

# RAZVOJ SE PIŠE PARTNERSTVOM: PRIMENA PRINCIPA PARTNERSTVA U POLITICI REGIONALNOG RAZVOJA U SRBIJI

## Rezime

U Srbiji ne postoji jasna politika regionalnog razvoja, ali ni potpuna primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja. Bez primene principa partnerstva, nema politike koja odgovara na potrebe svojih građana i regiona. Samim tim, ne postoji uspešna politika regionalnog razvoja. Trenutno postoje dva regiona, od ukupno pet, koja se vode kao razvijena. Takođe, gotovo trećina jedinica lokalne samouprave u Srbiji se vodi kao izrazito nerazvijena. Sa druge strane, takva politika regionalnog razvoja nije u skladu sa principom partnerstva u kohezionoj politici Evropske unije (EU). Naime, ne uvažava se *bliska saradnja organa javnih vlasti, ekonomskih i socijalnih partnera, te organizacija koje predstavljaju civilno društvo na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou kroz ceo proces kreiranja i sprovođenja javnih politika*. Kako je Srbija država-kandidat za članstvo u EU, ovaj nesklad još više dolazi do značaja.

Međutim, u Srbiji postoje primeri dobre prakse koji se odvijaju nezvaničnim putem (npr. saradnja koju podstiču regionalne razvojne agencije). Iako dobri i uspešni primeri, oni nisu prepoznati kao zvanična tela i postupci. Njihovi učinci su ograničeni i neobavezujući.

Shodno tome, potrebno je izraditi novu, jasnu i potpunu politiku regionalnog razvoja kroz saradnju sa zainteresovanim stranama (jedinicama lokalne samouprave, regionalnim razvojnim agencijama (RRA), organizacijama civilnog društva (OCD) i regionalnim privrednim komorama). Takođe, princip partnerstva treba da postane deo nove politike regionalnog razvoja, tako što će biti sastavni deo:

- a) nove Strategije za regionalni razvoj;
- b) novog Zakona o regionalnom razvoju;
- c) unapređene Odluke Skupštine AP Vojvodine o pokrajinskoj upravi, i
- d) regionalnih razvojnih strategija.

---

## Partnerstvo u politici regionalnog razvoja u Srbiji: U čemu je problem?

*Republika Srbija se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju.*  
Ustav Republike Srbije, član 94

Prvi put koncept politike regionalnog razvoja u Srbiji uveden je 2005. godine Strategijom o regionalnom razvoju Srbije za period od 2007. do 2012. godine. Godinu dana kasnije regionalni razvoj je postao i ustavna kategorija. Na ovaj način regionalni razvoj je postao koncept na kom će počivati zvanična razvojna politika u Srbiji. Međutim, iako je 2009. godine usvojen Zakon o regionalnom razvoju, a potom osnovana tela koja treba da pomognu u izradi i sprovođenju politike regionalnog razvoja (Nacionalna agencija za regionalni razvoj, RRA), Srbija do danas nema jasan koncept ove politike. Nije jasno da li se ova politika sprovodi u okviru jednog sektora ili međusektorski. Takođe, od 2012. godine, Srbija nema strateški dokument u polju regionalnog razvoja i, prema tome, nema određene pravce i ciljeve razvoja.

---

Iako je princip partnerstva uvršten kao jedan od vodećih na kojima počiva Zakon o regionalnom razvoju, njegova primena je ostala nepotpuna. Naime, Zakonom su predviđeni Nacionalni savet za regionalni razvoj i regionalni razvojni saveti, kao tela u kojima treba da se odvija saradnja između subjekata regionalnog razvoja. Nacionalni savet predstavlja najviše telo za sprovođenje politike regionalnog razvoja, dok su regionalni razvojni saveti predviđeni za svaki od statističkih regiona (Vojvodina, Beograd, Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija, Kosovo i Metohija). Međutim, ta tela se nisu sastala više od tri godine. Neka od njih nisu ni osnovana. Razvojne strategije za svaki region nisu usvojene. Dokumenta koja su usvojili Beograd i Vojvodina (Strategija razvoja Grada Beograda i Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020) to nisu. Država nije prepoznala privredne komore (ili organizacije koja okupljaju privredna društva), kao ni OCD koje se bave društveno-ekonomskim razvojem kao subjekte regionalnog razvoja. Do danas se partnerstvo između zainteresovanih strana odvija nezvaničnim putevima.

Kao ukupna posledica ovako vođene politike, Srbija je danas država sa velikim razlikama u regionalnom razvoju. Prema zvaničnoj statistici Vlade, u Srbiji danas postoje samo dva razvijena statistička regiona (Beograd i Vojvodina), dok se tri vode kao nerazvijena. Međutim, nije izvesno da li će se ovaj trend nastaviti, jer razvoj Vojvodine nije stalan. Takođe, danas u Srbiji

postoji trećina izrazito nerazvijenih jedinica lokalne samouprave (ispod 60% republičkog proseka).

### **Trend produktivnosti regiona (podaci iz Izveštaja o regionalnom razvoju Srbije 2013 koje izdaje Ministarstvo privrede)**

Statistički regioni	Bruto domaći proizvod prema glavi stanovnika po godinama (Srbija=100)				
	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Beograd	179,4	177,8	172,2	171,4	170,9
Vojvodina	95,2	96,8	99,5	102,6	102,9
Šumadija i Zapadna Srbija	71,4	69,9	67,3	67,6	67,3
Južna i Istočna Srbija	63,3	63,9	63,1	63,3	62,7
Kosovo i Metohija	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka

Sažetim predlogom praktične politike koji se nalazi pred Vama, autori žele da osvetle probleme u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji i da ponude preporuke pomoću kojih se ti problemi mogu rešiti. U 2015. godini Planom rada Vlade predviđeno je usvajanje Zakona o regionalnim razvoju i Strategije regionalnog razvoja, kao temelja jedne politike regionalnog razvoja. Do trenutka pisanja ovog sažetka, nijedan od ovih dokumenata nije usvojen. Prema tome, izvesno je da će ova dva dokumenta biti usvojena iduće godine, a da će rešenja predložena u ovom dokumentu poslužiti da nova politika bude od početka zasnovana na partnerstvu i saradnji sa zainteresovanim stranama.

### **Rešenja**

#### **Šta je princip partnerstva?**

Prema odredbama kohezivne politike EU *princip partnerstva podrazumeva blisku saradnju organa javnih vlasti, ekonomskih i socijalnih partnera, te organizacija koje predstavljaju civilno društvo na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou kroz celokupan ciklus kreiranja i sprovođenja javnih politika.* Tokom istraživanja, pokazalo se da zainteresovane strane prepoznaju veliki broj istih ili sličnih pojmova koji stoje uz ovu odredbu. Takođe, kao značajne prepoznaju sledeće principe: otvorenost, odgovornost, ravnopravnost, kontinuitet i primena odozdo–nagore.

Prema tome, zainteresovane strane nisu samo povremeno uključene u izradu i sprovođenje politike, već ravnopravno učestvuju u osmišljavanju, izradi, planiranju, sprovođenju, praćenju sprovođenja i oceni politike. Tako se stvara i sprovodi politika koja može da odgovori na stvarne potrebe građana i regiona.

## **U Srbiji**

U ovom trenutku Srbija nema tela za saradnju između zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja. Takođe, opseg nadležnosti regionalnih razvojnih saveta koji su osnovani za svaki od pet statističkih regiona u Srbiji je ograničen. Naime, regionalni razvojni saveti imaju samo savetodavnu ulogu u pogledu izrade regionalne razvojne strategije koja treba da sadrži prioritete i pravce razvoja za jedan region. To nije partnerstvo. Prema tome, država ne primenjuje princip partnerstva u politici regionalnog razvoja.

Međutim, u Srbiji postoje primeri dobre prakse u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja. Takvo partnerstvo je podstaknuto sledećim razlozima: zajedničkim interesom jedinica lokalne samouprave, određenim zakonskim odredbama, zahtevima donatora ili zahtevima određenog projekta, radom RRA.

Dakle, najveći broj primera uspešne saradnje i partnerstava odvija se nezvaničnim putem i mimo republičkih ili pokrajinskih ustanova. Najveći deo zainteresovanih strana su kao najuspešnije primere saradnje ocenile one koje potiču od RRA.

## **Regionalne razvojne agencije**

Iako uspešne, inicijative RRA su „samonikle inicijative“ (eng. *grass-root initiatives*) koje nisu deo zvanične politike. U odsustvu zvaničnih načina primene principa partnerstva, one okupljaju zainteresovane strane, shodno svojim mogućnostima. Uopšte, RRA služe kao mesto okupljanja zainteresovanih strana na svom prostoru. Iako su njihovi većinski vlasnici jedinice lokalne samouprave, one su usmerene i ka drugim subjektima. Neke od uspešnih inicijativa RRA jesu:

- 1) strategije regionalnog razvoja;
- 2) sistem sektorskih odbora;
- 3) inicijative za rešavanje problema/pitanja i zagovaranje rešenja;
- 4) izrada regionalnih projekata i upravljanje njima.

## **Strategije regionalnog razvoja**

Ova dokumenta nisu zvanične regionalne razvojne strategije predviđene Zakonom o regionalnom razvoju. Strategije predstavljaju dokumenta koja

sadrže prioritete, ciljeve i pravce razvoja jednog regiona. U izradi strategija učestvovali su predstavnici jedinica lokalnih samouprava, privrede i civilnog sektora, dok je celim procesom rukovodila RRA. Nacrti strategija su bili izloženi javnosti na uvid kako bi se građani upoznali sa dokumentom. Neke RRA su osnovale i radne grupe koje prate sprovođenje strategije po oblastima.

Međutim, ovakve strategije nemaju pravnu snagu. Prema rečima zainteresovanih strana, strategije regionalnog razvoja se najčešće koriste prilikom podnošenja predloga projekata, kada je potrebno „ojačati“ projektne ideje. Učešće zainteresovanih strana se odnosi samo na izradu određenih dokumenata, ali ne i na njihovo sprovođenje, praćenje sprovođenja i ocenjivanje.

### **Sistem sektorskih odbora**

Ova tela su uspostavile RRA na osnovu potreba i problema određenih regiona za određene oblasti društveno-ekonomskog razvoja. Članovi odbora se biraju sa prostora na kom deluje RRA, a iz redova predstavnika jedinica lokalne samouprave, privrednih društava (ili tela koja okupljaju privrednike) i iz OCD, tako da postoji podjednak broj članova koji dolaze iz sva tri sektora. Odbori se sastaju na mesečnom nivou ili češće, razmatraju pitanja i predlažu rešenja. Njihovi predlozi postaju projektne ideje ili se zagovaraju pred republičkim vlastima.

Sektorski odbori imaju problem sa svojim uređenjem. Nisu uređeni kriterijumi na osnovu kojih se biraju članovi odbora, a postoji i rizik od prekomerne zastupljenosti određenih interesa. Kod odbora postoji i problem lošeg odziva, malog interesovanja za rad, dok znanja članova odbora nisu dovoljno razvijena. Iako većinski osnivači RRA, jedinice lokalne samouprave ne pružaju sistemsku i novčanu podršku za rad odbora.

### **Inicijative za rešavanje problema/pitanja i zagovaranje rešenja**

Inicijative uključuju predstavnike jedinica lokalnih samouprava, privrede i civilnog sektora iz jednog regiona koji sagledavaju potrebe regiona i predlažu rešenja. Ta rešenja se zagovaraju pred lokalnim i republičkim vlastima. Ovako se daje odgovor jednog regiona na tekuće procese na republičkom nivou (npr. proces pregovora o pristupanju Srbije EU).

Kao i u slučaju sektorskih odbora, postoji problem lošeg odziva zainteresovanih strana. Usvojena dokumenta nisu obavezujući, već predstavljaju samo predloge. Još jedna sličnost sa primerom sektorskih odbora jeste što ne postoji stalna sistemsku i novčanu podršku za rad odbora.

## Izrada regionalnih projekata i upravljanje njima

Ovakav vid partnerstva se zasniva na sporazumu između više jedinica lokalne samouprave u jednom regionu. Sporazum okuplja i ostale zainteresovane strane, kao što su predstavnici privrede i OCD. Stvaraju se radne grupe za pojedina pitanja koja se, kao i u navedenim primerima, utvrđuju na osnovu stvarnih potreba i problema regiona. U grupama se predlažu i izrađuju projekti, a po dobijanju traženih sredstava, radna grupa postaje tim za sprovođenje, praćenje sprovođenja i ocenjivanje projekta. Sredstva za rad se najčešće obezbeđuju kroz projektne aktivnosti ili kroz sredstva jedinica lokalne samouprave.

Ovde postoji rizik od prekomerne zastupljenosti snažnih interesa „jačih partnera“, koji mogu onemogućiti druge da uspešno zastupaju svoje interese.

I pored navedenih slabosti, ovi primeri jesu pomoci u primeni principa partnerstva. Prednosti navedenih primera u ovom pogledu koje treba koristiti

### Preporuke

Dokument	Šta treba izmeniti ili dopuniti?	Koji deo dokumenta se menja
<p><b>POTREBNO JE IZMENITI ZAKON O REGIONALNOM RAZVOJU</b></p> <p>Zakon o regionalnom razvoju usvojen je 2009, a dopunjen 2010. Planirane su izmene ovog zakona u 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>Izmeniti opis principa partnerstva u skladu sa odredbom principa u regionalnoj politici EU;</li><li>opisati osnove primene principa partnerstva;</li><li>propisati kao obaveznu primenu principa partnerstva;</li><li>u opis osnova primene principa partnerstva uključiti poštovanje principa otvorenosti, odgovornosti, ravnopravnosti, kontinuiteta i primenu „odozdo nagore“;</li><li>jasno odrediti subjekte regionalnog razvoja;</li><li>uskладiti odredbe sa sistemom planiranja republičkog budžeta i sistemom za upravljanje pristupnim fondovima EU</li></ul>	<p><b>DEO ZAKONA KOJI SE ODNOSI NA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>ciljeve Zakona;</li><li>principe na kojima Zakon počiva;</li><li>subjekte regionalnog razvoja</li></ul>
<p><b>POTREBNO JE IZMENITI ODLUKU SKUPŠTINE AP VOJVODINE O POKRAJINSKOJ UPRAVI</b></p> <p>Odluka je usvojena 2012 i nisu predviđene njene izmene i dopune.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>Uskladiti odredbe sa sistemom planiranja republičkog i pokrajinskog budžeta i sistemom za upravljanje pristupnim fondovima EU</li></ul>	<p><b>DEO ODLUKE KOJI SE ODNOSI NA POSLOVE ZAJEDNIČKE ZA SVE SEKRETARIJATE</b></p>

jesu sledeće: učešće zainteresovanih strana u osmišljavanju, planiranju, izradi, sprovođenju, praćenju sprovođenja i ocenjivanju razvojnih aktivnosti; predstavnici zainteresovanih strana iz različitih sektora treba da budu zastupljeni u podjednakom broju; određivanje stvarnih potreba i prioriteta razvoja za jedan region kroz saradnju sa zainteresovanim stranama; držanje strateških dokumenata za jedan region otvorenim za javnost tokom njihove izrade.

### Preporuke

Na osnovu prethodnih primera, njihovih prednosti i mana, moguće je izdvojiti preporuke pomoću kojih se odsustvo partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji može prevazići. Kao preduslov uspešne primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja, potrebno je usvojiti nov koncept politike regionalnog razvoja. Nov koncept mora da počiva na uređenom pravnom i strateškom okviru.

Dokument	Šta treba izmeniti ili dopuniti?	Koji deo dokumenta se menja
<p><b>POTREBNO JE USVOJITI STRATEGIJU ILI NACIONALNI PLAN REGIONALNOG RAZVOJA</b></p> <p>Srbija nema strateški dokument u oblasti regionalnog razvoja. Usvajanje je predviđeno za 2015. godinu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odrediti princip partnerstva u skladu sa odredbom principa u regionalnoj politici EU;</li> <li>• opisati osnove primene principa partnerstva;</li> <li>• u opis osnova primene principa partnerstva uključiti poštovanje principa otvorenosti, odgovornosti, ravnopravnosti, kontinuiteta i primenu u smeru „odozdo-nagore“</li> </ul>	<p><b>DEO STRATEGIJE ILI NACIONALNOG PLANA KOJI SE ODNOSI NA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ciljeve strategije;</li> <li>• načela ili principe;</li> <li>• akcioni plan</li> </ul>
<p><b>POTREBNO JE USVOJITI REGIONALNE RAZVOJNE STRATEGIJE</b></p> <p>Ne postoje regionalne razvojne strategije za pet regiona koji su definisani Zakonom o regionalnom razvoju.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odrediti princip partnerstva u skladu sa odredbom principa u regionalnoj politici EU;</li> <li>• opisati osnove primene principa partnerstva;</li> <li>• u opis osnova primene principa partnerstva uključiti poštovanje principa otvorenosti, odgovornosti, ravnopravnosti, kontinuiteta i primenu u smeru „odozdo nagore“</li> </ul>	<p><b>DEO STRATEGIJA KOJI SE ODNOSI NA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ciljeve strategije;</li> <li>• načela ili principe;</li> <li>• akcioni plan</li> </ul>

Iako je današnja Srbija država sa velikim razlikama u regionalnom razvoju i bez jasne politike koja treba da odgovori na te velike razlike, ipak postoji prostor da stvari krenu od početka. Naime, Srbija se trenutno nalazi u pregovorima o pristupanju EU, procesu koji menja čitavo društvo. Na osnovu ovih promena, Srbija može da planira i uspostavi svoju novu politiku regionalnog razvoja. Međutim, vlada to mora da uradi u saradnji sa onima kojih se ta politika i tiče (zainteresovane strane). Jedino tako ova politika može da odgovori na potrebe svojih građana i regiona.

O politici koja se tiče svih, treba da odlučuju svi. Regionalni razvoj je upravo takva politika.



---

## Beogradska otvorena škola

Masarikova 5/16  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: +381 11 30 65 800  
+381 11 30 65 830  
Fax: +381 11 36 13 112

[www.bos.rs](http://www.bos.rs) | [bos@bos.rs](mailto:bos@bos.rs) | [facebook.com/bos.rs](https://facebook.com/bos.rs) |  
[www.facebook.com/bos.cei](https://www.facebook.com/bos.cei) | [twitter.com/CEI\\_BOS](https://twitter.com/CEI_BOS) |

---

Sažeti predlog za praktičnu politiku je nastao na osnovu studije praktične politike "Partnerstvo za razvoj: primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji". Studiju praktične politike možete preuzeti na [www.bos.rs/izdavastvo/stampana-izdanja](http://www.bos.rs/izdavastvo/stampana-izdanja)

## European Fund for the Balkans

Sažeti predlog za praktičnu politiku je nastao u okviru istraživačkog rada na projektu „Partnerstvo za razvoj: Unapređenje uloge civilnog društva u razvoju regionalne politike u Srbiji“ koji podržava Evropski fond za Balkan (European Fund for the Balkans). Stavovi izneseni u ovom sažetom predlogu predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje Evropskog fonda za Balkan.