр. 26.

24 Исто.

25 Исто.

26 Исто. стр. 33.

не мора да користи ова формална овлашћења у потпуности. Постоје случајеви када формална независност не значи и фактичку независност, тј. фактичка је чак нижа од формалне. Ово се дешава услед притисака или других механизма којима власт утиче на рад агенције. У том смислу, фактичка независност је предуслов формалне независности, али не и гарант²⁷. Резултати истраживања о формалној независности регулаторних тела у Републици Србији показали су изненађујуће висок ниво формалне независности, која може да се мери са нивоом формалне независности регулаторних тела у развијеним западноевропским демократијама. Међутим, ниво суштинске независности домаћих регулаторних тела је прилично низак, што је за младу српску демократију прилично обесхрабрујуће.²⁸

Као што је претходно речено, Закон о регионалном развоју предвиђа дванаест субјеката регионалног развоја. За нашу анализу регулаторних тела у области регионалног развоја, посебно је значајно издвојити и детаљније анализирати четири од дванаест субјеката. То су:

- 1. Републичка агенција за просторно планирање*
- 2. Национални савет за регионални развој*
- 3. Регионалне развојне агенције и*
- 4. Национална агенција за регионални развој.*

4.1. Републичка агенција за просторно планирање

За регионални развој Републике Србије веома је важна улога коју има Републичка агенција за просторно планирање. Она је формирана са циљем да обезбеди неопходне услове за адекватно реализовање и унапређење политике уређења и планирања простора. Захваљујући доношењу Закона о планирању и изградњи, некадашњи Завод за просторно планирање и урбанизам је преиначен у Републичку агенцију за просторно планирање.²⁹ „**Законом о планирању и изградњи** (Сл. гласник РС бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС) наставља се континуитет постојања Агенције као самосталне организације која врши јавна овлашћења у складу са законом и прописима донетим на основу овог закона”.³⁰ Републичка

27 Slobodan Tomić, Aleksandar Jovančić, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?”, нав. дело, стр. 33.

28 Исто, стр. 34-35.

29 *О Агенцији*, Internet, <http://www.rapp.gov.rs/content/cid270/o-agenciji>, 07/04/2018.

30 Исто.

агенција за просторно планирање спаде у ред јавних агенција. „Јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса. Посебним законом могу се, сходно сврси јавне агенције, поједина питања положаја јавне агенције уредити друкчије него овим законом”.³¹ Дакле, Републичка агенција за просторно планирање послује у складу са Законом о јавним агенцијама, има статус правног лица, те је њен оснивач Влада Републике Србије, којој она одговара за свој рад.³²

Надлежности Републичке агенције за просторно планирање су:

- да припрема, прати и координира како израду Просторног плана Републике Србије тако и програма за имплементацију Просторног плана Републике Србије
- да припрема, прати и координира креирање регионалног просторног плана и програма његове имплементације
- да припрема, прати и координира креирање просторног плана за подручја од посебне намене
- да припрема одлуку о креирању конкретних планских докумената на предлог надлежног министарства
- да ствара и унапређује међународну сарадњу на пољу просторног планирања
- да пружа стручну помоћ у изради стратешких докумената из ове области
- да израђује јединствени систем индикатора за просторно планирање усклађен са ЕПСОН системом
- да води регистар просторних планова
- да врши програме едукације из области просторног планирања
- да припрема годишњи извештај о степену остварености Просторног плана Републике Србије
- да креира просторни план подручја за посебне намене финансиран из осталих извора, а у складу са законом, те да обавља остале послове у складу са законом.³³

4.2. Национални савет за регионални развој

Важан субјект у процесу унапређења регионалног развоја представља и Национални савет за регионални развој. „Национални савет за регионални развој основала је Влада Републике Србије ради обезбеђивања и унапређивања регионалног

31 Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, Београд, 2005, члан 1.

32 *О Агенцији*, нав. дело.

33 Исто.

развоја. Национални савет за регионални развој је конституисан на првој седници одржаној 15. октобра 2010. године у Зајечару³⁴.

Закон о регионалном развоју предвиђа следеће надлежности Националног савета за регионални развој, од којих многе имају регулаторни карактер:

- праћење стања у области регионалног развоја, те предлагање мера његовог унапређења
- промоција и подстицање циљева регионалног развоја Републике Србије
- давање мишљења о Националном плану и предлогу регионалне стратегије
- давање мишљења о буџетском финансирању развоја региона
- анализа примене мера и политике Владе Републике Србије у области регионалног развоја
- координација рада регионалних савета
- остали послови од значаја за регионални развој³⁵

Сматрам да овде треба посебно истаћи функције под тачкама пет и шест, које су релевантне за нашу анализу.

4.3. Регионалне развојне агенције

Значајну регулаторну улогу у области регионалног развоја Републике Србије имају и регионалне развојне агенције. „Регионална развојна агенција је привредно друштво или удружење основано за обављање послова односно унапређење регионалног развоја, која је акредитована, у складу са овим Законом о регионалном развоју³⁶. Њиховом делатношћу су покривени сви делови територије Републике Србије, а финансирају се из прихода које остварују по основу обављања послова, те из буџета јединица локалне самоуправе, које су и оснивачи агенција. Као регулаторне послове које регионалне развојне агенције обављају можемо издвојити послове из области мера реализације развојних пројеката за које су агенције овлашћење, надлежности из области међуопштинске, прекограничне и међународне сарадње, као и регулација у области спровођења развојних докумената уз сарадњу са покрајинским и локалним властима и сл.³⁷

34 *Nacionalni savet za regionalni razvoj*, Internet, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=86,07/04/2018>.

35 Исто.

36 Internet, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=9007/04/2018>.

37 Internet, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=9007/04/2018>.

5. НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЈА ЗА РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

Национална агенција за регионални развој је један од најзначајнијих субјеката у области регионалног развоја у Републици Србији, коју као такву препознаје Закон о регионалном развоју. „Национална агенција за регионални развој је основана 2009. године Одлуком Владе Републике Србије као јавна агенција за обављање развојних, стручних и регулаторних послова регионалног развоја”.³⁸ Дакле, на званичном сајту Националне агенције за регионални развој стоји да, поред обављања развојних и стручних послова, она обавља и регулаторне послове у области регионалног развоја. То је од кључног значаја за љарегионалног развоја, са посебним освртом на улогу Националне агенције за регионални развој у истим.

Национална агенција за регионални развој представља правног наследника Републичке агенције за развој малих и средњих предузећа и предузетништва. На основу одлуке Владе Републике Србије кроз Програм за оживљавање великих индустријских центара, седиште Националне агенције за регионални развој је измештено у Зајечар.³⁹

Рад Националне агенције за регионални развој се у основи финансира из буџета Републике Србије. С друге стране, „средства за рад Агенције обезбеђују се из прихода које Агенција оствари обављањем послова из своје надлежности, донација, прилога, поклона домаћих и страних правних и физичких лица (...) других прилога и прихода које Агенција оствари, у складу са законом”.⁴⁰

За своје послове, Национална агенција за регионални развој одговара Влади Републике Србије. „На годишњи програм рада, финансијски план, годишњи извештај о раду, финансијски извештај и одлуку о расподели добити, које усваја Управни одбор, сагласност даје Влада”.⁴¹

Агенција има два органа. То су: директор Агенције и Управни одбор. Оба органа поставља и разрешава Влада Републике Србије, у складу са законом.⁴² „Управни одбор: 1) доноси Статут Агенције; 2) доноси друге опште акте, у складу са законом; 3) усмерава рад директора Агенције и издаје му упутства за рад; 4) врши

38 Internet, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=8508/04/2018>.

39 Исто.

40 Одлука о оснивању Националне агенције за регионални развој, *Службени гласник РС*, бр. 75 од 11. септембра 2009, 109/09

41 Исто.

42 Одлука о оснивању Националне агенције за регионални развој, нав. дело.

надзор над пословањем Агенције; 5) подноси Влади извештај о раду и пословању Агенције; 6) усваја годишњи програм рада; 7) усваја финансијски план; 8) усваја годишњи извештај о раду и финансијски извештај; 9) одлучује о расподели добити; 10) обавља и друге послове у складу са законом, овом одлуком и Статутом Агенције”.⁴³ „Директор Агенције: 1) заступа и представља Агенцију; 2) организује и руководи радом и пословањем Агенције; 3) предлаже акте које доноси Управни одбор; 4) доноси одлуке и друге акте из надлежности Агенције, осим одлука, односно аката, које доноси Управни одбор; 5) одговара за законитост рада, као и за стручни рад Агенције; 6) извршава одлуке Управног одбора и предузима мере за њихово спровођење; 7) предлаже акте које доноси Управни одбор; 8) доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Агенцији; 9) одговоран је за обављање административних и стручно-техничких послова за потребе Националног савета; 10) предлаже програм рада Агенције; 11) обавља и друге послове у складу са законом, овом одлуком и Статутом Агенције”.⁴⁴

Основни општи акт Агенције за регионални развој је статут. Њега, уз сагласност Владе Републике Србије, доноси Управни одбор Агенције. У остале опште акте спадају правилник и други општи акти.⁴⁵

Након уводног појашњења, осврнућемо се на опсег деловања агенције. „Послови у надлежности Националне агенције:

- учествује у припреми и спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију;
- прати и спроводи мере и реализује развојне пројекте за унапређење инфраструктуре, развој привредних друштава и предузетништва, обухваћене програмима финансирања регионалног развоја;
- акредитује регионалне развојне агенције, издаје јавне исправе о акредитацији и води евиденцију о издатим јавним исправама;
- координира радом регионалних развојних агенција и пружа стручну помоћ потребну за обављање њихових послова који се односе на регионални развој;
- припрема и реализује програме едукације инструктора и консултаната за потребе развоја привредних друштава и предузетништва;

43 Исто.

44 Исто.

45 Исто.

- планира и предлаже развојне пројекте из области регионалног развоја и пројекте од интереса за Републику Србију и обезбеђује услове за приступ и реализацију пројеката који се финансирају из европских фондова, донација и других облика развојне помоћи;

- обавља послове међународне и међурегионалне сарадње из своје надлежности;

- води Јединствен регистар акредитованих регионалних развојних агенција;

- води Јединствен информациони систем од значаја за регионални развој;

- организује и врши издавачку делатност;

- обавља и друге послове у складу са законом⁴⁶.

Сада ћемо анализирати послове које обавља Национална агенција за регионални развој како бисмо утврдили који од њих имају регулаторни карактер.

1. На основу садржаја тачке 1. која каже да Агенција „учествује у припреми и спровођењу развојних докумената” видимо да она поседује можда и најзначајнији регулаторни инструмент у области регионалног развоја, а то је, како креирање, тако и реализација докумената из те области. Наравно, Влада Републике Србије је несумњиво кључни чинилац када је реч о доношењу стратешки важних аката из области регионалног развоја, али сама чињеница да Национална агенција за регионални развој има могућност да учествује у горе наведеним процесима јасно указује на њен регулаторни потенцијал. На другој страни, други део садржаја ове тачке недвосмислено указује на то да Агенција има и контролну улогу која, у симбиози са регулаторном улогом, може да има благотворно дејство.

2. Друга тачка, у којој стоји да Агенција „прати и спроводи мере” указује да, поред контролне, Агенција има и регулаторну улогу, односно да има могућност утицања на понашање субјеката регионалног развоја, што се у приложеној дефиницији (у делу о регулацији) јасно означава као регулаторна функција.

3. Из тачке 3. можемо јасно видети да Национална агенција за регионални развој врши акредитацију регионалних развојних агенција, што свакако има регулаторни контекст.

4. Према тачки 4, Национална агенција за регионални развој врши координацију рада регионалних развојних агенција, чиме

⁴⁶ Internet,
08/04/2018.

<http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=85>

врши контролну и регулаторну функцију, уз пружање стручне помоћи истим.

5. Делатност под тачком 5. има едукативни карактер, те се не може подвести под регулаторне функције Агенције

6. Важна регулаторна функција Агенције наведена је у тачки 6. списка њених надлежности. Реч је о могућности планирања и предлагања развојних пројеката који покривају област регионалног развоја. Такође, Агенција је дужна да обезбеди неопходне услове за приступ фондовима Европске уније из области регионалног развоја, што указује да јој је потребно обезбедити што шири степен регулаторног деловања у тој области.

7. Тачке 7,8,9,10 и 11. надлежности Агенције описују њене делатности које нису регулаторног карактера.

Из претходно изложеног се може видети да Национална агенција за регионални развој, у формалном смислу, поседује значајна регулаторна овлашћења. Наравно, то не значи да не постоји простор за побољшање. Оно што је, међутим, посебно важно јесте разматрање стварног деловања Националне агенције за регионални развој у пракси, односно анализа њених конкретних учинака од периода њеног оснивања до данас. Стога ћемо се осврнути на неке од резултата рада ове Агенције.

Агенција је, у складу са описом њених послова, радила на промоцији Републике Србије и њених статистичких региона ван државних граница. Примера ради, Национална агенција је успоставила веома добру сарадњу са институцијама Републике Српске из области регионалног развоја, посебно са Републичком дирекцијом за развој младих и средњих предузећа. Са њом је Агенција успешно организовала Форум о пословној сарадњи Републике Српске и Србије, који је окупио важне инвеституре са обе стране.⁴⁷ Наравно, од суштинског значаја је и добра сарадња и комуникација између Националне агенције за регионални развој и институција Европске уније које су спремне да улажу у конкретне и продуктивне резултате наше привреде. Дobar пример за то је Програм подршке развоју пословних инкубатора из 2015. „Програм подршке развоју пословних инкубатора – финансијска подршка у 2015. години спроводи Национална агенција за регионални развој (НАРР) у складу са Програмом рада НАРР за 2015. годину. Право на коришћење бесповратних средстава имају сви пословни инкубатори који се пријаве путем јавног позива, а који испуњавају прописане

47 “Делегација Националне агенције за регионални развој Србије посетила РАРС“, 09/10/2015, Internet, <http://www.rars-msp.org/sr/delegacija-nacionalne-agencije/n29808/04/2018.>)

услове за учешће у Програму. Пословни инкубатори је, у смислу овог Програма, привредно друштво које се бави пословном инкубацијом, независно од делатности његових станара. Под пословном инкубацијом се подразумева, процес пословања који поспешује и потпомаже развој новооснованих предузећа у најранијој фази пословања (...) За реализацију Програма буџетом су опредељена средства у укупном износу од 15.000.000 динара, чија је основна намена подршка унапређењу функционисања и стимулисање развоја постојећих ПИ⁴⁸. Примера расписивања и спровођења конкурса за развојна средства локалних срединама у оквиру статистичких региона за мале и средње предузетнике и сл. има много (Лозница, Суботица, Трстеник, Расински округ, Бачка итд.). Европска унија и Влада Републике Србије дали су велики допринос у томе.

Остаје, ипак, питање да ли је Агенција учинила довољно тога у области регулације. На плану координације рада регионалних развојних агенција учињено је много тога. Такође, успостављена је стратешка сарадња са регионима појединих земаља у окружењу. Са Европском унијом Агенција ради на реализовању бројних пројеката путем отворених јавних конкурса. Сматрам да је Национална агенција за регионални развој заказала у једном битном сегменту својих регулаторних активности, а то је учешће у креирању стратешки важних докумената за регионални развој. При оцени сам да је Влада Републике Србије (а делом и Аутономна покрајина Војводина) усамљени и суверени чинилац када је реч о дефинисању оквира у којима ће се регионални развој у будућем периоду кретати.

6. ЗАКЉУЧАК

Равномерни регионални развој је и даље актуелна тема с обзиром на то да се велики део територије Републике Србије економски и привредно не развија на задовољавајући начин. С обзиром да подстицање уједначеног развоја на целој територији Републике Србије представља важан део процеса приступања Европској унији (у контексту свеопштег привредног опоравка), важно је да институције (али и грађани) увиде значај и потенцијал различитих регионалних политика. У том смислу, од суштинског је значаја дефинисати регулаторну политику у овој области и носиоце те политике. Регулаторна тела, посебно агенције, морају имати кључну улогу у регулисању области регионалног развоја. У овом раду смо показали да постоји неколико таквих тела (пре свега

48 Internet, <http://eu-projekti.rs/2015/06/15/podrsk-a-poslovnim-inkubatorima/> 08/04./2018.

агенција) које имају регулаторна (али и друга) овлашћења у овој области. Међу њима смо посебну пажњу посветили Националној агенцији за регионални развој (НАРР). Реч је о јавној агенцији која, бар формалноправно посматрано, има овлашћења регулаторног карактера. Стиче се, међутим, утисак да Национална агенција за регионални развој много више користи нека друга овлашћења (нпр. у области међународне сарадње, саветовање младих предузетника, одржавање курсева и семинара и сл.) него што користи регулаторна. Од посебног значаја за регионални развој би било да се Агенција активније укључи у процес припреме и доношења стратешки важних докумената из ове области. Објективно говорећи, изостанак Националне агенције за регионални развој из процеса ове врсте није кривица само њених руководилаца, већ и Владе Републике Србије (па и ресорног министарства), која мора да пронађе механизме за инклузију Агенције у процесе доношења важних одлука у области регионалног развоја. Питање регионалног развоја Републике Србије је питање јачања њене децентрализације, те му се као таквом мора приступити кроз делегирање регулаторних овлашћења нижим инстанцама, ближим грађанима и конкретним проблемима. У том контексту, треба поздравити одлуку Владе Републике Србије да седиште Агенције буде у Зајечару.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије:

Bešić, Miloš. "Građanska politička kultura: Srbija u Evropi". *Sociološki pregled*. 2016

Đorđević, Miroslav; Obradović, Saša i Lojanica, Nemanja. "Komparativna analiza regionalne razvijenosti Šumadijskog i ostalih regiona u Republici Srbiji". Zbornik Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu. Kragujevac

Đorđević, Snežana. *Analiza javnih politika*. Fakultet političkih nauka: Čigoja štampa. Beograd. 2009

Kesner – Škreb, Marina. "Deregulacija tržišta". *Finansijska praksa*. 1994. Internet, <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/drzavna-regulacija/38/deregulacija-trzista/44/> 04/04/2018.

Mirić, Ognjen. *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*. Evropski pokret u Srbiji. Beograd. 2009

Tomić, Slobodan i Jovančić, Aleksandar. "Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?". *Političke perspektive*. 2012

Љубоја, Бранко. *Организација власти у локалној самоуправи у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2013

Чланци у часописима:**Документи:**

Устав Републике Србије. *Службени гласник*. Београд. 2006

Закон о регионалном развоју. *Службени гласник*. Београд. 2015

“Better Regulation Toolbox“. European Commission. SWD. 2015. Internet, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf 04/04/2018.

Закон о јавним агенцијама. *Службени гласник РС*. Београд. 2005

Одлука о оснивању Националне агенције за регионални развој. *Службени гласник РС*. Бр. 75. 2009

Интернет извори:

<http://www.rsjp.gov.rs/koristi-od-analize-efekata-propisa> 03/04/2018.

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en 04/04/2018.

<http://www.rapp.gov.rs/content/cid270/o-agenciji> 07/04/2018.

<http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=86> 07/04/2018.

<http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=90> 07/04/2018.

<http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=85> 08/04/2018.

<http://www.rars-msp.org/sr/delegacija-nacionalne-agencije/n298> 08/04/2018.

<http://eu-projekti.rs/2015/06/15/podrska-poslovnim-inkubatorima/> 08/04/2018.

Rajko Petrović
Institute of European Studies
Belgrade

ANALYSIS OF THE WORK OF
REGULATORY BODIES IN REGIONAL
DEVELOPMENT AREA IN THE REPUBLIC
OF SERBIA: CASE OF THE NATIONAL
REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY

Resume

The Republic of Serbia belongs to the ranks of European countries with the greatest disproportion of the regional development of its parts. It is therefore important that the state insists on strengthening the existing ones and establishing new regulatory bodies that would deal with, within its competences, the problem of balanced regional development. One of the most important institutions in this domain in the Republic of Serbia is the National Agency for Regional Development (NARR). Consequently, the work will focus primarily on the analysis of the concept of regulatory bodies (in particular agencies), as well as on the analysis of the nature of regulation itself, and then the focus of the analysis is the National Agency for Regional Development - its legal nature, regulatory (and other) function it performs, as well as consideration of its previous work and possibilities for its improvement.

Keywords: regulatory bodies, agencies, National Agency for Regional Development, balanced
