

**DEZENTRALIZATION, DEKONZENTRATION UND  
REGIONALISMUS IN SERBIEN**

**DECENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁCIÓ, REGIONALIZMUS  
SZERBIÁBAN**

**Éva Szügyi, Ph.D. hallgató**

Pécsi Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola,  
Regionális Tudományi Társaság Szabadka.

Address: Djure Djakovica utca 169/c. 24430 Ada, Serbia

Tel.: +3863-8592-451

+3824-852-834

E-mail: [eva.szugyi@yahoo.com](mailto:eva.szugyi@yahoo.com)

## **DEZENTRALIZATION, DEKONZENTRATION UND REGIONALISMUS IN SERBIEN**

### **DECENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁCIÓ, REGIONALIZMUS SZERBIÁBAN**

**Schlüsselwörter:** die Dezentralisation, die Regionalismus, die strategische Dokumenten, istitutionelle und juristische Rahmen

#### **Abstrakt**

Während sonstige Länder bereits auf dem Wege der Entwicklung gestritten haben, haben in Serbien noch Kriege gewütet. Die Regionalisierung und Dezentralisierung des Landes nahmen deswegen später einen Anfang und waren unausgeglichen. Nach dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens sind der Raumstruktur und –Entwicklung uneben geworden.

Das Serbien von Heute wird durch die Entwicklungsunterschiede der verschiedenen Regionen, unterentwickelte Gemeinschaften, ungünstige demografische Tendenzen, institutionelle Probleme und schlechte finanzielle Bedingungen charakterisiert. Es bedeutet ein weiteres Problem, dass die regionalen Unterschiede im internationalen Vergleich im Serbien den Größten sind, und eine zuwachsende Tendenz zeigen.

In der bisherigen Raumpolitik von Serbien bestehen mehrere Mängel; unter Anderem, dass sie bisher weder geeignete Institutionsstruktur noch organisatorische Unterstützung zur Verwirklichung der Entwicklung gehabt haben. 2009, als sie bewusst wurden, erschienen zahlreiche Dokumenten von strategischen Bedeutung und Gesetze, die die regionale Entwicklung unterstützen, und von denen Alle die institutionelle und rechtliche Unterstützung zu gewährleisten entstanden.

Durch diese Dezentralisierungen wurden zahlreiche Befugnisse (und auch Verpflichtungen) von staatliche Steuerung den lokalen Behörden durchgegeben. Die Verabschiedung und Krafttretung des *Selbstverwaltungsgesetzes 2009*, die am Prinzip der Subsidiarität basiert und sich an der Richtlinien der Selbstverwaltungscharta der Europäischen Rat richtet, bedeutete dabei einen wichtigen Stritt. Das Selbstverwaltungssystem von Serbien wird durch das zentralisierte Modell Charakterisiert, weil die Erfüllung der staatlichen Aufgaben durch staatliche Finanzierung verwirklicht wird. Es verursacht ein bedeutendes Problem, dass die lokalen Behörden über keine eigene Vermögen verfügen, und dadurch ihre Entwicklungsmöglichkeiten vermindert werden.

Die Regionalisierung der Serbischen Republic bildet eine Weise der staatlichen Steuerung, der die Aufgabe hat, der Zuwachs der territorialen Kohäsion, aber gleichzeitig auch die regionale Wettbewerbsfähigkeit und eine rasche Entwicklung des Landes zu sichern. Die Hauptbefugnisse der regionalen Entwicklungsorganisationen gehören zum Ministerium für Wirtschaft und Regionale Entwicklung. Es übt seine Tätigkeit in zwei Abteilungen aus: Abteilung für Entwicklungspolitik der KMU-s und die Abteilung für regionale Entwicklungspolitik und IPA-Projekts. Die zentralen Organe der regionalen Entwicklung sind die Nationale Regionale Agentur für Entwicklungspolitik, beziehungsweise die regionale Entwicklungsagenturen (insgesamt zwölf).

Die strategische Rahmen der Regionalpolitik von Serbien werden durch die Folgende Dokumenten gewährleistet:

1. Nationale Entwicklungsplahn,
2. Regionale Entwicklungstrategie,
3. Finanzierungsprogramme für Regionalentwicklung,
4. Sonstigen Dokumenten in Zusammenhang mit Regionalentwicklung.

Die derzeitige Reformen der juristischen Systems, die allgemeine Finanzkrise, die institutionelle Reformen bedeuten Alle ein ernstes Problem in der zukünftigen regionalen Entwicklung von Serbien. Die Mängel und Unabgestimmtheit der statistischen Daten mit der regionalen Entwicklung kann eine bedeutende Wirkung auf die Verwirklichung der strategischen Prioritäten ausüben. Derselben Zeit sollen die Institutionen der Raumplanung auf die Verwirklichung, Aufsicht, und eventuelle Änderung dieser Prioritäten eine besondere Aufmerksamkeit schenken. Für eine ausgeglichene regionale Entwicklung ist ein ökonomisches Wachstum auf allem Bereiche unentbehrlich, welche zur Steigung der Lebensqualität führen.

**Kulcsszavak:** decentralizáció, regionalizáció, fejlődés, stratégiai dokumentumok, intézményi- és jogi keret

### **Kivonat**

Míg más volt szocialista országok már a regionális fejlődés útjára léptek, addig Szerbiában háborúk dúltak, ezért a balkáni ország regionalizációja és decentralizációja későn kezdődött el és kiegyensúlyozatlan volt. A volt Jugoszlávia széthullását követően az ország területi szerkezete és fejlődése egyenetlenné vált.

A mai Szerbiára jellemző az egyes régiók fejlettségbeli eltérése, a fejletlen községek, a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, institutionális problémák, a rossz anyagi feltételek. Külön problémát jelent, hogy más európai országokkal való összehasonlításban a régiók közti fejlettségbeli eltérések Szerbiában a legnagyobbak és növekvő tendenciát mutatnak.

Szerbia eddigi regionális politikájának több hiányossága is van, többek közt, hogy nem volt megfelelő intézményrendszere, sem szervezeti támogatottsága a fejlődés megvalósításához. Ezt felismerve a 2009-es évben számos stratégiai jelentőségű dokumentum és a regionális fejlődést támogató törvény látott napvilágot, amely mind az intézményi és jogi támogatottságot hivatott biztosítani.

A decentralizációs folyamatokkal számos hatáskör (ugyanakkor kötelezettség) került át állami irányításból a helyi önkormányzatokhoz. Fontos lépés volt az *Önkormányzatokról szóló törvény* 2002-ben megtörtént elfogadása és életbelépése, mely a szubsziarítás elvén alapszik és az Európa Tanács *önkormányzati alapokmányának* irányelveit követi. Az önkormányzati rendszert Szerbiában a centralizált modell jellemzi, mivel az állam finanszírozással biztosítja az állami feladatok megvalósulását. Komoly hátrányt jelent, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek saját vagyonnal, ezáltal csorbulnak a fejlesztési lehetőségek.

A Szerb Köztársaság regionalizációja az állami irányítás olyan módja, amely a területi kohézió növelését, ugyanakkor a régiók versenyképességének növekedését és az ország gyorsütemű fejlődését hivatott biztosítani. A regionális fejlesztés intézményrendszerének fő hatásköre a *Gazdasági és Regionális Fejlesztési Minisztériumhoz* tartozik. Tevékenységét két osztályban látja el, a KKV-k fejlesztés politikai osztályában és a Regionális fejlesztés politikai- és IPA projektek osztályában. A végrehajtás központi szervei a *Nemzeti Regionális fejlesztési ügynökség*, illetve a *Regionális fejlesztési ügynökségek* (összesen 12).

Szerbia regionális politikájának stratégiai keretét a következő dokumentumok biztosítják:

1. Nemzeti fejlesztési terv
2. Regionális fejlesztési stratégia
3. Régiófejlesztési finanszírozási programok
4. Egyéb regionális fejlesztésekkel kapcsolatos dokumentumok

A jogrendszer jelenleg végbemenő változásai, az általános pénzügyi krízis, az intézményi deficit mind komoly problémát jelentenek Szerbia további regionális fejlődésében. Továbbá a statisztikai adatok hiányossága és összehangolatlansága a regionális fejlesztéssel jelentős kihatással lehet a stratégiai prioritások megvalósítására. Ugyanakkor a területi fejlesztést kísérő intézményeknek külön figyelmet kell fordítaniuk ezen prioritások megvalósítására, felülvizsgálatára illetve esetleges változtatására. A kiegyensúlyozott regionális fejlődéshez nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés minden funkcionális területen, ami az életszínvonal növekedését eredményezi.

## **BEVEZETŐ**

*A regionalizmus Szerbiában komoly múlttal rendelkezik. A szerb társadalomnak van regionális identitása, hangsúlyozott a multikulturalitása, régiói történelmi jelentőséggel bírnak. Ennek ellenére Szerbia regionális fejlődése az elmúlt időszakban kiegyensúlyozatlan volt. Miután széthullott a „nagy” Jugoszlávia, Szerbia területi szerkezete és területi fejlődése torzzá és egyenetlenné vált. Az ország elvesztette területének nagy részét, tengerpartját, ásványianyag-lelőhelyeinek jelentős hányadát.*

*Szerbiára jellemző az egyes régiók fejlettségi szintjei közötti nagyfokú eltérés, a nagyszámú fejletlen község, strukturális egyenetlenség, a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, insztitucionális problémák, a rossz anyagi feltételek. Továbbá külön problémát jelent, hogy az egyes régiók fejlettségbeli eltérései Európa egyéb országaihoz viszonyítva itt a legnagyobbak és növekvő tendenciát mutatnak.*

*A regionalizmus, a hatalom decentralizációja, a különböző önkormányzati formák létrehozásának és megerősítésének jelentősége az elmúlt években Szerbiában is központi kérdéssé vált. Az ország hosszú ideig autoritárius centralizált hatalom volt, ezért nem tudott fejlett önkormányzati rendszer kiépülni az országban. Asszimmetrikus regionalizációs rendszer alakult ki, ami aránytalan regionális fejlődést eredményezett. Az éveken át tartó belpolitikai válság, a folyamatos gazdasági hanyatlás és a társadalmi szerkezetváltás jelentősen akadályozták a folyamatok alakulását.*

*Az eddigi regionális politikának több hiányossága is van: a regionális egyenlőtlenségek kérdésénél a szakemberek a fejletlen területek felzárkóztatására törekedtek, amely figyelmen kívül hagyott számos fontos kritériumot, többek között területi, környezetfejlesztési és szociális kritériumokat. Nem volt megfelelő intézményrendszere, sem kielégítő szervezeti támogatottsága a fejlődés irányítására.*

*Egy ország versenyképességét és harmonikus területi szerkezetét csak a decentralizált fejlesztéspolitika teheti lehetővé. Szerbiában ez a folyamat nagyon lassan halad. Még mindig domináns a centralizáció és a hierarchikus viszony a központi és a lokális hatalom között és még most indulnak be a reformfolyamatok a lokális hatalmak autonómiájának erősítésére és a partneri együttműködési viszony megteremtésére a helyi hatalmak és az állam között. A lokális hatalmaknak meg kell erősíteniük a kapacitásaikat, hogy meg tudjanak felelni az új kihívásoknak és el tudják látni új feladataikat, melyek közül az egyik legjelentősebb a gazdasági fejlődés serkentése.*

## A DECENTRALIZÁCIÓTÓL A LOKÁLIS FEJLESZTÉSIG

A decentralizáció összetett fogalom, amely statikus (állapoti) és dinamikus (folyamati) elemeket is tartalmaz. Emiatt a decentralizáció kétértelmű, nem kielégítő mértékben definiált fogalom.

Decentralizáció alatt<sup>6</sup> a tervezéssel, döntéshozattal és közfunkciókkal kapcsolatos hatáskör nemzeti szintről valamely, a nemzetitől alacsonyabb szintű szervezetnek, ügynökségnek történő átadását értjük. A nemzeti szint alatt különböző egységek vehetik át a felelősséget (a központi kormányzat helyi szintű minisztériumai vagy ügynökségei, a kormányzat alárendelt szintjei, kvázi-autonóm közszervek, adott területre vagy régiókra kiterjedő hatóságok, illetve nem kormányzati szervek).

A decentralizáció előnye, hogy megkönnyíti a helyi szükségletek felismerését és az azokhoz való alkalmazkodást, mivel a döntéshozók közelebb kerülnek döntésük tárgyához. Beszélhetünk területi és nem területi (valós/reális, illetve személyi) decentralizációról. Ha területi decentralizációról (önkormányzás) van szó, akkor az adott területi egység két módon működhet: saját, autonóm hatáskörrel rendelkezik, vagy az állami szervek biztosítják a hatáskörét és adják át tevékenységüket. Dekoncentráció alatt általában a kormányzati szervek helyi egységeinek munkamegosztását értik. Szerbiában a körzetek (okrug) tipikus példái a dekoncentrált hatalmi működésnek.

A decentralizáció a jogi-, politikai demokratizmus megvalósulásának fontos eleme. Sikerességét számos tényező befolyásolja, de mindenekelőtt az ország fejlettségi szintjének függvénye. Azokban az országokban, amelyekben alacsony a jövedelemszint, nehéz megvalósítani. Továbbá a decentralizáció előfeltétele az is, hogy létezzen egyfajta közösségi tudat az adott területi egység lakosainak szintjén. Ha a szükséges feltételek nem biztosítottak, fennáll annak a veszélye, hogy elmélyül a területi egységek differenciája.

*„A decentralizáció alkotmányos, intézményi alapjai sok országban kidolgozatlanok, különösen, ami a régiók központi érdekérvényesítési esélyeit, közjogi státusát illeti.”* (PÁLNÉ, 2010/a.) A normatív, elvi alapok hiánya megnehezíti a decentralizáció előrehaladását. A horizontális dimenzióval összehasonlítva, a hatalom területi, illetve vertikális megosztásának nem letisztult sem az elmélete, sem a közjoga. A decentralizáció folyamata Szerbiában vontatottan, lassú ütemben történik. A háttérben még mindig

---

<sup>6</sup> Dejan Vučetić – Dejan Janitićević: Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije – Priručnik, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA, Niš, 2006.

domináns a centralizáció, a központi hatalmak hierarchikus viszonya a lokális hatalmakkal szemben.

„*A modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben a hatalom területi megosztásának tipikus modellje az önkormányzati.*” (PÁLNÉ, 2010/b) A helyi önkormányzatok definiálhatók, mint a helyi önkormányzatok jogainak érvényesítési rendszerei, amelyek által a helyi közösségek lakosai közvetlenül, az általuk választott képviselőkön keresztül irányítják a helyi lakosság közérdekeit szolgáló közügyeket, a közbevételekből saját forrásokkal rendelkeznek és az alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban működnek. Összességében az önkormányzatok „... az állami, közhatalmi intézményrendszernek hangsúlyos, mi több, egyre inkább felértékelődő, egyben átértékelődő eleme.” (PÁLNÉ, 2003.)

A helyi önkormányzatok jelentősége sokrétű. Többek között kielégítik a lakosság azon igényét, hogy saját intézményeiken keresztül bonyolítsák a közügyeket. Ugyanakkor az önkormányzati rendszer fejlettsége utal a decentralizáció és a demokrácia megvalósulásának mértékére. Azonban a helyi önkormányzatok a legdemokratikusabb választási rendszer és működési stílus mellett sem képesek minden érdek figyelembevételére az adott térségben..

### **A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERBIÁBAN MINT A DECENTRALIZÁCIÓ TIPIKUS MEGVALÓSULÁSI FORMÁI**

A decentralizációs folyamatokkal számos hatáskör (ugyanakkor kötelezettség) került át állami irányításból a helyi önkormányzatokhoz.

Szerbiában az *Önkormányzatokról szóló törvény* (továbbiakban: Törvény) 2002. február 14-től vált hatályossá, és az Európa Tanács 1985. október 15-én elfogadott *önkormányzati alapokmányának* irányelveit követi. A fő elv a szubszidiaritás, ami harmonizál az unió alapelveivel. Ennek megfelelően az állam átengedi a hatalom gyakorlását az önkormányzatoknak, az alacsonyabb szintű állami intézményeknek. A törvény<sup>7</sup> pontosan felsorolja a község hatásköreit. Ezek többek között, hogy a helyi önkormányzat az Alkotmánnyal<sup>8</sup> és a törvényekkel összhangban meghatározza és megvalósítja a fejlesztési programot, a városrendezési tervet, meghatározza a helyi önkormányzat évi költségvetését, a helyi járulékot, a kommunális tevékenységeket és azok fejlesztését, gondoskodik a lakóépületek biztonságos használatáról azok karbantartásával, meghatározza és

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi = Sl. Gl. RS. 2002 (Nadležnost opštine, čl. 20)

<sup>8</sup> Ustav Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 98/06)

megvalósítja a helyi gazdasági fejlesztésről szóló programot, gondoskodik a környezetvédelemről, az utak karbantartásáról, a helyi turizmus fejlesztéséről, a vendéglátás, ipar és kereskedelem fejlesztéséről, valamint kijelöli azt a helyet, ahol ezek a tevékenységek végezhetők, gondoskodik az emberi jogok betartásáról, védelméről és fejlődéséről, gondoskodik a nyilvánosság közhasznú információval való ellátottságáról. Ezen törvény értelmében a helyi önkormányzatok felügyelik a művelődési intézmények és a közszolgálati média működését, az oktatást (ezen belül az általános-, középiskolai és egyetemi alapítói jogok gyakorlását, a kisebbségi oktatást), az egészségügy és társadalombiztosítás, a környezetvédelem, az erdő és vízgazdálkodás, a sportszervezetek és -létesítmények felügyeletét. A törvény a hatáskörök átruházásával párhuzamosan (részben) forrásokat is biztosított a központi költségvetésből. A törvény hiányossága viszont, hogy nem rendezte a települési önkormányzatok létrehozásának, az önkormányzati vagyon visszaállításának és a városi cím elnyerésének kérdéseit.

Az *Új Helyi Önkormányzatokról szóló törvény*<sup>9</sup> 2007.12.29.-én lépett életbe. Meghozatalának elsődleges motivációja mindenekelőtt abban van, hogy összehangolja a helyi önkormányzatok rendszerét a Szerb Köztársaság új Alkotmányával.

Egyike a legfontosabb újításoknak, melyeket a Helyi Önkormányzatokról szóló törvényben meghatároztak, hogy a helyi önkormányzatoknak van saját vagyona, amely felett szabadon rendelkezhet. A lokális hatalom pénzeléséről szóló új törvény megnövelte a lokális hatalmak pénzügyi autonómiáját. Ez a törvény, amely 2006. júliusában lett elfogadva és a lokális hatalmaknak áttekinthető, előrelátó, stabil és jogszerű pénzügyi rendszert lát elő, amely elősegíti számára a tervezést és a lakosság bekapcsolását az optimális szolgáltatások megalkotásába.

Szerbia részéről az egyik legjelentősebb törvényhozói módosítás a decentralizáció területén a *Helyi önkormányzatok Európai okmánnyal történő biztosításáról*<sup>10</sup> szóló törvény. Ezen Európai okmány<sup>11</sup> ratifikálásával az aláíró országok kötelezik magukat ennek a dokumentumnak a tiszteletbentartására. Pontosabban, minden aláíró ország kötelezi magát arra, hogy az okmány előírásait szem előtt tartva, annak legalább 20 paragrafusával összhangban működik, amelyek közül legkevesebb 10 azon paragrafusok közül való, amelyek a helyi önkormányzatok alkotmányos és törvényes alapját, a helyi önkormányzatok

<sup>9</sup> Novi zakon o lokalnoj samoupravi=Sl. Gl. RS. 2007.

<sup>10</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

<sup>11</sup> Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi=Sl. Gl. RS.

koncepcióját, munkájának hatáskörét szabályozzák, biztosítják a helyi közösségek határainak védelmét, funkcióik végzésének feltételeit, a helyi önkormányzatok munkájának felügyeletét és a pénzügyi forrásait.

Az önkormányzati gazdálkodás Szerbiában is az államháztartás önálló részét képezi, és a költségvetési szervek gazdálkodásának sajátosságai vonatkoznak rá. Centralizált modell jellemzi, mivel az állam finanszírozással biztosítja az állami feladatok megvalósulását, továbbá elfogadó típusú önkormányzati rendszer. Az állam egyes funkcióit átruházhatja a helyi önkormányzatok egységeire, az ezek megvalósításához szükséges eszközöket a Köztársaság, illetve a területi autonómia biztosítja.

A szerbiai jogrendszerben *a helyi önkormányzatok finanszírozásáról*<sup>12</sup> a következőket mondhatjuk el: a helyi önkormányzatoknak saját költségvetése van, amelyet éves szinten a képviselő testület fogad el, valamint zárszámadással az előző évi költségvetést köteles lezárni. A költségvetési bevételeket saját forrásból a különböző illetékekből, hozzájárulásokból, ingó és ingatlan bérbeadásból (annak ellenére, hogy még mindig nincs saját tulajdonuk az önkormányzatoknak az általuk használt állami tulajdont bérbe adhatják), a kommunális tevékenységek koncesszióba adásából, kamatokból, pénzbüntetésekéből, helyi járulékból és egyéb más törvények által meghatározott illetékekből áll össze. A törvény értelmében az önkormányzatok a befolyt összegeket a költségvetésben előirányzott módon használhatják fel, amelynek fő irányelve, hogy először az alaptevékenységek által generált költségeket kell fedezni, majd ezután elégíthetik ki a többi tevékenységet.

## **SZERBIA DECENTRALIZÁCIÓS ÉS A REGIONALIZÁCIÓS TÖREKVÉSEI**

*„A régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység.” (HORVÁTH, 2003.)*

Befolyásolják a következő tényezők: a terület mérete, a statisztikai régió homogenitása, a természet-földrajzi különlegességek, történelmi, hagyományi és geopolitikai tényezők.

Az európai, de a szerbiai pozitív tapasztalatok alapján is elmondhatjuk, hogy a regionalizáció az állami irányítás hatékony eszköze, mely a különböző területek fejlődésbeli különbségeinek kiegyenlítésére, az adott régió közösségi-, illetve az adott település

---

<sup>12</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave=Sl. Gl. RS. Br. 62/2006



lakossági érdekeihez történő strukturális alkalmazkodására, a hatékonyabb regionális fejlesztésre, az egyes régiók versenyképességének növelésére és az egyes területek fenntartható fejlődésére irányul. A Szerb Köztársaság regionalizációja az állami irányítás olyan módja, amely a területi kohézió növelését, ugyanakkor a régiók versenyképességének növekedését és az ország gyorsütemű fejlődését hivatott biztosítani.

Az utóbbi évtizedekben Szerbiában a regionális fejlődést nem tekintették a társadalom-gazdasági fejlődés szerves részének. A régió-konceptió sokkalinkább közigazgatási körzetet jelentett és nem sok kapcsolódási pontja volt az EU gazdasági szempontú régió értelmezésével. A szerb közigazgatási körzetek területi adminisztratív egészet alkotnak a városokkal illetve egyes esetekben bizonyos községekkel, amelyek jelentős gazdasági potenciált képeznek. Ugyanakkor elemzések rámutatnak arra, hogy a kisebb illetve a nem kellőképpen fejlett községek még mindig nem tudják megfelelően hasznosítani azt a gazdasági, pénzügyi, valamint emberi potenciált, amellyel a közigazgatási körzet, illetve a régióközpont rendelkezik.

Az EU-hoz való csatlakozás előfeltétele a NUTS rendszer alkalmazása. A NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques – Nomenclature of Territorial Units for Statistics) alapelvei, hogy figyelembe veszi a szervezeti területi elrendezést, általános földrajzi egységet jelent, a felosztás hiererchikus.

A Szerb Köztársaság területi szerveződésének új modellje tiszteletben tartja a decentralizáció elveit, következésképpen a regionalizáció elveit is. Ebben a modellben központi szerepet kapnak maguk a községek<sup>13</sup>, továbbá szerepük, karakterisztikáik és méretük. A Szerb Köztársaság Területfejlesztési Stratégiája<sup>14</sup> szerint ma a Szerb Köztársaságban 6 155 település található (Koszovó és Metohijával együtt). 4 707 település (Koszovó és Metohija nélkül) 150 községet és 23 várost ölel fel, átlagosan 27 települést községenként, illetve városenként. Figyelembe véve a kistelepülések nagy számát, az 5 000 fő feletti lakossággal rendelkező települések kataszteri községet fognak alkotni a jövőbeni decentralizált rendszerben és ez a LAU1-es szintnek felel meg, míg az 5 000 főnél kisebb lakosságú települések (a legfejlettebbel a központban) falusi közösséget fognak alkotni, ez pedig a LAU2-es szint lesz. Számolva azzal a lehetőséggel, hogy a jövőben a községek visszakaphatják tulajdonjogukat, felelősségük lenne a kommunális rendszerek kiépítése, az

<sup>13</sup>Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem, Snežana Đorđević, Stalna konferencija gradova i opština, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007.

<sup>14</sup>Prostorni plan Republike Srbije 2010-2014-2021, Beograd, april, 2010.

alapvető közszolgáltatások biztosítása, a városrendezési terv elkészítése, az ökológiai előírások betartatása, a lakosság informálása és a lakosság biztonságának biztosítása.

Azok a 100 000 főnél nagyobb lakossággal rendelkező települések, amelyek szociális, gazdasági és intézményi tőkével rendelkeznek, *városi* rangot kaphatnak, amely ugyanazon felelőségekkel jár, mint a községké, kibővülve lakossági szolgáltatásokkal, különleges felelőségekkel, amelyek a városok funkcionális környezetére vonatkoznak (azokra a falvakra, amelyek körülveszik a várost és amelyekkel funkcionális kapcsolatban vannak), illetve azon jogokkal, amelyek ezekből adódnak.

A *körzeteket* (NUTS3-as fejlesztési szint) azon területi egységek alkotják, amelyekben közösségi érdekek definiálódnak és ez alapján a körzetek keretein belül a községek funkcionálisan is kapcsolódnak egymáshoz. 150 000 és 800 000 közötti lakost számlálnak. Felelőségeik a gazdasági fejlesztés, szociális fejlesztés, regionális gazdasági rendszer, rurális fejlesztés, illetve a falu-város viszony fejlesztése, területi tervezés, nemzetközi együttműködés, határon átnyúló együttműködés. A körzetnek nincs fővárosa, sem jogi szubjektivitással nem rendelkeznek, viszont minden körzetnek központi szerepe van. Szerbiában 13 ilyen körzet<sup>15</sup> van: 1. Bácska, 2. Bánát, 3. Szerémség, 4. Belgrád városa, 5. Kolubara-Maćva, 6. Bor-Zaječar, 7. Podunavsko-Braničevska, 8. Moravičko-Podunavsko-Šumadijsko, 9. Zlatiborsko, 10. Raško-Rasinska. 11. Nišavsko-Toplička, 12. Jablaničko-Pčinjska, 13. Kosovo i Metohija.

A Szerb Köztársaság Területfejlesztési Stratégiájában 7 NUTS2-es régió van feltüntetve, lakosainak száma 300 000 és 800 000 között változhat. Ezek a régiók: Vajdaság, Belgrád városa, Sumadijai és Nyugat-Szerbiai régió, Dél- és Kelet-Szerbiai régió és Koszovó és Metohija. Vajdaság autonóm tartományi státusszal rendelkezik, Belgrád pedig különleges fővárosi státusszal.

## **A SZERB REGIONÁLIS POLITIKA INTÉZMÉNYRENDSZERE**

Szerbia regionális fejlődésében stratégiai jelentőségű problémát képez az egyes területek fokozatos depopulációja, az urbánus központokba történő elvándorlás következtében, amely számos kedvezőtlen gazdasági, fejlesztési, szociális és ökológiai következményt von maga után. Szintén komoly gondot jelent az egyes régiók közötti foglalkoztatási ráta- és munkabérek közötti eltérés. Belgrád városa ebben a tekintetben messze kiemelkedik az

---

<sup>15</sup> *Közigazgatási szempontból Szerbiában 29 körzetet láttak elő*

egyéb régók közül. Az eltérések új regionális koncepció megfogalmazását követelték, ezért új fejlesztéspolitikára volt szükség és létre kellett hozni a regionális fejlesztés intézményrendszerét.

Az intézmények tanácsadói, végrehajtói és egyéb a regionális politika megvalósulását elősegítő feladatokat látnak el. Mindezt három szinten: köztársasági, NUTS 2-es és NUTS 3-as szinten.

A fő hatáskörök a *Gazdasági és Regionális Fejlesztési Minisztérium* hatáskörébe tartoznak. Tevékenységét két osztályban látja el, a KKV-k Fejlesztéspolitikai Osztályában és a Regionális Fejlesztéspolitika és IPA projektek Osztályában. A KKV-k Fejlesztéspolitikai Osztálya az ország fejlesztési szükségleteivel és lehetőségeivel, jogi tervezetek és egyéb dokumentumok előkészítésével, fejlesztési stratégiák előkészítésével, valamint konkrét fejlesztési programok és projektek ajánlásával és a szükséges képzések megvalósításával foglalkozik. Az osztály ugyanakkor felelős az EU integráció kérdésköréért is, mely a szerbiai előírások EU-s előírásokkal történő összehangolásában valósul meg többek között.

A végrehajtás központi szerve a *Nemzeti Regionális fejlesztési ügynökség*, amelyek a területükön lévő Regionális fejlesztési ügynökségek munkamegosztásáért felelnek. Más kormányzati szervek (maga a kormány, Belgrád városa, a Szerb Köztársaság fejlesztési Alapja, a Cégbejegyzési ügynökség, az Autonóm Tartományok, az önkormányzatok és a helyi gazdasági aktorok) lokális, regionális és köztársasági szinten jelentkezhetnek különböző tevékenységek esetében. A tanácsadói szervezetek nemzetgazdasági és lokális szinten szerveződnek: a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács és Regionális Fejlesztési Tanácsok.

Regionális fejlesztési ügynökséget NUTS 3-as szinten vagyis a régiók szintjén hoznak létre. A regionális fejlesztési ügynökségeket korlátolt felelősségű társaság (Kft.) vagy egyesület formájában hozzák létre, nonprofit szervezetként és jogi szubjektivitással ruházzák fel. A szükséges anyagi feltételeket ügyviteli bevételeiből, tagdíjából, támogatásokból, stb. biztosítja.

Az utóbbi években a Pénzügyminisztérium jelentősége megnőtt a regionális fejlesztés területén. Leginkább a Helyi Önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény által járul a régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentéséhez, amely a gazdagabb illetve a szegényebb községek közötti eltérések kiegyenlítését ösztönzi. A Pénzügyminisztérium új Költségvetési törvénye modern és hatékony intézményrendszert, középtávú költség- és

közbefektetési keretet, hároméves költségvetést, stb. biztosít. A közpénzek ezen intézményekkel történő irányítása elengedhetetlen a költségvetési célok megvalósítása érdekében: makrogazdasági stabilitás, kiegyenlített regionális fejlődés, a pénzügyi kockázat csökkentése.

A Szerb Kormány 2008 májusában javasolta a Nemzeti Befektetési Terv Minisztériumának<sup>16</sup> létrehozását mint az állami irányítás olyan szervét, amely teljességében felelős a Nemzeti Befektetési Terv eszközeinek pályázataira kiírt eljárások előkészítéséért, a prioritások meghatározásáért a már elfogadott stratégiákkal és fejlesztéspolitikákkal összhangban, a projektelőkészítésben nyújtott szakmai segítségért. A 2009-es évben a minisztérium akciótervet dolgozott ki a Nemzeti Befektetési Terv projektjeinek irányítására. Minden programot három csoportba soroltak, nemzeti, regionális (községközi) és lokális (városi, községi).

A Környezetvédelmi és Területtervezési Minisztériumot<sup>17</sup> 2008. májusában alapították. 2009-ben elfogadta a Tervezésről és építkezésről szóló törvényt, amelynek célja, hogy csökkentse a szükséges dokumentumok számát, növelje a helyi önkormányzatok kapacitásait, hogy jobb minőségű tervdokumentációk jöjjenek létre, valamint az építkezési engedélyek kiadásának folyamatát lerövidítse és megkönnyítse. Ezen tevékenységeknek gyakorlatban kell megerősíteniük a helyi önkormányzatok infrastrukturálsai projektjeinek implementációját.

A Szerb Köztársaság Fejlesztési Alapjának elfogadott hitelprogramja van az elmaradott régiók kis és középvállalkozásainak fejlesztésére. A Fejlesztési alap azzal a céllal jött létre, hogy elősegítse a kiegyensúlyozott regionális fejlődést, növeje a hazai gazdaság versenyképességét, stimulálja a foglalkoztatást és a tőkepiac fejlődését.

A regionális együttműködéstől eltérően (melynek megvalósulásához elengedhetetlen a szigorú törvényi és intézményi keret), a községek közötti együttműködés mindig biztosított volt azokon a területeken, amelyeken azok funkcionális felelősséggel bírtak. A fejlesztési problémák, amelyekkel Szerbia szembekerült, a nagy gazdasági rendszer restrukturációjától a közszféra reformjáig, nagymértékben befolyásolták a városok és községek működését. Annak ellenére, hogy léteznek alkotmányos és törvényi előírások arra vonatkozólag, hogy a helyi önkormányzatoknak képesnek kell lenniük minőségesen és hatékonyan megfelelni hatásköreiknek és felelőségeiknek, ez nem minden esetben valósul meg.

---

<sup>16</sup> *Zakon o ministarstvima* = Sl. Gl. RS. Br. 65/08

<sup>17</sup> *Zakon o ministarstvima* = Sl. Gl. RS. Br. 65/08

## **SZERBIA REGIONÁLIS POLITIKÁJÁNAK STRATÉGIAI ÉS JOGI KERETE**

Az EU regionális politikájában külön tételt képeznek a többéves regionális fejlesztési tervek. A szerb regionális fejlesztési dokumentumok a következők:

- Nemzeti Regionális Fejlesztési Terv (a Szerb Köztársaság regionális fejlesztésének prioritásait és azok megvalósítását definiálja)
- Regionális Fejlesztési Stratégia (a Nemzeti Regionális Fejlesztési Terv alapján hozzák meg 5 éves intervallumra)
- A Régiófejlesztési Finanszírozási Programok (tartalmazza azokat a konkrét programokat, melyek alapján a pénzügyi eszközök elosztása történik)
- Egyéb regionális fejlesztési dokumentumok (stratégiák, programok, tervek, stb., összhangban kell lenniük a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tervvel)

A Nemzeti Regionális Fejlesztési Terv definiálja a Szerb Köztársaság alapvető gazdaságpolitikáját. A regionális fejlesztés középpontjában az infrastruktúra kiépítése és fejlesztése, a regionális különbségek és a szegénység csökkentése, a regionális versenyképesség növelése áll.

A szerb kormány 2009. végén hozta meg a Regionális fejlesztési törvényt<sup>18</sup>. Ez a dokumentum a regionális fejlesztés kérdésre multidiszciplináris megközelítésből tekint: gazdasági, demográfiai, szociális, ökológiai, kulturális, az egészségügy és az oktatás szemszögéből. A regionális fejlesztésnek két irányban kell megvalósulnia: egyrészt a fejlett helyi önkormányzatokat ösztönözni kell potenciáljaik további kihasználására, hogy ezáltal húzóerői legyenek a régióknak és növeljék annak versenyképességét, másrészt meg kell akadályoznia az átlagtól alacsonyabb fejlettségi szinten levő helyi önkormányzatok további hanyatlását és a regionális és strukturális fejlesztési problémák elmélyülését. A fejlesztési törvény a régiók fejlődési diszparitásának csökkentésére irányul, magába foglalva a kommunális és gazdasági infrastruktúra kiépítését, engedmények biztosítását a sikeres vállalkozások számára, amelyek az egész régió fejlődését megalapozhatják, stb.

---

<sup>18</sup>Zakon o regionalnom razvoju = Sl. Gl. RS. Br. 51/09

A törvény ugyanazokat az elveket fogalmazza meg, mint tette azt a 2006-ban elfogadott Regionális Fejlesztési Stratégiájában a 2007-2012-es időszakra szólóan<sup>19</sup>:

- *Teljesség*: kiterjesztve a regionális koncepciót az ország összes régiójára
- *Összehangoltság*: a minisztériumok tevékenysége összhangban van az érvényes EU szabványokkal
- *Monitoring és evauláció*: a stratégia megvalósításának állandó megfigyelése és követése

*A törvény célja*: a társadalmi- gazdasági szinten fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődés megteremtése, a regionális egyenlőtlenségek és a régiókon belüli eltérések csökkentése, szegénységcsökkentés, a negatív demográfiai trendek megváltoztatása, a versenyképesség növelése minden szinten, a fejlesztési tevékenységek biztosításához szükséges jogi- és intézményrendszer kialakítása, a decentralizáció megerősítése, a községek, a régiók közötti együttműködés, a nemzetközi együttműködés és a határon átívelő együttműködés serkentése a közjó érdekében, a hazai természeti kincsek hatékonyabb felhasználása lokális, regionális, köztársasági és nemzetközi szinten.

A Regionális Fejlesztési Törvény külön kitér Vajdaság Autonóm Tartományra, mint a regionális fejlesztés szubjektumára, amely a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tervvel összhangban önállóan határozhatja meg területi fejlesztési stratégiáját.

Szerbia regionális fejlesztésének jogi illetve stratégiai keretet biztosít továbbá a Fenntartható Fejlesztés Nemzeti Stratégiája, a Szegénységcsökkentés Stratégiája, a Szerb Köztársaság Területi Szervezéséről szóló törvény, a Közigazgatásról szóló rendelet, az Állami támogatás ellenőrzéséről szóló törvény.

A Fenntartható Fejlesztés Nemzeti Stratégiája 2008-ban lett elfogadva és a Szerb Köztársaság gazdaságpolitikájának alpjait definiálja környezetvédelmi, technológiai fejlődés és szociális egyenlőség aspektusából. Kiindulópontja, hogy versenyképes gazdaság és kiegyensúlyozott gazdasági növekedés a természeti erőforrások racionalitáson alapuló kihasználásával, a társadalmi kohézió védelmével és további fejlesztésével, valamint intézményi fejlesztéssel valósítható meg.

---

<sup>19</sup>Regionalna Razvojna Strategija Republike Srbije 2007-2012. = Sl. Gl. RS. Br., 1/2007

A Szegénységcsökkentési Stratégiája az első olyan tágabbértelmezésű, minőségi dokumentum, amely regionális szinten definiálja a szegénység fogalmát.

A Szerb Köztársaság Területi Szervezéséről szóló Törvény<sup>20</sup> célja a Területi szervezésről szóló rendeletek összehangolása a Szerb Köztársaság új Alkotmányával.

A Közigazgatásról szóló rendelet alapján létrehozott közigazgatási körzetek lehetővé teszik az államhatalom gyakorlását az államhatalmi szervek székhelyén kívül.

Az Állami támogatás ellenőrzéséről szóló törvényt a Pénzügyminisztérium az Európai Integráció Hivatalának támogatásával hozta létre. A Szerb Köztársaság meglehetősen liberális módon határozta meg a köztámogatási eszközök felosztását a gazdaság versenyképességének növelése, a régió versenyképességének növelése és a fejletlen területek fejlesztése érdekében.

### **ZÁRADÉKOK**

1. A szerb önkormányzati rendszernek és gazdálkodásának komoly hátránya, hogy nem rendelkezik saját vagyonnal, ezért csorbulnak a fejlesztési lehetőségei.
2. Ezt vagy a helyi közösségi rendszer erősítésével és jogainak és eszközeinek bővítésével lehet elérni, vagy pedig olyan irányított választási rendszert kell létrehozni, amely automatikusan biztosítja ezen települések képviselőinek bejutását a községi képviselő testületbe.
3. 2009-es évben végre megkezdődött Szerbiában a regionalizáció szempontjából elengedhetetlen dokumentumok és törvények megfogalmazása és elfogadása, melyeknek teljes, precíz és világos módon kell definiálniuk az intézményi infrastruktúrát.
4. Ezen dokumentumok alapján számos törvény és határozat is született, amelyek mind egy új, európai irány megfogalmazódására engednek következtetni, szakítva a több évtizeden át tartó központosított hatalommal, egy gazdasági hányatlással járó és az országot minden tekintetben visszavető politikai uralommal való szakítás első lépéseiként.
5. Az egyes területek regionális fejlődésbeli jelentős eltéréseinek többdimenziós, hosszútávú és intenzív problémájának megoldásához az irányítás minden szintjén folyamatos és szisztematikus politika megvalósítása szükséges.

---

<sup>20</sup>Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 129/07

6. A regionális politikának a gazdasági fellendülés mellett biztosítania kell az intézményrendszer iránti és az egyes intézmények egymás között megvalósuló bizalmát, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy az ország megfeleljen a fenntartható gazdasági fejlődésnek, minden társadalmi- és politikai kihívásnak.

## **IRODALOMJEGYZÉK**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Horváth Gyula, Európai regionális politika, Budapest-Pécs: Dialog Campus Kiadó, 2003.

Novi zakon o lokalnoj samoupravi=Sl. Gl. RS. 129/2007.

Pálné Kovács Ilona: A közigazgatási régiók esélyei hazánkban (2010.06.01.)

Pálné Kovács Ilona: A területfejlesztés irányítása, PTE KTK. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs előadások, Pécs, 2003.

Prostorni plan Republike Srbije 2010-2014-2021, Beograd, april, 2010.

Regionalna Razvojna Strategija Republike Srbije 2007-2012. = Sl. Gl. RS. Br., 1/2007

Snežana, Đ.: Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem, Stalna konferencija gradova i opština, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007.

Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009-2013-2020, Beograd, jun, 2009.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave = Sl. Gl. RS. Br. 62/2006

Zakon o lokalnoj samoupravi = Sl. Gl. RS. 129/07 (Nadležnost opštine, čl. 20)

Zakon o planiranju i izgradnji = Sl. Gl. RS. Br. 72/09

Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Zakon o regionalnom razvoju = Sl. Gl. RS. Br. 51/09

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 129/07

Ustav Republike Srbije = Sl. Gl. RS. Br. 98/06

Vučetić, D. – Janitijević, D.: Decentrallizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije – Priručnik, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA, Niš, 2006.

## **Rezime**

## **DECENTRALIZACIJA, DEKONCENTRACIJA, REGIONALIZACIJA U SRBIJI**

Proces regionalizacije u bivšim socijalistikim zemljama se javlja skoro u isto vreme. Dok proces regionalizacije i decentralizacije u Srbiji u odnosu na ostale zemlje Balkana



kasni, i pokazuje neuravnoteženu dinamiku razvoja. Raspad „velike“ Jugoslavije poremetio je teritorijalni integritet, teritorijalnu strukturu i sam razvoj ovih zemalja.

Republiku Srbiju karakterišu velike razlike u regionalnom razvoju, veliki broj nerazvijenih opština, institucionalni problemi, nepovoljni materijalni i socio-ekonomski uslovi. U evropskim upoređenjima regionalne razvijenosti Srbija se izdvaja sa najvećim razlikama u razvoju njenih regiona i tendencijom produbljenja teritorijalnih disproporcija.

Dosadašnja regionalna politika Srbije se suočavala sa problemima nedostatka institucionalnog okvira, a samim tim i sa nedostatkom adekvatne organizacione strukture za upravljanje osmišljenom politikom razvoja regiona, i koncipiranom politikom prostornog planiranja. U periodu od 2007-2010. su doneti brojni dokumenti strateškog značaja za regionalni razvoj (kao je Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije, Prostorni plan Republike Srbije), kao i Zakon o regionalnom razvoju i Uredba o NSTJ na koje se oslanja regionalni razvoj i koji podržavaju institucionalni i pravni okvir za regionalizaciju zemlje.

Sa razvojem decentralizacije su brojna ovlašćenja (istovremeno i obaveze) prenesena iz ingerencije državne vlasti na lokalni nivo upravljanja. Značajnu ulogu igra u procesima decentralizacije Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007<sup>21</sup>, koji se oslanja na načelo subsidijarnosti i prati principe Zakona o potvrđivanju evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Za sistem lokalne samouprave u Srbiji je karakteristično centralistički model funkcionisanja, u kojem država finansiranjem (transferom sredstava) ostvaruje izvršenje državnih funkcija. Lokalne samouprave ne raspolažu sopstvenim imovinom što je ozbiljan problem, jer se sužavaju autonomne razvojne mogućnosti lokalne zajednice.

Regionalizam je metod državnog upravljanja sa kojim se podržava povećanje teritorijalne kohezije, a istovremeno i povećanje konkurentnosti regiona i bržeg razvoja zemlje. Politiku regionalnog razvoja Srbije sprovodi Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja. Svoj delokrug vrši u dva odeljenja u okviru resora za regionalni razvoj: Odeljenje za politiku razvoja MSPP, i u Odeljenje za politiku regionalnog razvoja i IPA projekte. Centralna institucija za izvršenje i ostvarenje regionalnog razvoja je Nacionalna agencija za regionalni razvoj, i regionalne institucije, tj. regionalne razvojne agencije (ukupno 12).

Strateški okvir regionalnog razvoja Srbije podržavaju sledeći dokumenti:

1. Nacionalni plan regionalnog razvoja
2. Regionalna razvojna strategija
3. Program finansiranja razvoja regiona

---

<sup>21</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi = Službeni Glasnik RS Br. 129/07

#### 4. Ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja

Promene u pravnom sistemu, opšta finansijska kriza, institucionalne manjkavosti predstavljaju ozbiljan problem u daljem regionalnom razvoju Srbije. Dakle, nedostatak statističkih podataka i njihova neusklađenost sa ciljevima regionalnog razvoja može negativno uticati na ostvarivanje strateških prioriteta. Istovremeno institucije koje prate teritorijalni razvoj moraju posvetiti posebnu pažnju ostvarivanju ovog prioriteta, monitoringu i po potrebi i na njihove promene. Uravnoteženi regionalni razvoj je preduslov privrednog razvoja što je potrebno za svako funkcionalno područje, a krajnji cilj, dovodi do povećanja životnog standarda građana.