

nije moguće efikasno primeniti, te da je stepen poreske evazije veoma visok, zbog čega bi predloženi model oporezivanja predstavljao relativno jednostavno primenljivo i efikasno rešenje. Procenjuje se da bi dodatni prihod od ovog poreza iznosio 3-4 mlrd. dinara godišnje, što ukazuje da fiskalni motiv njegovog uvođenja nije zanemariv, ali da nije primaran, već da je njegov glavni cilj afirmacija principa da sva lica treba da budu oporezovanja srazmerno svojoj ekonomskoj snazi.

Na osnovu prethodno navedenog zaključuje se predložene izmene Zakona o porezu na dohodak građana predstavljaju blago parametarsko unapređenje sistema oporezivanja dohotka u Srbiji, kojim se ipak ne otklanjaju njegovi fundamentalni nedostaci. S obzirom da temeljna reforma poreza na dohodak građana u svim zemljama predstavlja ne samo ekonomsko, već i bitno političko pitanje, neophodno je za sprovođenje takve reforme javnosti obrazložiti potrebu za njenim sprovođenjem, kao i ciljeve koji se time žele postići. Na taj način

### Osvrt 3. Činjenice o regionalnim razlikama u Srbiji

*Dejan Molnar<sup>1</sup>*

Osnovni cilj teksta je da se analizira dinamika i struktura regionalnih razlika u Srbiji tokom prethodne decenije (2001-2010), kao i da se uporedi nivo regionalnih dispariteta u Srbiji u odnosu na EU i pojedine zemlje članice. Pomenute činjenice o regionalnim razlikama u Srbiji predstavljaju najbolju i najpouzdaniju osnovu za predlaganje mera i instrumenata regionalne politike u budućnosti, sa ciljem da se razlike u razvijenosti između, ali i unutar regiona smanje. Najpre je predstavljen postojeći institucionalni okvir u Srbiji u domenu regionalizacije i regionalnog razvoja. Potom se razmatra evolucija regionalnih razlika u Srbiji tokom prethodne decenije. Ukupna regionalna nejednakost je razložena na njenu međuregionalnu, unutarregionalnu i unutar-subregionalnu komponentu sa ciljem da se ispita njena „slojevitost“. U pomenutom kontekstu, u radu se termin „region“ koristi u širem značenju i obuhvata različite nivoe teritorijalnih celina unutar nacionalne države (regione, subregione, lokalne zajednice). Na kraju, izvršeno je poređenje nivoa regionalnih razlika u Srbiji u odnosu na pojedine zemlje članice EU, sa ciljem da se predstavi pozicija Srbije u međunarodnim okvirima kada je u pitanju analizirana problematika.

bi se obezbedilo da se novim Zakonom o porezu na dohodak građana otklone svi bitni nedostaci u postojećem sistemu, uključujući i one promene koje na prvi pogled deluju nepopularno, ali koje bi iz perspektive društva kao celine bile društveno i ekonomski opravdane.

### Literatura:

– Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana, Ministarstvo finansija i privrede, Beograd, 2013. Dostupno na:

<http://www.mfp.gov.rs/pages/article.php?id=9302>

– KPMG Invidiual Taxation Handbook, 2012

– Internet stranica Republičkog zavoda za statistiku: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/>

– Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012)

#### 1. Važeći institucionalni okvir

Pitanje teritorijalne organizacije Srbije, odnosno regionalizacije zemlje dugo vremena bilo je marginalizovano, a i kada mu se pridavao određeni značaj uglavnom se to činilo na bazi netačnih činjenica i pogrešno postavljenih ciljeva. Gotovo da iznenađuje zanemarivanje ovog pitanja u ekonomskoj politici, a jednim delom i u naučnim krugovima. Stoga, verovatno, i ne treba da čudi što su preduzete mere za smanjenje regionalnih razlika tokom prethodnog perioda ostale bez značajnijih efekata, jer bez temeljnog istraživanja stvarnog stanja i trendova i posledičnog nepoznavanja problematike, njene prirode, te potencijalnih rešenja koja se mogu preduzeti, možda nije ni bilo realno očekivati pozitivnije ishode. Dosadašnja politika regionalnog razvoja dominantno se zasnivala na bržem razvoju nerazvijenih područja/opština, zatim na izrazito ekonomskoj orijentaciji, bez uvažavanja drugih značajnih aspekata razvoja (socijalnog, ekološkog, kulturnog itd.), potom na sporadičnim i nekoordiniranim aktivnostima, kao i na neadekvatnoj institucionalnoj i organizacionoj infrastrukturi.

Period tranzicije dodatno je uticao na „zaoštavanje“ regionalnih razlika u Srbiji. Isto tako, dispariteti postoje i unutar regiona, odnosno između razvijenih i nerazvijenih područja/opština. Navedeno govori u prilog činjenici da su u Srbiji prisutne višedimenzionalne i „slojevite“ regionalne neravnomernosti. Namera nam je da u ovom tekstu, na osnovu raspoloživih empirijskih podataka i statističke građe, navedenu hipotezu i potvrdimo i da, u

<sup>1</sup> Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.

skladu sa tim, ponudimo neka moguća rešenja za ublažavanje regionalnih dispariteta.

Danas Republika Srbija ima tri nivoa javne administracije/državne uprave: (a) centralni (republički), (b) pokrajinski i (c) lokalni (gradski/opštinski). Sadašnja teritorijalna organizacija Republike Srbije definisana je Ustavom Republike Srbije<sup>2</sup>, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije<sup>3</sup> i Uredbom o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta<sup>4</sup>. Teritorijalnu strukturu Republike Srbije čine dve autonomne pokrajine - AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija. Zatim, u Srbiji postoji ukupno 29 upravnih okruga i 193 opštine. Od toga 23 lokalne samouprave, naravno pored grada Beograda, imaju status grada (dakle, ukupno 24). Navedeno ukazuje na to da Republika Srbija ima model tzv. asimetrične teritorijalne organizacije, gde zajedno sa dva „standardna” nivoa uprave (centralne i lokalne), koegzistira, ali samo na određenom području države, srednji nivo uprave (u obliku autonomnih pokrajina)<sup>5</sup>. Prvi strateški koraci vezani za sprovođenje nove politike regionalnog razvoja u Srbiji učinjeni su donošenjem Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007-2012. godine i Zakona o regionalnom razvoju (2009). Maja 2010. godine pomenuti Zakon je unekoliko promenjen. Najvažnija izmena, svakako, jeste smanjenje broja statističkih planskih regiona (NUTS 2 nivoa) sa sedam na pet<sup>6</sup>. Prilikom traganja za odgovorom na pitanje koja regionalna forma najviše odgovara Republici Srbiji, zakonski okvir je uzeo u obzir kriterijume koji se primenjuju u članicama EU. Naime, da bi se na nivou EU omogućila analiza i utvrđivanje stepena ekonomskog razvoja neke države/regiona, formulisanje i sprovođenje mera regionalne politike, te praćenje efekata preduzetih mera bilo je potrebno napraviti sistem statističkih regiona<sup>7</sup>. U statističkom uredu Evropske unije (Eurostat) kreirana je zajednička/jedinstvena klasifikacija subnacionalnih

teritorijalnih jedinica – NUTS<sup>8</sup>. U pitanju su tzv. statistički region, koji ne moraju da budu ujedno i postojeće administrativne jedinice unutar nacionalnih država. U praksi, ipak, granice statističkih regiona vrlo često se „poklapaju” sa postojećim administrativnim podelama nacionalnih teritorija. Dakle, NUTS standardizacija ima administrativno-statističku, a ne političku prirodu, jer je eventualna politička regionalizacija države unutrašnja i diskreciona stvar svake države pojedinačno. Teritorijalno uređenje svake države zavisi od njenog Ustava i predstavlja unutrašnje državno pitanje, tako da EU ne nameće konkretan model teritorijalnog uređenja zemalja. Naprotiv, među zemljama članicama postoje različita uređenja. Primera radi, Francuska, Irska, Danska i Holandija su unitarne, dok ima zemalja koje neguju dugu istoriju federalnog uređenja, poput Belgija, Nemačke, Austrije i Italije. Isto tako, određene članice su relativno skoro otpočele procese regionalizacije (Slovenija, Češka, Slovačka). Kreiranje i klasifikacija pomenutih statističkih regiona vrši se prema metodologiji koja je propisana Uredbom Evropske Zajednice<sup>9</sup>.

Podela države na regione i oblasti važan je instrument za uravnotežen regionalni razvoj Republike Srbije. Regionalizacija bi trebalo da obezbedi sistem interesnog organizovanja teritorije na nivou regiona i okruga (po principu *odozdo na gore*), što bi sa svoje strane trebalo da vodi ka efikasnijem i pravičnijem raspolaganju resursima i sredstvima. Region, oblasti i lokalne zajednice, mogu da, bolje od centralnog nivoa vlasti, definišu i ostvaruju svoje razvojne ciljeve, da prepoznaju potrebe građana i brže i efikasnije rešavaju probleme. Istovremeno, na taj način stiču se uslovi za jasnije i efikasnije definisanje projekata kojima region, uz ravnopravnu saradnju sa oblastima i opštinama, mogu da konkurišu za sredstva kod nacionalnih i međunarodnih razvojnih programa. Pomenimo na ovom mestu da regionalizacija, kao oblik decentralizacije, može imati i svojih slabosti. Negativne posledice se najčešće javljaju kada se prilikom procesa regionalizacije i decentralizacije ne uvažavaju u dovoljnoj meri ekonomski kriterijumi. Ekonomski razlozi za regionalizaciju ogledaju se u povećavanju efikasnosti upotrebe javnih resursa/sredstava i većoj spremnosti građana da plaćaju za usluge koje odgovaraju njihovim ličnim preferencijama i potrebama. Međutim, postoje i kritike koje se upućuju na račun ekonomskih razlo-

2 Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS”, broj 83/06.

3 Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 129/07.

4 Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, „Službeni glasnik RS”, br. 3/92, 36/92, 52/92 - odluka USRS, 60/93 i 5/95).

5 Na ovom mestu treba ukazati da ni na nivou pokrajina ne postoji ni približna jednakost u pogledu njihove institucionalne uređenosti, položaja, pa ni ingerencija. Severna pokrajina (AP Vojvodina) ima usvojen sopstveni Statut, što doprinosi dodatnoj asimetričnosti kako u odnosu na druga područja nacionalne teritorije koja nisu konstituisane u pokrajine, tako i u odnosu na južnu pokrajinu (AP Kosovo i Metohiju). Sa druge strane, poznati su problemi u vezi sa statusom Kosova i Metohije, te je bespredmetno upoređivati status južne pokrajine sa ostalim delovima teritorije Republike Srbije.

6 Na osnovu odredaba iz Zakona o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 30/2010).

7 G. Arbia, L. de Dominicis and G. Piras, „Regional Growth and Regional Inequality in EU and Transition Countries: A Spatial Econometric Approach”, European Regional Science Association in its series ERSA conference papers 05, 2005, str. 3-4.

8 Akronim NUTS ima svoje korene u francuskom jeziku – Nomenclature of Territorial Units for Statistics, (fra. - *Nomenclature des unités territoriales statistiques*). Odgovarajući prevod na našem jeziku mogao bi da bude Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku – NTJS. Podela teritorija nacionalnih država po NUTS metodologiji postoji samo u Evropskoj uniji.

9 Nomenklatura je usvojena 15. jula 1988. godine od strane Veća EEZ, dokumentom *Regulativa Veća* broj 2052/88. Forma NUTS-a je promenjena 26. maja 2003. godine amandmanom broj 1059/2003, kojim se osniva Zajednička klasifikacija teritorijalnih jedinica za statistiku. Vidi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0041:EN:PDF> (uvid u stranicu: 17.04.2013.).

**Tabela 1. Aktuelna regionalizacija Republike Srbije prema NUTS metodologiji**

NUTS 1	NUTS 2 (regioni)	NUTS 3 (subregioni)	LAU (lokalni nivo/lokalne samouprave)
Srbija - sever	Region Vojvodine	<b>7 oblasti (administrativnih okruga):</b> Severnobačka oblast, Zapadnobačka oblast, Severnobanatska oblast, Srednjebanatska oblast, Južnobanatska oblast, Južnobačka oblast i Sremska oblast	6 gradova i 39 opština (ukupno 45 lokalnih samouprava)
	Region Beograda	Beogradska oblast	Grad Beograd sa svojih 17 gradskih opština
Srbija - jug	Region Šumadije i Zapadne Srbije	<b>8 oblasti (administrativnih okruga):</b> Zlatiborska oblast, Kolubarska oblast, Mačvanska oblast, Moravička oblast, Pomoravska oblast, Rasinska oblast, Raška oblast, Šumadijska oblast	10 gradova i 42 opštine
	Region Južne i Istočne Srbije	<b>9 oblasti (administrativnih okruga):</b> Borska oblast, Braničevska oblast, Zaječarska oblast, Jablanička oblast, Nišavska oblast, Pirotka oblast, Podunavska oblast, Pčnjijska oblast, Toplička oblast	6 gradova i 41 opština
	Region Kosova i Metohije	<b>5 oblasti (administrativnih okruga):</b> Kosovska oblast, Pečka oblast, Prizrenska oblast, Kosovskomitrovačka oblast, Kosovskopomoravska oblast	1 grad i 28 opština

Prema: Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 30/2010), Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (2007.) i Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica („Službeni glasnik RS”, br. 109/2009 i 46/2010).

ga regionalizacije. Potencijalni negativni efekti regionalizacije su niža efikasnost novonastalih javnih tela i organizacija na regionalnom nivou, nemogućnosti za ostvarivanje efekata ekonomije obima u procesu obezbeđivanja javnih dobara i usluga unutar manjih teritorijalnih celina, negativni eksterni efekti koji se javljaju u slučaju kada se efekti javne politike „prelivaju“ iz jedne u drugu lokalnu zajednicu, povećanje troškova javne administracije usled dodatne birokratizacije (upravni, skupštinski i izvršni organi na regionalnom nivou), kao i širenje korupcije i nepotizma i dr. Kao specifičnu slabost/nedostatak u tranzicionim zemljama i u zemljama u razvoju treba istaći niske administrativne kapacitete koji postaju još skromniji kada se dele na više nivoa državne uprave (decentralizacija). Sve navedene opasnosti potiču od činjenice da nove i „mlade“ institucije na regionalnom nivou zahtevaju određeni vremenski period koji im je potreban za učenje, uhodavanje i stabilizaciju. Ukoliko se nove institucije ne stabilizuju, efekat regionalizacije biće povećanje javnih rashoda, budžetskog deficita i javnog duga.

Istaknimo i činjenicu da u Srbiji danas postoji izrazito **asimetrična regionalizacija**. Samo dva regiona u Srbiji (region Vojvodine i region Beograda) imaju sopstvene institucionalne kapacitete, što im dozvoljava izvestan nivo slobode prilikom kreiranja različitih politika. Institucionalni položaj Vojvodine i formirane organizacije u njoj sugerišu da se u severnoj pokrajini u potpunosti razumeju njeni uloga i značaj u postupku kreiranja politike regionalnog razvoja (region je nedavno osnovao

sopstvenu Agenciju za ravnomerni regionalni razvoj<sup>10</sup>). Region Beograda za sada nema posebnu instituciju sa takvim nadležnostima (mada je u planu njeno osnivanje). Zakon o regionalnom razvoju<sup>11</sup> prepušta planiranje regionalnog razvoja vlastima u dva severna regiona, odnosno u Vojvodini i u Beogradu (regionima koji pripadaju NUTS 1 nivou Srbija - sever), dok su za regione koji pripadaju NUTS 1 nivou Srbija – jug (Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija, Kosovo i Metohija) osnovane regionalne radne grupe od strane ministarstva nadležnog za regionalni razvoj, kako bi se, delimično, nadomestio nedostatak institucija nadležnih za upravljanje procesom planiranja regionalnog razvoja na južnom području.

## 2. Regionalne razlike u Srbiji i njihova evolucija u periodu 2001-2010.

Fenomen regionalne nejednakosti prisutan je u većini zemalja i odslikava odnose koji postoje između razvijenih i nerazvijenih područja unutar pojedinačnih zemalja. U tom pogledu Republika Srbija nije izuzetak. Bitna karakteristika jeste da se regionalna neravnomernost, a posebno status nerazvijenih područja, nije bitnije

10 Primećujemo da je u pitanju svojevrsno „dupliranje“ institucija, budući da je nejasno koje će nadležnosti imati ova institucija, osim onih već propisanih aktima koji definišu rad Nacionalne agencije za regionalni razvoj (NARR).

11 Podaci o institucijama i telima izneti su na osnovu odredaba Zakona o regionalnom razvoju (2009, 2010).

promenio na bolje tokom proteklih decenija<sup>12</sup>. Razlike u dostignutom stepenu privrednog razvoja mogu se meriti pomoću nekoliko pokazatelja. Na osnovu određenog skupa pokazatelja, moguće je steći utisak o razmerama i uzrocima regionalnih dispariteta. Shodno tome, kreatori ekonomske (i regionalne) politike mogu donositi i sprovesti neophodne mere koje za efekat treba da imaju podsticanje razvoja u manje razvijenim regionima, te smanjenje nivoa regionalnih dispariteta u zemlji. Da bi bile efikasne, mere se moraju zasnivati na preciznim i što je moguće tačnijim rezultatima sprovedenih analiza. Svrishodnost mera regionalne politike u velikoj meri zavisi od kvaliteta i pouzdanosti regionalnih podataka kojima se raspolaze prilikom sprovođenja regionalnih istraživanja. U mnogim zemljama ne postoje pouzdani statistički podaci u vezi sa stanjem i razvojem uži teritorijalnih područja (regiona, oblasti, gradova). Posledica toga jeste da je kreatorima ekonomske politike vrlo teško da steknu pravu i jasnu sliku o prirodi i dubini regionalnih problema u zemlji, te da kreiraju efikasne i delotvorne mere, instrumente i politike za prevazilaženje postojećeg stanja. U Evropskoj uniji su pokazatelji regionalnih dispariteta već duže vreme osnov za kreiranje politike regionalnog razvoja. Tokom poslednjih nekoliko godina i u Srbiji se pažnja, ponovo, posle jednog dužeg vremenskog perioda u kojem je bilo pristuno zanemari vanje ove oblasti, usmerava na regionalna pitanja i probleme. Na osnovu raspoložive statističke građe, izvršili smo analizu evolucije i strukture regionalnih dispariteta u Srbiji tokom prethodne decenije (2001-2010. godina).

Varijabla (pokazatelj) za koju je bilo moguće prikupiti podatke na nižim nivoima teritorijalne agregacije ispod nacionalnog (pre svega na nivou subregiona/oblasti i gradova/opština) jeste bruto dodata vrednost<sup>13</sup>. Dakle, za period od 2001. do 2010. godine formirane su vremenske serije o bruto dodatoj vrednosti za nivo pojedinačnih lokalnih samouprava - gradova i opština (nivo LAU – *local administrative units*), oblasti - administrativnih okruga (nivo NUTS 3), regiona (NUTS 2), za

12 U Srbiji postoje tzv. tradicionalno nerazvijena područja. U pitanju su opštine koje decenijama unazad imaju status nerazvijenih i ne raspolazu infrastrukturnim, ekonomskim, niti kadrovskim potencijalima koji bi im omogućili izlazak na putanju razvoja. Pomenuta nerazvijena područja još od 1970-ih jesu tridesetak opština (pre svega onih na jugu zemlje), kojima se poslednjih godina „pridružilo“ još 15-ak opština, tako da danas 40-45 opština ima klasične karakteristike nerazvijenosti. Detaljnije o ovome videti u: Prostorni plan Republike Srbije od 2010. godine do 2020. godine, Ministarstvo za prostorno planiranje i zaštitu životne sredine, Beograd, novembar 2010, str. 66, a za detaljnu klasifikaciju opština koje pripadaju nerazvijenom području pogledati: Vlada Republike Srbije, Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Beograd, 2007, str. 89-91.

13 Ova varijabla predstavlja zamenu za BDP jer na subnacionalnom nivou ne postoje podaci o BDP. Bruto dodata vrednost (BDV) se računski dobija oduzimanjem celokupne međufazne potrošnje od vrednosti proizvodnje. U obračun BDV uključuju se subvencije koje proizvođač dobija od strane države, ali ne i porezi koje „prevaljuje“ na potrošače proizvedenih dobara i usluga.

dva područja NUTS 1 nivoa (Srbija-sever i Srbija-jug), i konačno za Republiku Srbiju kao celinu (nacionalni nivo). Na osnovu pomenutih podataka i na bazi podataka o broju stanovnika, po godinama i po gradovima i opštinama, posredno je izračunata bruto dodata vrednost po stanovniku, za sve pomenute teritorijalne nivoe, tokom desetogodišnjeg razdoblja (2001-2010. godina).

Ukoliko se tokom vremena distribucija dohotka (u našem slučaju BDV) *per capita* po jedinicama posmatranja (regionima, subregionima, opštinama) sužava, može se doneti zaključak da postoji regionalna konvergencija, dok je u obrnutom slučaju prisutna regionalna divergencija. Za potrebe naše empirijske analize izračunavali smo Theil-ov indeks nejednakosti ponderisan brojem stanovnika za svaku godinu tokom perioda 2001-2010. godina. Pomenuti pokazatelj nejednakosti računali smo: (a) za nacionalni nivo, (b) pojedinačno za svaki od četiri NUTS 2 regiona i (c) pojedinačno za svaki od dvadeset i pet NUTS 3 subregiona<sup>14</sup>. U slučaju kada se posmatra cela nacionalna ekonomija Srbije, ukupnu nejednakost izračunali smo na tri načina: *prvo*, kada se kao osnovne jedinice posmatranja koriste regioni, *drugo* kada se kao osnovna teritorijalna celina posmatra subregion i *treće* kada se kao osnovna jedinica posmatranja koristi nivo lokalne samouprave (grad/opština). Izračunati Theil-ov indeks regionalne nejednakosti BDV po stanovniku u svakoj godini posmatranja razložen je na<sup>15</sup>:

- 2 dela: međuregionalnu i unutarregionalnu komponentu (u slučaju da je osnovna teritorijalna jedinica posmatranja okrug/oblast NUTS 3) i
- 3 dela: međuregionalnu, unutarregionalnu i međuopštinsku/unutarsubregionalnu komponentu (u slučaju da je osnovna teritorijalna jedinica posmatranja LAU – local administrative unit).

Kada je vrednost Theil indeksa nula postoji potpuna jednakost između posmatranih teritorijalnih celina. Što je vrednost pokazatelja veća od nule, veća je i nejednakost. Ako se vrednost Theil indeksa smanjuje tokom vremena, zaključak je da postoji konvergencija (smanjenje regionalnih razlika), i obrnuto divergencija (povećavanje regionalnih dispariteta).

Praćenjem dinamike pomenutih vrsta regionalnih nejednakosti, tačnije strukture i „slojevitosti“ ukupne regionalne nejednakosti i njene promene tokom vremena, bićemo u prilici da ukažemo na to na kom nivou se kreira najveći deo ukupne regionalne nejednakosti, te da

14 Iz analize su izuzeti okruzi/oblasti na području Kosova i Metohije, jer za njih nemamo raspoložive podatke.

15 O metodologiji za izračunavanje i razlaganje Theil-ovog indeksa detaljnije videti: T. Akita, „Decomposing regional income inequality in China and Indonesia using two-stage nested Theil decomposition method“, *The Annals of Regional Science* 37, 2003.

u skladu sa tim pružimo moguće smernice i preporuke za vođenje regionalne politike (mere i instrumente) u narednom periodu.

U Tabeli 2. prikazana je dinamika i „slojevitost” regionalne distribucije bruto dodate vrednosti po glavi stanovnika tokom razdoblja od 2001. do 2010. godine. Tabela ima tri segmenta. U prvom segmentu predstavljena je ukupna teritorijalna nejednakost koja postoji unutar Srbije, i to za sva tri moguća slučaja (osnovna teritorijalna jedinica posmatranja: NUTS 2, NUTS 3 i LAU nivo). U drugom segmentu tabele, ukupna regionalna nejednakost (izračunata u slučaju kada je osnovna teritorijalna jedinica posmatranja subregion - NUTS 3 nivo), podeljena je na dve komponente: nejednakost između (*between*) i unutar (*within*) regiona. U trećem segmentu Tabele, ukupna regionalna nejednakost (izračunata u slučaju kada je osnovna teritorijalna jedinica posmatranja grad/opština - LAU nivo), podeljena je na tri komponente: između regiona, unutar regiona i unutar subregiona. Na opisani način u prilici smo da pratimo: (a) strukturu (slojevitost) ukupne regionalne nejednakosti i (b) dinamiku (evoluciju) regionalnih nejednakosti tokom posmatranog perioda.

**Dinamika regionalnih dispariteta** u BDV po stanovniku u Srbiji tokom desetogodišnjeg perioda (2001-2010) nedvosmisleno ukazuje na širenje regionalnih razlika. Vrednost Theil-ovog indeksa nejednakosti čiju smo dinamiku pratili, značajno se povećala: mereno na nivou NUTS 2 ukupno za 296,04%, na nivou NUTS 3 ukupno za 288,38%, i na nivou LAU ukupno za 157,24%. Kada je u pitanju **struktura regionalnih nejednakosti** u BDV *per capita* u R. Srbiji (2001-2010.), naši nalazi sugerišu sledeće zaključke (videti Tabelu 2). Ukoliko ukupnu regionalnu nejednakost dekomponujemo na međuregionalnu i unutarregionalnu komponentu (drugi segment prethodne tabele), uočićemo da se najveći deo ukupne regionalne nejednakosti u svim posmatranim godinama (preko 3/4) generiše na nivou između

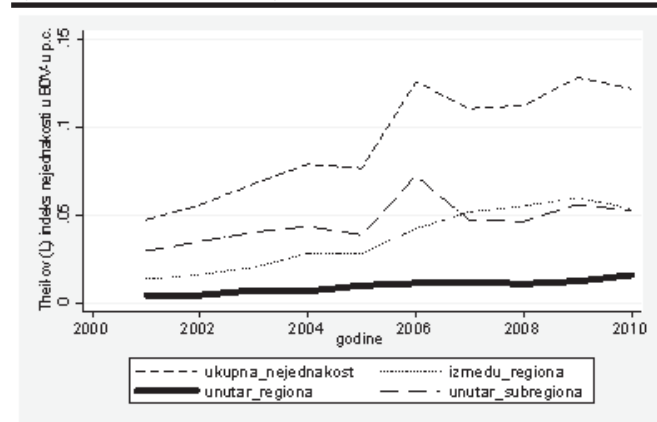
regiona, dok doprinos unutarregionalne komponente iznosi nešto manje od 25%. Struktura ovako posmatrane regionalne nejednakosti u Srbiji bila je nepromenjena tokom celokupnog posmatranog perioda. Porast međuregionalne komponente (296,04%) bio je skoro isti kao i u slučaju unutarregionalne komponente (264,45%). Kao rezultat toga, od ukupnog povećanja regionalnih nejednakosti od 0,0515 poena indeksa, 77,77% duguje se povećanju međuregionalnih nejednakosti, a 22,23% povećanju unutarregionalnih nejednakosti. Kada se ukupna regionalna nejednakost dekomponuje na tri nivoa (treći segment Tabele 2), onda je slojevitost dispariteta sledeća. Najveći doprinos ukupnoj nejednakosti daje onaj deo nejednakosti u BDV po stanovniku koji postoji između opština (unutar pojedinačnih okruga). Do 2006. godine pomenuta komponenta dominira, a nakon 2006. godine, pa do 2010. njen doprinos izjednačen je sa doprinosom međuregionalne komponente. Unutarregionalna komponenta ima najmanji uticaj – njen doprinos iznosi oko 10%. Od ukupnog apsolutnog porasta pokazatelja regionalne nejednakosti tokom posmatranog perioda, 54% nastalo je kao rezultat povećanja dispariteta između regiona, 15% usled povećanja razlika unutar regiona i 31% jeste rezultat porasta nejednakosti unutar pojedinačnih subregiona (okruga). Opisane tendencije i slojevitost regionalnih nejednakosti predstavili smo i grafički (videti Grafik 1).

Dalje traganje za odgovorom na pitanje o slojevitosti teritorijalnih dispariteta navelo nas je da na isti način ispitamo njihov stepen i dinamiku unutar pojedinačnih subregiona. U Tabeli 3. predstavljene su nejednakosti u BDV *per capita* koje postoje između opština unutar svakog pojedinačnog regiona. Može uočiti da je u čak 18 od ukupno 25 subregiona zabeleženo širenje dispariteta. Kada je u pitanju intenzitet evolucije distribucije, uočljivo je da u slučajevima gde su se teritorijalni dispariteti povećavali to je bilo daleko „snažnije”, nego u slučajevima gde se distribucija BDV po stanovniku „skupljala” (pogledati podatke o kumulativnim stopama

**Tabela 2. Struktura (slojevitost) regionalne nejednakosti u Srbiji, 2001-2010.**

godina	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>ukupna nejednakost</b>										
nivo regiona (NUTS2)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
nivo subregiona (NUTS3)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
nivo gradova opština (LAU)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<b>razlaganje nejednakosti (NUTS3)</b>										
između regiona	75,76%	77,91%	73,71%	80,36%	74,23%	78,89%	81,11%	83,63%	82,90%	77,25%
unutar regiona	24,24%	22,09%	26,29%	19,64%	25,77%	21,11%	18,89%	16,37%	17,10%	22,75%
<b>razlaganje nejednakosti (LAU)</b>										
između regiona	28,56%	28,93%	30,01%	35,89%	36,84%	33,57%	46,78%	49,05%	46,68%	43,97%
unutar regiona (između subregiona)	9,14%	8,20%	10,70%	8,77%	12,79%	8,98%	10,90%	9,60%	9,63%	12,95%
unutar subregiona (između opština)	62,30%	62,87%	59,29%	55,34%	50,37%	57,45%	42,32%	41,35%	43,69%	43,09%

Izvor: Proračun autora na bazi podataka RZS.

**Grafik 1. Dinamika ukupne regionalne nejednakosti i njene strukture u Srbiji (2001-2010)**

Izvor: Prikaz autora.

rasta indeksa nejednakosti u poslednoj koloni Tabele 3.). Najizraženije „širenje” dispariteta zabeleženo je u subregionima koji pripadaju regionu Južne i Istočne Srbije, što ukazuje na ogromno raslojavanje između opština u tom delu zemlje: u čak 4 od 9 subregiona teritorijalni dispariteti su se povećali za više od 10 puta (Borska, Braničevska, Podunavska i Toplička oblast). Primetno je da je i unutar drugih subregiona došlo do značajnog raslojavanja između razvijenijih gradova i „zaleđa”. Vrlo

oštro povećanje razlika unutar subregiona signalizira kreatorima ekonomske (i regionalne) politike da je lokalni nivo vrlo važan segment, koji ne bi smeo da bude zanemaren u narednom periodu<sup>16</sup>.

Podela ukupne nejednakosti na međuregionalnu i unutarregionalnu veoma je važna sa stanovništa vođenja adekvatne regionalne politike. Mere i politike regionalnog razvoja se razlikuju u zavisnosti od toga da li je prioritet smanjenje unutarregionalnih razlika ili suzbijanje međuregionalnih dispariteta. Dakle, za vođenje efikasne regionalne politike (u smislu adekvatnosti mera, njihovih troškova i koristi itd.), prvi korak trebalo bi da bude detaljnije sagledavanje i istraživanje strukture i trendova regionalnih dispariteta. Međutim, i ovde treba postupiti krajnje obzirivo. Primera radi, ukoliko analiza teritorijalnih nejednakosti ukaže na to da najveći doprinos ukupnoj nejednakosti daje onaj deo koji postoji unutar pojedinačnih regiona, opet je nužno da se sagleda „dubina” razlika između lokalnih zajednica/subregiona unutar regiona. Pre nego što se preduzmu konkretne mere za smanjenje unutarregionalnih razlika, korisno je da se utvrdi koliko je subregiona/lokalnih zajednica koje odstupaju od regionalnog proseka. Može se dogoditi da je veliki broj onih teritorijalnih jedinica koje su na nivou regionalnog proseka, a mali broj onih

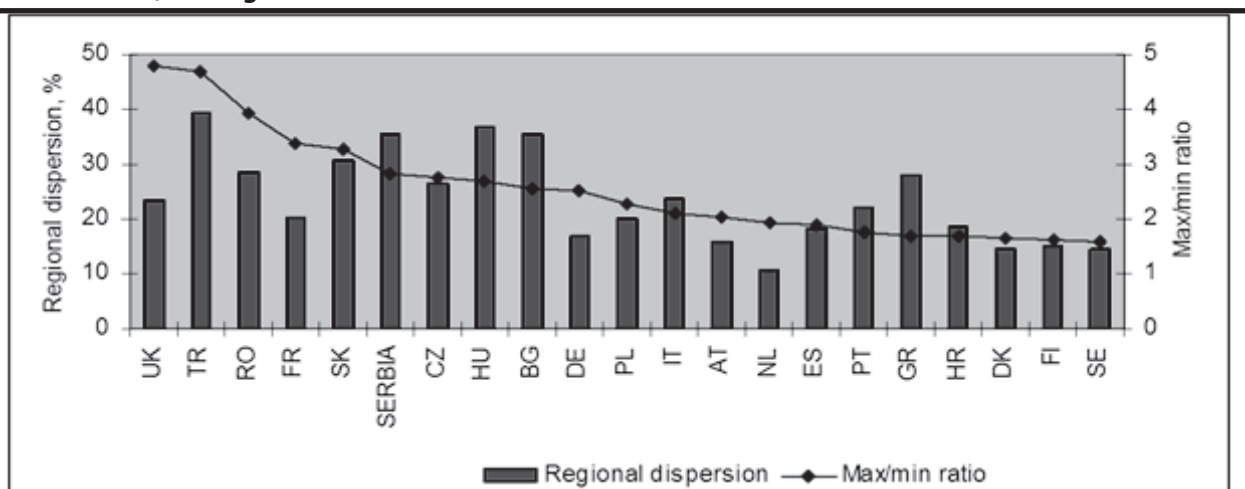
**Tabela 3. Dinamika nejednakosti unutar subregiona u Srbiji**

Godina	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	Apsolutna promena L 2001-2010.
<b>NUTS3</b>											
<b>Beogradska oblast</b>	0,0788	0,0984	0,0988	0,1107	0,0860	0,2372	0,1245	0,1220	0,1283	0,1235	<b>0,0447</b>
<b>Zapadnobačka oblast</b>	0,0263	0,0338	0,0506	0,0340	0,0051	0,0146	0,0153	0,0166	0,0336	0,0261	<b>-0,0002</b>
<b>Južnobanatska oblast</b>	0,0176	0,0314	0,0819	0,0482	0,0257	0,0144	0,0271	0,0347	0,0350	0,0268	<b>0,0092</b>
<b>Južnobačka oblast</b>	0,0105	0,0125	0,0279	0,0248	0,0343	0,0398	0,0441	0,0327	0,0415	0,0505	<b>0,0401</b>
<b>Severnobanatska oblast</b>	0,0106	0,0060	0,0087	0,0119	0,0129	0,0061	0,0084	0,0138	0,0102	0,0312	<b>0,0206</b>
<b>Severnobačka oblast</b>	0,0041	0,0058	0,0126	0,0099	0,0109	0,0062	0,0078	0,0064	0,0082	0,0045	<b>0,0004</b>
<b>Srednjobanatska oblast</b>	0,0012	0,0036	0,0072	0,0101	0,0072	0,0004	0,0014	0,0049	0,0024	0,0043	<b>0,0031</b>
<b>Sremska oblast</b>	0,0055	0,0145	0,0024	0,0042	0,0051	0,0024	0,0057	0,0070	0,0073	0,0063	<b>0,0007</b>
<b>Zlatiborska oblast</b>	0,0343	0,0326	0,0303	0,0369	0,0423	0,0583	0,0616	0,0689	0,0741	0,0744	<b>0,0401</b>
<b>Kolubarska oblast</b>	0,0009	0,0046	0,0045	0,0042	0,0058	0,0071	0,0058	0,0087	0,0094	0,0083	<b>0,0074</b>
<b>Mačvanska oblast</b>	0,0094	0,0083	0,0096	0,0305	0,0467	0,0389	0,0150	0,0171	0,0161	0,0190	<b>0,0095</b>
<b>Moravička oblast</b>	0,0024	0,0006	0,0035	0,0069	0,0072	0,0060	0,0043	0,0021	0,0086	0,0076	<b>0,0052</b>
<b>Pomoravska oblast</b>	0,0091	0,0063	0,0086	0,0057	0,0050	0,0052	0,0107	0,0107	0,0135	0,0132	<b>0,0040</b>
<b>Rasinska oblast</b>	0,0181	0,0076	0,0113	0,0106	0,0097	0,0052	0,0085	0,0081	0,0089	0,0113	<b>-0,0068</b>
<b>Raška oblast</b>	0,0476	0,0270	0,0280	0,0333	0,0283	0,0512	0,0484	0,0584	0,0618	0,0555	<b>0,0079</b>
<b>Šumadijska oblast</b>	0,0164	0,0155	0,0137	0,0082	0,0045	0,0034	0,0044	0,0036	0,0032	0,0049	<b>-0,0115</b>
<b>Borska oblast</b>	0,0030	0,0336	0,0802	0,1006	0,0090	0,0281	0,0351	0,0619	0,0966	0,0321	<b>0,0291</b>
<b>Braničevska oblast</b>	0,0059	0,0434	0,0504	0,0546	0,0505	0,0545	0,0639	0,0590	0,0828	0,0724	<b>0,0665</b>
<b>Zaječarska oblast</b>	0,0089	0,0062	0,0050	0,0024	0,0035	0,0032	0,0023	0,0006	0,0005	0,0013	<b>-0,0075</b>
<b>Jablanička oblast</b>	0,0115	0,0083	0,0145	0,0175	0,0177	0,0163	0,0095	0,0094	0,0100	0,0063	<b>-0,0051</b>
<b>Nišavska oblast</b>	0,0215	0,0353	0,0324	0,0449	0,0489	0,0308	0,0283	0,0178	0,0192	0,0115	<b>-0,0100</b>
<b>Pirotska oblast</b>	0,0274	0,0206	0,0313	0,0281	0,0224	0,0329	0,0502	0,0422	0,0614	0,0713	<b>0,0439</b>
<b>Podunavska oblast</b>	0,0006	0,0001	0,0007	0,0003	0,0139	0,0289	0,0208	0,0147	0,0583	0,0166	<b>0,0160</b>
<b>Pčinjska oblast</b>	0,0789	0,0574	0,0551	0,0699	0,0926	0,0757	0,0699	0,0710	0,0701	0,0689	<b>-0,0100</b>
<b>Toplička oblast</b>	0,0009	0,0024	0,0025	0,0057	0,0084	0,0057	0,0082	0,0081	0,0066	0,0098	<b>0,0089</b>

Izvor: Proračun autora na bazi podataka RZS.

16 O značaju koji lokalni ekonomski razvoj ima u eri globalizacije videti u: D. Molnar, *Lokalni ekonomski razvoj: teorija, analiza, praksa*, NIP Zrenjanin a.d. i Banat-info, Zrenjanin, 2011.

**Grafik 2: Regionalne varijacije GDP-a po stanovniku u pojedinim zemljama EU i državama kandidatima, 2009. godina\***



Izvor: Manić, E., S. Popović, D. Molnar, "Regional Disparities and Regional Development: The Case of Serbia", *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*, Vol. 154/2012, pp. 191-211.

\*Osnovna teritorijalna jedinica posmatranja su regioni NUTS 2 nivoa.

koje značajno odstupaju od njega. Dakle, nasumično sprovođenje mera i trošenje sredstava nije preporučljivo bez detaljnije analize, jer je svrshodnost preduzetih/planiranih mera (korisnost po utrošenoj novčanoj jedinici) tada neizvesna.

### 3. Poređenje regionalnih razlika u Srbiji i zemljama EU

U poređenju sa evropskim zemljama Srbija značajno zaostaje na planu društveno-ekonomskog razvoja. U evropskom kontekstu Srbija se može odrediti kao zemlja srednje veličine prema površini teritorije i broju stanovnika. Ipak, kada se kao kriterijum za poređenje odredi veličina ekonomije, tada se naša zemlja svrstava u male zemlje (sa vrednošću GDP-a na nivou od oko 0,3% od vrednosti GDP-a kreiranog u EU 27, Srbija bi zauzimala 23. mesto u poređenju sa zemljama članicama)<sup>17</sup>.

Analizirajući regionalne razlike u nivou GDP-a po stanovniku unutar pojedinačnih zemalja (između regiona NUTS 2 nivoa), mogu se izvesti određeni zaključci o tome koliko su izraženi regionalni dispariteti u Srbiji u odnosu na one koji postoje u drugim državama. Rezultati su predstavljeni na Grafiku 2. Za poređenje su korišćena dva pokazatelja: regionalna disperzija GDP-a p.c. (*regional dispersion*) i max/min racio GDP-a p.c. Disperzija regionalnog GDP-a definisana je kao suma apsolutnih razlika između vrednosti GDP-a *per capita* na nacionalnom nivou i vrednosti GDP-a *per capita* svakog pojedinačnog regiona u posmatranoj zemlji. Vred-

nost pokazatelja je nula ukoliko su vrednosti GDP-a p.c. u svim regionima ekvivalentni sa vrednošću GDP-a p.c. države kao celine (u tom slučaju nema regionalnih nejednakosti). „Max/min ratio“ predstavlja odnos (količnik) između vrednosti GDP-a p.c. u najrazvijenijem regionu (koji ima najveći GDP p.c.) i vrednosti GDP-a p.c. u najnerazvijenijem regionu (koji ima najniži GDP p.c.) unutar posmatrane zemlje. Što je vrednost količnika veća, regionalna nejednakost u zemlji je veća i obrnuto.

Prema pokazatelju „regionalna disperzija“ Srbija je veoma loše pozicionirana – zauzima treće mesto, odmah nakon Mađarske i Bugarske. Situacija je nešto „povoljnija“ prema pokazatelju „max/min ratio“ – Srbija je rangirana kao šesta, nakon Velike Britanije, Turske, Rumunije, Francuske i Slovačke (radi direktnog poređenja pogledati Grafik 2). Na ovom mestu ističemo sledeću, prema našem mišljenju, veoma važnu činjenicu. U odnosu na državu sa kojima se Srbija poredi i koje su „lošije“ rangirane, naša zemlja ima samo 4 regiona između kojih je merena regionalna nejednakost (za peti region Kosova i Metohije ne postoje raspoloživi podaci o ostvarenom GDP-u p.c.), dok uporedive zemlje imaju više regiona. Imajući u vidu da regionalni dispariteti, po pravilu, rastu sa porastom broja regiona, pretpostavka je da bi uporediv broj regiona dao još lošiju poziciju Srbije.

<sup>17</sup> Videti: Manić, E., S. Popović, D. Molnar, "Regional Disparities and Regional Development: The Case of Serbia", *Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft*, Vol. 154/2012.

## Literatura

- Adžić, S., Regionalna ekonomija Evropske unije, Prometej, Novi Sad, 2009.
- Akita, T., „Decomposing regional income inequality in China and Indonesia using two-stage nested Theil decomposition method“, The Annals of Regional Science 37, 2003.
- Arbia, G., L. de Dominicis and G. Piras, „Regional Growth and Regional Inequality in EU and Transition Countries: A Spatial Econometric Approach“, European Regional Science Association in its series ERSA conference papers 05, 2005, str. 3-4.
- Devetaković, S., „Aktuelne regionalizacije i njihove implikacije na ocenu nivoa razvijenosti, napredak, te smanjenje postojećih teritorijalnih razlika u Srbiji“, Tematski zbornik radova Ekonomska politika i razvoj (redaktori: B. Jovanović Gavrilović i T. Rakonjac-Antić), CID, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2010.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0041:EN:PDF>
- Manić, E., S. Popović, D. Molnar, „Regional Disparities and Regional Development: The Case of Serbia“, Mitteilungen der Osterreichischen Geographischen Gesellschaft, Vol. 154/2012, pp. 191-211.
- Molnar, D., Lokalni ekonomski razvoj: teorija, analiza, praksa, NIP Zrenjanin a.d. i Banat-info, Zrenjanin, 2011.
- Prostorni plan Republike Srbije od 2010. godine do 2020. godine, Ministarstvo za prostorno planiranje i zaštitu životne sredine, Beograd, novembar 2010.
- Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, „Službeni glasnik RS“, br. 3/92, 36/92, 52/92 - odluka USRS, 60/93 i 5/95).
- Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica („Službeni glasnik RS“, br. 109/2009 i 46/2010).
- Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, broj 83/06.
- Vlada Republike Srbije, Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Beograd, 2007.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 30/2010).
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

## Osvrt 4. Loši krediti u regionu i Srbiji: trendovi, rizici i moguće mere

*Arsić Milojko*<sup>1</sup>

*Svetozar Tanasković*<sup>2</sup>

Rast loših kredita u periodu krize predstavlja jednu od najvećih potencijalnih opasnosti za zemlje u Centralnoj i Istočnoj Evropi uključujući i Srbiju. Za sada ovaj rizik je velikim delom u senci problema u javnim finansijama zemalja Regiona, ali nastavak postojećih trendova može da ima dramatične makroekonomske posledice, uključujući i dodatno značajno pogoršanje stanja u javnim finansijama. Stoga je već sada neophodno da se na nivou pojedinačnih zemalja preduzmu koordinirane mere fiskalne i monetarne politike kako bi se ovaj proces usporio. Zbog velike isprepletanosti bankarskog sektora u Regionu, kao i njegove zavisnosti od banaka u razvijanim zemljama neophodno je da zemlje Regiona ponovo pokrenu inicijativu kojom bi se pod okriljem MMF i EU, uspostavio neki aranžman sličan Bečkoj inicijativi.

<sup>1</sup> Ekonomski fakultet u Beogradu

<sup>2</sup> Ekonomski fakultet u Beogradu

### 1. Uzroci i mehanizmi rasta loših kredita u periodu krize

Nakon izbijanja finansijske krize 2008. godine u većini zemalja u razvoju dolazi do rasta učešća loših kredita. Faktori koji utiču na nivo loših kredita mogu podeliti na grupe makroekonomskih i faktora na nivou bankarskog sektora<sup>3</sup>. Među makroekonomske faktore mogu se svrstati kretanje realnog dohotka, stopa nezaposlenosti, cena nekretnina (najčešći kolateral), promene deviznog kursa, inflacije, realne kamatne stope. Većina ovih varijabli utiče na poboljšanje naplativosti kredita u periodima ubrzanja privrednog rasta, krediti postaju dostupniji preduzećima i pojedincima, uključujući i one koji se svrstavaju u kategoriju višeg rizika. Nakon izbijanja kriza realni dohoci preduzeća i građana opadaju, neka preduzeća idu u stečaj, a neki građani gube posao što za posledicu ima povećanje procenata loših i nenaplativih kredita. Dužnici, koji se nalaze u problemima, su primorani da refinansiraju kredite, ali uz više kamatne stope što dodatno utiče na manju verovatnoću otplate. Kriza ne pogađa ravnomerno sve delatnosti i sve gra-

<sup>3</sup> Klein, N., (2013) „Non-Performing Loans in CESEE: Determinants and Impact on Macroeconomic Performance“, IMF Working Paper 13/72