

REGIONALNA KOMPONENTA KAO POKRETAČ PROSTORNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRPSKE

PREGLEDNI NAUČNI RAD

UDK 351.742(497.6RS):323.1(4-672EU)	DOI 10.7251/DEFSR2353009P	COBISS.RS-ID 138678017
-------------------------------------	---------------------------	------------------------

Doc. dr Dragana Popović¹

Doc. dr Predrag Obrenović²,

Mr Vesna Rodić³

Apstrakt: Usljed specifičnog izgleda i prirodno-društvenih karakteristika Republike Srpske (RS) kao prepreka njenog ujednačenog teritorijalnog razvoja, uočava se odsustvo srednjeg nivoa upravljanja tj. odsustvo regionale teritorijalne podjele. Sticanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU) Bosna i Hercegovina (BiH), a samim tim i Republike Srpske preuzele su obavezu da ispune određene uslove među kojima je i usklađivanje zakonske regulative ali i teritorijalne organizacije u skladu sa pravilima Kodeska ponašanja EU. Jedan od tih uslova je i uspostavljanje NUTS regiona, a dobrobiti se ogledaju i kroz mogućnost povlačenja sredstava iz fondova za regionalni razvoj. Trend regionalizacije očigledan je u Evropi, što potvrđuje i činjenica da su na nivou Evropske unije formirana tijela koja se bave isključivo regionima. Cilj rada je da ukaže na nužnost uspostavljanja NUTS regiona u skladu sa Kodeksom ponašanja EU kao i stvaranje preduslova za povlačenje sredstava za sopstveni razvoj koja su na raspolaganju kroz fondove regionalne saradnje. Uspostavljanjem NUTS regiona stvara se mogućnost praćenja statističkih podataka koji su jedinstveni za sve zemlje Evropske unije i na taj način stvara se pretpostavka za objektivnije praćenje razvoja Bosne i Hercegovine unutar evropskog prostora.

Ključne riječi: teritorijalni razvoj, regije, regionalna politika, kohezijska politika, NUTS, EU

¹ Institut za naučno-istraživački rad, Nezavisni univerzitet Banja Luka

² Fakultet za političke nauke, Nezavisni univerzitet Banja Luka

³ Institut za naučno-istraživački rad, Nezavisni univerzitet Banja Luka

1. UVOD

Jedno od važnijih pitanja prostornog planiranja, kako u teoriji tako i u praksi jeste pitanje teritorijalne organizacije prostora. Najveći izazov makroekonomske politike svake države jeste da pronade način kako da obezbijedi ravnomijeran ekonomski razvoj na cijeloj svojoj teritoriji.

Mnoge države imaju zakonske regulative kojom regulišu pitanja regionalnog razvoja, što ukazuje na složenost i značaj ovog pojma. Trend regionalizacije očigledan je u Evropi, što potvrđuje i činjenica da su na nivou Evropske unije (EU) formirana posebna tijela koja se bave regionima. Jedno od njih je i Eurostat, Statistički zavod Evropske unije. Misija Eurostata je da pruži visokokvalitetne podatke i statistike o EU (Eurostat, 2022), a u skladu sa tim sve članice EU treba da imaju formirane legislativne regione. Upravo ova činjenica stavlja pred BiH, a samim tim i RS, potrebu za rješavanje pitanja regionalizacije s obzirom da je dobila status kandidata za ulazak u EU (European Council, 2022). Razlog pisanja ovog rada upravo leži u novonastaloj situaciji u kojoj se našla BiH, a u vezi sa njenim statusom kandidata.

Posmatrajući kroz istoriju prostor BiH/ RS pretrpio je brojne promjene, sa više aspekata, kao što su državno uređenje, teritorijalna organizacija, političke, društvene i socijalne prilike i dr. Rezultat svega toga je složeno državno uređenje i nesklad u prostorno – funkcionalnom uređenju. Problem, kada je u pitanju teritorijalno uređenje RS, očituje se i u odsustvu srednjeg nivoa organizovanja (npr. okruga, regija, kantona i dr.). Pored toga, ovo pitanje nije precizno uređeno ni zakonskom regulativom a uočava se i odsustvo političke volje ka ovakvim oblicima teritorijalnog organizovanja.

Predmet rada usmjeren je na problematiku prostorno-teritorijalnog uređenja RS sa regionalnog aspekta. Pitanje regiona i regionalnog razvoja nije našlo svoje mjesto u Ustavu RS, a samim tim ni u zakonu i podzakonskim aktima. Izmjenama i dopunama prostornog plana RS do 2025 – e, date su smjernice i preporuke za funkcionalno – ekonomsku regionalizaciju RS (Izmjene i dopune prostornog plana RS, 2015), koja je uslovljena njenim oblikom i položajem, rasporedom urbanih centara i saobraćajnom povezanošću, kao i stanjem i potencijalima privrede na pojedinim dijelovima njene teritorije, administrativno – političkim okolnostima u entitetu i pravnom regulativom.

Cilj rada je da se ukaže da je jedan od ograničavajućih faktora održivog i planskog razvoja, upravo neodgovarajuća teritorijalna organizacija jedinica lokalne samouprave i odsustvo adekvatne regionalne podjele RS. Ukoliko se želi i dalje ići putem sticanja statusa članice EU pitanje regionalizacije BiH/ RS će se morati riješiti. U skladu sa ciljem rada akcentat je stavljen na potrebu uspostavljanja NUTS klasifikacije i formiranja regiona.

Pretpostavka je da će se putem uspostavljanja politike ravnomjernog regionalnog razvoja postići bolje korišćenje prirodnih potencijala (teritorijalnog kapitala), privrednih kapaciteta i stanovništva (ljudskog kapitala) na cijeloj teritoriji. Ubrzan ekonomski razvoj nerazvijenih područja smanjio bi migracije i povećao standard kvaliteta života ljudi.

2. OSNOVNE DETERMINANTE REGIONALIZACIJE, REGIONALIZMA, REGIONALNOG PLANIRANJA, REGIONALNE POLITIKE I REGIONALNOG UPRAVLJANJA

Prema evropskim iskustvima uočava se da su regioni bili kohezioni element u ravnomjernom razvoju i demokratizaciji društva. Regionalni nivo u savremenom dobu, predstavlja najvažniji nivo upravljanja i vođenja javnih poslova.

Regionalizacija se, u stručnoj literaturi, pominje kao proces, kojim unitarna centralizovana država pokušava da provede decentralizaciju u vidu određenih administrativnih podjela. Regionalno planiranje se afirmisalo kao jedna od formi regionalnog upravljanja i nacionalnog socio – ekonomskog i prostornog planiranja, ili politike razvoja u najširem smislu („Steuerung“, „steering“ i sl.) (Vujošević, et al. 2014).

Regionalizam je razvoj političkih, ekonomskih ili društvenih sistema zasnovanih na lojalnosti određenom geografskom regionu sa uglavnom ideološki i kulturno homogenim stanovništvom (Longley, 2021). Izraz regionalizam sadrži, prvo, bitnu političku karakteristiku u kojoj je iskazana želja osnaživanja političkog dosega regionalnih jedinica u konstrukciji podjele državne vlasti. Upravo zbog toga, koncept regionalizma najlakše je primjetiti u egzistenciji autonomnih regionalnih političkih organizacija (Pavlič, 2021). Regionalizam često vodi ka formalno dogovorenim aranžmanima između grupa zemalja koje imaju za cilj da izraze

zajednički osećaj identiteta uz istovremeno postizanje zajedničkih ciljeva i poboljšanje kvaliteta života (Longley, 2021).

Pravo na regionalnu samoupravu podrazumijeva mogućnost i dužnost regija da vode određene javne poslove od regionalne važnosti, uz autonomnu odgovornost za njihovo vođenje, pri čemu moraju da poštuju načelo supsidijarnosti. Prema tome regionalizam kao politički pravac i regionalna samouprava kao njegov legitimni i politički izraz, definišu političke projekte i stalan politički sukob za vlast između regija i centralne vlasti. Stepem demokratije utiče na mogućnost sprovođenja ovog procesa na prihvatljivom nivou, bez razmjerica i sukoba.

Određivanje pojma regije i prikaz različitih tipova regija otežan je prvenstveno zbog činjenice da je pri tome moguće staviti naglasak na vrlo različite karakteristike (ekonomske, političke, ustavnopravne, istorijske,...). Regija, unutar društvenih nauka, predstavlja kohezivnu oblast koja je homogena u odabranim kriterijumima definisanja i koja se po tim kriterijumima razlikuje od susjednih oblasti ili regija (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2022). "Regija po definiciji pojma označava oblast, reon, zonu, kraj, susjedstvo, površinu, okrug, područje, polje, prostor, mjesto, predio" (Mirić, 2009, str.15). Kada se posmatra jedna konkretna država, nezavisno od njene veličine, regija predstavlja njenu teritorijalno zaokruženu cjelinu. Regija, sa jedne strane, raspolaže sa skupom karakteristika koje ju povezuju sa cjelinom države, a sa druge strane, sa skupom (drugih) karakteristika koje ju čine specifičnom. Funkcije regija mogu biti na polju: zdravstva, školstva, infrastrukture, industrije, proizvodnje, komunalnih djelatnosti, urbanizma, životne sredine i sl, treba da bude polazna tačka kada je u pitanju uspostavljanje pretpostavki za regionalno planiranje, regionalnu politiku i regionalno upravljanje na području RS. Prema navedenoj definiciji jasno se uočava i uloga jedinica lokalne samouprave unutar regija.

Složeniji pristupi regionalizaciji obuhvataju i imperativ da se u odlučivanju obezbjedi značajniji politički i najširi društveni legitimitet odluka, kroz široku društvenu mobilizaciju zainteresovanih (i odlukama „pogođenih“) aktera, počev od definisanja razvojnog problema, preko najšire komunikacije i interakcije tokom pripremanja i donošenja odluka, do definisanja mnogo složenijih implementacijskih instrumenata, a tako i šireg spektra neophodne podrške za ostvarivanje odluka (logističke, informatičke, institucionalne, organizacione i drugih) (Vujošević, et al. 2014).

Regionalnu politiku obilježava sistem relacija koje usmjeravaju i unaprijeđuju privredni razvoj regije, ali i međuregionalne odnose. “Ona uključuje i spoznaju o tome da regionalna stanja i međuregionalni odnosi nisu unaprijed određeni što naglašava aspekt regionalne politike” (Bogunović, 2011, str. 58). Jedna od značajnih regionalnih politika EU je upravo Kohezijska politika. Kohezijska politika glavna je investicijska politika EU. Ona pruža pogodnosti za sve regije i gradove u EU te podupire privredni rast, otvaranje radnih mjesta, poslovnu konkurentnost, održivi razvoj i zaštitu okoline (Službeni list EU, 2022).

U EU se može izdvojiti nekoliko razvojnih procesa regionalnog stepenovanja uprave. Paralelno s temeljnim procesima koji teže decentralizaciji i osnaživanju demokratskih mogućnosti i političkog legitimiteta postojanja autonomnih jedinica te složenog procesa ka teritorijalnoj reorganizaciji države i okretanju autonomnih upravnih jedinica u smjeru demokratičnosti, u određenim je evropskim državama moguće razlučiti različite i posebne tendencije svojstvene regionalnom nivou uprave (Pavličić, 2021).

Koncept regionalne politike Evropske unije (EU)

EU od 80 tih godina XX vijeka posebnu pažnju posvećuje politici regionalnog razvoja i podsticanju razvoja manje razvijenih regija u zemljama članicama EU. Politika regionalnog razvoja EU zasniva se na principima solidarnosti i kohezije, a projekti regionalnog razvoja se finansiraju kroz odgovarajuće strukturne fondove. “Regionalna politika usmjerena je na regije i gradove EU, a cilj joj je da strateškim ulaganjima unaprijedi ekonomski rast i poboljša kvalitet života” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 145). U pitanju je jedan od najvažnijih instrumenata za postizanje ekonomske i socijalne kohezije EU. Glavni instrumenti provođenja regionalne politike su tri glavna fonda: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezijski fond.

Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) jedan je od osnovnih instrumenata evropske kohezijske politike. Njegova svrha jeste da ublaži razlike u razvoju evropskih regija i smanji nerazvijenost regija u najnepovoljnijem položaju (Direkcija za evropske integracije, 2020). Evropski socijalni fond (ESF) jedan je od evropskih strukturnih i investicionih fondova i predstavlja glavni finansijski instrument EU za ostvarivanje strateških

ciljeva politike zapošljavanja (Direkcija za evropske integracije, 2020). Novom Kohezionom politikom se podržavaju lokalne strategije rasta te se nastavlja jačati uloga tijela regionalne/lokalne uprave za upravljanje fondovima (Erlić, 2021). Kohezioni fond namijenjen je državama članicama čija je vrijednost BNP-a po stanovniku manja od 90 % prosjeka EU. Služi smanjivanju ekonomskih i socijalnih razlika, kao i promovisanju održivog razvoja (Direkcija za evropske integracije, 2020). Tako da je trenutno na snazi program sprovođenja kohezione politike za period 2021. – 2027 (Službeni list EU, 2022).

Postojanje regionalne politike EU i proces evropske integracije mogu se opravdati i uz pomoć političke ekonomije. S tim u vezi, integracija se shvata kao opšte dobro, ali isto tako, uviđa se da različite države članice, razvijene i nerazvijene, imaju različite političke ciljeve ukoliko se njihov ekonomski razvoj razlikuje. „Dodatni ekonomski argument postojanja regionalne politike EU ogleda se u postojanju evropske monetarne unije“ (Tondl, 2004, str. 11).

Od ključnog je značaja za svaku državu koja teži postati punopravnom članicom EU (što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom) da uspostavi svoju nacionalnu politiku regionalnog razvoja i prekogranične saradnje koja bi bila integralni dio politike regionalnog razvoja EU. Očekivanja i zahtjevi Evropske komisije odnose se na obavezu da zemlje kandidati, odnosno zemlje na putu sticanja tog statusa politiku i ciljeve regionalnog, prostornog razvoja, usklade s evropskim ciljevima, kao i da u nacionalnom zakonodavstvu i drugim dokumentima ugrade određene mehanizme za usklađivanje svojih interesa s interesima EU i interesima drugih zemalja članica. Usvajanje i implementacija nacionalne politike regionalnog razvoja koja je zasnovana na principima regionalne politike EU zapravo je ključni preduslov za pristup strukturnim fondovima EU.

Regionalna politika kao glavna investiciona politika Evropske unije (EU)

Mimo političkih razloga postojanja regionalne politike EU, postoje i oni ekonomske prirode koje je potrebno istaknuti u prvi plan. Pored mnogih praktičnih rješenja, institucionalnih, političkih i ekonomskih reformi, Ugovor o EU postavio je planske osnove za punu ekonomsku i monetarnu uniju koja se trebala oformiti do kraja XX vijeka. Postavljanjem

tako visokih, strateških, ciljeva članice su dale kvalitativno novi značaj ekonomskoj konvergenciji u Uniji. U članu 3. Ona promoviše ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama (Službeni list EU, C 202/13). Jasno je uočeno da bi nepostojanje ekonomske i socijalne kohezije ugrozilo cijeli integracioni projekat u svim njegovim elementima.

“Regionalna saradnja je nezaobilazni instrument ekonomske i socijalne stabilnosti Evrope” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 145). Ona se treba posmatrati kao faktor integracije kroz razvoj infrastrukture i mreža te uspostavljanje slobodne trgovine među susjednim državama. Za Bosnu i Hercegovinu regionalna saradnja je jedan od ključnih uslova integracije u EU.

Osmišljavanjem i razvojem regionalne politike EU stvoreni su ključni strukturni fondovi koji su prerasli u bitne faktore ekonomskog razvoja ali i samog procesa integracija u svim oblastima društvenog života. BiH, pošto je dobila status kandidata za članstvo u EU, ovi fondovi mogu biti značajni za njen budući razvoj.

Četiri strukturna fonda ne čine jedinstveni izvor finansiranja unutar sistema finansiranja EU. Svaki od njih ima specifične ciljeve za ujednačavanje razvoja na nivou evropskih regiona: Evropski fond za regionalni razvoj (European Fund for Regional Development- ERDF); Evropski socijalni fond (European Social Fund- ESF) – Evropski fond za smjernice i garancije u poljoprivredi - (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) i Finansijski instrument za smjernice u ribarstvu (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG). BiH trenutno nema pristup niti jednom od ovih fondova, što se ujedno odnosi i na RS.

Interreg ili Evropska teritorijalna saradnja predstavlja jedan od dva cilja kohezivne politike i pruža okvir za implementaciju zajedničkih akcija i razmjenu praksi i iskustava među nacionalnim, regionalnim i lokalnim akterima iz različitih država članica EU. “Osnovni cilj evropske teritorijalne saradnje je promovisati ravnomjerni ekonomski, socijalni i teritorijalni razvoj Unije kao cjeline, odnosno rješavati probleme koji nadilaze državne granice i iziskuju zajedničko rješenje, kao i zajedničko ostvarivanje potencijala raznih područja” (Direkcija za evropske integracije, 2020, str. 50).

Osim osnovnih strukturalnih fondova postoje još i četiri Inicijative zajednice (Communitiy Initiatives), odnosno razvojna programa putem kojih se pruža podrška rješavanju specifičnih problema regionalnom razvoju Unije. To su: INTERREG, koji obuhvata prekograničnu saradnju, transnacionalnu saradnju i međuregionalnu saradnju, a finansirao se iz ERDF-a; LEADER, koji obuhvata ruralni razvoj, a finansirao se iz EAGGF-a; URBAN, koji obuhvata ekonomsko i socijalno oživljavanje urbanih sredina, a finansirao se iz ERDF-a i EQUAL, koji obuhvata borbu protiv diskriminacije i neravnopravnosti na tržištu rada, a finansirao se iz ESF-a. Trenutno je samo INTERREG dostupan za BiH.

Evropski fond solidarnosti (The European Union Solidarity Fund – EUSF) je uspostavljen 2002. kao reakcija na velike poplave koje su zadesile Evropu te godine, striktno za regione EU. Fond je namenjen za brzu pomoć EU u slučajevima prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda. Od kada je formiran do sada, preko 7 mlrd dolara sredstava Fonda je korišteno oko 100 puta u 28 zemalja (European Commission, 2023). Pravo na korišćenje Fonda imaju zemlje članice, kao i zemlje koje su ušle u pregovore o kandidaturi.

Uspostavljena su i tri dodatna instrumenta: JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), zajednička inicijativa EIB i EBRD namjenjen kreiranju velikih infrastrukturnih projekata. (Rumunija i Poljska su najviše koristile ovaj instrument); JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises), zajednička inicijativa EIF i EK, namjenjena podršci malim i srednjim preduzećima u zemljama članicama i JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – zajednička inicijativa EIB i Banke Savjeta Evrope, namjenjena investicijama u urbanim područjima. BiH nema pristup ovim fondovima.

Instrument za pretpristupnu pomoć - EU je tokom vremena razvila širok spektar programa vanjske pomoći, što je rezultiralo složenim skupom više od 30 različitih pravnih dokumenata. U kontekstu pripreme novog sedmogodišnjeg proračuna EU za period od 2014 - 2020, a u okviru instrumenta vanjske pomoći, Evropska komisija uvela je određenu reviziju prijašnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, odnosno donijela je instrument pretpristupne pomoći IPA II za period 2014-2020 a zatim i IPA III 2021-2027. Najvažnija novina IPA III je da se više neće izdvajati

sredstava za svaku državu korisnicu (državna koverta), već će se primjenjivati princip raspodjele sredstava prema zaslugama država korisnica (Direkcija za evropske integracije, 2021).

Cilj programa IPA je da obezbijedi konkretno usmjerenu pomoć zemljama koje su kandidati i potencijalni kandidati za prijem u članstvo EU (kao što je BiH). Program IPA je takođe zamišljen tako da se bolje prilagodi raznim ciljevima i tempu napretka svakog korisnika na koga se odnosi tako što obezbjeđuje usmjerenu i efikasnu podršku prema datim potrebama i evolutivnom razvoju. Program IPA posebno je usmjeren na jačanje demokratske institucije i vladavina prava, reforme javne uprave, sprovođenju ekonomske reforme, unapređenju poštovanja ljudskih prava i prava manjina te ravnopravnost polova, podršci razvoja građanskog društva i jačanje regionalne saradnje i doprinosa održivom razvoju i smanjenju siromaštva. Za zemlje kandidate postoji i dodatni cilj – usvajanje i ispunjavanje svih uslova za članstvo, dok će se od zemalja potencijalnih kandidata očekivati približavanje ovim uslovima.

BiH učestvuje u šest programa teritorijalne saradnje u finansijskom periodu 2021-2027. Od toga su tri prekogranična (Hrvatska-BiH-Crna Gora, Srbija-BiH i BiH-Crna Gora) i tri transnacionalna (Danube, ADRI-ON, Euro-MED) (Direkcija za evropske integracije, 2021). Sve aktivnosti vezane za realizaciju programa prekogranične/transnacionalne saradnje u Bosni i Hercegovini su u nadležnosti Direkcije za evropske integracije/Odsjeka za prekograničnu saradnju, međunarodne i posebne programe pomoći EU unutar Sektora za koordinaciju pomoći EU.

3. NUTS – STATISTIČKA KLASIFIKACIJA EVROPSKIH REGIONA

Evropski parlament i savjet EU su 26.05.2003. godine usvojili nomenklaturu prostornih jedinica za statistiku (NUTS) (EN: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics; FR: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), odnosno standarde koji se odnose na administrativnu podjelu zemalja za potrebe statistike, a u svrhu omogućavanja prikupljanja, obrade i publikovanja regionalnih statistika Zajednice. Ova klasifikacija koristi se od strane Zajednice još od 1988. godine, ali je usvojena tek 2003. nakon trogodišnje pripreme (Eurostat, 2007). Standard je

razvijen od strane EU i samim tim detaljno pokriva sve zemlje članice, a NUTS klasifikacija ne mora da se podudara sa administrativnom podjelom zemlje na regione.

Države članice EU skupljaju statističke podatke, koje analizira ovlašteno statističko tijelo na nivou države, nakon čega se podaci šalju Eurostatu. Eurostat ih dalje sistematizuje, objedinjuje i objavljuje. Kontinuirano se analiziraju i prate podaci u vezi s opštom statistikom, ekonomijom i finansijama, demografijom i socijalnim uslovima, industrijom, trgovinom i uslugama, poljoprivredom i ribarstvom, vanjskom trgovinom, transportom, okolinom i energijom, naukom i tehnologijom itd., a ove analize i predviđanja koriste institucije EU za kreiranje i provođenje zajedničkih politika.

Trenutna klasifikacija NUTS 2021 na snazi je od 1. januara 2021. u kojoj je navedeno da je registrovano: 92 regiona na nivou NUTS 1, 242 regiona na nivou NUTS 2 i 1.166 regiona na nivou NUTS 3. NUTS klasifikacija je hijerarhijski sistem: NUTS 1- glavni socio-ekonomski regioni, NUTS 2 - osnovni regioni za primjenu regionalnih politika i NUTS 3 - mali regioni za specifične dijagnoze (Eurostat, 2023). NUTS sistem funkcioniše po principu tri osnovna principa: pragovi broja stanovnika (definiše minimalne i maksimalne pragove stanovništva za veličinu NUTS regiona), favorizuje administrativne podjele (podržava dostupnost podataka i kapacitet implementacije politike) i redovne i vanredne izmjene (klasifikacija se može mijenjati, ali generalno ne češće od svake tri godine).

Tabela 1: Regioni po NUTS standardima u EU prema broju stanovnika

Nivo	Minimalni broj stanovnika	Maksimalni broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Izvor: Eurostat 2023a.

Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituiše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i drugi relevantni kriterijumi kao što su geografske, socijalno – ekonomske, istorijske i geopolitičke prilike, kulturne i prirodne okolnosti. Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju smjestiti određenu grupu administrativnih jedinica, primenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika. Važno je napomenuti da su NUTS II regioni određeni kao glavni okvir za provođenje regionalne politike od strane država članica i sa tog aspekta su relevantni za analizu regionalnih i nacionalnih problema. Nivo NUTS I više služi za analizu odnosa regiona unutar EU, dok NUTS III, kao mali region, ne nudi uslove za kompleksnije analize, ali ukazuje na područja gdje su potrebne određene specifične regionalne politike (Jakšić, Rodić, Đekanović, 2006). NUTS klasifikacija teritorijalnih jedinica predstavlja pokušaj da se predstave standardizovani statistički podaci geografskih područja u cijeloj EU. To nije praktičan prijedlog za svaku zemlju u okviru EU da odbaci svoje lokalno prihvatljive teritorijalne jedinice, koje mogu da imaju duboke istorijske korjene i da suštinski nameće organizaciju lokalnih vlasti u korist jedne centralizovano – nametnute geografske hijerarhije. NUTS pristup klasifikuje teritorijalne jedinice koje koriste pojedine zemlje u niz nivoa, od kojih svaki obezbeđuje širok stepen uporedivosti širom EU (Commission of the European Communities, 2007).

4. DISKUSIJA

Pravila EU zahtijevaju od država članica, a samim tim i od zemalja kandidata, da budu u stanju da proizvode kvalitetnu statistiku u skladu sa principima Kodeksa prakse evropske statistike i statistike zasnovane na profesionalnoj nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Predviđena su zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih informacija.

BiH je u ranoj fazi priprema u oblasti statistike. Ostvaren je ograničen napredak po ovom pitanju. Potrebno je raditi na dovršavanju

klasifikacije regiona koja je ekvivalentna NUTS klasifikaciji. Osvrćući se na statističku infrastrukturu, zakon o statistici Bosne i Hercegovine još uvijek nije usklađen sa principima Kodeksa prakse evropske statistike. “Ekvivalent NUTS II regija je samo privremeno definisan i prihvaćen od strane Evropske komisije dok BiH ne finalizuje cjelokupnu klasifikaciju i u nju uključi i definiciju ekvivalenta NUTS III nivo” (European Commission, 2022a).

Pored NUTS klasifikacije u pojedinim zemljama EU kao najniže u hijerarhiji teritorijalnih nivoa prepoznate su opštine i naselja koje se ne izdvajaju prema ESPON metodologiji niti funkcionišu na istim principima. Opštine i naselja se prema statističkoj nomenklaturi teritorijalnih jedinica (NUTS) EU posmatraju kao dijelovi regiona i imaju karakter LAU 1 i LAU 2, na bazi čega se koriste podaci o stanovništvu. Međutim, ovi hijerarhijski nivoi neće biti predmet analize ovog rada.

Pored neusklađenosti sa NUTS klasifikacijom, RS na nivou svog entiteta nije uspostavila srednji nivo upravljanja, tj. regionalni nivo. Uspostavljanje funkcionalno – ekonomske regionalizacije RS dodatno je uslovljeno i otežano njenim oblikom i položajem, rasporedom urbanih centara i saobraćajnom povezanošću, oslabljenim demografskim potencijalom, razvijenošću i potencijalima privrede na pojedinim dijelovima njene teritorije, administrativno – političkim okolnostima u entitetu i pravnom regulativom.

Kroz rad osvrt je stavljen na statističko – plansku regionalizaciju RS koja je postavljena u Prostornom planu RS do 2025. godine kao najvišem prostorno-planskom dokumentu RS. Prostornim planom RS (2015), navodi se da je ravnomjerni (održivi) regijski ekonomski i socijalni razvoj u direktnoj sprezi sa unutrašnjim republičkim okolnostima, oslonjen na moguće pozitivne i negativne scenarije koji iz takvih okolnosti proizilaze. Integralno tretiranje fizičkog (ekološkog) i društveno – ekonomskog razvoja danas na teritoriji RS ima gotovo zanemarljive obrise: preovlađuju jaka društvena i ekonomska neuravnoteženost i razvojne disproporcije, nedostatak zajedničkih akcija i strategija, horizontalna nepovezanost i nekoordinisanost jedinica lokalne samouprave, izrazito loša demografska slika u prostoru, nepovoljan

raspored stanovništva, ekonomska kriza na većem dijelu teritorije i drugo.

Stanovništvo RS raspoređeno je neravnomjerno, ali uz relativno dobar raspored urbanih centara na uslovno maloj udaljenosti, međutim to ipak nije učinilo sveukupni razvoj izvjesnijim. Najveća koncentracija stanovništva je u sjevernom dijelu RS, naročito na područjima oko Banja Luke i Prijedora koja imaju oko polovine ukupnog stanovništva teritorije RS. Pored toga istočni i južni dijelovi RS, imaju mali broj stanovnika i pritom se bore sa njegovim padom i pražnjenjem prostora. Tranzicija koja je izvršena tokom ratnih godina i neposredno nakon završetka rata, usporena je i ukazuje da su definitivna preseljenja u najvećem broju slučajeva obavljena. Nivo urbanizacije je oko 42% što je među najnižim u Evropi, dok je nivo ukupne razvijenosti RS krajnje neujednačen (Popović, 2021). Nerazvijene i izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave RS su pretežno pogranične ruralne opštine RS (na entitetskoj granici), a razvijene JLS nalaze se u sjevernom dijelu: Banjaluka, Bijeljina, Gradiška, Doboj, Laktaši, Prijedor, Prnjavor, Derвента, uz nekoliko punktova u istočnom dijelu: Zvornik, Istočno Sarajevo i Trebinje.

Prema Prostornom planu RS-e do 2025. godine osnovni cilj je utvrđivanje i interesno organizovanje regija, odnosno saradnja funkcionalno – ekonomski organizovanih i povezanih jedinica lokalne samouprave radi dostizanja ravnomjernog održivog razvoja i povećanja teritorijalne kohezije RS. Ovo znači definisanje regija kao prostornih cjelina funkcionalno i interesno povezanih jedinica lokalne samouprave među kojima već postoje tradicionalne veze čime će se utvrditi njihov prostorni obuhvat i realni uticaj. “Teritorijalna i ekonomska organizacija RS u ovom planu uslovno je napravljena na nivou šest regija (prostori mogućih interesnih, funkcionalnih veza opština sa onim jedinicama lokalne samouprave koje imaju status grada ili koje su organizovane oko većeg urbanog centra, odnosno, koje su ekonomski najrazvijenije). Unutar tih regija slobodno će se vremenom formirati akciona područja radi boljeg korištenja kadrovskih, finansijskih ili institucionalnih kapaciteta” (IDPPRS, 2015, str.71).

Tabela 2. Regije i sistem centara RS prema Izmjenama i dopunama
 Prostornog plana RS do 2025. godine

Regija	Sistem naseljenih mjesta		Obuhvaćene jedinice lokalne samouprave
	Primarni reg. centar	Sekundarni reg. centar	
BANJALUKA – GRADIŠKA – MRKONJIĆ GRAD Procjena 2012 – oko 400.000 Procjena 2021 - 385.666 stanovnika	Banja Luka	Gradiška Mrkonjić Grad	Banja Luka, Kneževo, Kotor Varoš, Prnjavor, Čelinac, Laktaši, Mrkonjić Grad, Jezero, Kupres, Ribnik, Isgočni Drvar, Petrovac, Šipovo, Gradiška, Srbac
PRIJEDOR Procjena 2012 – oko 160.450 Procjena 2021 - 127.181 stanovnika	Prijedor	Novi Grad	Prijedor, Novi Grad, Kozarska Dubica, Krupa na Uni, Kostajnica, Oštra Luka
DOBOJ-DERVENTA-BROD-ŠAMAC Procjena 2012 – oko 238.000 Procjena 2021 - 195.574 stanovnika	Doboj	Brod, Šamac, Derventa	Vukosavlje, Derventa, Doboj, Modriča, Petrovo, Brod, Teslić, Šamac, Pelagićevo, Donji Žabar
BIJELJINA-ZVORNIK Procjena 2012 – oko 287.000 Procjena 2021 - 242.758 stanovnika	Bijeljina	Zvornik	Bijeljina, Bratunac, Vlasenica, Zvornik, Lopare, Milići, Osmaci, Srebrenica, Ugljevik, Šekovići
ISTOČNO SARAJEVO-VIŠEGRAD Procjena 2012 – oko 101.000 Procjena 2021 - 88.932 stanovnika	Ist. Sarajevo	Višegrad	Višegrad, Pale, Rogatica, Rudo, Sokolac, Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Han Pijesak, Trnovo
TREBINJE-FOČA Procjena 2012 – oko 104.000 Procjena 2021 - 88.198 stanovnika	Trebinje	Foča	Berkovići, Bileća, Gacko, Ljubinje, Nevesinje, Istočni Mostar, Trebinje, Foča, Kalinovik, Novo Goražde, Čajniče

Izvor: Regije i sistem centara RS prema Izmjenama i dopunama Prostornog plana RS do 2025. godine (IDPPRS, 2015). Broj stanovnika prema procjeni Republičkog zavoda za statistiku RS za 2021. godinu.

Potrebno je napomenuti da su nakon izrade i usvajanja Prostornog plana RS do 2025. godine, objavljeni zvanični rezultati popisa stanovništva za 2013. godinu, a koji je sproveden nakon više od dvije decenije na području BiH. Pored toga broj stanovnika po svakoj navedenoj regiji je znatno smanjen u 2021. godini. Odnosno razlika u broju stanovnika između ova dva vremenska perioda je oko 160.000. Sve navedene regije imaju znatno manji broj stanovnika na osnovu procjene iz 2021. godini, nego što je to bilo u periodu izrade ovog dokumenta.

Prema navedenom Planu izdvojeno je šest regija na području RS:

- Regija najvećeg grada – regija Banjaluka – Gradiška – Mrkonjić Grad,
- Rudarsko – industrijsko – turistička regija – Prijedor,
- Transportno – industrijska policentrična regija Doboj – Derventa – Brod –Šamac,
- Agro – industrijska regija Bijeljina – Zvornik,
- Šumarsko – industrijska regija Istočno Sarajevo,
- Energetsko – agro – turistička regija Trebinje – Foča.

Prema nomenklaturi NUTS regije tipa NUTS3 treba da imaju 150.000 do 800.000 stanovnika. Uzimajući u obzir indikatore koji se trebaju ispoštovati a kada je u pitanju NUTS nomenklatura, tri regije od šest navedenih ne ispunjava osnovni kriterijum prema nomenklaturi NUTS III a to je broj stanovnika i njih je potrebno sagledati s drugačijeg aspekta. To su regije Prijedor, Istočno Sarajevo-Višegrad i Trebinje-Foča. Regije Istočno Sarajevo-Višegrad i Trebinje-Foča s obzirom da su i prirodno-geografski povezani moguće ih je posmatrati i statistički obrađivati kao jednu statističku NUTS III regiju. Regija Prijedora pošto se naslanja na regiju Banja Luka – Gradiška treba posmatrati zajedno sa tom regijom. Prema procjeni ukupnog broja stanovnika za 2021. godinu, RS može da se posmatra kao NUTS2 region. Sprovedena analiza je urađena u cilju stvaranja pretpostavki za formiranje NUTS regiona, a na osnovu već postavljenih prostorno-planskih odrednica RS.

5. REZULTATI

BiH još uvijek nije uspostavila sistem za upravljanje strukturnim fondovima EU, a u vezi sa zakonodavnim okvirom. Pored toga nedostaju strategije za sprovođenje kohezione politike. Nije uspostavljena adekvatna politika regionalnog razvoja, sa pratećom institucionalnom strukturom i okvirima za praćenje učinka. NUTS II regioni su samo privremeno definisani i prihvaćeni od strane Evropske komisije dok BiH ne finalizuje i usaglasi cijelu klasifikaciju uključujući definiciju nivoa NUTS III (European Commission, 2022a). BiH, što se odnosi i na RS, treba poboljšati statističku i analitičku osnovu (uključujući definiciju NUTS regiona) kako bi razvila zdrav strateški okvir za kohezionu politiku.

Trenutna koncepcija regijskog razvoja RS, isključuje postojanje administrativnih regija sa pravnim subjektivitetom i administrativno definisanim granicama, tj. nije oslonjena na distribuciju vlasti i kompletnih upravljačkih mehanizama na regijskom nivou. Imajući u vidu statističku nomenklaturu teritorijalnih jedinica na nivou Evrope (NUTS) gdje je prostor RS u rang NUTS 2, regijska podjela, uz određene izmjene, koja je data u Prostornom planu RS može biti formalno komplementarna sa evropskim NUTS 3 nivoom (nivo tzv. distrikta ili oblasti). Definisanje ovakvih regija zasnovano je na takvoj organizaciji prostora koja na najbolji način doprinosi ekonomskom, ekološkom i socijalnom razvoju njihove teritorije, integriše prostor između naseljenih mjesta, pospješuje pozitivan odnos između sela i grada i inicira izgradnju infrastrukturnih sistema radi povećanja pristupačnosti teritorije i bolje povezanosti unutar regije i van nje.

Trenutno, pitanje regionalnog uspostavljanja i planiranja, povlači za sobom i niz pitanja na koja treba dati odgovor. Tek nakon obsežne društveno-socijalne i ekonomske analize moćiće se pristupiti ovom veoma složenog problemu. U međuvremenu, treba se voditi prijedlogom regija koje su date u Prostornom planu RS do 2025., uz određene korekcije o broju regija s obzirom na promjenjenu društveno-socijalne slike i broja stanovnika RS u odnosu na period stvaranja ovog dokumenta. Neka od pitanja su:

- Da li bi formiranje NUTS regiona moglo da posluži kao model za uspostavljanje buduće regionalne teritorijalne podjele RS?

- Koje su institucije zadužene za definisanje granica NUTS regiona?
- Da li je jedan od razloga uspostavljanja regionalizacije zadovoljavanje zahtijeva EU, ili mogućnost stvaranja uređenije prostorno-funkcionalne teritorije?
- Šta je to „novi evropski regionalizam“, po svojim kontekstualnim determinantama, i koliko se one uklapaju u društveni kontekst našeg društva?
- Koje vrste regionalizma imaju izgleda da doprinesu uspostavljanju novog modela razvoja? i sl.

Sublimirajući sve navedeno može se konstatovati da će definisanje novog prostorno-institucionalnog modela, zavisiti od većeg broja faktora. U ispolitizovanom ambijentu, gdje se sve reforme uvezuju u neke opšte pakete, jedini oslonac u traženju utemeljenih i realnih rješenja za uspostavljanje regionalnih odnosa je u analizi i prenošenju iskustava iz zemalja koje su taj put uspješno prošle. Ta iskustva, pogotovo ona iz zemalja neposrednog okruženja, pokazuju da za osnivanje regionalne podjele postoje dva puta:

- administrativni – u kojem bi slučaju RS vršila promjene unutar svojih zakonskih propisa (prostorni plan, zakon o organizaciji prostora (gdje su učinjeni već prvi koraci), zakona o lokalnoj samoupravi, nadležnostima (funkcijama), finansiranju i drugim pitanjima značajnim za funkcionisanje regiona ili

- samoupravni – po kome bi opštine (ili građani po opštinama) sami odlučili o udruživanju svojih opština u regije, izboru funkcija regija, organizaciji, finansiranju i sl. Postupak odlučivanja, organizaciju, moguće nadležnosti i finansiranje ipak bi RS morala urediti svojim zakonskim propisima.

Zbog čega je važno posebno izdvojiti i spomenuti NUTS klasifikaciju? Prije svega, zemlje koje žele pristupiti EU (zemlja kandidat) su u obavezi da utvrde odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koju EU primenjuje. Nakon pristupanja EU, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni nove zemlje članice, a države članice ne mogu mjenjati postojeću klasifikaciju sljedeće tri godine. Jedan od razloga nastanka ovakvog vida klasifikacije jeste što su korisnici statističkih izvještaja na nivou EU izrazili potrebu za njihovom harmonizacijom u svrhu poređenja podataka. S tim u vezi, zahtijevaju se statistički standardi za prikupljanje, obradu i publikovanje kako nacionalnih, tako i

statističkih izvještaja Zajednice. Regionalne statistike predstavljaju veoma važan element Evropskog statističkog sistema i neophodno je da postoje bar tri hijerarhijska nivoa NUTS klasifikacije. To ne ograničava zemlje članice EU, ukoliko smatraju potrebnim, da razvijaju dalje podnivo.

Prema sprovedenoj analizi BiH može da se podjeli na dvije NUTS 2 cijeline: Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpsku. Vođeci se Prostornim planom RS do 2025, odnosno na predloženoj plan-sko-statističkoj regionalizaciji RS, mogu se izdvojiti četiri NUTS 3 cijeline: regija Prijedor-Banja Luka- Gradiška- Mrkonjić Grad, Doboj-Derventa-Brod-Šamac, Bijeljina-Zvornik i Istočno Sarajevo-Višegrad-Trebijne-Foča. Pored ispunjavanja uslova o broju stanovnika one ovako postavljene predočavaju i prirodno zaokružene cijeline.

6. ZAKLJUČAK

U postkomunističkim/postsocijalističkim državama i državama u razvoju status regionalne autonomije duži period je bio zanemaran. Pridruživanje zemalja u tranziciji EU i mogućnost istih za korištenje strukturnih fondova također su imali vrlo snažan uticaj na trend regionalizacije zemalja u tranziciji. Trend regionalizacije postkomunističkih/postsocijalističkih zemalja nije nimalo ujednačen, nego se radi o kompleksnom mehanizmu. Međutim, uticaj pristupanja i sudjelovanja u regionalnoj politici EU koja je usmjerena na jačanje srednjeg, tj. regionalnog nivoa vlasti velik je i bitan element u tranzicionim zemljama.

Zaključak je da za sada nema opšte saglasnosti o ključnim pitanjima cjelovitog rješavanja regionalnog problema. Pitanje regionalnog problema neophodno je što prije uskladiti sa zahtjevima EU. Bitno je napomenuti da u BiH/RS ne postoji politička volja kao ključni faktor u iniciranju pokretanja postupka neophodnog za sistematsko rješavanje ove problematike koja je od krucijalnog značaja za put ka punopravnom članstvu BiH u EU. Međutim, dobijanjem statusa kandidata okolnosti su se promijenile i BiH odnosno RS obavezna je da uspostavi NUTS podjelu, odnosno da definiše administrativnu podjelu zemlje za potrebe Evropskog statističkog sistema. Pored toga potrebno je da uspostavi mehanizme za uspostavljanje svoje nacionalne politike regionalnog razvoja i za sprovođenje kohezije politike.

7. LITERATURA

1. Bogunović, A. (2011). Regionalna ekonomika i politika, Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb.
2. Commission of the European Communities (2007). Report from the commission to the European Parliament and the Council, (on implementation of the NUTS Regulation - Regulation (EC) No 1059/2003). Brussel: Commission of the European Communities.
3. Direkcija za evropske integracije, 2020. Pojmovnik evropskih integracija. Sarajevo: Direkcija za evropske integracije
4. Direkcija za evropske integracije. 2021. Šta donosi instrument pretpristupne pomoći 2021-2027-IPA III. Sarajevo: Direkcija za evropske integracije.
5. Erlić, Š. (2021). Novosti u kohezijskoj politici za JLP(R)S. Dubrovnik: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije,
6. European Council. (2022). Conclusions. European Council meeting– General Secretariat of the Council To: Delegations, Brussels, 15 December 2022 (OR. en) EUCO 34/22 CO EUR 29 CONCL 7. [Adobe Digital Editions version] Retrieved February 1, 2022, from <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>
7. European Commission. (2022a). Commission staff working document - Bosnia and Herzegovina 2022 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy. Brussels: European Commission
8. European Commission (2023). EU Solidarity Fund. Preuzeto 07.02.2023. Sa https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-funden
9. Eurostat (2007). Eurostat regional yearbook 2007. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
10. Eurostat (2022). Preuzeto 31.01.2022. sa <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/about-us/who-we-are>
11. Eurostat (2023). NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Preuzeto 07.02.2023. Sa: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>,