

# **PARTNERSTVO ZA RAZVOJ**

## **PRIMENA PRINCIPA PARTNERSTVA U POLITICI REGIONALNOG RAZVOJA U SRBIJI**

Autori: Vanja Dolapčev i Danijela Božović



# Partnerstvo za razvoj

## Primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji

Autori: Vanja Dolapčev i Danijela Božović



**Izdavač:**

Beogradska otvorena škola  
Masarikova 5/16, 11000 Beograd  
Telefon: +381 11 3061 372  
Faks: +381 11 36 13 112  
Veb: www.bos.rs

**U ime izdavača:**

Vesna Đukić

**Autori:**

Vanja Dolapčev  
Danijela Božović

**Dizajn:**

Nikola Stevanović

**Lektura:**

Ivana Andrić

**Štampa:**

Dosije studio, Beograd

**Tiraž:**

350

**Godina:**

2015.

## European Fund for the Balkans

Studija je nastala 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 ovoj studiji predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje Evropskog fonda za Balkan.





# **Partnerstvo za razvoj**

**Primena principa partnerstva u politici regionalnog  
razvoja u Srbiji**

# Sadržaj

**Predgovor | 6 |**

**Spisak skraćenica | 7 |**

**Apstrakt | 8 |**

**Uvod | 9 |**

**I Princip partnerstva u javnim politikama | 11 |**

**1.1. O principu partnerstva | 11 |**

**1.2. Princip partnerstva u kohezionoj politici EU | 13 |**

1.2.1. Princip partnerstva u sistemu  
upravljanja na više nivoa u EU | 17 |

**II Propisana politika regionalnog  
razvoja u Srbiji i princip partnerstva | 20 |**

**2.1. Politika regionalnog razvoja | 20 |**

**2.2. Princip partnerstva u kreiranju i  
sprovođenju politike regionalnog razvoja | 24 |**

**III Postojeća primena principa  
partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji | 28 |**

**3.1. Analitički okvir principa partnerstva | 28 |**

**3.2. Dosadašnja iskustva u primeni principa partnerstva | 29 |**

3.2.1. Načini primene principa  
partnerstva i stavovi zainteresovanih strana | 31 |

**IV Primena principa partnerstva u  
politici regionalnog razvoja: Primeri dobre prakse | 38 |**

**4.1. Srbija | 39 |**

4.1.1. Strategije regionalnog razvoja | 40 |

4.1.2. Sistem sektorskih odbora | 41 |

4.1.3. Inicijative za rešavanje  
problema/pitanja i zagovaranje rešenja | 41 |

4.1.4. Izrada regionalnih projekata i upravljanje njima | 42 |

- 4.2. Evropska unija | 43 |**
- 4.2.1. Primeri primene principa partnerstva na različitim nivoima vlasti u državama članicama EU | **44 |**
  - Tematske radne grupe za izradu programskih dokumenata za finansijski period EU 2014–2020 u Hrvatskoj | **44 |**
  - Regionalni forumi razvoja u Danskoj | **45 |**
  - Teritorijalni paktovi | **46 |**
  - Lokalno partnerstvo za zapošljavanje Grada Zagreba (Hrvatska) | **47 |**
  - Lokalne akcione grupe (LAG) | **48 |**
  - LAG Seranija del Turija – Valensija (Španija) | **48 |**
  - LAG Partnerstvo za ruralni razvoj Vikloua (Irska) | **49 |**

## **V Zaključak i preporuke | 51 |**

### **Izvori | 56 |**

Literatura | **56 |**

Dokumenti | **57 |**

Internet stranice i sajtovi | **59 |**

Prilog 1: Metodologija istraživanja i ograničenja | **61 |**

## Predgovor

Srbija danas je država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i nalazi se na društvenoj i ekonomskoj prekretnici koja donosi nove prilike i nove izazove. Pod uticajem posledica svetske ekonomske krize i nedavnih globalnih izazova, kao što su migracije, unutrašnje okolnosti postaju zahtevnije i komplikovanije. Samim tim, problema za rešavanje, kao i izazova za političku stabilnost potrebnu za sprovođenje reformi, ima više. Ta prekretnica zahteva sagledavanje vlastitih društvenih i ekonomskih prednosti, ali i utvrđivanje nedostataka i slabosti.

U poređenju sa državama članicama EU, Srbija, prema pokazateljima kao što su bruto društveni proizvod po glavi stanovnika, stopa nezaposlenosti ili razvijenost infrastrukture, znatno zaostaje na polju socio-ekonomskog razvoja. U Srbiji su приметne i ozbiljne nejednakosti između regiona, kao i između jedinica lokalne samouprave. Potreba za regionalnom politikom i održivim regionalnim razvojem, odnosno značaj i okviri regionalne politike i održivog regionalnog razvoja utvrđeni su u najvišem pravnom aktu, kao i u određenom broju strateških dokumenata i zakona. Međutim, Republika Srbija, u ovom trenutku, nema jasno definisanu politiku regionalnog razvoja.

Definisanje jasne nacionalne regionalne politike predstavlja prioritet zbog produbljivanja društveno-ekonomskih razlika i razvojnih mogućnosti različitih delova Srbije. Ono je prioritet i zbog nastojanja Srbije da u potpunosti integriše svoju privredu i tržište u globalni kontekst i osigura uslove da svi delovi zemlje budu sposobni i konkurentni u tom okruženju. Na nižim nivoima uprave i sprovođenja politika bitnih za ekonomski i društveni razvoj rešava se većina pitanja koja su od ključnog značaja za život građana – komunalne usluge, prostorno uređenje, zaštita životne sredine i dr. Princip partnerstva u funkcionisanju jedne države uvažava potrebu da se odluke planiraju, donose i sprovode što bliže građanima i u saradnji sa građanima. Upravo princip partnerstva podrazumeva saradnju svih socijalnih partnera (centralna i regionalna/lokalna vlast, civilno društvo, privatni sektor) u pripremi i sprovođenju strateških dokumenata i projekata.

Dokument koji je pred vama obrađuje temu partnerstva u kontekstu politike regionalnog razvoja Republike Srbije. Polazeći od dosadašnjih iskustava Republike Srbije u primeni principa partnerstva, kao i od primera dobre prakse iz država članica EU, dokument ukazuje na neophodnost praktične primene partnerstva i unapređenja saradnje između nadležnih institucija, civilnog društva i privrede i promovise mehanizme koji će omogućiti lakše izvođenje stalnih i pravovremenih konsultacija između nadležnih državnih institucija i socijalnih partnera.

Ognjen Mirić

## Spisak skraćénica

AP	Autonomna Pokrajina
ECCP	Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo
ESI	Evropski strukturni i investicioni fondovi
EU	Evropska unija
LAG	Lokalne akcione grupe
LPZ	Lokalno partnerstvo za zapošljavanje
NARR	Nacionalna agencija za regionalni razvoj
NUTS	Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica
OCD	Organizacije civilnog društva
RRA	Regionalna razvojna agencija



## Apstrakt

Namena studije koja je pred vama jeste da osvetli probleme u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji i da ponudi preporuke pomoću kojih se ti problemi mogu rešiti. U prvom delu studije „Princip partnerstva u javnim politikama“ biće predstavljen princip partnerstva kao jedan od glavnih principa u izradi i sprovođenju neke javne politike, kao što je npr. kohezioni politika Evropske unije. U Srbiji, jedna od takvih politika jeste i politika regionalnog razvoja. I pored postojanja, makar „na papiru“, zvanične politike regionalnog razvoja, ona je, u pravnom, strateškom i institucionalnom smislu, ostala nepotpuna i nedovršena, a koncept politike regionalnog razvoja je izostao. Iako proklamovan u većini dokumenata koji se bave politikom regionalnog razvoja u Srbiji, princip partnerstva je ostao bez konkretne primene. Sama politika regionalnog razvoja je „skrojena“ bez odgovarajućeg razumevanja i primene principa partnerstva. Bez primene principa partnerstva, politika regionalnog razvoja ne uzima u obzir stvarne potrebe zainteresovanih strana i svih delova države. Srbija je danas država sa velikim razlikama u razvoju svojih regiona. Ovi problemi, kao i postojeća primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja biće predmet obrade u drugom („Propisana politika regionalnog razvoja u Srbiji i princip partnerstva“) i trećem delu studije („Postojeća primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji“). I pored postojećeg stanja, u Srbiji postoje „samonikli“ primeri dobre prakse u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja. Ovi, kao i odabrani primeri dobre prakse sa prostora država članica Evropske unije mogu da posluže u izradi budućih rešenja u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Stoga će i biti prikazani u četvrtom delu studije pod nazivom „Primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja: Primeri dobre prakse“. Za kraj, kroz primenu principa partnerstva i učešće zainteresovanih strana, ponuđeni su preporuke i rešenja u pogledu prevazilaženja današnjih problema u politici regionalnog razvoja u Srbiji.

**Ključne reči:** princip partnerstva, regionalna politika, regionalni razvoj, Srbija, Evropska unija

# UVOD

Problem regionalnog razvoja predstavlja jedan od gorućih problema u većini država sveta. Ovaj problem može da proizvede ozbiljne pretnje kada je reč o ekonomskoj i političkoj stabilnosti savremene države<sup>1</sup>. Takođe, razvoj savremenog društva je pokazao da je jednosektorski pristup nedelotvoran. Koncept regionalnog razvoja evoluirao je u svetu u znatnoj meri tokom prethodnih dvadeset godina. U Evropi se sve više odustaje od tradicionalnog pristupa i intervencija od centralnog ka lokalnom nivou. Pitanje koje se nameće jednoj državi prilikom koncipiranja politike regionalnog razvoja jeste: Na koji način politika regionalnog razvoja treba da se sprovedi? Jedna od značajnih stvari u ovom pogledu jeste i **primena principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja**. Primenom ovog principa, subjekti regionalnog razvoja uspostavljaju saradnju, lakše sagledavaju potrebe prostora na kom deluju, bolje planiraju razvoj svog regiona i sprovode aktivnosti koje treba da dovedu do ostvarenja postavljenih ciljeva u politici regionalnog razvoja. Dakle, delotvorna politika regionalnog razvoja jeste politika koja uključuje sve subjekte regionalnog razvoja na svim nivoima vlasti, optimalno upravlja i koristi razvojne potencijale svih regiona s ciljem da se unapredi njihovo ukupno ekonomsko i socijalno stanje, a uz to osigurava i transparentne uslove i kriterijume za pružanje dodatne podrške područjima koja zaostaju u razvoju kako bi svi regiona mogli doprineti održivoj konkurentnoj privredi.<sup>2</sup>

Odsustvo primene principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja u Srbiji dovodi do politike u kojoj se ne uvažavaju stvarne potrebe zainteresovanih strana i regiona i koja nije usklađena sa principima regionalne politike EU. Kreiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja bez saradnje između različitih aktera iz različitih sektora na svim nivoima upravljanja doprinose **većem produblivanju i širenju društvenih i ekonomskih razvojnih nejednakosti i s njima povezanom povećanju neujednačenosti kvaliteta života u različitim delovima Srbije** (trećina jedinica lokalnih samouprava koje se vode kao nedovoljno razvijene); **otežanoj integraciji privrede i tržišta u kontekst EU i globalni kontekst** tako da svi regiona zemlje budu podjednako sposobni da se takmiče u takvom okruženju, te **stvaranju paralelnog sistema politike regionalnog razvoja u procesu pristupanja Srbije EU** (na evropskom i nacionalnom nivou),

- 1 Shankar, R., Shah, A., *Lessons from European Union Policies for Regional Development*, Policy Research Working Paper No. 4977, Poverty Reduction and Economic Management Division, World Bank Institute, Washington, District Columbia, United States of America, 2009, str. 2, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4169/WPS4977.pdf>.
- 2 Rašić, I., i Starc, N., „Nevolje s regionalnom politikom“, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 95, Ekonomski institut, Zagreb, Republika Hrvatska, 2003, str. 47–86, [hrckak.srce.hr/file/28993](http://hrckak.srce.hr/file/28993).

što za svoju krajnju posledicu ima neučinkovito trošenje sredstava i probleme u odnosima između EU i upravnog aparata na nacionalnom nivou.<sup>3</sup>

Republika Srbija nema svoju jasno koncipiranu politiku regionalnog razvoja. Pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja je još uvek nedovršen, a nije izgrađen ni sistem usklađivanja aktivnosti različitih subjekata regionalnog razvoja koji bi trebalo da vode istom cilju. Iz procesa kreiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja neopravdano su izostavljene određene zainteresovane strane (privredne komore, organizacije civilnog društva...), a samim tim je primena principa partnerstva, kao važnog aspekta regionalnog razvoja, naročito na nivou regiona, prilično ograničena.

Ako se imaju u vidu polazne pretpostavke, osnovni ciljevi studije praktične politike jesu: (1) identifikovanje najvećih nedostataka pravnog i institucionalnog okvira u pogledu usvajanja i sprovođenja principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji; (2) procena delotvornosti postojećih modela primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja i definisanje mogućih alternativnih modela i (3) davanje smernica i preporuka kreatorima politika i donosiocima odluka za prevazilaženje uočenih problema u primeni principa partnerstva i za usklađivanje sa standardima i principima EU u ovoj oblasti.

Beogradska otvorena škola je od februara do juna 2015. godine sprovedla kvalitativno istraživanje o dosadašnjoj primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Istraživanje se sastojalo iz četiri dela: pripremna faza (mapiranje dokumenata o politici regionalnog razvoja u Srbiji, mapiranje zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja i konsultativna radionica sa predstavnicima zainteresovanih strana); analiza dokumenata o politici regionalnog razvoja u Srbiji; intervjui sa zainteresovanim stranama u politici regionalnog razvoja (na osnovu uzorka) i konsultativne radionice sa ostalim zainteresovanim stranama (na osnovu uzorka). Zbog obima i postojećih uslova za istraživanje, naročito u fazi intervjua i konsultativnih radionica, autori nisu mogli da obuhvate sve zainteresovane strane i čitav prostor Republike Srbije. Shodno tome, izrađen je uzorak koji treba da verodostojno predstavi stavove zainteresovanih strana iz određenih regiona. Opširnije o metodologiji istraživanja možete pogledati u Prilogu 1: Metodologija istraživanja i ograničenja, na 55. strani.

Pored Uvoda, studija sadrži pet poglavlja. Poglavlje I predstavlja princip partnerstva u kreiranju i sprovođenju javnih politika, sa posebnim osvrtom na EU. Poglavlje II se bavi primenom principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Poglavlje III daje analizu postojećeg stanja kada je reč o primeni principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja u Srbiji. U poglavlju IV su izloženi primeri dobre prakse u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji i EU. Poglavlje V sadrži zaključke istraživanja i preporuke izrađene na osnovu prethodnih analiza.

3 Mirić, O., Ivanić, V., *Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji*, Istraživački forum, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, Republika Srbija, 2011, [www.emins.org/sr/onama/forum-if/Planiranje\\_politike\\_regionalnog\\_razvoja\\_Srbije.pdf](http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/Planiranje_politike_regionalnog_razvoja_Srbije.pdf).

# I PRINCIP PARTNERSTVA U JAVNIM POLITIKAMA

## 1. 1. O principu partnerstva

**Partnerstvo je sveobuhvatni koncept koji se odnosi na povezivanje i saradnju zainteresovanih aktera iz različitih sektora sa određenom svrhom ili da bi se postigao određeni cilj.** Partnerstvo može da označava različite stvari različitim akterima, pa samim tim ne postoji jedinstvena definicija. Međutim, osnovna pretpostavka koja se nalazi u osnovi partnerstva jeste da samo sveobuhvatnom saradnjom svih aktera, udruživanjem znanja i drugih sredstava, mogu da se postignu ciljevi koji se ne bi mogli ostvariti ako bi se u to upustili sami. Partnerstvo zato pruža novu mogućnost da se poboljšaju razvojne aktivnosti – tako što će se prepoznati kvalitete i kompetencije svakog sektora i naći načini da se oni iskoriste na najbolji mogući način u zajedničkom interesu.<sup>4</sup>

Da bismo jedan odnos mogli nazvati partnerstvom, potrebno je da postoje **zajednički cilj, zajednički doprinos u celokupnom sprovođenju aktivnosti, kao i podela rizika, odgovornosti, sposobnosti, resursa i, konačno, koristi.**

Prema Kodeksu dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka Saveta Evrope<sup>5</sup>, postoje **četiri nivoa učešća javnosti u procesu kreiranja javnih politika: informisanje, konsultacije, dijalog i partnerstvo.** Partnerstvo podrazumeva podelu odgovornosti u svakom koraku procesa političkog odlučivanja, i to od pravljenja agende, skiciranja nacрта, odlučivanja, pa do primene inicijativa javne praktične politike. U partnerstvo mogu spadati aktivnosti kao što su delegiranje određenog zadatka partnerima, pružanje usluga, kao i participativni forumi i formiranje tela koja zajednički donose odluke, uključujući i one koje se odnose na dodelu resursa.

Partnerstvo se definiše i kao „dobrovoljni strateški savez organizacija iz javnog, privatnog i neprofitnog sektora koji uvećava kapacitet svake od organizacija za postizanje zajedničke svrhe, kroz podelu rizika, resursa, odgovornosti i nagrada.“<sup>6</sup>

4 Tenison, R., *Priručnik za partnerstvo*, International Business Leaders Forum, Izdanje na srpskom, Smart Kolektiv, 2007.

5 Cilj *Kodeksa dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka*, koji je usvojila Konferencija INGO (međunarodnih NVO) pri Savetu Evrope (SE), a potvrdio Savet ministara kao referentni dokument Saveta Evrope oktobra 2009, jeste da pomogne učešće građana i građanki, kao i NVO u procesu donošenja odluka o politikama na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

6 *Nonprofit Good Practice Guide*, The Dorothy A. Johnson Center for Philanthropy & Nonprofit Leadership, 2002–2003.

Inicijativa za partnerstvo određuje partnerstvo kao „međusektorsku saradnju u okviru koje organizacije rade zajedno na transparentan, pravedan i obostrano koristan način. Partneri se obavezuju da ulože resurse, da dele rizike, ali i dobit da bi zajedno radili na postizanju cilja održivog razvoja.“<sup>7</sup>

U oblasti praktičnopolitičkog delovanja, **partnerstvo predstavlja način rada i saradnje javnih vlasti** (na svim nivoima vlasti – centralnom, regionalnom i lokalnom), **privrede i civilnog društva u procesima kreiranja i primene javnih politika s ciljem da se poboljša društveno-ekonomski razvoj**. Ovakav način rada podrazumeva da svi akteri jasno razaznaju smisao i značaj partnerstva, svoju pojedinačnu ulogu, interese i da shvataju velike razvojne prednosti saradnje u ovom modelu rada. Svaki od učesnika ima, uopšte uzev, interes da se društvo razvija i da se podstiče privredni razvoj zemlje.<sup>8</sup>

---

### Neki od ključnih događaja za razvoj principa partnerstva

- **Svetski samit u Rijju**, održan 1992. godine, definisao je partnerstvo kao presudan princip za dostizanje održivog razvoja na globalnom nivou.

*„Zemlje i ljudi treba da sarađuju, u duhu partnerstva i uz postojanje poverenja, pri ostvarivanju principa iz ove Deklaracije i u budućem unapređenju međunarodnog prava u oblasti održivog razvoja.“*

- **Evropski savet** postavio je princip partnerstva kao jedan od preduslova za korišćenje fondova EU. Uredba Saveta (EZ) br. 1260/1999 od 21. juna 1999. godine o utvrđivanju opštih odredaba o strukturnim fondovima, u članu 8. govori sledeće o partnerstvu:

*„Delovanje Zajednice dopunjava odgovarajuće nacionalne operacije ili im doprinosi. One se izrađuju u bliskoj saradnji (u daljem tekstu: partnerstvo), između Komisije i države članice, zajedno sa organima i telima koje odredi država članica u okviru svojih nacionalnih pravila i postojećih praksi, i to sa: regionalnim i lokalnim organima i drugim nadležnim organima javne vlasti; ekonomskim i socijalnim partnerima i svim drugim nadležnim telima u tom okviru.“*

---

7 Definicija partnerstva koju koristi Inicijativa za partnerstvo (*The Partnering Initiative*), [http://thepartneringinitiative.org/what\\_is\\_partnering.jsp](http://thepartneringinitiative.org/what_is_partnering.jsp).

8 Divljak, T., Đorđević, S., Pavlović, R., *Studija izvodljivosti stvaranja lokalnih partnerstava*, Građanske inicijative, Beograd, Republika Srbija, 2012, str. 12.

Glavni akteri tako postavljenog partnerstva jesu: **javni sektor** (organi vlasti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou), **privredni sektor** (industrija, kompanije, mala i srednja preduzeća) i **civilni sektor** (organizacije civilnog društva, sindikati, akademska zajednica i mediji). Sve ove tri kategorije učesnika je neophodno posmatrati u najširem smislu.

Inicijativa za uspostavljanje partnerstava može doći od sva tri sektora, sa bilo kog nivoa vlasti. Partnerstvo može biti inicirano „**odozgo nadole**“ (eng. **top-down**), kada neko na centralnom nivou smatra da je pristup kroz partnerstvo najbolji način da se reši neka vrsta problema, „**odozdo nagore**“ (eng. **bottom-up**), ako su akteri na lokalnom ili regionalnom nivou prepoznali potrebu za boljom saradnjom i koordinacijom aktivnosti, ili podstaknuto sa strane (na primer, različiti programi i projekti). Međutim, presudnu ulogu imaju organi javne vlasti. Ovo je logično jer organi javne uprave treba da obezbede održivost dogovora i da pomognu u procesima institucionalizacije saradnje.

## 1.2. Princip partnerstva u kohezionoj politici EU

EU kroz princip partnerstva u **kreiranju i sprovođenju kohezivne (regionalne) politike pospešuje demokratske procese**, a istovremeno osigurava da implementirani projekti doprinose razvoju celokupne Unije. Koncept partnerstva u EU je prvobitno bio shvaćen samo kao instrument za okupljanje ekonomskih i socijalnih aktera oko procesa odlučivanja. Korene primene principa partnerstva kao principa uključivanja raznih aktera u procese odlučivanja moguće je pronaći još u Rimskim ugovorima iz 1957.<sup>9</sup>

Princip partnerstva, formalno je uveden **reformom kohezivne politike 1988. godine**<sup>10</sup> kao jedan od osnovnih principa upravljanja strukturnim fondovima EU. Kao takav, vremenom je postao osnovni princip u primeni decentralizacije, dekoncentracije i regionalizacije prilikom osmišljavanja politika i doprineo razvoju **koncepta upravljanja na više nivoa (eng. multilevel governance)** u EU. Partnerstvo je proces uključivanja raznovrsnih aktera u različitim fazama kreiranja i sprovođenja kohezivne politike, pri čemu ni identitet partnera niti oblik njihovog uključivanja

9 Ugovorima je predviđeno osnivanje savetodavnog organa (Evropski ekonomski i socijalni komitet), koji bi razmatrao mere u oblastima kao što su slobodno kretanje radne snage, obrazovanje, regionalni razvoj i zaštita životne sredine i dr.

10 Radi ostvarenja jedinstvenog tržišta, kao i uključivanja Grčke, Portugala i Španije u Zajednicu, Evropska komisija i Evropski parlament dobili su podršku vlada država članica za veliku reformu strukturne politike. Kao dodatno plaćanje siromašnijim državama članicama za očekivane posledice prilagođavanja unutrašnjem tržištu, vlade su se složile da udvostruče izdvajanja za strukturne fondove da bi pomogle razvoj siromašnih regiona. Kao deo želje da se osigura efikasno korišćenje ovih sredstava, vlade država članica prihvatile su predlog Komisije da sredstva budu sprovedena kroz **partnerstvo** osnovano u državama članicama, koje se sastoji od predstavnika nacionalnih, regionalnih (i/ili lokalnih) i nadnacionalnih aktera (Komisija).

ne moraju biti isti u svim fazama procesa.<sup>11</sup> Širenjem principa partnerstva 1993. godine bilo je utvrđeno da se, uz lokalne i regionalne aktere, uključe ekonomski i socijalni partneri<sup>12</sup>, a reformom iz 1999. godine uključeni su i svi drugi akteri.<sup>13</sup> Treba, takođe, naglasiti da su devedesetih godina uredbe EU isključivo savetovale države članice, dok je tek reformom kohezione politike 1999. godine uveden zahtev za **obavezno uključivanje subnacionalnih aktera u evropski proces kreiranja regionalne politike.**

Novi zakonodavni paket kohezione politike (2014–2020) još više je istakao značaj primene principa partnerstva. Princip partnerstva sada je uređen članom 5. nove krovne uredbe<sup>14</sup>, i on se znatno razlikuje od člana 11. dosadašnje uredbe, tj. tačnije određuje odnose između država članica i partnera: „*Princip partnerstva podrazumeva blisku saradnju javnih vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u državama članicama s privatnim i trećim sektorom. Partneri bi morali biti aktivno uključeni kroz ceo programski ciklus: pripremu, sprovođenje, praćenje i ocenjivanje. Partnerstvo se mora posmatrati kao blisko povezano s pristupom upravljanja na više nivoa i principima supsidijarnosti i proporcionalnosti.*“

---

#### **Član 5. nove Uredbe sadrži sve potrebne informacije i pokazuje koliko je pitanje partnerstva važno za strukturne fondove i kohezionu politiku EU**

*„1. Za sporazum o partnerstvu i svaki pojedinačni program svaka država članica, u skladu sa svojim institucionalnim i pravnim okvirom, organizuje partnerstvo sa nadležnim regionalnim i lokalnim organima. Partnerstvo uključuje i sledeće partnere: a) nadležne gradske i druge organe javne vlasti; b) ekonomske i socijalne partnere; c) nadležna tela koja predstavljaju civilno društvo, uključujući partnere koji deluju u oblasti životne sredine, nevladine organizacije i tela odgovorna za podsticanje socijalne inkluzije, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije.*

- 11 Bernard, N., *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2002.
- 12 Bache, I., *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1998.
- 13 Sutcliffe, J. B., "The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?", *Journal of European Public Policy*, Volume 7, No. 2, 2000, str. 290–309.
- 14 Sada postoji krovna uredba kojom se uspostavljaju zajednička pravila za Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF), Kohezioni fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) te dodatna opšta pravila za ERDF, ESF i Kohezioni fond (Uredba (EU) br. 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine).

2. U skladu s pristupom upravljanja na više nivoa, države članice uključuju partnere (...) u pripremu sporazuma o partnerstvu i izveštaja o napretku, kao i tokom pripreme i sprovođenja programa, uključujući učešće u odborima za praćenje programa (...).

3. Komisija je ovlašćena da donosi delegirane akte u skladu sa članom 149. radi uspostavljanja Evropskog kodeksa ponašanja za partnerstvo (...) Kodeksom ponašanja, uz puno poštovanje principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, utvrđuju se (...) glavni ciljevi i primeri dobre prakse (...), okvirna područja i teme (...), uloga Komisije u širenju primera dobre prakse (...).

6. Komisija se najmanje jednom godišnje za svaki ESI fond sa organizacijama koje predstavljaju partnere na nivou Unije konsultuje o sprovođenju podrške iz datog ESI fonda (...). "

---

Ono što je najvažnije kad upoređujemo staru i novu uredbu uzimajući u obzir princip partnerstva, jeste činjenica da se u prethodnoj uredbi u členu 11. tačka (1) navodi: „(...) Svaka država članica organizuje, po potrebi (...) partnerstvo“, dok se u novoj uredbi izraz *po potrebi*“ više ne pojavljuje. Tako je veći naglasak stavljen na obaveznu prirodu pravila u členu 5, što bi moralo snažnije obavezati države članice u pogledu primene principa partnerstva.

---

**Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo** (eng. *The European code of conduct on partnership – ECCP*) predstavlja važan korak ka jačanju primene principa partnerstva u okviru EU. *ECCP* definiše ciljeve i kriterijume koji omogućavaju državama članicama da sprovedu principe upravljanja na više nivoa i principe partnerstva, ali ostavlja i neophodnu fleksibilnost za praktične modalitete sprovođenja u skladu sa institucionalnom uređenjem država članica. *ECCP* predstavlja zajednički skup standarda za unapređenje konsultacija, učešća i dijaloga s partnerima, kao što su regionalna, lokalna, gradska i ostala javna tela, sindikati, poslodavci, nevladine organizacije i tela odgovorna za promovisanje socijalne uključenosti, ravnopravnosti polova i nediskriminacije tokom planiranja, sprovođenja, praćenja i procene projekata koji se financiraju sredstvima iz evropskih strukturnih i investicionih (ESI) fondova. U Kodeksu ponašanja, koji ima oblik pravno obavezujuće uredbe Komisije<sup>15</sup>, utvrđuju se ciljevi i kriterijumi kojima se obezbeđuje da države članice sprovedu princip partnerstva. To znači da su države članice obavezne da:

---

15 Delegirana uredba komisije (EU) br. 240/2014 od 7. januara 2014. godine o Evropskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru evropskih strukturnih i investicionih fondova.



- obezbede transparentnost u odabiru partnera koji predstavljaju regionalna, lokalna i ostala javna tela, socijalne i ekonomske partnere i tela koja predstavljaju civilno društvo, a koji će biti imenovani kao punopravni članovi u odborima za praćenje programa,
- partnerima pruže odgovarajuće informacije i dovoljno vremena kao preduslov za odgovarajući postupak konsultacija,
- obezbede da partneri budu delotvorno uključeni u sve faze postupka, tj. od faze pripreme te tokom celokupnog sprovođenja, uključujući praćenje i procenu svih programa,
- podupiru izgradnju kapaciteta partnera radi poboljšanja njihovih kompetencija i veština u pogledu njihovog aktivnog učestvovanja u postupku,
- stvore platforme za zajedničko učenje i razmenu primera dobre prakse i inovativnih pristupa.

---

Cilj **Evropskog kodeksa ponašanja za partnerstvo** jeste da reši jednu od najvećih slabosti trenutne primene principa partnerstva u EU – raznovrsne prakse i kvalitet učešća u različitim državama članicama.<sup>16</sup> Naime, *ECCP* postavlja minimum standarda za partnerstvo koje sve države članice EU moraju da ispune.

Primena principa partnerstva dosta je izmenila odnose unutar država članica EU. U nekim je državama članicama došlo do veće mobilizacije aktera sa regionalnog i lokalnog nivoa, ali ne i do povećanja njihove moći, dok je u drugim državama članicama uticaj na teritorijalnu organizaciju bio veći. Međutim, uvođenjem principa partnerstva prihvaćen je ceo niz mera, radi poboljšanja odnosa i koordinacije između javnih vlasti i ostalih aktera na nadnacionalnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, za podsticanje razvoja. Time su u proces odlučivanja uključeni i javni i privatni akteri s različitih nivoa vlasti, prvo s ciljem da zadobiju široku podršku za opšte ciljeve i za određivanje i postizanje ciljeva na području regionalnog razvoja. Takvo učešće i angažman svih aktera na svim nivoima proizveli su dodatne vrednosti, kao što su zajednička predanost politikama i investicijama EU i vlasništvo nad njima, unapređenje znanja i stručnosti, učešće u izradi i selekciji projekata i efikasna implementacija projekata. Ovim se, takođe, osigurala veća transparentnost u procesu donošenja odluka.

<sup>16</sup> *Structural and Investment Funds: Commission Boosts Partners' Role in Planning and Spending*, European Commission, European Union, Brussels, Kingdom of Belgium, 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-5_en.htm) (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

### 1.2.1. Princip partnerstva u sistemu upravljanja na više nivoa u EU

Neposredna primena i dejstvo pravnih tekovina EU i konstantni zahtevi regionalnih i lokalnih nivoa vlasti za odgovarajuću decentralizaciju vlasti radi osmišljavanja i primene pojedinih lokalnih politika mobilisali su sve aktere sa ovog nivoa upravljanja da se aktivno uključe u „evropski“ nivo odlučivanja. To znači da su danas rezultati većine zajedničkih evropskih politika, kako zbog horizontalne tako i zbog vertikalne policentrične strukture EU, zavisne od sporazuma i saradnje među mnogobrojnim akterima, uključujući i političke institucije na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i nadnacionalnom nivou odlučivanja, interesne grupe, organizacije civilnoga društva (OCD), socijalne i ekonomske partnere itd. Reč je o konceptu **upravljanja na više nivoa** (eng. *multi-level governance*) koji doprinosi boljem razumevanju odnosa između različitih nivoa vlasti, pri čemu se imaju u vidu **načela dobrog upravljanja** (eng. *good governance*).

---

**Bela knjiga Komiteta regiona o upravljanju na više nivoa** (White Paper of the Committee of the Regions on Multilevel Governance) pojam *upravljanja na više nivoa* definiše kao **usklađeno delovanje Unije, država članica te regionalnih i lokalnih vlasti zasnovano na principima supsidijarnosti, proporcionalnosti i partnerstva koji se ostvaruju kroz funkcionalnu i institucionalizovanu saradnju čiji je cilj kreiranje i sprovođenje politika EU**.<sup>17</sup>

---

U pogledu upravljanja, EU je postepeno evoluirala od modela „odozgo nadole“ ka inkluzivnijem modelu, uključujući sve više socijalne i ekonomske partnere na svim nivoima vlasti u proces donošenja odluka, pa su tokom vremena regionalne i lokalne vlasti dobile više mogućnosti da doprinesu procesu integracije po modelu „odozdo nagore“. U tom kontekstu, regionalna politika EU je nesumnjivo usadila kulturu participativnije uprave širom Evrope.<sup>18</sup>

17 *White Paper of the Committee of the Regions on Multilevel Governance*, CoR 89/2009, Committee of Regions, European Union, 2009, Brussels, Kingdom of Belgium.

18 Teorijski koncept upravljanja na više nivoa umnogome je bio inspirisan razvojem EU. Britanski politikolog Geri Marks (*Gary Marks*), proučavanjem dešavanja u reformi kohezivne politike EU iz 1988. godine, prvi je postavio osnovu koncepta „upravljanja na više nivoa“.

Mnoge novine koje je doneo Ugovor iz Lisabona (2009) obezbedile su da se EU dalje razvija u pravcu sistema upravljanja na više nivoa.<sup>19</sup> Bela knjiga Komiteta regiona o upravljanju na više nivoa preporučila je posebne mehanizme i instrumente za unapređenje svih faza u procesu odlučivanja u EU. Ovaj dokument potvrdio je predanost evropskom konceptu upravljanja na više nivoa, predlažući prvi politički projekat za izgradnju **Evrope u partnerstvu**. U aprilu 2014. godine Komitet regiona je usvojio **Povelju o upravljanju na više nivoa u Evropi** (eng. *Charter for Multilevel governance in Europe*), čiji je cilj promovisanje poštovanja principa upravljanja na više nivoa tokom svih faza kreiranja i sprovođenja politika, kako na nivou EU tako i u državama članicama. Ova povelja potvrđuje tri osnovna principa upravljanja na više nivoa: **poštovanje principa supsidijarnosti i proporcionalnosti i partnerski pristup u kreiranju i sprovođenju politika EU**.<sup>20</sup>

---

19 Nova odredba o participativnoj demokratiji, garantuje „široke konsultacije“ zainteresovanih strana, uključujući i udruženja koja predstavljaju lokalne i regionalne vlasti. Evropska građanska inicijativa sada pruža važan instrument participativne demokratije i dopunjuje već izgrađen sistem predstavničke demokratije. U Lisabonski ugovor ugrađen je princip supsidijarnosti, a principu se eksplicitno dodaje regionalna i lokalna dimenzija. Takođe, uspostavljena je uloga nacionalnih parlamenata u obezbeđivanju poštovanja principa supsidijarnosti.

20 *The Charter for Multilevel Governance in Europe*, Committee of the Regions, European Union, Kingdom of Belgium, Brussels, 2014, <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

## Koristi od međusektorskog partnerstva za svaki sektor

### Javni sektor

- telima uprave omogućuje se kvalitetnije i kompetentnije donošenje odluka, uvažavanjem različitih mišljenja i pristupa, vrednosti, ideja i stavova;
- povećava se nivo svesti građana o pitanjima zajednice i razumevanje javnosti za projekte i pitanja koja su uticala na donošenje odluka, što je uslov za delovanje demokratskog sistema i povećanje poverenja građana u institucije vlasti;
- građani deluju kao „produžena ruka“ vlasti, prepoznajući probleme i preduzimajući akcije s ciljem smanjenja prepoznatih problema ili s ciljem ukazivanja na kršenje zakona, te se time doprinosi boljem radu državnih službi, inspekcija i jačaju njihovi potencijali, uz uštedu novca;
- sukobi i nesporazumi između građana i vlasti lakše se rešavaju;
- štede se novac i vreme; uprkos tome što uključivanje javnosti u ranoj fazi procesa može usporiti proces planiranja i povećati troškove na početku, ono na kraju ipak rezultira uštedama jer nema nepredviđenih promena pri sprovođenju odluke ili projekta;
- razvijaju se kreativna i prilagođena rešenja;
- grade se dobri odnosi s predstavnicima lokalnih zajednica, potrošačima, javnošću, udruženjima i medijima, koji se temelje na poverenju i uzajamnom razumevanju

- povećava se nivo znanja i svesti o uticaju poslovnog sektora na okolinu, zajednicu u kojoj deluje;
- povećava se stepen razumevanja u pogledu pitanja važnih za potrošače te u pogledu delotvornijeg reklamiranja proizvoda;
- omogućuje se uticaj na vladine odluke koje direktno utiču na poslovni sektor zbog posedovanja/dobijanja informacija i boljeg razumevanja stava javnosti i vlade;
- smanjuje se prostor za potencijalne sukobe s javnošću ili s vladinim telima;
- smanjuju se mogući otpori građana njihovim uključivanjem u početnim fazama planiranja programa i projekata, a time se izbegavaju kašnjenja i troškovi;
- učešćem javnosti, poboljšava se položaj kod potencijalnih kreditora i finansijskih institucija;
- donose se kreativna rešenja koja odgovaraju lokalnim potrebama;
- grade se odnosi poverenja s predstavnicima lokalnih zajednica, potrošačima i građanima u celosti, kao i s udruženjima i medijima

### Privatni sektor

### Civilni sektor

- povećava se stepen razumevanja građana u vezi sa postupcima odlučivanja, sa time ko donosi odluke i na temelju čega (što pomaže građanima u stvaranju vlastite budućnosti i razvoju demokratskih postupaka);
- građanima se omogućuje uticaj na procese odlučivanja o pitanjima važnim za zajednicu i društvo;
- građanima se omogućuje bolje razumevanje i saznanje o rizicima okoline u kojoj žive i kako oni utiču na njihove živote i zajednicu;
- povećava se briga zajednice u rešavanju vlastitih problema, pomaže pri društvenom povezivanju i osećaju društvene odgovornosti;
- građanima se pojačava osećaj da njihovo učešće ima pozitivne uticaje na uslove života u njihovoj zajednici

## II PROPISANA POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U SRBIJI I PRINCIP PARTNERSTVA

Kreiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja u Srbiji, uz poštovanje principa partnerstva, odnosno uz saradnju između različitih aktera iz različitih sektora na svim nivoima upravljanja, dovodi do politike u kojoj se uvažavaju stvarne potrebe zainteresovanih strana i regiona i koja je usklađena sa principima kohezione politike EU. Za formulisanje dugoročne strategije razvoja za svaki region u skladu sa njegovim komparativnim snagama i slabostima, neophodno je partnerskim pristupom identifikovati uzroke razvojnih problema i redosled rešavanja potreba. Stoga, delotvorna politika regionalnog razvoja jeste politika koja uključuje sve subjekte regionalnog razvoja na svim nivoima upravljanja, optimalno koristi razvojne potencijale svih regiona s ciljem da se unapredi njihovo ukupno ekonomsko i socijalno stanje. Primena principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja Srbije pruža mogućnost da svi subjekti regionalnog razvoja uspostave saradnju, lakše sagledavaju potrebe prostora na kom deluju, bolje planiraju razvoj svog regiona i sprovode aktivnosti koje treba da dovedu do ostvarenja postavljenih ciljeva u politici regionalnog razvoja.

### 2.1. Politika regionalnog razvoja

Nakon političkih promena iz **2000. godine**, Srbija je svoj razvoj zasnivala na **razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva**, zajedno sa **privatizacijom dotadašnjih državnih preduzeća i privlačenjem stranih ulaganja**. U prilog tome govore osnovana tela (Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva<sup>21</sup>, Agencija za privatizaciju<sup>22</sup>), ali i pravni i strateški okvir usvojen u to vreme (Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva<sup>23</sup>, Zakon o privatizaciji<sup>24</sup>, Zakon o stranim ulaganjima<sup>25</sup>). Čak se stvara i okruženje koje pogoduje

21 Zakon o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2001, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001.

22 Zakon o Agenciji za privatizaciju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 38/2001, 135/2004, 30/2010, 115/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001, 2004, 2005, 2010, 2014.

23 Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003–2008. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2003.

24 Zakon o privatizaciji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001, 2003, 2005.

25 Zakon o stranim ulaganjima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3/2002, 5/2003, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2002, 2003.

stvaranju određenih subjekata koji mogu da podržavaju ovo pitanje i da se bave njime, kao što su tadašnje regionalne agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva.

**Godine 2005.** uspostavlja se drugačiji okvir razvojne politike. Umesto razvoja malih i srednjih preduzeća, nova politika razvoja u Srbiji usmerena je na **razvoj regiona**. Sa novim konceptom politike razvoja, došli su novi pravni i strateški okvir, kao i nova tela. Te godine usvojen je i prvi dokument zasnovan na takvoj politici – Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine. Kao što se navodi u Strategiji, ona predstavlja „prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja<sup>26</sup>“.

---

„Republika Srbija se stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju.“

Ustav Republike Srbije, član 94.

---

U novembru **2006. godine**, obaveza države da se „**stara o ravnomernom regionalnom razvoju**“ postala je ustavna kategorija. Nekadašnja Nacionalna agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva prerasla je u Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj (NARR), veliki broj nekadašnjih regionalnih agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva se pretvorio u regionalne razvojne agencije (RRA), a osnovana su i nova tela, poput Nacionalnog saveta za regionalni razvoj i regionalnih razvojnih saveta. Konačno, **2009. godine** usvojen je **Zakon o regionalnom razvoju**.

---

### **Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica**

U sklopu priprema za članstvo u EU, Zakonom o regionalnom razvoju, izvršena je **podela Srbije na statističke regione koji su u uređeni u skladu sa Nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) EU**.<sup>27</sup> Statističke prostorne jedinice **ne predstavljaju pravnu niti**

26 Strategija regionalnog razvoja za period od 2007. do 2012. godine, I. Uvod, 1. Polazne osnove, ciljevi i načela, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 55/2005, 71/2005, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2005.

27 Utvrđivanje statističkih prostornih jedinica prema klasifikaciji NUTS deo je pravnih tekovina EU, koji je zemlja kandidat u obavezi da prihvati pre pristupanja EU. Klasifikacija statističkih

**administrativnu podelu države** a, u skladu sa pravnim tekovinama EU, ne predstavljaju **ni obavezu osnovu za vođenje i osmišljavanje politike nacionalnog regionalnog razvoja**. Međutim, ako se ima na umu potreba za uzajamnim nadopunjavanjem ove dve politike regionalnog razvoja (nivo EU i nacionalni nivo), treba uzimati u obzir i potrebu za njihovim usklađenim delovanjem. U Srbiji postoji **pet statističkih regiona: Vojvodina, Beograd, Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija i Kosovo i Metohija**<sup>28</sup>. Statistički regioni su ustrojeni u skladu sa kriterijumima određivanja celina NUTS-a na drugom nivou (NUTS 2). Kao celine na nivou NUTS 1 obrazovane su: Srbija – sever, koja obuhvata Vojvodinu i Beograd, i Srbija – jug, koja obuhvata Šumadiju i Zapadnu Srbiju, Južnu i Istočnu Srbiju i Kosovo i Metohiju<sup>29</sup>, dok se celine NUTS-a na trećem nivou (NUTS 3) nazivaju *oblastima* i odgovaraju podeli na upravne okruge u Srbiji<sup>30</sup>.



Međutim, **Zakon o regionalnom razvoju sadrži propuste** u pogledu pristupa politici regionalnog razvoja (usmeren je samo na infrastrukturu, nije određeno da li je politika regionalnog razvoja posao jednog ministarstva ili, zapravo, predstavlja međusektorsku temu) i određivanja **subjekata regionalnog razvoja** (nisu prepoznata ministarstva zadužena za poslove lokalne samouprave, regionalne privredne komore, OCD). Iako dobar korak u postavljanju nove razvojne politike, pre svega, jer postojeći okvir politike regionalnog razvoja uključuje šire<sup>31</sup> i dublje<sup>32</sup> shvatanje razvoja, on **nije bio i dovoljan**. Takođe, podela teritorije na NUTS 2 u Srbiji **nije dala rezultate kada je reč o potrebi da se planira i sprovodi politika regionalnog razvoja**. Tela koja su predviđena Zakonom o regionalnom razvoju ostala su **nedelotvorna**. Nacionalni savet za regionalni razvoj i regionalni razvojni saveti ne deluju, niti su uređeni, dok drugi vid saradnje između zainteresovanih strana na čitavom prostoru statističkih regiona gotovo da ne postoji.

---

regiona utvrđuje se prema metodologiji NUTS, propisanoj u uredbi (EZ) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Saveta o donošenju zajedničke klasifikacije prostornih jedinica za statistiku. Nakon pristupanja EU, ta se klasifikacija i službeno prihvata kao podela na NUTS regione nove države članice.

- 28 Zakon o regionalnom razvoju, član 5. i Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/2009, 46/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 7.
- 29 Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica, član 6.
- 30 Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica, član 8.
- 31 Ovaj koncept ne podrazumeva samo isključiv razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, već i razvoj drugih srodnih oblasti, kao što su saobraćaj, javna uprava ili životna sredina.
- 32 Ovaj koncept se ne ograničava samo na privredne subjekte, već uključuje i druge zainteresovane strane kao subjekte regionalnog razvoja, poput jedinica lokalnih samouprava i OCD.

Zbog nepostojanja jasno koncipirane politike regionalnog razvoja, odnosno njenog nedovršenog pravnog, strateškog i institucionalnog okvira, imamo dokumenta (Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020. i Strategiju razvoja Grada Beograda<sup>33</sup>) koja **ne predstavljaju regionalne razvojne strategije** zato što nisu doneta u skladu sa strategijom koja treba da postoji na nivou Republike, jer ona ne postoji. Samim tim, pomenuta dokumenta **nisu usklađena sa politikom na republičkom nivou.**

Takođe, u aprilu 2015. godine u postupku javne rasprave se našao novi **nacrt Zakona o ulaganjima**<sup>34</sup>, koji utiče i na dosadašnju politiku regionalnog razvoja, iako još uvek nema usvojenog krovnog strateškog dokumenta koji određuje budući koncept politike regionalnog razvoja u Srbiji. Naime, na osnovu ovog Nacrta, **ukida se NARR.** Na taj način ostaje nejasno **koje telo će na nivou Republike biti nadležno za poslove u oblasti regionalnog razvoja** koje je prethodno obavljala NARR, a naročito u pogledu učešća u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i praćenja njihovog sprovođenja.

### Poređenje nadležnosti Nacionalne agencije za regionalni razvoj<sup>35</sup> i Razvojne agencije Srbije<sup>36</sup>

Nacionalna agencija za regionalni razvoj	Razvojna agencija Srbije
Učestvuje u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i prati njihovo sprovođenje.	X
X	Vrši analize i obezbeđuje podatke i informacije za potrebe unapređenja politike privrednog i regionalnog razvoja.
Akredituje RRA, izdaje javne isprave o akreditaciji i vodi evidenciju o izdatim javnim ispravama.	X
Koordinira rad RRA i pruža stručnu pomoć za obavljanje njihovih poslova koji se odnose na regionalni razvoj.	X
Vodi Jedinstveni registar akreditovanih RRA.	X

33 Strategija razvoja Grada Beograda, *Službeni list Grada Beograda*, br. 21/2011, Gradska uprava Grada Beograda, Beograd, Republika Srbija, 2011.

34 Nacrt Zakona o ulaganjima, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 6. april 2015.

35 Odluka o osnivanju Nacionalne agencije za regionalni razvoj, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 75/2009, 109/2009, 44/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 5.

36 Nacrt Zakona o ulaganjima, član 39.



Danas Srbiji **nedostaje jasno utvrđen koncept politike regionalnog razvoja**, u kom će biti utvrđeni **prioriteti, definisani institucionalni okvir za regionalnu razvojnu politiku** koja uzima u obzir i **zahteve kohezione politike, mehanizmi za koordinaciju, kapaciteti i procedure za strateško planiranje regionalnog razvoja na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou**, i koji će **podsticati kulturu partnerstva svih relevantnih aktera na svim nivoima upravljanja** u procesu kreiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja.

## 2.2. Princip partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja

Princip partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji je prepoznat u novom konceptu razvoja u Srbiji započeto 2005. godine. Ovo princip je tako postao sastavni deo dokumenata koji čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja.

**Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine** počiva na „principima na kojima se danas zasniva svaka uspešna politika regionalnog razvoja<sup>37</sup>“. Jedan od tih principa je **partnerstvo „među lokalnim zajednicama kao socijalnim partnerima i institucijama građanskog udruženja<sup>38</sup>“**. Zakon o regionalnom razvoju prepoznaje princip partnerstva u sličnom obliku, tj. kao **jedan od temeljnih principa na kojima počiva (ili treba da počiva) politika regionalnog razvoja u Srbiji<sup>39</sup>**. Skupština AP Vojvodine je 4. aprila 2014. godine usvojila dokument pod nazivom **Program razvoja AP Vojvodine od 2014. do 2020. godine**, koji prepoznaje princip partnerstva<sup>40</sup>, pa čak pruža i određen **prostor za njegovu primenu<sup>41</sup>**.

Zakonom o regionalnom razvoju predviđena su i tela koja bi trebalo da oličavaju primenu principa partnerstva u politici regionalnog razvoja. Međutim, ona su ostala nedelotvorna. Nacionalni savet za regionalni razvoj predstavlja najviše telo za koordinaciju aktivnosti u politici regionalnog razvoja u Srbiji, i u njegov sastav ulaze predstavnici Vlade i statističkih regiona u Srbiji<sup>42</sup>. U poslove ovog tela spadaju i **praćenje stanja u oblasti regionalnog razvoja, predlaganje mera za unapređivanje regionalnog razvoja, koordinacija rada regionalnih razvojnih**

37 Strategija regionalnog razvoja za period od 2007. do 2012. godine.

38 Isto.

39 Zakon o regionalnom razvoju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2009, 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 3.

40 Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020, 1. Strateški pristup privrednom razvoju Republike Srbije i AP Vojvodine, 1.3. Ravnomeran regionalni razvoj, 4. Plan podsticanja razvoja AP Vojvodine, 4.1. Institucionalna izgradnja, 4.1.1. Koncept regionalnog razvoja, *Službeni list AP Vojvodine*, br. 13/2014, Vlada AP Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, 2014.

41 Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020, 4. Plan podsticanja razvoja AP Vojvodine, 4.1. Institucionalna izgradnja, 4.1.5. Institucionalna i organizaciona infrastruktura za implementaciju Programa razvoja AP Vojvodine.

42 Zakon o regionalnom razvoju, član 25.

**saveta i davanje mišljenja na predloge regionalnih razvojnih saveta**<sup>43</sup>. Međutim, Savet je do današnjeg dana održao **samo jednu sednicu**<sup>44</sup>. Dodatni problem u radu Saveta predstavlja i ocena republičke Agencije za borbu protiv korupcije prema kojoj rad u Savetu predstavlja obavljanje javne funkcije. Kako su kao predstavnici statističkih regiona imenovani zaposleni u jedinicama lokalne samouprave, njima nije dozvoljeno članstvo u Nacionalnom savetu<sup>45</sup>. Stoga je učinak ovog tela jako mali.

Sa druge strane, kod regionalnih razvojnih saveta postoje različite prakse delovanja. Jedan od poslova regionalnih razvojnih saveta je da daju mišljenje na razvojnu strategiju i programe finansiranja za njihov region<sup>46</sup>. Međutim, iako su određeni regionalni razvojni saveti, kao što su **saveti obrazovani za Šumadiju i Zapadnu Srbiju i Južnu i Istočnu Srbiju dali svoje mišljenje na predlog strategije**, ona nikada nije izrađena u svom konačnom obliku, niti usvojena. Kako se Nacionalni savet za regionalni razvojni savet sastajao samo jedanput, nije postojao način da on da svoje mišljenje na predloge regionalnih razvojnih strategija. Stoga, Nacionalni savet za regionalni razvoj i regionalni razvojni saveti gotovo da ne postoje.

Na kraju, **ne postoje akreditovane RRA**<sup>47</sup> na prostoru cele države, kao glavni sprovodioci i mesta okupljanja aktivnosti u oblasti regionalnog razvoja na terenu. Iako ih ima 15, akreditovane RRA **ne okupljaju sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji** (Šabac, Novi Sad, Valjevo, Kruševac, Jagodina, Koceljeva, Vladimirovci, Lajkovac, Ub, Mionica, Trstenik, Varvarin, Čičevac, Aleksandrovac, Brus, Paraćin i Čuprija su jedinice lokalne samouprave koje ne učestvuju u radu akreditovanih RRA). Takođe, prostor koji obuhvataju akreditovane RRA **ne obuhvata prostor statističkog regiona (nivo NUTS 2)**, ali često **ni prostor upravnog okruga (nivo NUTS 3)**. RRA, kao i određene jedinice lokalne samouprave (najčešće one sa statusom grada) same su pokušale da uspostave partnerstva između zainteresovanih strana na svom prostoru. Međutim, to su samo **privremena i neodrživa partnerstva**, koja ne predstavljaju deo zvaničnih mehanizama i koja su često uslovljena sprovođenjem određenog projekta.

Iz svega prikazanog može se zaključiti da je primena principa partnerstva kao važnog aspekta regionalnog razvoja, na svim nivoima, ostala **ograničena** i da se on **ne primenjuje u potpunosti**. Tokom izrade Programa razvoja AP Vojvodine 2014–

43 Zakon o regionalnom razvoju, član 26.

44 *Nacionalni savet za regionalni razvoj*, Jedinstveni informacioni sistem od značaja za regionalni razvoj, NARR, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=86> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

45 Mijačić, D., *Regionalni razvoj: bez dobrog naslova ili bez jasne vizije?*, INTER, Beograd, Republika Srbija, 2014.

46 Zakon o regionalnom razvoju, član 33.

47 Zakon o regionalnom razvoju prepoznaje određeno privredno društvo ili udruženje kao RRA, jedino ukoliko ono poseduje akreditaciju za svoj rad.

2020. učešće zainteresovanih strana se zaustavilo nakon javnih rasprava, veoma malo one učestvuju u sprovođenju, a gotovo nimalo ne učestvuju u praćenju sprovođenja Programa razvoja. Primera radi, u svrhu praćenja sprovođenja **Programa razvoja AP Vojvodine 2014–2020**, kao najskorije usvojenog dokumenta, osnovano je **Koordinaciono telo**, koje čine **samo predstavnici Vlade AP Vojvodine**, dok su predstavnici ostalih zainteresovanih strana ostali izvan ovog procesa. Sa druge strane, **Strategija razvoja Grada Beograda** je izrađena na drugačiji način. Naime, tokom izrade Strategije sprovedena je anketa sa građanima Beograda kako bi se doprinelo realnijem ocenjivanju i zaključivanju, rešavanju problema i prioritetima razvoja<sup>48</sup>. Međutim, ovde je učešće zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja takođe bilo jako ograničeno, jer su obavljene **samo „konsultacije sa glavnim akterima u razvoju Grada“**<sup>49</sup>. Prema navodima ispitanika tokom istraživanja koje su sproveli autori ove studije i goreprikazanim primerima iz Vojvodine i Beograda, učešće zainteresovanih strana u izradi gorenavedenih dokumenata se najčešće završava nakon prve faze (javne rasprave) u procesu kreiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja. Tako, prema navodima ispitanika, zainteresovane strane **ne učestvuju ili veoma malo učestvuju u sprovođenju**, a gotovo **nimalo ne učestvuju u praćenju sprovođenja dokumenata koji se donose na regionalnom nivou**.

Kao posledica ovako vođene politike, Republika Srbija **nije izgradila sistem usklađivanja aktivnosti različitih subjekata regionalnog razvoja** koje bi trebalo da počivaju na partnerstvu i da vode istom cilju.

To koliko politika regionalnog razvoja u Srbiji nije dobro postavljena ogleda se u njenim posledicama, tj. njenim učincima u prethodnih pet godina. Vlada Republike Srbije na godišnjem nivou objavljuje uredbu o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Na osnovu poređenja prve takve uredbe, koja je objavljena za 2010. godinu<sup>50</sup> i uredbe koja je objavljena za 2014. godinu<sup>51</sup>, promene u nivou razvijenosti statističkih regiona gotovo da nema. Naime, **razvijeni regioni** u Srbiji<sup>52</sup> su ostali **Beograd i Vojvodina**, dok se regioni **Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija i Kosovo i Metohija** i dalje vode kao

48 Strategija razvoja Grada Beograda, Uvodna reč gradonačelnika.

49 Strategija razvoja Grada Beograda.

50 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2010. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2010.

51 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014.

52 Prema merilima Uredbe, to su oni regioni koji ostvaruju vrednost bruto domaćeg proizvoda iznad vrednosti republičkog proseka za tekuću godinu.

**nerazvijeni regioni.** Međutim, prema uredbama za 2011<sup>53</sup>, 2012<sup>54</sup> i 2013. godinu<sup>55</sup>, Vojvodina se takođe vodi kao nerazvijen statistički region u Srbiji. Stoga se ne može sa sigurnošću reći da će Vojvodina u narednim godinama ostati razvijen statistički region. Dalje, prema Uredbi za 2014. godinu<sup>56</sup>, **gotovo trećina, tj. 30,35%, jedinica lokalne samouprave u Srbiji** vodi se kao **izrazito nedovoljno razvijeno**<sup>57</sup> što predstavlja mali pomak u odnosu na 2010. godinu, kada je 31,72% jedinica lokalne samouprave vođeno kao izrazito nedovoljno razvijeno<sup>58</sup>. Drugim rečima, u ovom pogledu gotovo nema promene kada je reč o učincima politike regionalnog razvoja u Srbiji.

### Trend produktivnosti regiona<sup>59</sup>

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

53 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 69/2011, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2011.

54 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2012. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2012, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2012.

55 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2013, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2013.

56 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu.

57 Prema Uredbi, jedinice lokalne samouprave su svrstane u četiri grupe u pogledu nivoa svoje razvijenosti. Nivo razvijenosti jedne jedinice lokalne samouprave se ocenjuje u odnosu na republički prosek u ovom pogledu. Grupu izrazito nedovoljno razvijenih jedinica lokalne samouprave čine jedinice lokalne samouprave koje, na osnovu računice republičkog Zavoda za statistiku, imaju nivo razvijenosti ispod 60% republičkog proseka. Drugim rečima, u ovu grupu su svrstane najnerazvijenije jedinice lokalne samouprave u Srbiji.

58 Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2010. godinu.

59 *Izveštaj o regionalnom razvoju Srbije 2013*, Ministarstvo privrede, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014, str. 3.

# III POSTOJEĆA PRIMENA PRINCIPA PARTNERSTVA U POLITICI REGIONALNOG RAZVOJA U SRBIJI

## 3.1. Analitički okvir principa partnerstva

Autori ove studije posmatraju princip partnerstva u skladu sa njegovim **određenjem u kohezioj politici EU**. Prema tom određenju, 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**<sup>60</sup>.

Ovo određenje su tokom istraživanja prepoznale i same ispitane zainteresovane strane u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Iako nisu upoznate sa tačnom odrednicom principa partnerstva na nivou EU u oblasti kohezivne politike, njihovo viđenje ovog principa se u velikoj meri **podudara sa određenjem tog principa**. Opisujući i obrazlažući značaj principa partnerstva, ispitane zainteresovane strane su **pomenule veliki broj istih ili sličnih pojmova koji stoje uz princip partnerstva na nivou EU**. Ti ključni pojmovi su: **saradnja, javne vlasti (javni sektor, republičke vlasti, pokrajinske vlasti, jedinice lokalne samouprave, gradovi, opštine), ekonomski partneri (privredni sektor, privreda, regionalne privredne komore), obrazovne ustanove, fakulteti, stručnjaci, civilno društvo (civilni sektor, OCD, nevladine organizacije), nacionalni nivo, regionalni nivo (autonomna pokrajina, statistički region, dva ili više okruga, okrug), lokalni nivo, priprema (izrada, kreiranje), sprovođenje (projekti, projektne aktivnosti), praćenje i evaluacija**.

Osim principa partnerstva, koji je i bio predmet istraživanja, u primeni partnerstva ispitani su prepoznali kao značajne i sledeće principe:

- **princip otvorenosti:** zainteresovane strane u politici regionalnog razvoja treba da rade otvoreno i javno, tako da građani tog regiona mogu da imaju uvid u njihov rad; na taj način se podiže i poverenje građana;
- **princip odgovornosti:** odgovornost podrazumeva da sve zainteresovane strane koje su uključene u izradu i sprovođenje politike regionalnog razvoja moraju da budu pouzdane i da polažu račune pred građanima svog regiona; takođe,

<sup>60</sup> Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo (*European Code of Conduct on Partnership in the Framework of the European Structural and Investment Funds*), Uredba br. 240/2014, Službeni list EU, br. L 74, str. 1–7, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2014.

- građanima jednog prostora mora u svakom trenutku da bude jasan posao zainteresovanih strana u politici razvoja njihovog regiona;
- **princip ravnopravnosti:** ovaj princip uključuje jednaka prava svih zainteresovanih strana koje učestvuju u izradi i sprovođenju politike regionalnog razvoja na jednom prostoru; na ovaj način sve zainteresovane strane podjednako učestvuju u svim fazama politike razvoja u jednom regionu; takođe, ukoliko postoji veliki broj zainteresovanih strana iz jedne grupe i ukoliko je potrebno napraviti odabir onih partnera koji najbolje predstavljaju interese jedne grupe (na primer, OCD), primena ovog principa uključuje jednake uslove učešća na konkursu za takav odabir; ovaj princip se u literaturi i dokumentima naziva i „principom jednakih vrednosti“<sup>61</sup> i „principom reprezentativnosti“<sup>62</sup>;
  - **princip kontinuiteta:** potrebno je doneti dugoročne odluke i planove koje će stvoriti okvir za delovanje zainteresovanih strana na duži rok; ove odluke i planovi će se poštovati, ako u međuvremenu dođe do izmene osoba koje treba da ih sprovede; i
  - **princip primene „odozdo nagore“:** ovaj princip podstiče učestvovanje u donošenju odluka na lokalnom nivou u smislu uključivanja cele zajednice, ekonomskih i društvenih grupa, predstavnika privatnih i javnih tela.

Na osnovu **gorenavedenog određenja principa partnerstva i srodnih principa značajnih za njegovu primenu**, biće izvršena analiza postojećih i mogućih rešenja u pogledu uvođenja i primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja.

### 3.2. Dosadašnja iskustva u primeni principa partnerstva

Kao što je gore navedeno, autori ove studije su u svrhu pisanja ove studije sproveli **istraživanje o stavovima zainteresovanih strana u vezi sa primenom principa partnerstva u politici regionalnog razvoja** kroz intervju e i konsultativni proces. Ovim metodama bile su obuhvaćene **64 osobe, predstavnici republičkih vlasti, pokrajinskih vlasti, jedinica lokalne samouprave, tj. gradova i opština, regionalnih privrednih komora, RRA i OCD koje se bave pitanjima društveno-ekonomskog razvoja iz četiri statistička regiona (Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija, Vojvodina i Beograd)**. U narednim redovima biće prikazani rezultati ovog istraživanja u pogledu sledećih tema: **shvatanje principa partnerstva u politici regionalnog razvoja, način primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji i učešće zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja**.

Tokom istraživanja autori su naišli na gotovo jedinstven stav ispitanih **zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja** u pogledu **značaja**

61 Tenison, R., *Priručnik za partnerstvo*, str. 9.

62 Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo.

**primene principa partnerstva.** Naime, njihov stav jeste da je primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji **jako bitna.** Razlozi su različiti, počev od **podele odgovornosti, kvalitetnih politika (politike koje su nastale razmenom mišljenja, sagledavanjem prednosti, mana i najboljih rešenja iz različitih uglova), učešća većeg broja zainteresovanih strana, razmene iskustava, stvaranje osećaja „zajedničkog vlasništva“, do sagledavanja problema sa više strana i ostvarivanja interesa svih zainteresovanih strana.** U svakom slučaju, opšti stav ispitanika jeste da primena ovog principa nosi sa sobom **mного više prednosti, nego mana.**

Podsetimo, značaj primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji je prepoznat u **pravnim i strateškim dokumentima koji se bave politikom regionalnog razvoja u Srbiji.** Ti dokumenti su **Zakon o regionalnom razvoju, Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji<sup>63</sup> i Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020.** Neki od njih sadrže i **način primene principa partnerstva,** na primer **Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije od 2007. do 2012. godine<sup>64</sup>, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji usvojena 2014. godine<sup>65</sup> i Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020.** O nedostacima Zakona o regionalnom razvoju sa fokusom na principu partnerstva više možete pročitati u delu 2.2: Princip partnerstva u politici regionalnog razvoja. Posledica ovakvog stanja jeste da je danas na snazi **zakon koji nije primenjiv u praksi i ne daje očekivane rezultate.** Ciljevi predviđeni u Zakonu o regionalnom razvoju, kao što su uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti, podsticanje međupostpanske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa i efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou u prethodnih šest godina **nisu ostvareni.**

Na osnovu gorenavedenih tvrdnji zainteresovanih strana i odredbi pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja u Srbiji, zaključuje se da postoji **gotovo opšti stav ispitanika, ali i pisaca pravnog i strateškog okvira o značaju**

63 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, III. Mere i aktivnosti za realizaciju posebnih ciljeva, III.A. Unapređenje organizacionih i funkcionalnih podistema javne uprave, III.A.2. Unapređenje decentralizacije i dekoncentracije poslova državne uprave, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2014, 42/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014.

64 Strategija regionalnog razvoja za period od 2007. do 2012. godine, VI. Strategija razvoja institucija, VI.2 Nova institucionalna rešenja, VI.3. Uloga lokalne samouprave i regionalni razvoj.

65 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, III. Mere i aktivnosti za realizaciju posebnih ciljeva, III.D. Povećanje transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave, III.D.1. Unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave.

**primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji i njegovim prednostima.** Shodno ovim nalazima, u slučaju izrade i donošenja novog pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja, **izvesno je da će ovaj princip ostati jedan od vodećih.**

### **3.2.1. Načini primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja i stavovi zainteresovanih strana**

Prema odredbi važećeg Zakona o regionalnom razvoju, **Vlada usvaja regionalne razvojne strategije nakon što dobije mišljenja regionalnih razvojnih saveta i Nacionalnog saveta za regionalni razvoj na predlog strategija** koje je, takođe, prethodno izradila Vlada<sup>66</sup>. Drugim rečima, **Zakon ne prepoznaje kao neophodno učešće zainteresovanih strana iz statističkih regiona od samog početka izrade strateških dokumenata za prostor na kom deluju.** Na ovaj način otvara se **prostor za „nametanje odluka“ sa republičkog nivoa statističkim regionima.** Ovakav način izrade strateških dokumenata **ne odražava primenu principa partnerstva u politici regionalnog razvoja.**

**Ispitani predstavnici zainteresovanih strana (osim predstavnika republičke vlasti)** razlog nepotpunog, ali i neodgovarajućeg pravnog, strateškog i institucionalnog okvira u politici regionalnog razvoja vide **u odsustvu primene principa partnerstva tokom procesa njegove izrade.** To, zapravo, prema rečima ispitanih zainteresovanih strana, znači da postoji **odsustvo učešća strana koje mogu da daju dobar doprinos u ovom smislu, ali i otežan odnos sa zainteresovanim stranama.** Ispitane zainteresovane strane smatraju da tako **nisu uvažene potrebe zainteresovanih strana,** već samo **politički interesi.** Takođe, na nivou statističkog regiona, **ispitani predstavnici zainteresovanih strana (osim predstavnika republičke vlasti)** smatraju da se tako regionima **nameću odluke sa republičkog nivoa.**

Međutim, razlika u stavovima ispitanih zainteresovanih strana postoji u pogledu **zadovoljstva postojećim mehanizmima koji primenjuju** (ili treba da primenjuju) **princip partnerstva u politici regionalnog razvoja.** **Ispitani predstavnici OCD, regionalnih privrednih komora, RRA, ali i većina predstavnika jedinica lokalne samouprave** izrazila je **nezadovoljstvo postojećom primenom partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji,** dok je **manji broj ispitanih predstavnika jedinica lokalne samouprave zadovoljan postojećim stanjem.**

**Ispitane jedinice lokalne samouprave i RRA** imaju **određena iskustva** kada je reč o učešću u mehanizmima koji su određeni pravnim i strateškim okvirom u Srbiji, kako na republičkom tako i na nivou statističkih regiona. Međutim, njihova ocena je da **to učešće nije dovoljno,** te da se **njihov doprinos često ne uzima u obzir.** Takođe, **ispitani predstavnici jedinica lokalne samouprave i RRA** izrazili su

<sup>66</sup> Zakon o regionalnom razvoju, član 16.



i nezadovoljstvo **spvođenjem politike regionalnog razvoja i načinom primene predviđenih mehanizama.**

Sa druge strane, **ispitane regionalne privredne komore i OCD** gotovo da **nemaju iskustva u ovom smislu.** Naročito je to slučaj sa **OCD.** Prema rečima ispitanih predstavnika regionalnih privrednih komora i OCD, oni **često nisu ni upoznati sa mehanizmima koji su predviđeni pravnim i strateškim okvirom u politici regionalnog razvoja u Srbiji,** kao što su to **regionalni razvojni saveti.** Ipak, predstavnici ispitanih regionalnih privrednih komora su naveli da često imaju **druge, neformalne mehanizme saradnje sa predstavnicima republičkih i pokrajinskih vlasti kroz povremena savetovanja i sastanke.**

Iako propisano, prema mišljenju ispitanih predstavnika **OCD, regionalnih privrednih komora, RRA i većine predstavnika jedinica lokalne samouprave, princip partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja se ne primenjuje u potpunosti u svim fazama.** Na primer, prema rečima **ispitanika sa prostora AP Vojvodine (izuzev, predstavnika pokrajinske vlasti),** tokom izrade **Programa razvoja AP Vojvodine 2014–2020,** učešće zainteresovanih strana se **zaustavilo nakon javnih rasprava.** Takođe, ovi ispitanici su izjavili da **veoma malo učestvuju u sprovođenju (najveći deo odgovora u prilog ovoj tvrdnji je došao od predstavnika jedinica lokalne samouprave),** a gotovo **nimalo ne učestvuju u praćenju sprovođenja Programa razvoja.** Prema rečima **ispitanih predstavnika pokrajinske vlasti,** u svrhu praćenja sprovođenja **Programa razvoja AP Vojvodine 2014–2020,** kao najskorije usvojenog dokumenta, osnovano je **Koordinaciono telo,** koje čine **samo predstavnici Vlade AP Vojvodine,** dok su predstavnici ostalih zainteresovanih strana ostali izvan ovog procesa. Sa druge strane, **Strategija razvoja Grada Beograda** je izrađena na drugačiji način. Naime, tokom izrade Strategije, sprovedena je **anketa sa građanima Beograda** kako bi se doprinelo realnijem ocenjivanju i zaključivanju, problemima i prioritetima razvoja<sup>67</sup>. Međutim, ovde je učešće zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja takođe bilo **jako ograničeno,** jer su obavljene **samo „konsultacije sa glavnim akterima u razvoju Grada“<sup>68</sup>.** **Ispitani predstavnici zainteresovanih strana sa prostora Grada Beograda nisu ni bili upoznati** sa izradom Strategije razvoja Grada Beograda.


Stavovi ispitanih zainteresovanih strana se **razlikuju i kada je reč o poslovima državne uprave koji se odnose na regionalni razvoj.** Prema mišljenju **predstavnika OCD, RRA i većine predstavnika regionalnih privrednih komora i jedinica lokalne samouprave,** tema regionalnog razvoja treba da bude **međusektorska.** Njihovo mišljenje je da su sektori koje ova politika treba da uključi **privreda, infrastruktura, javna uprava, životna sredina, energetika, poljoprivreda,**

67 Strategija razvoja Grada Beograda.

68 Isto

nauka, turizam, saobraćaj, obrazovanje, zdravlje, zapošljavanje i socijalna politika. Sa druge strane, **predstavnici republičke i pokrajinske vlasti, manji broj predstavnika regionalnih privrednih komora i jedinica lokalne samouprave** smatraju da regionalna politika treba **da ostane politika za sebe**. Kada je reč o stavu **većine ispitanih predstavnika zainteresovanih strana** u pogledu politike regionalnog razvoja kao međusektorske teme, može se zaključiti da je ovom temom **potrebno da se bave više tela sa republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa koja pokrivaju više oblasti, ali da između njih postoje međusobno usklađene aktivnosti**.

Takođe, na praktičnom nivou **manji deo ispitanih predstavnika jedinica lokalne samouprave i veći deo predstavnika regionalnih privrednih komora** posmatraju princip partnerstva samo kroz **ad hoc aktivnosti na izradi i sprovođenju pojedinačnih projekata na lokalnom nivou i nivou statističkih regiona**. Ove zainteresovane strane, osim u izradi i sprovođenju pojedinačnih projekata, **nisu učestvovalе u planiranju regionalnog razvoja na određenom prostoru na duži rok**.



Tokom istraživanja autori ove studije su se susreli sa **različitim shvatanjem izraza „region“**, naročito kada je reč o politici regionalnog razvoja u Srbiji. Zainteresovane strane su kao region označavale **jedan okrug ili par povezanih okruga**. Gotovo uvek to je bio prostor koji pokriva **jedna RRA**. Prema saznanju autora ove studije, izraz „region“ je u **neposrednoj vezi sa učinkovitim nivoom povezivanja više zainteresovanih strana**. „Region“ = nivo na kom se uspešno primenjuje princip partnerstva u politici regionalnog razvoja.

U preporukama nije određeno šta znači „region“. Naime, to može biti statistički region, par povezanih okruga, okrug, saradnja par jedinica lokalne samouprave ili nešto drugo. **Uređivanje administrativne ili statističke podele države nije bila tema ovog istraživanja**. Zbog toga se istraživački tim nije bavio određivanjem „regiona“ u Srbiji.

Shodno iskustvima ispitanih predstavnika jedinica lokalne samouprave i RRA, nameće se zaključak da je postojeći način primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja **bio okrenut prema ovim zainteresovanim stranama**. Ovaj zaključak se naročito ogleda u činjenici da su jedinice lokalne samouprave i RRA **prepoznate kao subjekti regionalnog razvoja u Zakonu o regionalnom razvoju**<sup>69</sup>.

69 Zakon o regionalnom razvoju, član 19.

Sa druge strane, OCD i regionalne privredne komore **nisu prepoznate kao subjekti regionalnog razvoja**. Kada je reč o posmatranju principa partnerstva samo kroz *ad hoc* aktivnosti na izradi i sprovođenju pojedinačnih projekata, može se zaključiti da, u **nedostatku drugih načina okupljanja i učešća zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja, većina ispitanih predstavnika jedinica lokalne samouprave i regionalnih privrednih komora smatra ovakav vid partnerstva kao dovoljan**. Međutim, takav način saradnje **nije održiv, ne daje usklađene aktivnosti, niti može da podigne nivo razvijenosti određenog regiona**. Takođe, gorenavedeni načini neformalne saradnje koje ostvaruju regionalne privredne komore **nisu predviđeni pravnim i strateškim okvirom u politici regionalnog razvoja u Srbiji**.

Na osnovu gorenavedenih stavova **ispitanih predstavnika zainteresovanih strana**, bilo da učestvuju ili ne učestvuju u izradi, sprovođenju ili praćenju sprovođenja, a potom i oceni politike regionalnog razvoja na republičkom nivou ili nivou statističkog regiona, može se zaključiti da **zadovoljstvo postojećim stanjem ne postoji**. Ispitani predstavnici republičkih i pokrajinskih vlasti su izjavili da su ovih kritika **i oni svesni**.

**Postoje primeri uspešne saradnje i primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji**. Prema gledištu **ispitanih predstavnika jedinica lokalne samouprave, OCD, RRA i regionalnih privrednih komora**, takva saradnja se odvija na „**lokalnijem**“ nivou u odnosu na nivo statističkih regiona. Zapravo, to je saradnja **unutar okruga (NUTS 3) ili između više okruga**. Najčešće su to inicijative koje su započele zainteresovane strane, koje, shodno svom položaju, **imaju „moć“ da okupe više zainteresovanih strana**. To su **RRA i jedinice lokalne samouprave sa statusom grada**. Osnivači RRA u Srbiji su predstavnici različitih zainteresovanih strana u Srbiji. Stoga, RRA imaju obavezu da svoje osnivače okupljaju radi **razmatranja budućih aktivnosti same Agencije**. Takođe, jedinice lokalne samouprave primenjujući preporučeni model **međuopštinske saradnje**, nužno, makar i posredno, okupljaju druge zainteresovane strane. Osim ovih načina, **ispitani predstavnici zainteresovanih strana** su kao podsticaje saradnji i partnerstvu između zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja naveli i **određene zakonske odredbe<sup>70</sup>, ali i zahteve donatora, odnosno zahteve određenih projekata koji pokrivaju prostor jednog određenog regiona**.

Kada je reč o nivou **jedinica lokalne samouprave, rad Gradske uprave Grada Niša** predstavlja primer dobre prakse u primeni principa partnerstva u Srbiji. Naime, u izradi strateških dokumenata Gradska uprava preko svoje **Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj<sup>71</sup>** uključuje i predstavnike privrede i civilnog društva. Primera

70 Na primer, članovi 6, 12. i 80. Zakona o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/2009, 88/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija.

71 Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj Grada Niša predstavlja deo Službe za poslove gradonačelnika Niša. Kancelarija predstavlja „vrstu neposrednog mosta između poslovnog okruženja i gradske uprave i glavni je instrument za privlačenje investicija“. Opširnije o

radi, u izradi **Akcionog plana održivog razvoja Grada Niša za period od 2015. do 2020. godine** učešće su uzeli i predstavnici privrede i civilnog društva. Predstavnici javnog (lokalna samouprava, preduzeća i ustanove čiji je osnivač Grad Niš), civilnog i privrednog sektora bili su organizovani **prema strateškim pravcima i strateškim oblastima**<sup>72</sup> u **26 radnih timova**, koji su okupljali veliki broj zainteresovanih strana za svaku od oblasti. Takođe, predstavnicima privrede i civilnog društva ostavljena je mogućnost da **prate sprovođenje Akcionog plana, kao i da tokom sprovođenja Akcionog plana predlažu mere u pogledu nenamenskog korišćenja budžetskih sredstava**. Akcioni plan održivog razvoja predstavlja dokument kojim se opredeljuju osnovni razvojni prioriteti Grada, plan i način njihovog sprovođenja. Koliko je značajan ovaj dokument govori i činjenica da će se, prema rečima predstavnika Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj Grada Niša, na osnovu ovog dokumenta **usvajati godišnji planski dokumenti, programi i budžet Grada, gradskih opština, javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Grad Niš**.

Prema dosadašnjoj praksi **ispitanih predstavnika zainteresovanih strana**, ako postoji saradnja i partnerstvo između zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja na svim nivoima vlasti u Srbiji, ona je podstaknuta sledećim razlozima:

- **zajedničkim interesom jedinica lokalne samouprave**
- **određenim zakonskim odredbama**
- **zahtevima donatora ili zahtevima određenog projekta i**
- **radom RRA.**

Dakle, najveći broj primera uspešne saradnje i partnerstava se **odvija nezvaničnim putem i mimo republičkih ili pokrajinskih ustanova**. Kao najuspešniji primeri okupljanja zainteresovanih strana, podsticanja saradnje i partnerstava između njih, ocenjene su **inicijative RRA**. Međutim, treba imati u vidu da inicijative RRA i jedinica lokalne samouprave predstavljaju „**samonikle inicijative**“ (eng. **grass-root initiatives**) koje **ne predstavljaju deo zvaničnih i propisanih mehanizama na republičkom ili regionalnom nivou**. One okupljaju zainteresovane strane u politici regionalnog razvoja, shodno **potrebama regiona** u kom deluju i shodno **svojim mogućnostima**. Odluke i dokumenti koji se donesu u okviru ovih inicijativa **nemaju pravnu obaveznost**, a prema mišljenju zainteresovanih strana, ove odluke i dokumenti nisu sprovodivi, a često nemaju **ni veliki značaj za određeni region**.

---

Kancelariji za lokalni ekonomski razvoj možete videti na njenoj zvaničnoj internet stranici: [www.kler.ni.rs](http://www.kler.ni.rs).

72 Obe oblasti su određene Revizijom Strategije razvoja Grada Niša 2009–2020. godine, *Službeni list Grada Niša*, br. 20/2010, Gradska uprava Grada Niša, Niš, Republika Srbija, 2010.

## Princip partnerstva u dokumentima koji čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja

Naziv	Vrsta	Usvojen	Istekao	Princip partnerstva	Mehanizam za primenu principa partnerstva
Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006)	Ustav	2006. godine	Nije	Ne postoji	Ne postoji
Zakon o regionalnom razvoju (Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 30/2010)	Zakon	2009. godine, dopunjen 2010. godine	Nije	Član 3.	Ne postoji
Nacionalni plan za regionalni razvoj	Strateški dokument	Nije usvojen	Nije usvojen	Nije usvojen	Ne postoji
Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (Službeni glasnik RS, br. 9/2014, 42/2014)	Strateški dokument	2014. godine	Nije	III.A.2. Unapređenje decentralizacije i dekoncentracije poslova državne uprave	III.D.1. Unapređenje usluga za učesne zainteresovane javnosti u radu javne uprave

Naziv	Vrsta	Usvojen	Istekao	Princip partnerstva	Mehanizam za primenu principa partnerstva
Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005)	Strateški dokument	2005. godine	2012. godine	1. Polazne osnove, ciljevi i načela	VI.2. Nova institucionalna rešenja VI.3. Uloga lokalne samouprave i regionalni razvoj
Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020 (Službeni list AP Vojvodine, br. 13/2014)	Regionalni strateški dokument	2014. godine	Nije	1.3. Ravnomeran regionalni razvoj, 4.1.1. Koncept regionalnog razvoja	4.1.5. Institucionalna i organizaciona infrastruktura za implementaciju Programa razvoja AP Vojvodine
Strategija razvoja Grada Beograda (Službeni list Grada Beograda, br. 21/2011)	Regionalni strateški dokument	2011. godine	Nije	Ne postoji	Ne postoji
Ostale regionalne razvojne strategije	Regionalni strateški dokument	Nisu usvojene	Nisu usvojene	Nisu usvojene	Nisu usvojene

# IV PRIMENA PRINCIPA PARTNERSTVA U KREIRANJU I SPROVOĐENJU POLITIKE REGIONALNOG RAZVOJA: PRIMERI DOBRE PRAKSE

Za delotvornu primenu principa partnerstva u politici regionalnog razvoja Srbije neophodno je da se, uz poštovanje princip partnerstva, dođe do samog koncepta politike regionalnog razvoja. Naime, radi postizanja konsenzusa o koncipiranju politike regionalnog razvoja, odnosno novog pravnog, strateškog i institucionalnog okvira potrebno je pokrenuti debatu i uspostaviti partnersku strukturu koja će uključiti sve zainteresovane strane u njegovu izradu, a kasnije i u praćenje sprovođenja i ocenjivanje aktivnosti propisanih ovim okvirom. Tako razvijen koncept politike regionalnog razvoja u najvećoj mogućoj meri treba uskladiti sa kohezionom politikom EU.

Primena principa partnerstva mora biti propisana kao obavezna u dokumentima koja čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji, sa opisom minimuma standarda koji moraju biti zadovoljeni. Partneri u ovom procesu su nacionalni, regionalni i lokalni organi i tela, vladine i nevladine institucije odnosno organizacije, predstavnici civilnog društva, privatnog sektora i socijalni i ekonomski partneri.

Vodeći se primerima dobre prakse u EU i postojećim primerima u Srbiji, delotvorna primena principa partnerstva počiva na poštovanju **otvorenosti, odgovornosti, ravnopravnosti, kontinuitetu i sprovođenju „odozdo nagore“**.

Prednosti dole navedenih postojećih primera u Srbiji mogu se koristiti prilikom koncipiranja budućih modela partnerstva u politici regionalnog razvoja: **učesće zainteresovanih strana iz jednog regiona u svim fazama kreiranja i sprovođenja razvojnih aktivnosti; zastupljenost zainteresovanih strana iz različitih sektora u podjednakom broju; određivanje stvarnih potreba i prioriteta razvoja za jedan region kroz saradnju sa zainteresovanim stranama i razvijanje strateških dokumenata na transparentan i participativan način.**

Iskustva usvajanja i primene partnerskog pristupa, kako na nacionalnom tako i na regionalnom i lokalnom nivou u vezi sa sprovođenjem strukturnih fondova EU koja se mogu koristiti su: **pristup na osnovu područja**, koji zahteva da se razvojna politika definiše na osnovu specifičnog stanja, snaga i slabosti područja; **pristup „odozdo nagore“**, koji podstiče participativno odlučivanje i angažuje sve aktere; **integrisani pristup; umrežavanje i saradnja** između svih nivoa vlasti.

Ako se ima u vidu da Republika Srbija nema svoju jasno koncipiranu politiku regionalnog razvoja, kao i da su pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja još uvek nedovršeni, u ovom trenutku nije moguće odrediti najdelotvorniji način primene principa partnerstva. Međutim, moguće je istaći principe kojih se treba pridržavati i izdvojiti sve prednosti navedenih primera dobre prakse iz EU i Srbije. Pri tome treba voditi računa da se primena principa partnerstva u politici regionalnog razvoja ne izjednači sa procesom konsultovanja subjekata regionalnog razvoja ili sa *ad hoc* aktivnostima na izradi i sprovođenju pojedinačnih projekata, već da se podstiče uspostavljanje dugoročnog partnerstva između predstavnika različitih sektora na različitim nivoima i da ono kao takvo bude finansijski podržano u budućnosti.

U nastavku studije sledi pregled primera dobre prakse, odnosno šta partnerstvo može da bude i kako bi moglo i trebalo da se koristi u pogledu regionalnog razvoja.

#### 4.1. Srbija

Kao što je gore navedeno, primere dobre prakse u primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji, naročito na nivou regiona i jedinica lokalne samouprave, predstavljaju one aktivnosti koje u tom pogledu preduzimaju **RRA**. U **odsustvu zvaničnih načina primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja**, RRA su uspostavile **svojsvene i različite načine saradnje i primene principa partnerstva između zainteresovanih strana na prostoru na kom deluju**. RRA služe kao **mesto okupljanja zainteresovanih strana i oličavaju primenu principa partnerstva na prostoru na kom deluju**. Iako su njihovi većinski osnivači jedinice lokalne samouprave, one su, takođe, usmerene ka drugim subjektima. Često samoinicijativno, određene agencije, zajedno sa ostalim zainteresovanim stranama na lokalnu, odlučile su **da same deluju prema svojim potrebama i potrebama prostora na kom se nalaze**. To delovanje je najčešće bilo oličeno u **donošenju strategija razvoja za prostor na kom RRA deluju i u stvaranju tela koja sprovedu ta dokumenta i koja prate sprovođenje**. Takođe, određene RRA su se i između sebe povezale radi usklađivanja svojih aktivnosti, kao u slučaju „**Jugoistočne razvojne mreže**“, koja okuplja **Regionalnu razvojnu agenciju „Braničevo–Podunavlje“ iz Požarevca, Regionalnu agenciju za razvoj istočne Srbije – RARIS iz Zaječara, Regionalnu razvojnu agenciju „Jug“ iz Niša i Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga iz Leskovca**.



---

## Regionalne razvojne agencije u Srbiji

Pojam RRA definiše se kao „privredno društvo ili udruženje koje je akreditovano, u skladu sa ovim zakonom<sup>73</sup>, za obavljanje poslova na unapređenju regionalnog razvoja.“ U skladu sa tim, neakreditovane RRA, kao i drugi akteri koji obavljaju slične aktivnosti, poput lokalnih razvojnih agencija (npr. Razvojna agencija grada Sombora), agencija za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, regionalnih privrednih komora i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, nisu razmatrane u okviru ovog projekta. U Srbiji trenutno postoji 14 akreditovanih RRA.

U narednim redovima biće predstavljeni primeri dobre prakse koje su pokrenule RRA, a do kojih su istraživanjem uspjeli da dođu autori ove studije. Osim opisa ovih primera, biće predstavljene njihove prednosti, ali i njihove mane.

---

### 4.1.1. Strategije regionalnog razvoja

Dokumenti kao što su strategije regionalnog razvoja jedinica lokalne samouprave **ne predstavljaju i zvanične regionalne razvojne strategije** predviđene Zakonom o regionalnom razvoju. Iako se u velikoj meri pozivaju na dokumenta na republičkom nivou, kao što su Strategija regionalnog razvoja ili Zakon o regionalnom razvoju, ove strategije **nisu deo zvaničnog strateškog okvira Republike Srbije u politici regionalnog razvoja**. Naime, one predstavljaju dokumenta čije su donošenje samoinicijativno pokrenule RRA, zajedno sa ostalim zainteresovanim stranama na prostoru njihovog delovanja, kako bi se odredili **prioriteti, ciljevi i pravci razvoja jednog dela teritorije/regiona**. U izradi strategija učestvovali su **predstavnici jedinica lokalnih samouprava, privrede i civilnog sektora**, dok je ulogu rukovodioca celog procesa preuzela **RRA**. Nacrta strategija su bili izloženi uvidu javnosti. Na taj način građani jednog regiona su mogli **bliže da se upoznaju** sa predloženim dokumentom, kao i **da daju svoje mišljenje** o njemu. Određene RRA su osnovale i **stalne radne grupe**, koje prate sprovođenje strategije po pojedinim oblastima. Takođe, ove strategije su poslužile kao **osnove za donošenje drugih dokumenata**, shodno **potrebama i problemima određenog regiona**. To su najčešće bile druge strategije, kao što su **strategije ruralnog razvoja ili strategije upravljanja otpadom u tom regionu**.

Glavnu manu ovakvih primera predstavlja činjenica da ovakve strategije regionalnog razvoja **nemaju snagu niti predstavljaju deo obaveza zainteresovanih strana koje su učestvovala u njihovom donošenju**. Prema rečima zainteresovanih

---

73 Zakon o regionalnom razvoju, član 34.

strana, strategije regionalnog razvoja za njihov region se najčešće koriste **prilikom podnošenja predloga projekata**, kada je potrebno određene projektne aktivnosti povezati sa drugim dokumentima i tako „ojačati“ projektну ideju. Shodno, tome nameće se i pitanje **održivosti pravaca razvoja** sadržanih u ovim dokumentima. Takođe, učešće zainteresovanih strana se najčešće odnosi **samo na izradu određenih dokumenata, ali ne i na njihovo sprovođenje i praćenje i ocenjivanje (evaluaciju) sprovedenih aktivnosti iz dokumenata**. Drugim rečima, ovde postoji **problem privremenog partnerstva** uspostavljenog za jedan posao, koje **ne može biti održivo**.

#### 4.1.2. Sistem sektorskih odbora

Ova tela su uspostavljena pri RRA za **određene oblasti društveno-ekonomskog razvoja**, kao što su, na primer, životna sredina, razvoj malih i srednjih preduzeća ili društveni razvoj. Dakle, ova tela se obrazuju na osnovu **potreba i problema određenog regiona**. 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** na mandat od par godina. Članstvo u odborima je takvo da postoji **podjednak broj članova koji dolaze iz sva tri sektora**. Odbori se sastaju **na mesečnom nivou (ili, po potrebi, češće)** i **razmatraju goruća pitanja iz svojih oblasti i predlažu zajedničke aktivnosti za rešavanje tih pitanja**. Ova tela imaju savetodavnu ulogu, a predlozi koje usvoje na sednicama odbora postaju **projektne ideje ili se zagovaraju pred predstavnicima republičkih vlasti**.

Sektorski odbori „pate“ od problema primene principa partnerstva koji se odnose na **njegovo uređenje**. Naime, ovde **nisu uređeni kriterijumi na osnovu kojih se biraju članovi odbora**, naročito kada je reč o predstavnicima **privrede i organizacija civilnog društva**, a postoji i **rizik od prekomerne zastupljenosti određenih interesa**. Kod sektorskih odbora postoji i **problem lošeg odziva i malog interesovanja za rad članova odbora**, dok **znanja članova odbora o određenim oblastima nisu dovoljno razvijena**. Iako su članovi odbora i većinski osnivači RRA u Srbiji, jedinice lokalne samouprave **ne pružaju sistemsku i novčanu podršku za rad odbora**. Shodno tome, postavlja se i pitanje **održivosti usvojenih rešenja i rada sektorskih odbora**.

#### 4.1.3. Inicijative za rešavanje problema/pitanja i zagovaranje rešenja

Inicijative za udruženo rešavanje i zagovaranje određenih rešenja uključuju predstavnike **jedinica lokalnih samouprava, privrede i civilnog sektora iz jednog regiona** koji kroz rad u **radnim grupama** sagledavaju **potrebe svog regiona i predlažu odgovore na te potrebe**. Ta rešenja se kasnije **predstavljaju i zagovaraju pred donosiocima odluka na lokalnom i na republičkom nivou**. Ovakve inicijative se uspostavljaju kako bi se **dao odgovor jednog regiona na tekuće procese na republičkom nivou**, kao što je, na primer, **proces pregovora**

**o pristupanju Srbije EU.** Tako se telima zaduženim za vođenje procesa na republičkom nivou predstavljaju **problemi određenog regiona koje treba imati u vidu prilikom pregovora, a potom i usvajanja i primene pravnih tekovina EU.**

Kao i u slučaju sektorskih odbora, postoji problem **lošeg odziva zainteresovanih strana** za rad u radnim grupama. Takođe, dokumenti koji se donose u radnim grupama **nisu obavezujući**, već predstavljaju samo **predloge koji se samo zagovaraju pred predstavnicima republičkih vlasti.** Zbog toga se i u ovom slučaju postavlja pitanje **održivosti rada ovakvih inicijativa** i pitanje **sprovođenja predloženih rešenja.** Još jedna sličnost sa primerom sektorskih odbora jeste to što ni ovde ne postoji stalna **sistemska i novčana podrška za rad odbora.**

#### **4.1.4. Izrada regionalnih projekata i upravljanje njima**

Ovakav vid partnerstva se zasniva na **zvaničnom sporazumu koji postoji između više jedinica lokalne samouprave u jednom regionu.** Sporazum istovremeno okuplja i **ostale zainteresovane strane u politici regionalnog razvoja iz tog regiona,** kao što su predstavnici **privrede i OCD.** Na osnovu sporazuma stvaraju se **radne grupe za pojedina pitanja.** Kao i u gorenavedenim primerima, pitanja se utvrđuju na osnovu **stvarnih potreba i problema određenog regiona.** U grupama se **sagledavaju potrebe jednog regiona, predlažu i izrađuju projekti,** a po dobijanju traženih sredstava, **radna grupa postaje tim za sprovođenje projekta.** U isto vreme realizuje se i **praćenje sprovođenja projekta,** a po njegovom završetku i **ocenjivanje.** Sredstva za rad ovog vida primene partnerstva se najčešće obezbeđuju kroz **projektne aktivnosti** ili kroz **sredstva jedinica lokalne samouprave.**

Kod ovog primera, postoji problem koji se vezuje **za rizik od prekomerne zastupljenosti snažnih interesa „jačih partnera“,** koji mogu onemogućiti druge da uspešno zastupaju svoje interese. U ovom slučaju to su **jedinice lokalne samouprave.** Takođe, „jači partneri“ mogu da se jave i u odnosima **unutar grupe predstavnika jedinica lokalne samouprave,** poput, na primer, **odnosa između jedinica lokalne samouprave sa statusom grada i onih sa statusom opština.**

I pored navedenih slabosti, ovi primeri jesu **pomaci u primeni principa partnerstva u regionalnom razvoju u Srbiji.** Međutim, na republičkom nivou **ne postoji uređen sistem koji podstiče primenu principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji.** Na nivou statističkog regiona, takođe. Gorenavedeni primeri su potekli od **RRA** i bili su podstaknuti trenutnim stanjem u politici regionalnog razvoja, gde **primena principa partnerstva nije uređena niti podstaknuta.** Zbog toga treba raditi na **otklanjanju nabrojanih mana** kroz **korišćenje prednosti svakog od ovih primera i prednosti primera primene principa partnerstva u državama članicama EU.** Prednosti gorenavedenih primera u ovom pogledu koje treba koristiti jesu sledeće: **učešće zainteresovanih strana iz jednog regiona u osmišljavanju, planiranju, izradi, sprovođenju, praćenju sprovođenja i**

**ocenjivanju (evaluaciji) 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 i dostupnim za javnost tokom njihove izrade.**

## 4.2. Evropska unija

Princip partnerstva u EU primenjuje se u procesu donošenja odluka prilikom kreiranja javnih politika, kako na evropskom tako i na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, u vidu „strateškog partnerstva“, kao i kroz svakodnevnu implementaciju i sprovođenje javnih politika, te upravljanje fondovima EU, u vidu „projektnog (operativnog) partnerstva“. Svaki od ova dva tipa partnerstva može da poprimi različite oblike saradnje između različitih aktera na svim nivoima upravljanja, kao što su npr.

- **saradnja između različitih nivoa teritorijalnog organizovanja** (npr. teritorijalni paktovi),
- **učesće različitih zainteresovanih strana** (npr. lokalne grupe za podršku, lokalna strateška partnerstva),
- **koordinacija različitih nivoa vlasti** (npr. ugovori između više strana),
- **integrisanje sektorskih prioriteta** (npr. program za investiranje u oblasti klimatskih promena na lokalnom nivou) i dr.<sup>74</sup>

Partnerstvo može da varira u veličini (broj partnera) i obuhvatu (širina teme ili problema kojim se partnerstvo bavi). Veoma često oblik određenog partnerstva zavisi od geografskog nivoa implementacije (evropski, nacionalni, regionalni i lokalni). Na primer, na nivou EU, partnerstvo može da poprimi oblik konsultacije (sa širim interesnim grupama) ili pregovaračkih panela između država članica i Evropske komisije. Na nacionalnom nivou, partnerstvo može češće da poprimi oblik konsultacija i pregovora u kreiranju i sprovođenju neke javne politike. Na regionalnom i lokalnom nivou, partnerstvo se obično utelovljuje u forumima ili okruglim stolovima, ali i u strukturama operativnog projektnog partnerstva.

**Strateško partnerstvo**, definisano u uredbi Saveta, uključuje nekoliko tela (tela uključena u upravni i operativni razvoj partnerstva) i institucija Evropske unije, kao i nacionalne, regionalne i lokalne vlasti, mada na različitim nivoima i uz značajne razlike od jedne države članice do druge. U praksi ovo partnerstvo uključuje **pregovore između različitih nivoa vlasti**: između Komisije i država članica, između država članica i regionalnih, lokalnih i drugih vlasti koje su uključivali u svoje nacionalne konsultacije. Na taj način, strateško partnerstvo najbolje odražava princip partnerstva u kreiranju javnih politika.

<sup>74</sup> Pavlović, V., *Ka članstvu Srbije u EU – Uloga lokalnih samouprava i Stalne konferencije gradova i opština u pristupnim pregovorima*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2013.

**Projektno partnerstvo** karakteristično je za operativni nivo, jer se njime žele postići specifični ciljevi, koji su obično smešteni u širi kontekst prioriteta o kojima je partnerstvo odlučilo na strateškom nivou. I kod ovog tipa partnerstva postoje tela odgovorna za njegovo funkcionisanje i ostvarivanje svih aktivnosti predviđenih projektom. EU posvećuje veliku pažnju ovom vidu partnerstva jer međusektorskim i nadnacionalnim partnerstvom mogu lakše da se ostvare ciljevi koji su od interesa za celu Uniju, a ne samo za određenu zajednicu.

Svaka država članica EU primenjuje princip partnerstva prema sopstvenom pravnom okviru, stepenu decentralizacije i tradiciji kada je reč o saradnji između javnih vlasti i ostalih zainteresovanih strana u procesu donošenja odluka. To znači da u praksi države članice EU imaju priličan prostor za kreiranje i sprovođenje javnih politika u skladu sa principom partnerstva dajući mu širu ili užu definiciju, korišćenjem raznih instrumenata, postavljajući određena pravila i mehanizme za uključivanje partnera.

Ovo poglavlje sadrži primere modela primene principa partnerstva u različitim državama članicama EU na različitim nivoima vlasti (centralnom, regionalnom i lokalnom), odnosno daje pregled onoga šta partnerstvo može da bude i kako bi moglo i trebalo da se koristi u svrhe regionalnog razvoja.

#### **4.2.1. Primeri primene principa partnerstva na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou država članica EU**

##### ***Tematske radne grupe za izradu programskih dokumenata za finansijski period EU 2014–2020. u Hrvatskoj***

U procesu izrade strateških dokumenata država članica za korišćenje fondova EU očekuje se da one glavne ciljeve strategije *Evropa 2020* prilagode svom nacionalnom kontekstu, poštujući pravila o partnerstvu. U skladu sa pristupom upravljanja na više nivoa, države članice uključuju partnere u pripremu ugovora o partnerstvu i izveštavanje o postignutom napretku, kao i u pripremu, realizaciju, monitoring i evaluaciju operativnih programa. Vlada Republike Hrvatske započela je pripreme za korišćenje ESI fondova za period 2014–2020. u aprilu 2012. Proces programiranja (izrade plansko-programskih dokumenata) koordinisalo je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU. Odlukom Vlade Republike Hrvatske, septembra 2012. godine osnovano je međuresorno Koordinacijsko povjerenstvo za pripremu programskih dokumenata za finansijski period EU 2014–2020. Koordinacijsko povjerenstvo formiralo je **tematske radne grupe**, definisalo pravila i procedure njihovog rada, te imenovalo vodeća ministarstva za tematske radne grupe. Predlog operativnih programa i sporazuma o partnerstvu izradili su zajednički Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Ministarstvo poljoprivrede i tematske radne grupe, poštujući pravila o partnerstvu, član 5. Uredbe (EU) 1303/2013 i ECPP.

Tematske radne grupe zadužene su za izradu predloga sporazuma o partnerstvu i operativnih programa u kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mere i aktivnosti za delotvorno korišćenje ESI. Prema usvojenim poslovnicima tematskih radnih grupa, one objedinjavaju tematski relevantne sektorske analize, pripremaju dodatne relevantne materijale, predlažu prioritete na osnovu nacionalnih planova i strategija, izrađuju predloge programskih dokumenata s prioritetima, izrađuju mišljenja ili stručna obrazloženja.

Tematske radne grupe sastavljene su od predstavnika institucionalnih partnera (službenici ministarstava, agencija, javnih preduzeća i dr.), ekonomskih i socijalnih partnera, predstavnika područnih (regionalnih) i lokalnih samouprava te ostalih zainteresovanih strana koje predstavljaju potrebe građana i preduzeća (OCD). Popis članova tematskih radnih grupa dostupan je na veb stranici Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU.<sup>75</sup>

**Javne partnerske konsultacije** prilikom definisanja prioriteta ulaganja i izrade plansko-programskih dokumenata (sporazuma o partnerstvu i operativnih programa za finansijsko razdoblje EU 2014–2020) održane su u četiri kruga, u junu i decembru 2013. te u maju i junu 2014. godine organizovanjem **stručnih panela i pokretanjem veb konsultacija za zainteresovanu javnost** (onlajn ankete u obliku upitnika za svaki pojedini tematski cilj). U decembru 2013. godine javno je objavljen konsultativni dokument s opisom strateškog pristupa u korišćenju ESI fondova i predlogom mogućih prioriteta za finansiranje. Mišljenje šire javnosti na predstavljenu strategiju prikupljalo se 60 dana preko konsultativnog obrasca. U martu 2014. godine održane su konsultacije s Hrvatskim saborom u vezi sa sadržajem sporazuma o partnerstvu (preko saborskog Odbora za regionalni razvoj i fondove EU). Svi relevantni i konstruktivni predlozi uzeti su u obzir tokom izrade programskih dokumenata.

### **Regionalni forumi razvoja u Danskoj**

Strukturnim reformama lokalne samouprave sprovedenim 2007. godine Danska je podeljena na pet regiona. Formirani regiona, po novom zakonodavnom okviru, bili su u obavezi da kreiraju jedan ili više partnerskih foruma posvećenih razvoju. Tako je uspostavljeno šest regionalnih foruma razvoja<sup>76</sup> na osnovu sporazuma o partnerstvu zaključenih sa vladom. Svaki od šest uspostavljenih foruma je bio u obavezi da razvije svoj plan razvoja u skladu sa nacionalnom strategijom. Planovi su dali regionalni odgovor na izazove u pogledu ekonomskog razvoja Danske a, kao takvi, bili su predmet širokog konsultativnog procesa i razvijeni u dijalogu svih zainteresovanih aktera u regionima.

Regionalni forumi razvoja predstavljaju važne partnere u naporima da se stvori i održi regionalni rast Danske. Svaki regionalni forum razvoja se sastoji od 20 članova

75 *Popis članova Tematskih radnih grupa*, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Vlada Republike Hrvatske, <http://bit.ly/1PSarxC> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

76 *Danski savez za privredni rast*, Vlada Kraljevine Danske, <http://danmarksvaekstraad.dk/english> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

koje imenuje Regionalni savet Danske, pri čemu devet članova imenuje lokalna i regionalna samouprava, šest dolazi iz privredne sfere, tri dolaze sa univerziteta i iz obrazovnih institucija, dva dolaze od socijalnih partnera (jedan za poslodavce i jedan za zaposlene). Na nacionalnom nivou, danski Savet za razvoj osigurava koheziju između regionalnih i centralnih napora usmerenih ka politici regionalnog razvoja. Predsednik svakog regionalnog foruma razvoja je član i nacionalnog Saveta za razvoj Danske.

Opšti cilj delovanja Regionalnog foruma razvoja je podrška razvoju poslovanja i poboljšanju konkurentnosti poslovanja Danske u globalnoj ekonomiji. Konkretno, cilj Foruma je da: poboljša okvirne uslove za razvoj poslovanja, međunarodne saradnje i trgovine; promovise regionalni ekonomski razvoj i zapošljavanje; jača saradnju javnih vlasti na različitim nivoima i podstakne saradnju između javnog i privatnog sektora u razvoju poslovanja. Regionalni forum razvoja ima tri glavne funkcije: razvijanje strategije za regionalni poslovni razvoj; praćenje regionalnih i lokalnih ekonomskih trendova i davanje preporuka o sufinansiranju poslovnih aktivnosti (uključujući fondove EU) za regionalni razvoj na osnovu Regionalne strategije razvoja poslovanja i akcionog plana.<sup>77</sup>

### **Teritorijalni paktovi**

Teritorijalni paktovi su primer partnerstva koje prolazi kroz dva gore opisana nivoa, tj. kroz strateško i operativno partnerstvo. Ovaj instrument obezbeđuje koordinisano umrežavanje različitih teritorijalnih nivoa s ciljem unapređenja saradnje između teritorija (regiona i lokalnih samouprava), umrežavanja i koordinisanog delovanja radi ostvarivanja zajednički definisanih teritorijalnih izazova. Teritorijalni paktovi se zasnivaju na ideji da **nije moguće postići lokalne razvojne ciljeve bez mobilizacije lokalnih aktera koji će biti odgovorni za taj posao**. Stvaranjem saradnje i razmene, paktovi mogu da **koordinišu javne i privatne interese i akcije** i da omogućavaju delotvornije razvojne aktivnosti.

Kada je reč o osnivanju teritorijalnih paktova, nužno je da inicijativa polazi sa onog nivoa javne uprave (regionalnog ili lokalnog) koji na najbolji način može da utiče u ciljanoj oblasti i da, pored predstavnika javne uprave, uključi sve, naročito socijalne aktere (poslodavci i sindikati), koji mogu doprineti ostvarenju postavljenih razvojnih ciljeva.

**Četiri osnovna načela funkcionisanja teritorijalnih paktova** su sledeća: 1) moraju se sprovoditi u partnerskom duhu te s punim poverenjem među partnerima; 2) moraju biti inovativni, npr. nastojati da razvijaju nove ideje i daju prostora novim idejama u pogledu rešavanja problema tržišta rada; 3) moraju nastojati da integrišu što veći broj aktera čije delovanje utiče na tržište rada; 4) pristup u smislu stvaranja politike treba da bude odozdo nagore.

---

<sup>77</sup> *Regional Development Policies in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Republic of France, 2010.

Primeri dobre prakse teritorijalnih paktova najbolje se mogu sagledati kroz implementaciju programa Evropskog socijalnog fonda (npr. partnerstvo u procesu implementacije politika zapošljavanja – Teritorijalni pakt / Lokalno partnerstvo za zapošljavanje). Multisektorski integrativni pristup, koji ne samo da obuhvata različite horizontalne sektore nego i različite nivoe vlasti, jeste pristup koji može da mobilizuje sredstva i stvori promene u implementaciji politika zapošljavanja i socijalnog uključivanja.

### ***Lokalno partnerstvo za zapošljavanje Grada Zagreba (Hrvatska)***

Teritorijalni pakt za zapošljavanje je razvojni mehanizam za podsticanje lokalnog zapošljavanja i razvoja, a uspostavlja se na područjima koja dele socio-ekonomske karakteristike na lokalnom nivou, u regionu ili urbanom centru, s ciljem uvođenja procesa koordinacije, integracije, inovacije i partnerstva. Lokalno partnerstvo za zapošljavanje (LPZ) Grada Zagreba osnovano je kao novi model za uspješniju međusektorsku koordinaciju u pripremi i donošenju politika vezanih za stvaranje i jačanje ljudskih potencijala u skladu s potrebama tržišta rada. Ovo partnerstvo, koje je inicirao grad, ima i važnu ulogu u sprovođenju Strategije razvoja ljudskih potencijala Zagreba. Vodeća načela na kojima se zasniva institucionalni okvir postavljen za sprovođenje Strategije imaju temelje u participativnom pristupu, koji je i poslužio kao nadahnuće za osnivanje LPZ-a Grada Zagreba.<sup>78</sup>

LPZ je sredstvo kojim se osigurava učešće svih aktera u procesu planiranja, sprovođenja i zagovaranja politike razvoja ljudskih potencijala, uz doprinos stvaranju, razvoju, programiranju i praćenju dokumenata s navedenog područja na nivou programa i projekata Grada Zagreba.

Radi ostvarenja svrhe i ciljeva LPZ-a, u radu učestvuju sledeći partneri: Grad Zagreb, Hrvatski zavod za zapošljavanje – Područni ured Zagreb, Razvojna agencija Zagreb (TPZ), komore (Hrvatska gospodarska komora – Komora Zagreb, Hrvatska obrtnička komora – Obrtnička komora Zagreb), Hrvatska udruga poslodavaca, Zagrebački holding d.o.o, lokalni poslodavci, sindikati, obrazovne ustanove i nevladine organizacije.

Zadaci partnerstva obuhvataju, između ostalog, prepoznavanje ideja i problema koji se tiču politike zapošljavanja, osiguravanje učešća svih zainteresiranih strana u procesu planiranja i sprovođenja politike razvoja ljudskih potencijala, te prezentaciju i promociju LPZ-a i Strategije razvoja ljudskih potencijala Grada Zagreba na lokalnom i nacionalnom nivou. Partneri uključeni u LPZ aktivno i odgovorno

<sup>78</sup> „Lokalna partnerstvo za zapošljavanje – faza 3“ (LPE-3) jeste projekat koji se finansirao u sklopu IV komponente Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) „Razvoj ljudskih potencijala“ radi smanjenja nezaposlenosti i same pretnje od nove nezaposlenosti. Inicijator i korisnik projekta jeste Hrvatski zavod za zapošljavanje. Svrha projekta: razraditi institucionalni okvir za razvoj ljudskih potencijala na županijskom nivou (zasnovano na partnerstvu), te osnažiti kapacitete zainteresovanih lokalnih aktera za izradu i sprovođenje aktivne politike tržišta rada.



učestvuju u aktivnostima LPZ-a prema svojim mogućnostima; učestvuju u razvijanju, sprovođenju, promociji, zagovaranju i evaluaciji Strategije razvoja ljudskih potencijala i Akcionog plana za Grad Zagreb; učestvuju u organizaciji, pripremi i razradi predloga projekata pod određenim Pozivima za korišćenje sredstava iz EU, nacionalnih i lokalnih programa; osiguravaju funkcionisanje LPZ-a posredstvom vlastitog doprinosa (mesta za sastanke, tehnička oprema i slično); razvijaju i neguju saradničku i partnersku klimu.

### **Lokalne akcione grupe (LAG)**

LAG predstavljaju lokalna partnerstva u okviru kojih se razvijaju lokalni akcioni plan i strategija, raspoređuju finansijska sredstva i rukovodi sprovođenjem plana. LAG imaju mandat da preuzmu širok opseg upravljačkih odgovornosti, kao što su izbor projekata, plaćanje u nekim slučajevima, monitoring, kontrola i evaluacija zadataka. Step en autonomije lokalnih akcionih grupa zavisi od specifičnog modela organizacije i institucionalnog uređenja države.

*LEADER+* je jedan od programa Unije koji se finansiraju iz strukturnih fondova EU i koji se oslanjaju na LAG kao model organizacije, gde je partnerski princip mehanizam za učešće, podizanje nivoa zainteresovanosti i organizovanje učesnika u ruralnom razvoju. LAG može da nastane kao *ad hoc* inicijativa, isključivo u svrhe korišćenja podrške kroz program *LEADER*, odnosno može da se zasnje na postojećim, prethodno stvorenim partnerstvima.

LAG su efikasne u podsticanju održivog razvoja zato što: okupljaju i kombinuju sve raspoložive ljudske i finansijske resurse iz javnog, privatnog i civilnog sektora; udružuju lokalne aktere oko projekata i multisektorskih akcija kako bi se postigla sinergija; jačaju dijalog i saradnju između različitih ruralnih aktera, koji često nemaju dovoljno iskustava u zajedničkoj saradnji; olakšavaju, kroz interakciju različitih partnera, proces adaptacije i promene u sektoru poljoprivrede, integraciju bavljenja životnom sredinom, diverzifikaciju ruralne ekonomije i kvaliteta života.

LAG mora imati partnere iz različitih sektora koji su relevantni za datu teritoriju na kojoj grupa namerava da funkcioniše: predstavnike civilnog društva (npr. udruženja poljoprivrednih proizvođača, žene iz ruralnih oblasti, mlade i njihove organizacije, lokalne kulturne organizacije, udruženja za zaštitu životne sredine i sl.) i predstavnike privatnog sektora. Svi nabrojani ekonomski i socijalni partneri i predstavnici civilnog društva, na nivou subjekta definisanog u okviru LAG-a zaduženog za donošenje odluka, moraju činiti najmanje 50% lokalnog partnerstva. Preostalih 50% može da čini javni sektor.

### **LAG Seranija del Turija – Valensija (Španija)**

LAG u Španiji su registrovane kao neprofitna udruženja; sastoje se od dva odbora i manje grupe stalno zaposlenih koji vode računa o pružanju blagovremenih

informacija građanima i zainteresovanim strana o svemu što se dešava oko aktivnosti inicijative *LEADER*. Administrativni troškovi se pokrivaju iz participatornog učešća članova grupe. Funkcionisanje LAG-a u Španiji najbolje se vidi iz primera LAG *Seranija del Turija (Serranía del Turia)* u Pokrajini Valensija. LAG deluje u okviru regije Seranija, pokrivajući 19 opštinskih distrikta. LAG *Seranija del Turija – Valensija* je registrovana kao neprofitno udruženje i samostalni pravni subjekt.

Tri osnovna cilja njenog delovanja su: (1) promocija ruralnog razvoja, koja se orijentiše, pre svega, na razradu održive politike ruralnog razvoja, integriše ekonomske, i sociološke aspekte i aspekte zaštite životne sredine radi povećanja kvaliteta života stanovništva u ruralnim područjima, uz garantovanje održivosti mera i aktivnosti koje se sprovode u tom okviru; (2) podrška aktivnostima svih subjekata (ekonomskih, socijalnih subjekata i subjekata koji rade na zaštiti životne sredine) u koordinaciji i vođenju inicijativa ili programa EU u okviru ruralnog razvoja, kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou; (3) pružanje usluga opštini u smislu distribucije informacija vezanih za lokalni i regionalni razvoj, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou.

Što se članova LAG-a tiče, 50% njih dolazi iz javnog, a 50% iz privatnog sektora. Predstavnici javnog sektora predstavljaju 20 lokalnih veća regije Seranija, opštine i delegacije javnih subjekata, dok su predstavnici privatnog sektora organizovani u 5 sektorskih odbora (mala i srednja preduzeća – samostalna udruženja privrednika; kultura i civilno društvo; agrar – zadruge, udruženja poljoprivrednika i poljoprivredne organizacije; hotelijerstvo, turizam i slobodno vreme i agroprehrana). Generalna skupština je vrhovni organ LAG-a. Članovi se biraju u svakom od napred navedenih sektorskih odbora, dok predstavnici javnog sektora, kao takvi, direktno postaju i članovi skupštine. LAG predstavlja i njime upravlja odbor direktora, koji čine predsednik, zamenik, sekretar, blagajnik i šest članova sa pravom glasa. Ukupan broj članova ovog odbora je 10, s tim da po 5 članova mora predstavljati javni, a 5 privatni sektor.

### ***LAG Partnerstvo za ruralni razvoj Vikloua (Irska)***

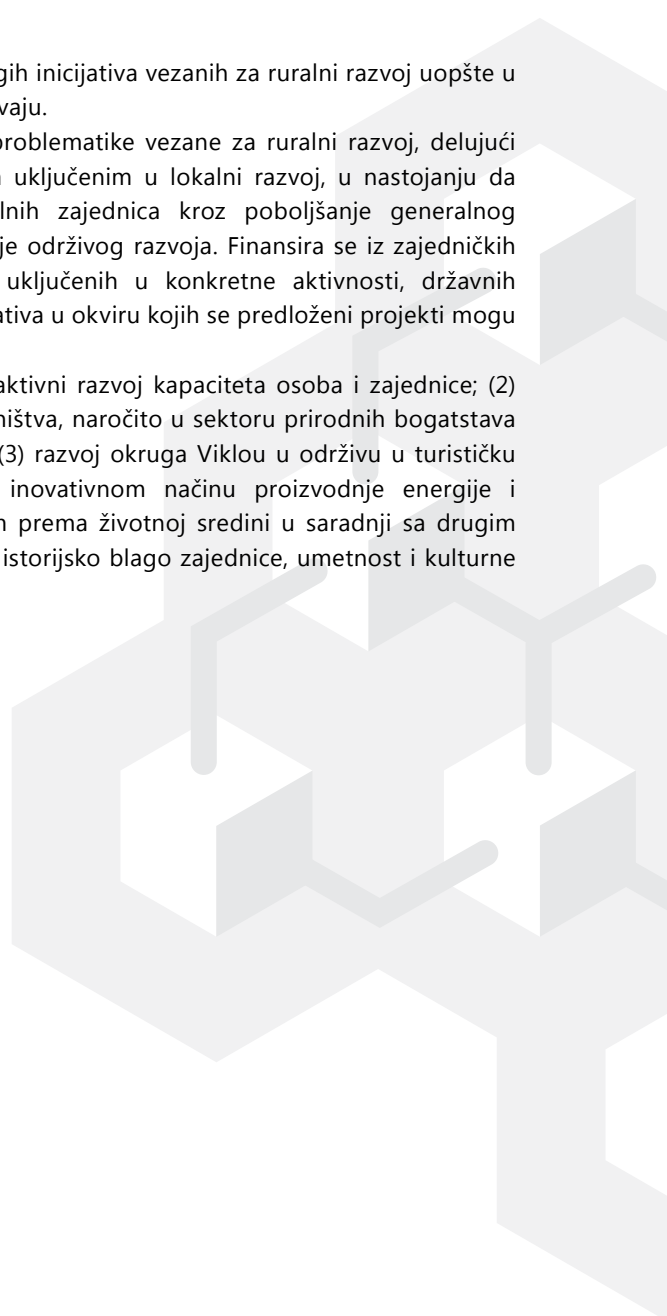
LAG su u Irskoj registrovane kao firme sa ograničenom odgovornošću i posluju kao i svaka druga firma. Kancelarija za ruralne zajednice u Irskoj nadležna je, na nivou države, za sprovođenje inicijative *LEADER* u Irskoj, dok LAG deluju kao neka vrsta agencija za implementaciju.

LAG Partnerstvo za ruralni razvoj Vikloua (*Wicklow Rural Partnership Ltd – WRP*) jeste kompanija koja vlastito poslovanje zasniva na razvoju ruralne zajednice sa sedištem u pokrajini Viklou. Primarna odgovornost kompanije je sprovođenje inicijative *LEADER+* i Nacionalnog programa za ruralni razvoj. *WRP* je bilo ključ za osnivanje i razvoj drugih ruralnih razvojnih organizacija unutar okruga Viklou. Članovi odbora i osoblje *WRP*-a aktivno su uključeni u delovanje i menadžment

ne samo vlastitih, već i mnogih drugih inicijativa vezanih za ruralni razvoj uopšte u regijama koje administrativno pokrivaju.

*WRP* radi na razradi konkretne problematike vezane za ruralni razvoj, delujući u konsultacijama sa svim akterima uključenim u lokalni razvoj, u nastojanju da podrži integrisanje različitih lokalnih zajednica kroz poboljšanje generalnog nivoa kvaliteta života i promovisanje održivog razvoja. Finansira se iz zajedničkih sredstava zainteresovanih strana, uključenih u konkretne aktivnosti, državnih fondova i fondova EU i drugih inicijativa u okviru kojih se predloženi projekti mogu implementirati.

*WRP* ima sledeće ciljeve: (1) proaktivni razvoj kapaciteta osoba i zajednice; (2) razvoj inicijative ruralnog preduzetništva, naročito u sektoru prirodnih bogatstava npr. šumarstvo, zanatstvo i hrana; (3) razvoj okruga Viklou u održivu u turističku destinaciju; (4) razvoj i podrška inovativnom načinu proizvodnje energije i inicijativama prijateljski nastrojenim prema životnoj sredini u saradnji sa drugim agencijama; (5) razvoj i podrška za istorijsko blago zajednice, umetnost i kulturne inicijative u okrugu Viklou.




# V ZAKLJUČAK I PREPORUKE


Ako se ima u vidu da Srbija **nema jasan koncept politike regionalnog razvoja**, odnosno da **nije jasan smer u kome će politika regionalnog razvoja u Srbiji ići, da pravni, strateški, ali institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja nisu dovršeni**, ostaje više razloga za koncipiranje delotvorne politike regionalnog razvoja u Srbiji. Prvi razlog je **sve veće produblјivanje i širenje društvenih i ekonomskih razvojnih nejednakosti** i s njima povezano **povećanje neujednačenosti kvaliteta života u različitim delovima Srbije**. Drugi razlog je povezan s **procesom pristupanja Srbije EU**, odnosno procesom usklađivanja s praksom i standardima EU u oblasti regionalnog razvoja.

Nov nacrt strategije regionalnog razvoja i zakona o regionalnom razvoju treba da pruže **novi institucionalni, programski i pravni okvir za vođenje politike regionalnog razvoja**. Njom treba da se predvide **novi odnos i načini saradnje partnera na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou**, koji treba zajedno da učestvuju **u rešavanju problema ključnih za društveno-ekonomsku koheziju i konkurentnost srpskih regiona**, te da u zajedničkom dogovorenom okviru razvojne politike **odrede razvojne prioritete regiona i lokalnih samouprava na temelju njihovih stvarnih potreba**.

U ovom trenutku nije moguće odrediti najdelotvorniji model primene principa partnerstva, ako se ima u vidu da Republika Srbija nema svoju jasno koncipiranu politiku regionalnog razvoja. Na osnovu prethodno iznetih primera, njihovih prednosti i mana, u narednom delu su predstavljene **preporuke** pomoću kojih se postojeći problem odsustva principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji **može prevazići**.



Potrebno je **pokrenuti široku debatu o novom konceptu politike regionalnog razvoja u Srbiji (da li će tema regionalnog razvoja ostati posebna politika ili će biti postavljena kao međusektorska) i uspostaviti partnersku strukturu** koja će uključiti sve zainteresovane strane u izradu politike regionalnog razvoja, odnosno novog pravnog, strateškog i institucionalnog okvira, a kasnije i u praćenje sprovođenja i ocenјivanje aktivnosti propisanih ovim okvirom.



**Na osnovu određenog koncepta politike regionalnog razvoja, u partnerstvu sa zainteresovanim stranama, potrebno je izraditi novi pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja**. Shodno tome, potrebno je usvojiti izmene i dopune Zakona o regionalnom razvoju i strategiju ili

nacionalni plan regionalnog razvoja, koji će odrediti dalje korake u uređenju politike regionalnog razvoja.



Novi pravni, strateški i institucionalni okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji potrebno je **uskладiti sa sistemom planiranja republičkog budžeta i sistemom za upravljanje pristupnim fondovima EU** kako bi se izbeglo stvaranje paralelnog sistema.



**Treba prepoznati i uvrstiti princip partnerstva u dokumenta koja čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji** (vidi Tabelu 5: Preporuke koje se odnose na izmenu pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja), ali i u **dokumentu iz sektorski povezanih oblasti**. Takođe, potrebno je propisati **kao obaveznu** primenu ovog principa i **opisati osnove primene principa partnerstva u dokumentima koji čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji** (vidi Tabelu 5: Preporuke koje se odnose na izmenu pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja). Opis primene principa partnerstva treba da sadrži sledeće stavke: saradnja svih subjekata regionalnog razvoja u pripremi, sprovođenju, praćenju i ocenjivanju (evaluaciji) politike regionalnog razvoja na nivou Republike, regiona ili okruga. **Detaljnije uređenje** primene ovako postavljenog principa partnerstva treba **ostaviti subjektima koji deluju na regionalnom i lokalnom nivou**.



**Uskladiti određenje** principa partnerstva u svim dokumentima koji čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja u Srbiji **sa određenjem principa partnerstva u kohezivnoj politici 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 programski ciklus koji se sastoji od pripreme, sprovođenja, praćenja i evaluacije“.



**Ne izjednačavati** primenu principa partnerstva u politici regionalnog razvoja **sa procesom konsultovanja subjekata regionalnog razvoja i ad hoc aktivnostima na izradi i sprovođenju pojedinačnih projekata**.



**Primena** principa partnerstva u politici regionalnog razvoja koja počiva na poštovanju **principa otvorenosti, odgovornosti, ravnopravnosti, kontinuitetu i koja se sprovodi „odozdo nagore“**. Ove principe, sa istim određenjem, potrebno je uključiti u sva dokumenta koja čine pravni i strateški okvir u politici regionalnog razvoja (vidi Tabelu 5: Preporuke koje se odnose na izmenu pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja).



U novom pravnom okviru u politici regionalnog razvoja, pored postojećih, potrebno je **jasno odrediti subjekte regionalnog razvoja koji učestvuju u izradi, sprovođenju, praćenju sprovođenja i ocenjivanju sprovođenja**. Prilikom određivanja, mora se jasno imati u vidu uloga predstavnika različitih sektora (javni sektor, privreda i civilno društvo) na svim nivoima upravljanja.



Vlada, odnosno njena resorna ministarstva i druga vladina tela, kao i pokrajinska tela treba da **prepoznaju uspostavljeno dugoročno partnerstvo između predstavnika različitih sektora u određenom regionu kao kriterijum** prilikom ocene i odobravanja novčanih sredstava za sprovođenje predloženih projekata i aktivnosti. **Konkretna primena principa partnerstva u izradi i sprovođenju projekata** takođe treba da se **vodi kao kriterijum na osnovu kojeg će se davati i finansijska podrška određenim aktivnostima u budućnosti**.

\*\*\*

U današnjem vremenu, kada se **jednosektorski i centralizovan pristup politici regionalnog razvoja pokazao kao nedelotvoran, postojeća politika regionalnog razvoja u Srbiji je neodrživa**. Takođe, ukoliko ne postoji učešće zainteresovanih strana u ovom pogledu, **neće se sagledati potrebe i problemi koji postoje na terenu i koje je neophodno rešavati**. Stoga, ova politika mora da se **planira i sprovodi uz učešće zainteresovanih strana koje deluju u više oblasti**.

Kao što je nekoliko puta pomenuto u ovoj studiji, u Srbiji postoje primeri dobre prakse primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja. Međutim, ti primeri su **malobrojni, i dalje nezvanični i predstavljaju neobavezujući način saradnje i rada**. Stoga je potrebno **opisati osnove primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u pravnim aktima donetim na republičkom i pokrajinskom nivou i tako učiniti njegovu primenu u ovoj oblasti obavezujućom**. Kao država koja teži članstvu u organizaciji sazdanj na partnerstvu zainteresovanih strana, kakva je **EU**, primena ovog principa još više dobija na značaju.

Prema **Planu rada Vlade za 2015. godinu**<sup>79</sup>, predviđeno je usvajanje **dva značajna dokumenta u politici regionalnog razvoja, novog zakona o regionalnom razvoju i nove strategije o regionalnom razvoju**. Ova dva dokumenta treba da postave **temelj nove politike razvoja u Srbiji i tako uspešno odgovore na problem neravnomerne razvijenosti. Primena principa partnerstva**, tj. uključivanje svih zainteresovanih strana u izradu, praćenje sprovođenja i ocenu sprovođenja ove politike, jeste prvi, ali i presudni korak na tom putu.

**O politici koja se tiče svih, treba da odlučuju svi. Regionalni razvoj** predstavlja upravo takvu politiku.

<sup>79</sup> *Plan rada Vlade za 2015. godinu*, Generalni sekretarijat Vlade, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2015.

## Preporuke koje se odnose na izmenu pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja

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>• uskladiti 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>

Dokument	Šta treba izmeniti ili dopuniti?	Koји 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>



## Izvori

### Literatura

- Bache, I., *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1998.
- Bernard, N., *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2002.
- Divljak, T., Đorđević, S., Pavlović, R., *Studija izvodljivosti stvaranja lokalnih partnerstava*, Građanske inicijative, Beograd, Republika Srbija, 2012.
- Mijačić, D., *Regionalni razvoj: bez dobrog naslova ili bez jasne vizije?*, InTER, Beograd, Republika Srbija, 2014.
- Mirić, O., Ivanić, V., *Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji*, Istraživački forum, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, Republika Srbija, 2011, [www.emins.org/sr/onama/forum-if/Planiranje\\_politike\\_regionalnog\\_razvoja\\_Srbije.pdf](http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/Planiranje_politike_regionalnog_razvoja_Srbije.pdf).
- Ocokoljić, S., Dolapčev, V., *Od principa do prakse: Ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji*, Beogradska otvorena škola, Beograd, Republika Srbija, 2014.
- Pavlović, V., *Ka članstvu Srbije u EU – Uloga lokalnih samouprava i Stalne konferencije gradova i opština u pristupnim pregovorima*, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2013.
- Rašić, I., Starc, N., *Nevolje s regionalnom politikom*, Privredna kretanja i ekonomska politika br. 95, Ekonomski institut, Zagreb, Republika Hrvatska, 2003, str. 47–86, [hrcak.srce.hr/file/28993](http://hrcak.srce.hr/file/28993).
- Regional Development Policies in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Republic of France, 2010.
- Shankar, R., Shah, A., *Lessons from European Union Policies for Regional Development*, Policy Research Working Paper No. 4977, Poverty Reduction and Economic Management Division, World Bank Institute, Washington, District Columbia, United States of America, 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4169/WPS4977.pdf>.
- Structural and Investment Funds: Commission Boosts Partners' Role in Planning and Spending*, European Commission, European Union, Brussels, Kingdom of Belgium, 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-5\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-5_en.htm) (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).
- Sutcliffe, J., B., *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?*, *Journal of European Public Policy*, Volume 7, No. 2, 2000, str. 290–309.
- Tenison, Ros, *Priručnik za partnerstvo*, International Business Leaders Forum (izdanje na srpskom jeziku), Smart Kolektiv, Beograd, Republika Srbija, 2007.

## Dokumenti

- Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo u okviru Evropskih strukturalnih i investicionih fondova (*European Code of Conduct on Partnership in the Framework of the European Structural and Investment Funds*), Uredba br. 240/2014, *Službeni list EU*, br. L 74, str. 1–7, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2014.
- Izveštaj o regionalnom razvoju Srbije 2013, Ministarstvo privrede, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014.
- Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija, Savet Evrope, Strazbur, Republika Francuska, 2009.
- Nacrt Zakona o ulaganjima, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 6. april 2015.
- Odluka o osnivanju Nacionalne agencije za regionalni razvoj, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 75/2009, 109/2009, 44/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010.
- Plan rada Vlade za 2015. godinu, Generalni sekretarijat Vlade, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2015.
- Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi, *Službeni list Autonomne Pokrajine Vojvodine*, br. 37/2014, Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, 2014.
- Program razvoja AP Vojvodine 2014–2020, *Službeni list AP Vojvodine*, br. 13/2014, Vlada AP Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, 2014.
- Revizija Strategije razvoja Grada Niša 2009–2020. godine, *Službeni list Grada Niša*, br. 20/2010, Gradska uprava Grada Niša, Niš, Republika Srbija, 2010.
- Rezolucija Saveta bezbednosti Organizacije Ujedinjenih Nacija 1244, Savet bezbednosti, Organizacije Ujedinjenih nacija, Njujork, Sjedinjene Američke Države, 1999.
- Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Službeni list Autonomne Pokrajine Vojvodine*, br. 20/2014, Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, 2014.
- Strategija razvoja Grada Beograda, *Službeni list Grada Beograda*, br. 21/2011, Gradska uprava Grada Beograda, Beograd, Republika Srbija, 2011.
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2014, 42/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014;
- Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Republici Srbiji 2003–2008. godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2003.
- Strategija regionalnog razvoja za period od 2007. do 2012. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 55/2005, 71/2005, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2005.
- The Charter for Multilevel Governance in Europe, Committee of the Regions, European Union, Kingdom of Belgium, Brussels, 2014, <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).
- Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o osnivanju Evropske unije i Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Ugovor iz Lisabona), *Službeni list EU*, br. 306/2007, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2007.

Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Rimski ugovori), *Službeni list EU*, br. 325/2002 (konsolidovana verzija), Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2002.

Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/2009, 46/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2010. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2010.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 69/2011, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2011.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2012. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2012, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2012.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2013, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2013.

Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014.

Uredba o uspostavljanju zajedničke klasifikacije prostornih jedinica za statistiku, *Službeni list EU*, br. 1059/2003, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2003.

Uredba o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu, Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj, Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju opštih odredaba o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, te stavljanju van snage Uredbe Saveta br. 1083/2006, *Službeni list EU* 347/2013, Evropska komisija, Evropska unija, Brisel, Kraljevina Belgija, 2013.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2006.

Vojno-tehnički sporazum između Međunarodnih bezbednosnih snaga i Vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije, Kumanovo, Republika Makedonija, 1999.

White Paper of the Committee of the Regions on Multilevel Governance, CoR 89/2009, Committee of the Regions, European Union, 2009, Brussels, Kingdom of Belgium.

Zakon o Agenciji za privatizaciju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 38/2001, 135/2004, 30/2010, 115/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001, 2004, 2005, 2010, 2014.

Zakon o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2001, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001.

Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/2014, 54/2015, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014, 2015.

Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/2009, 88/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija.

Zakon o privatizaciji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, Beograd, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2001, 2003, 2005.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/2008, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2008.

Zakon o regionalnom razvoju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2009, 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010.

Zakon o stranim ulaganjima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3/2002, 5/2003, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2002, 2003.

### **Internet stranice i sajтови**

*Cohesion Policy Principles*, Inforegio website, Directorate-General for Regional Policy, European Commission, European Union, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/principles](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles) (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Danski savez za privredni rast*, Vlada Kraljevine Danske, <http://danmarksvaekstraad.dk/english> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Generalni direktorat Evropske unije za regionalnu politiku*, Evropska komisija, Evropska unija, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/), (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije, <http://www.gs.gov.rs/> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Inicijativa za partnerstvo (The Partnering Initiative)*, [http://thepartneringinitiative.org/what\\_is\\_partnering.jsp](http://thepartneringinitiative.org/what_is_partnering.jsp), (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Lokalna partnerstva za zapošljavanje – faza 3*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Vlada Republike Hrvatske, <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11110> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Ministarstvo privrede Vlade Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije, <http://www.privreda.gov.rs/> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Nacionalna agencija za regionalni razvoj*, Vlada Republike Srbije, <http://narr.gov.rs/> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Nacionalni savet za regionalni razvoj*, Jedinstveni informacioni sistem od značaja za regionalni razvoj, NARR, Vlada Republike Srbije, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=86> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Nonprofit Good Practice Guide*, The Dorothy A. Johnson Center for Philanthropy , Grand Valley State University, Grand Rapids, Michigan, United States of America, 2002, 2003, <http://www.npgoodpractice.org> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).

*Popis članova Tematskih radnih grupa*, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Vlada Republike Hrvatske, <http://bit.ly/1PSarxC> (pristupljeno 27. avgusta 2015. godine).



## PRILOG 1: METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA I OGRANIČENJA

Beogradska otvorena škola je od februara do juna 2015. godine sprovela **kvalitativno istraživanje o dosadašnjoj primeni principa partnerstva u politici regionalnog razvoja u Srbiji.**

---

### Glavni problem

Nedostatak primene principa partnerstva dovodi do politike regionalnog razvoja koja **ne uzima u obzir stvarne potrebe zainteresovanih strana i regiona u Srbiji i koja nije usklađena sa principima regionalne politike Evropske unije.**

---

### Istraživanje

Tokom istraživanja naročita pažnja je bila posvećena sledećim pitanjima:

- Da li se politika regionalnog razvoja kreira i sprovodi u partnerstvu sa svim zainteresovanim stranama na svim nivoima uprave?
- Da li je postojeća praksa učešća zainteresovanih strana u kreiranju i izradi politike regionalnog razvoja delotvorna i učinkovita, tj. da li postoji redovna razmena informacija, da li zainteresovane strane doprinose celom procesu, da li je njihov doprinos delotvoran, da li zainteresovane strane dobijaju povratne informacije o doprinosu koje su dale, da li se doprinos zainteresovanih strana uzima u obzir?
- U kom obimu je postojeći pravni okvir u Republici Srbiji u politici regionalnog razvoja u skladu sa principom partnerstva?
- Koji su uslovi za aktivno i delotvorno učešće zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja?

Istraživanje je bilo podeljeno u 4 dela, shodno različitim istraživačkim metodama koje su korišćene: **1) Priprema** (mapiranje dokumenata u politici regionalnog razvoja u Srbiji, mapiranje zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja i konsultativna radionica sa predstavnicima zainteresovanih strana); **2) Analiza dokumenata u politici regionalnog razvoja u Srbiji**; **3) Intervjui sa zainteresovanim stranama u politici regionalnog razvoja** (na osnovu prethodno izrađenog uzorka); **4) Konsultativne radionice sa ostalim zainteresovanim**

**stranama** (zapravo, ove radionice su predstavljale sastanke fokus grupa održanih na osnovu prethodno izrađenog uzorka).

Svaki deo istraživanja je imao rezultate koji su bili korišćeni u idućem delu istraživanja. Tako je po završetku pripremnog dela izrađen spisak najznačajnijih dokumenata i spisak zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Ovi spiskovi su se kasnije koristili kao osnova u analizi dokumenata o politici regionalnog razvoja u Srbiji i tokom planiranja i sprovođenja intervjua (naročito, tokom određivanja uzorka ispitanika).



## Uzorak

Tokom istraživanja, autori ove studije su naišli na sledeća ograničenja. U postojećim uslovima **nije bilo moguće uraditi intervjue niti održati konsultativne radionice sa svim zainteresovanim stranama koje deluju na lokalnom nivou** (18 regionalnih privrednih komora, 14 akreditovanih regionalnih razvojnih agencija, 145 jedinica lokalne samouprave, neutvrđen broj organizacija civilnog društva koje se bave društveno-ekonomskim razvojem). Za tu svrhu izrađen je namerni uzorak pogodan za kvalitativno istraživanje. Prilikom određivanja uzorka, vodilo se računa o **nivou razvijenosti statističkih regiona, okruga i jedinica lokalne samouprave<sup>80</sup>, veličini okruga i jedinica lokalne samouprave<sup>81</sup>, učešću predstavnika svih zainteresovanih strana<sup>82</sup>, učešću svih statističkih regiona<sup>83</sup> i prethodnim saznanjima o primeni principa partnerstva<sup>84</sup>.**

- 
- 80 Svake godine Vlada Republike Srbije objavljuje uredbu o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Za izradu uzorka, korišćena je Uredba za 2014. godinu (Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2014, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2014). U uzorak su uvrštene jedinice lokalne samouprave sa statusom grada i statusom opštine i okruzi koji predstavljaju razvijenost jednog statističkog regiona.
- 81 Prosečan broj jedinica lokalne samouprave koji obuhvata jedan okrug u Republici Srbiji iznosi približno 6. Stoga se vodilo računa o tome da prostor jednog statističkog regiona koji je uvršten u uzorak obuhvata najmanje 6 jedinica lokalne samouprave. Takođe, vodilo se računa o tome da se na tom prostoru nalazi najmanje jedna jedinica lokalne samouprave sa statusom grada i jedna jedinica lokalne samouprave sa statusom opštine.
- 82 Ovde se vodilo računa o tome da svaka jedinica lokalne samouprave i okrug imaju na svom prostoru aktivnu regionalnu privrednu komoru, organizaciju civilnog društva koja se bavi društveno-ekonomskim razvojem i akreditovanu regionalnu razvojnu agenciju. Pored predstavnika zainteresovanih strana u oblasti regionalnog razvoja na lokalnom nivou, u uzorak su uvršteni i predstavnici pokrajinske i republičke vlasti koji se bave uspostavljanjem i sprovođenjem politike regionalnog razvoja.
- 83 U uzorak su uvrštene jedinice lokalne samouprave i okruzi sa prostora svakog od statističkih regiona, izuzev statističkog regiona Kosovo i Metohija. Stoga statistički regioni u kojima je rađeno istraživanje jesu Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija, Vojvodina i Beograd.
- 84 Ovde su naročito bila korišćeni saznanja dobijena kroz analizu dokumenata i nalazi sadržani u studiji praktične politike pod nazivom *Od principa do prakse: Ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji* (Ocokoljić, S., Dolapčev, V., Beogradska otvorena škola, Beograd, Republika Srbija, 2014).



## Ograničenja

U istraživanje **nije uključen prostor Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija**<sup>85</sup>. Zbog neučestvovanja u izradi i sprovođenju poslova u vezi sa regionalnim razvojem, prilikom sprovođenja intervjua, autori studije su naišli na **slab odziv regionalnih privrednih komora**. Tako je samo potvrđen nalaz da su regionalne privredne komore slabo uključene u izradu i sprovođenje politike regionalnog razvoja. U aprilu je u postupak javne rasprave stavljen nacrt Zakona o ulaganjima. Naime, prema tom nacrtu, predviđeno je utapanje Nacionalne agencije za regionalni razvoj u novu Razvojnu agenciju Srbije. Javna rasprava je zaključena a, prema podacima iz Nacionalne agencije za regionalni razvoj, sa gašenjem Nacionalne agencije se već počelo. Prema tome, istraživački tim nije mogao da obavi intervjua sa važnim subjektom regionalnog razvoja, **Nacionalnim agencijom za regionalni razvoj**. Nacrt Zakona o ulaganjima utiče i na rad drugih subjekata regionalnog razvoja, kao što su regionalne razvojne agencije. Prema tome, nacrt je promenio početni praktičnopolitički okvir u kom je istraživački tim planirao istraživanje.



Iako su učesnici istraživanja pokrenuli različite teme, istraživački tim je svoju pažnju usmerio **samo na problem primene principa partnerstva u politici regionalnog razvoja**. Druga pitanja, poput administrativnog ili statističkog uređenja države, pristupa novčanim sredstvima Evropske unije ili politike privlačenja investicija nisu tema ove studije.

## Intervjui

Tokom sprovođenja intervjua, obrađene su sledeće teme:

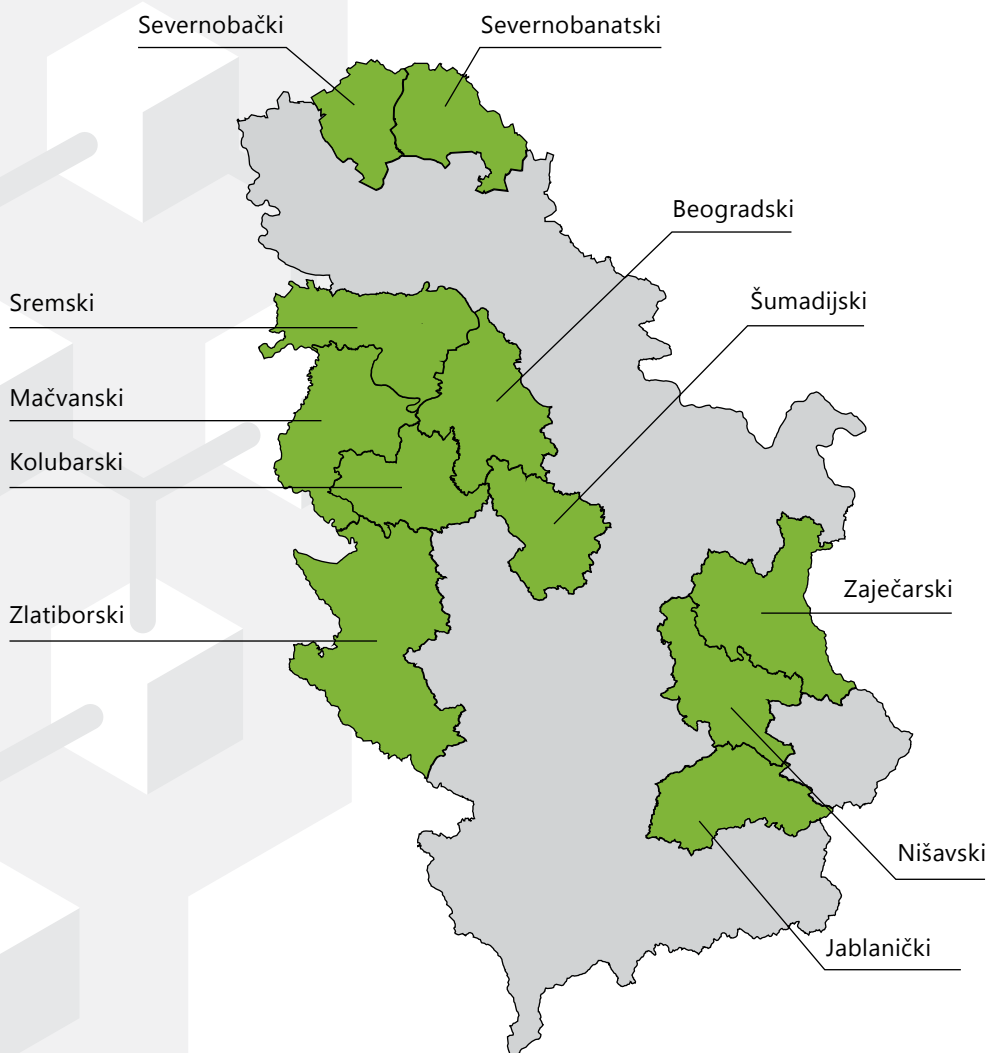
- Razumevanje pojma i koncepta *partnerstva*
- Primena principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja i
- Mogućnost za unapređenje primene principa partnerstva u kreiranju i sprovođenju politike regionalnog razvoja.

Ove teme su proizišle kao teme intervjua nakon sprovedene analize dokumenata, tj. početnog dela istraživanja, odnosno nakon nalaza dobijenih iz ovih faza istraživanja.

## Konsultativne radionice

<sup>85</sup> Prema odredbama Vojno-tehničkog sporazuma između Međunarodnih bezbednosnih snaga i Vlada Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije sklopljenog 9. juna 1999. godine u Kumanovu, u Republici Makedoniji (Kumanovski sporazum) i Rezolucije Saveta bezbednosti Organizacije Ujedinjenih nacija 1244, Vlada Republike Srbije i njena tela nemaju nadležnost u sprovođenju razvojnih politika na prostoru Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija.

## Okruzi u kojima je sprovedeno istraživanje



Tokom sprovođenja konsultativnih radionica, obrađena su sledeća pitanja:

- Da li ste upoznati sa pravnim, strateškim i institucionalnim okvirom u politici regionalnog razvoja u Srbiji? Možete li da navedete dva zakona, jednu strategiju i jedan dokument na nivou Vašeg regiona koji uređuje ili se neposredno odnosi na politiku regionalnog razvoja?
- Da li ste do sada učestvovali u izradi i sprovođenju politike regionalnog razvoja u Vašem regionu? Ukoliko jeste, da li je to učešće bilo usmereno samo kroz projekte?
- Možete li da navedete dobre primere saradnje između zainteresovanih strana u politici regionalnog razvoja iz Vašeg okruženja? Prema Vašem mišljenju, zbog čega su ti primeri dobri?
- U politici regionalnog razvoja u Srbiji da li se bolja i efikasnija saradnja ostvaruje na nivou statističkog regiona, na nivou okruga ili par okruga?
- Zamislite da ste učesnik u radnoj grupi za izradu novog pravnog i strateškog okvira u politici regionalnog razvoja u Srbiji. Koji je Vaš predlog u vezi sa primenom principa partnerstva u politici regionalnog razvoja?

Ova pitanja su proizišla kao teme intervjua nakon sprovedene analize dokumenata i nakon sprovedenih intervjua, odnosno nakon nalaza dobijenih iz ovih faza istraživanja.





## 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) |

## European Fund for the Balkans

Studija je nastala 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 ovoj studiji predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje Evropskog fonda za Balkan.