

Newsletter

PROMOCIJA I UNAPREĐENJE ODRŽIVOG DRUŠTVENO-EKONOMSKOG
TERITORIJALNOG RAZVOJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Kao rezultat različitih procesa u prenosu nadležnosti sa centralnog na regionalni i lokalni nivo vlasti (decentralizacija, regionalizacija, i regionalni razvoj), Srbija je postala asimetrično decentralizovana zemlja sa komplikovanim političkim sistemom koji zahteva temeljnu institucionalnu reformu nadležnosti.

Decentralizacija, regionalizam i regionalni razvoj u Republici Srbiji

Dragiša Mijačić¹

Politička, institucionalna i administrativna arhitektura vlasti predstavlja jednu od najkontroverznijih tema u Republici Srbiji. Sada, nakon 12 godina, još uvek ne postoji društveni konsenzus kako treba organizovati politički sistem u Srbiji. Od demokratskih promena, svaka Vlada je bila sastavljena od koalicionih partnera koji su na različite načine gledali na teritorijalnu organizaciju nadležnosti u Srbiji. Usled te činjenice prenos nadležnosti na niže nivoe su radije predmet političke trgovine među koalicionim partnerima nego potreba za efikasnom organizacijom vlasti. S tim u vezi, u prethodnom periodu možemo jasno izdvojiti tri različita i međusobno paralelna trenda: decentralizaciju, regionalizam i regionalni razvoj.

Decentralizacija

Decentralizacija u širem smislu reči predstavlja prenos nadležnosti i finansija sa centralnog nivoa na niže nivoe vlasti. Međutim, pod pojmom decentralizacije se uglavnom podrazumeva prenos nadležnosti na lokalnu samoupravu (gradove i opštine)².

Značajan deo političke i stručne javnosti u Srbiji se zalaže za veći stepen decentralizacije koja se svodi na jačanje

¹ Autor je direktor Instituta za teritorijalni razvoj i student doktorskih studija na Univerzitetu u Mastrohtu (Holandija)

² Prenos nadležnosti na srednje nivoe vlasti se zove federalizacija (ukoliko se odnosi na federalne jedinice) ili regionalizacija (na regione).

U OVOM BROJU:

Pogled iz drugog ugla:
Sjaak Boechout

Analiza stanja poslovne
infrastrukture u Srbiji

InTER Biblioteka

fiskalnih i razvojnih kompetencija lokalnih samouprava. Najveći zagovornici decentralizacije su predstavnici gradova i opština, podržani njihovom asocijacijom, Stalnom konferencijom gradova i opština. Mnogobrojne međunarodne organizacije među kojima su Savet Evrope, OEBS, Evropska unija, USAID Sida i mnoge druge su u značajnoj meri podržali proces decentralizacije u Srbiji. Jedan deo organizacija civilnog društva takođe se zalaže za unapređenje procesa decentralizacije u Srbiji.

Nakon političkih promena 2000. godine postoji vidljiv progres u domenu decentralizacije i jačanje uloga lokalnih samouprava u Srbiji. Prvi Zakon o lokalnoj samoupravi je izglasan 2002. godine kada su izvorne nadležnosti lokalnih samouprava značajno proširene, a takođe je uvećan i obim poverenih poslova. Uloga lokalnih samouprava je dodatno ojačana donošenjem novog Ustava 2006. godine koji u članovima 176. do 193. garantuje pravo na lokalnu samoupravu i njihove nadležnosti. Nakon usvajanja Ustava pristupilo se promeni Zakona o lokalnoj samoupravi i ostalih pratećih zakona: Zakon o glavnom gradu, Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Poslednji od navedenih zakona, Zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine je u značajnoj meri doprineo finansijskoj stabilnosti gradova i opština i regulisao transfer sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti. Izmenama i dopunama ovog Zakona iz 2011. godine značajno se povećao iznos

priliva sredstava po osnovu poreza na zarade (umesto prethodnih 40% lokalne samouprave dobijaju 80% od poreza na zarade po osnovu mesta prebivališta zaposlenog). Nedavno je usvojen i Zakon o javnoj svojini koji uređuje pravo javne svojine i određena druga imovinska prava lokalnim samoupravama u Srbiji.

Proširenje nadležnosti lokalnih samouprava uglavnom favorizuje gradove i veće opštine, dok veliki broj manjih opština nije u mogućnosti da sprovede dodeljene nadležnosti na kvalitetan i efikasan način. Ovaj problem će se značajnije ispoljiti u narednim godinama usled demografskog pražnjenja stanovništva u malim opštinama u Srbiji (ekstremni slučaj je opština Crna Trava koja je izgubila preko 35% stanovništva u periodu između poslednja dva popisa stanovništva). Takođe je malo toga urađeno na decentralizaciji nadležnosti grada na gradske opštine, što je izrazit problem naročito u Beogradu gde gradske opštine imaju nesrazmerno male kompetencije u odnosu na njihovu veličinu.

Ovde treba napomenuti da je Odlukom Vlade Republike Srbije od 26. marta 2009. godine osnovan Nacionalni savet za decentralizaciju Republike Srbije kao telo koje ima zadatak da učestvuje u pripremi Strategije decentralizacije Republike Srbije. Savet ima 17 članova, među kojima su dva potpredsednika Vlade, dva ministra, jedan narodni poslanik, predsednik Skupštine i Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine, osam predstavnika lokalnih samouprava, kao i predstavnici Kancelarije za evropske integracije i Stalne konferencije gradova i opština. U okviru Saveta je formirana Stručna radna grupa od devet članova koja ima zadatak da pruži stručnu pomoć u izradi Strategije decentralizacije Republike Srbije. Vlada Republike Srbije je takođe formirala Kancelariju nacionalnog saveta za decentralizaciju kao službu Vlade koja obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe Nacionalnog saveta³.

Nacionalni savet se samo jednom sastao u punom sazivu, dok je drugi sastanak otkazan zbog nedostatka kvoruma. Nikada kasnije se nije održala sednica saveta. Shodno tome, predlog Strategije decentralizacije nikada nije urađen, iako je zadati rok bio kraj 2011. godine. Međutim, bez obzira na činjenicu da je Nacionalni savet praktično prestao sa radom, Kancelarija nacionalnog saveta nesmetano funkcioniše svih ovih godina.

Regionalizam

Regionalizam je ideološko-politički pravac koji nastoji da od regiona napravi društveno-politički centar organizacije vlasti. Drugim rečima, regionalizam je zalaganje za formiranje regionalnih jedinica sa političkim, administrativnim i finansijskim nadležnostima koje bi imale što

³ Više informacija o ovim telima može se naći na internet stranici Kancelarije nacionalnog saveta za decentralizaciju, <http://www.decentralizacija.gov.rs/>

je moguće veću kontrolu nad društvenim, ekonomskim i prirodnim resursima na svojoj teritoriji. Ovaj proces se uglavnom inicira "odozdo na gore"⁴, od društvenih i političkih činilaca na nižim teritorijalnim nivoima.

Iako iniciran od strane nekoliko regionalnih političkih partija i pokreta, kao i podržan od strane par organizacija civilnog društva, može se reći da regionalizam kao pravac nije značajnije uzeo maha u Srbiji. Razlog tome se može videti u negativnoj percepciji stanovništva i većih političkih partija prema regionalizmu, nastaloj na osnovu secesije jugoslovenskih republika tokom 1990tih, kao i u događajima koji su doveli do proglašenja nezavisnosti Kosova i Metohije 2008. godine.

Izuzetak je Vojvodina koja ima dugu tradiciju u organizovanju samouprave na regionalnom nivou. Tokom poslednjih dvadeset godina, a naročito od demokratskih promena, vojvođanske političke partije su izuzetno aktivne u zalaganju za proširenje nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine. S obzirom na to da je njihov koalicioni potencijal jačao sa svakim novim izborima, nadležnosti Vojvodine su se srazmerno povećavale, da bi se na kraju definisale Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, Statutom Autonomne Pokrajine Vojvodine i Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine. Imovina Autonomne Pokrajine Vojvodine je zagarantovana nedavno usvojenim Zakonom o javnoj svojini.

Međutim, iako član 182. stav 3. Ustava Republike Srbije predviđa mogućnost osnivanje novih autonomnih pokrajina kroz postupak promene Ustava, takve inicijative u ovom trenutku nisu politički atraktivne. Razlog leži u tome da za razliku od Vojvodine, u ostalim delovima Srbije ne postoji politička mobilizacija na regionalnom nivou, niti postoje jasno definisani istorijski regioni sa tradicijom političke autonomije. Izuzetak je istorijski region Sandžaka čiji se politički činiooci i stranke često oglašavaju sa većim zahtevima za autonomijom ove oblasti. Predstavnici Albanaca iz Preševske doline su takođe zagovarali veći stepen regionalne autonomije za opštine koje oni naseljavaju. U jednom trenutku je postojao i pokret za autonomiju Šumadije ali ni on nije predstavljao značajnu snagu na političkoj sceni Srbije.

Kao direktna posledica regionalizma i zahteva za autonomijom jednog dela zemlje, Republika Srbija je postala asimetrična u pogledu raspodele nadležnosti na različitim teritorijalnim nivoima, što je u budućnosti neodrživo.

Regionalni razvoj

Regionalne razlike u Srbiji su među najvećim u Evropi, što je doprinelo jačanju svesti o neophodnosti kreiranja politika stimulacije ravnomernog regionalnog razvoja. Ovo se ogleda i u članu 94. Ustava Republike Srbije koji naglašava da se "Republika Srbija stara [...] o ravnomernom i održivom

⁴ Od engleske reči "bottom-up"

regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom". Pored toga, pripreme za pridruživanje Evropskoj uniji takođe su zahtevale intervencije u pravcu kreiranja mehanizama za regionalni razvoj u Srbiji kako bi se zemlja pripremila za strukturne i kohezione fondove kada bude postala članica.

S tim u vezi, pristupilo se principu regionalnog razvoja koji predstavlja inicijativu Vlade Republike Srbije za rešavanjem nagomilanih regionalnih problema, što predstavlja pristup "odozgo na dole"⁵. Naime, 2006. godine je izrađena Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, koja je uspostavila osnove za kreiranje zakonodavnog i institucionalnog okvira za regionalni razvoj u Republici Srbiji.

Dve godine nakon usvajanja ove Strategije, nakon burne debate u Skupštini i u javnosti, 2009. godine je usvojen Zakon o regionalnom razvoju Republike Srbije. Već sledeće 2010. godine ovaj Zakon je doživeo značajne izmene i dopune. U članu 2. Zakona se navode sledeći ciljevi podsticanja regionalnog razvoja:

- 1) sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj;
- 2) smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno-ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;
- 3) smanjenje negativnih demografskih kretanja;
- 4) razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno-tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja;
- 5) razvoj konkurentnosti na svim nivoima;
- 6) uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti;
- 7) podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa;
- 8) efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.

Ovim Zakonom se definiše pojam "region" kao statistički funkcionalna teritorijalna celina koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica⁶ na nivou

⁵ Od engleske reči "top-down"

⁶ Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) predstavlja jedinstveni koherentan sistem za podelu teritorija zemalja članica EU i potencijalnih kandidata, stvoren sa ciljem izrade pouzdane i komparabilne regionalne statistike, društveno-ekonomske analize regiona i definisanja regionalnih politika Evropske unije. Po NUTS klasifikaciji razlikujemo tri nivoa teritorija:

- NUTS 1: glavni društveno-ekonomski regioni sa populacijom od 3 do 7 miliona stanovnika;
- NUTS 2: osnovni regioni za primenu regionalnih politika Evropske

2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet (član 4). Za potrebe podsticanja regionalnog razvoja Zakon određuje sledeće regione (član 5):



- 1) Region Vojvodine;
- 2) Beogradski region;
- 3) Region Šumadije i Zapadne Srbije;
- 4) Region Južne i Istočne Srbije;
- 5) Region Kosovo i Metohija.

Granice regiona su određene Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica ("Sl. glasnik RS" br. 109/2009 i 46/2010) i to na način da regioni Vojvodine, Beograda i Kosova i Metohije korespondiraju sa administrativnim granicama ovih entiteta, dok su granice ostala dva regiona određena grupisanjem administrativnih okruga centralne Srbije.⁷

Pomenutim Zakonom i podzakonskim aktima je takođe stvoren i institucionalni i planski okvir za regionalni razvoj koji se trenutno sprovodi u praksi. Zakonom je definisano

- unije, sa populacijom od 800.000 do 3 miliona stanovnika;
- NUTS 3: mali regioni za prepoznavanje specifičnih problema, sa populacijom od 150.000 do 800.000 stanovnika

⁷ Kartu regiona u Republici Srbiji možete naći na internet stranici INTERa http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2012_03/Regions_and_Cities.jpg

osnivanje sledećih institucija od značaja za regionalni razvoj:

- Nacionalni savet za regionalni razvoj, koji formira Vlada i koji okuplja ministre koja imaju nadležnosti u domenu regionalnog razvoja (ekonomija i regionalni razvoj, finansije, nacionalni investicion plan, životna sredina i poslovi prostornog planiranja, državna uprava i lokalna samouprava, rad i socijalna politika, održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja, Kosovo i Metohija), predstavnike svih regiona, nacionalnih institucija, gradova i opština. Zakon predviđa da Nacionalni savet ima predsednika i 28 članova.
- Nacionalna agencija za regionalni razvoj, koja je formirana radi obavljanja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova regionalnog razvoja. Nacionalna agencija takođe obavlja administrativne i stručno-tehničke poslove za potrebe Nacionalnog saveta za regionalni razvoj, kao i mnoštvo drugih poslova koji su određeni Zakonom i podzakonskim aktima vezanim za regionalni razvoj.
- Regionalni razvojni saveti, koji se formiraju u svakom regionu radi obezbeđivanja i unapređivanja njihovog razvoja. Regionalni razvojni saveti se osnivaju na period od 5. godina i sačinjeni su od predstavnika jedinica lokalnih samouprava koje čine region, kao i predstavnika gradskih opština, javnog i civilnog sektora, drugih institucija i organizacija kao i predstavnika Vlade Republike Srbije. Član regionalnog razvojnog saveta za region Vojvodine je i predstavnik Autonomne Pokrajine Vojvodina, dok je član regionalnog saveta za Beogradski region i predstavnik grada Beograda. Regionalni razvojni saveti obavljaju sledeće poslove: (1) javno promovišu ciljeve regionalnog razvoja i podstiču njihovu realizaciju na teritoriji regiona; (2) daju mišljenje na regionalnu strategiju koja se donosi za region za koji je osnovan regionalni razvojni savet; (3) daju mišljenje na program finansiranja razvoja regiona, za koji je osnovan, koji se finansira iz sredstava budžeta Republike Srbije; (4) daju mišljenja i predloge na ostale razvojne dokumente na regionalnom nivou; (5) formiraju radne grupe na nivou regiona za određena pitanja od značaja za region; (6) donose Poslovnik o svom radu; (7) podnose Vladi i Nacionalnom savetu jednom godišnje izveštaj o svom radu; (8) obavljaju i druge poslove, u skladu sa ovim zakonom.
- Regionalne razvojne agencije, osnovane kao privredna društva ili udruženja sa ciljem obavljanja poslova odnosno unapređenja regionalnog razvoja. Zakon o regionalnom razvoju utvrđuje minimalan broj regionalnih razvojnih agencija za svaki region, a podzakonska akta definišu kriterijume za akreditaciju agencija kod Nacionalne agencije za regionalni razvoj. U ovom trenutku je akreditovano 9 razvojnih agencija⁸, dok dve

agencije čekaju da završe proces akreditacije⁹. Regionalne razvojne agencije se osnivaju kao javno-privatna partnerstva između jedinica lokalne samouprave, privatnog sektora i organizacija civilnog društva, s tim što u jednom broju slučajeva među osnivačima figuriraju i drugi subjekti (univerziteti, privredne komore, i sl.). Osnivanje regionalnih razvojnih agencija je podržala Evropska unija kroz dodelu trogodišnjih operativnih grantova, što je u značajnoj meri unapredilo njihove institucionalne i operativne kapacitete. Regionalne razvojne agencije su podržali i bilateralni donatori: Sida, GIZ, ADA, Vlada Kraljevine Norveške i SDC.

Zakon predviđa izradu Nacionalnog plana regionalnog razvoja i regionalnih razvojnih strategija za svaki od pet regiona. U okviru ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja u toku je izrada Nacionalnog plana regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2013 - 2022, koji se sprovodi uz tehničku podršku EU IPA 2007 projekta "Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou" - RegPol. Proces planiranja je započet početkom 2011. godine i ovih dana se očekuje završetak prvog nacrtu dokumenta koji će biti stavljen na javnu raspravu. Zakon predviđa da Nacionalni plan regionalnog razvoja usvoji Narodna skupština na predlog Vlade Republike Srbije, što se svakako neće desiti u okviru mandata ove Skupštine i Vlade.



Pored izrade Nacionalnog plana regionalnog razvoja, Zakon predviđa i izradu regionalnih strategija koje se donose za period od pet godina. Regionalne strategije donosi Vlada Republike Srbije na predlog nadležnog ministarstva.

Iako regioni Vojvodine i Beograda imaju izrađene strategije

- Zrenjanin, (4) Regionalna agencija za prostorni i ekonomski razvoj Raškog i Moravičkog okruga - Kraljevo, (5) Oblasna razvojna asocijacija "Jug" - Niš, (6) Regionalna razvojna agencija "Zlatibor" - Užice, (7) Regionalna razvojna agencija Bačka - Novi Sad, (8) Regionalna razvojna agencija Srem - Ruma, i (9) Regionalna razvojna agencija Sandžaka - Novi Pazar.

9 (1) Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja - Kragujevac, i (2) Regionalna razvojna agencija Braničevo - Podunavlje - Požarevac.

8 (1) Regionalna razvojna agencija za razvoj istočne Srbije "Raris" - Zaječar, (2) Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga - Leskovac, (3) Regionalni centar za društveno-ekonomski razvoj "Banat"

razvoja, ta planska dokumenta se takođe moraju revidirati kako bi se usaglasili sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja. Međutim, usvajanje ova dva planska dokumenta od strane Vlade Republike Srbije može biti u suprotnosti sa nadležnostima Autonomne Pokrajine Vojvodina i Grada Beograda koji takođe imaju kompetencije na donošenje razvojnih planova na svojoj teritoriji.

U toku je i izrada regionalnih strategija za region Južne i Istočne Srbije i region Šumadije i Zapadne Srbije. Ovaj proces se sprovodi uz tehničku podršku EU IPA 2007 projekta "Regionalni društveno-ekonomski program razvoja 2" - RSEDP2. Kao i u slučaju Nacionalnog plana regionalnog razvoja, teško je zamisliti da će se regionalne strategije usvojiti u okviru mandata ove Vlade, što po svoj prilici znači da će ceo proces sačekati formiranje nove Vlade Republike Srbije.

Najveći zagovornik regionalnog razvoja je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja i politička partija koja vodi ovo ministarstvo, dok su druga ministarstva i političke partije (bilo iz Vlade ili iz opozicije) uglavnom nezainteresovani za ovu tematiku. Evropska unija takođe poklanja značajnu pažnju pitanjima regionalnog razvoja u Srbiji.

Zaključak

Usled različitih istorijskih i političkih okolnosti i uz učešće mnogih međunarodnih faktora, prenos nadležnosti sa centralnog na regionalni i lokalni nivo u Republici Srbiji je organizovan u tri različita procesa: decentralizaciju, regionalizam i regionalni razvoj. Nažalost, ova tri procesa su se razvijala disonantno, bez zajedničke strategije ili konsenzusa šta se želi postići kao krajnji rezultat. Interesi različitih političkih faktora u određenim trenucima su takođe bitno uticali na paralelnost ovih procesa.

Različiti akteri podržavaju različite procese. Jači stepen decentralizacije prema jedinicama lokalne samouprave zagovaraju predstavnici opština i gradova, uz saradnju sa Stalnom konferencijom gradova i opština, kao i nekih međunarodnih organizacija (pre svih Savet Evrope, OEBS i USAID). Regionalizam uglavnom zagovaraju predstavnici regionalnih i manjinskih političkih partija iz Vojvodine, Sandžaka i iz Preševske doline. Regionalni razvoj kao proces zagovara ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, i politička partija koja vodi to ministarstvo. Evropska unija takođe podržava jačanje planskih, zakonodavnih i institucionalnih okvira i kapaciteta za regionalni razvoj u Srbiji.

U domenu decentralizacije postiglo se dosta rezultata jer nadležnosti lokalnih samouprava su mnogo značajniji nego početkom ovog milenijuma. Međutim, usled demografskog praznjenja i nedostatka resursa (ljudskih, finansijskih i institucionalnih), mnoge jedinice lokalne samouprave nisu u mogućnosti da na adekvatan način kvalitetno i efikasno da realizuju sve nadležnosti koje su im dodeljeni Zakonom. Malo se postiglo i u domenu međuopštinske saradnje koja može biti jako bitan instrument za rešavanje zajedničkih

problema susednih opština i gradova u Srbiji.

Regionalizam u Srbiji je doživeo najveći uspeh usvajanjem Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, koji je usvojen 30. novembra 2009. godine, preko tri godine nakon što je usvojen Ustav Republike Srbije koji Vojvodini garantuje pravo na autonomiju. Zahtevi drugih područja za autonomijom nisu značajnije pokrenuli javnost i političku debatu u Srbiji.

Inicijative za regionalni razvoj su pokrenute izradom Strategije regionalnog razvoja 2007-2012 koja je dala osnov za dalju izradu zakonodavnog i institucionalnog okvira. Formirano je pet regiona i stvorene su mnoge institucije koje se bave regionalnim razvojem na različitim nivoima. Važno je napomenuti i to da je u toku je i izrada nacionalnog plana i regionalnih strategija koje će dati osnov za kreiranje novih regionalnih politika u Srbiji. Imajući u vidu da Evropska unija podržava ovaj proces, unapređenje procesa regionalnog razvoja u Srbiji će se vremenom povećavati, ali je neophodno usaglasiti ovaj proces sa procesom decentralizacije i regionalizma.

Preporuke

Trenutni asimetrični model decentralizacije sa Beogradom kao gradom-regionom i Vojvodinom kao jedinom pokrajinom¹⁰ je neodrživ. S tim u vezi, potrebno je pokrenuti široku javnu debatu o teritorijalnom uređenju političkog sistema u Srbiji kako bi se došlo do rešenja koja bi unapredila stepen demokratije, bila u skladu sa evropskim praksom i principima supsidijarnosti, efikasnosti i jednakosti. Takođe je neophodno sinhronizovati različite procese prenosa nadležnosti sa centralnog na niže nivoe vlasti koji su opisani u prethodnom delu kako bi se postigao sinergijski efekat među njima i našlo optimalno rešenje koje bi odgovaralo svim nivoima vlasti. Na kraju, prenos nadležnosti mora pratiti i prenos resursa, kako finansijskih tako i ljudskih i institucionalnih.

U cilju jačanja srednjeg nivoa vlasti potrebno je decentralizovati tj. regionalizovati političke partije jer su one glavni instrumenti prenosa političkih ideja u Srbiji. Politička scena u Srbiji pokazuje da većina političara dolazi iz Beograda, dok je broj političara iz drugih gradova ili opština višestruko manji. Srbiji nedostaju političari koji će predstavljati regionalne interese pa je potrebno napraviti sistem koji će generisati takve lidere. U tom smislu potrebno je formirati regionalne elektronske medije (naročito televizije) koji bi otvorili prostor za političko takmičenje između različitih ideja na nižim teritorijalnim nivoima i time unapredili nivo demokratije u Republici Srbiji. Takođe je potrebno jačati inicijative za međuopštinsku saradnju vezanu za zajedničko planiranje razvoja, rešavanje zajedničkih problema i efikasno sprovođenje dodeljenih nadležnosti.

10 Teritorija Kosova i Metohije je pod međunarodnom upravom pa do konačnog rešenja ova teritorija nije u pravnom političkom sistemu Republike Srbije

Politika regionalnog razvoja u Srbiji: fokus na efikasnosti ili na ravnomernom razvoju?

U poređenju sa drugim zemljama u Evropskoj uniji (EU) Srbija značajno zaostaje na polju socio-ekonomskog razvoja prema pokazateljima kao što su bruto društveni proizvod po glavi stanovnika (u 2010. paritet kupovne moći bio je 37% od proseka u EU-27), stopa nezaposlenosti (u 2011. godini 23,7% prema Anketi o radnoj snazi, od čega 74% sa dugoročnim karakterom) i stopa neaktivnosti (preko 40% u 2011. godini u poređenju sa 30% u EU). U Srbiji su primetne ozbiljne nejednakosti između teritorijalnih jedinica Srbija – Sever i Srbija - Jug. Po nekoliko pokazatelja region Beograd ima najbolje rezultate, a iza njega sa određenom razlikom sledi Vojvodina, dok preostala dva statistička regiona uglavnom imaju najslabije rezultate. Na nižem geografskom nivou vidljive su još veće razlike sa pojedinim jasno izdvojenim siromašnim delovima Srbije.

Sada kada je Srbiji nedavno dodeljen status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, čime će u narednim godinama na raspolaganju biti sve veći fondovi za jačanje socio-ekonomske strukture i situacije u zemlji, postavlja se pitanje da li politika regionalnog razvoja treba da bude usmerena na poboljšanje uslova za investiranje u delovima zemlje koji imaju najbolje mogućnosti za razvoj ("efikasnost") ili u onima koji imaju najveće potrebe ("jednakost")? Ovo pitanje je jedno od uobičajenih koje leži u srži politika regionalnog razvoja u mnogim zemljama u Evropi i izvan nje. Iz evropske perspektive Srbija se može gledati kao jedan region, pa je razumljivo da će Evropska unija, dok god su na raspolaganju ograničena sredstva za razvoj, favorizovati njihovo trošenje za unapređenje celokupne konkurentnosti privrede i investiranje u stvaranje uslova za povećanje zaposlenosti i bogatstva, posebno u onim delovima zemlje gde se na najbolji način mogu utrošiti sredstva i ostvariti brzi uspesi, to jest, u najrazvijenijim delovima. Sa tačke gledišta Srbije, ravnomeran regionalni razvoj je značajan element Ustava Republike Srbije i zbog produbljivanja regionalnih razlika u prethodnoj deceniji privlači sve veću političku pažnju. Međutim, uprkos ovoj sve većoj pažnji, još uvek nije postignut značajan napredak u ostvarivanju ravnomernijeg regionalnog razvoja u zemlji.



Sjaak Boechout, Tim lider, RegPol projekat

U izradi nacrtu Nacionalnog plana regionalnog razvoja (NPRR) za period od 2013. do 2022. godine preuzet je novi pristup, tako što se sa jedne strane politika regionalnog razvoja usmerava na podsticanje razvijenijih delova zemlje, prevashodno kroz valorizovanje njihovih mogućnosti za rast, dok se istovremeno pomaže manje razvijenim delovima zemlje kroz pružanje značajne podrške njihovim razvojnim potrebama. Da bi se ostvarili ovi ciljevi potrebno je uspostaviti partnerstva koja će povećati prelivanje viškova iz (delova) razvojnih zona u oblasti koje imaju posebne potrebe, a posebno u urbane centre u ovim oblastima. Iako su problemi razvoja u Srbiji toliki da regionalne razlike neće nestati u narednoj deceniji, svakako i zbog ograničenih sredstava za regionalni razvoj, ambicija novog Nacionalnog plana regionalnog razvoja je takva da će se kroz ciljne strateške akcije smanjiti razvojni jaz u odnosu na Evropsku uniju, dok se istovremeno razlike u stopi rasta između i unutar regiona mogu zaustaviti, pa čak i malo smanjiti.

Odgovor na pitanje da li nova politika regionalnog razvoja u Srbiji treba da bude usmerena na efikasnost ili jednakost je stoga dvostruk: treba težiti ka ostvarenju i efikasnosti i jednakosti kroz niz različitih instrumenata koji će omogućiti da se iskoriste mogućnosti, kao i da se prevaziđu potrebe!

**Ovaj članak napisan je u privatnom kapacitetu*

Analiza stanja poslovne infrastrukture u Srbiji

InTER je tokom septembra i oktobra 2011. godine sproveo temeljno istraživanje subjekata poslovne infrastrukture u Republici Srbiji, kao osnovu za izradu Analize stanja poslovne infrastrukture u Republici Srbiji. Izrada analize je omogućena finansijskom podrškom Nacionalne agencije za regionalni razvoj.

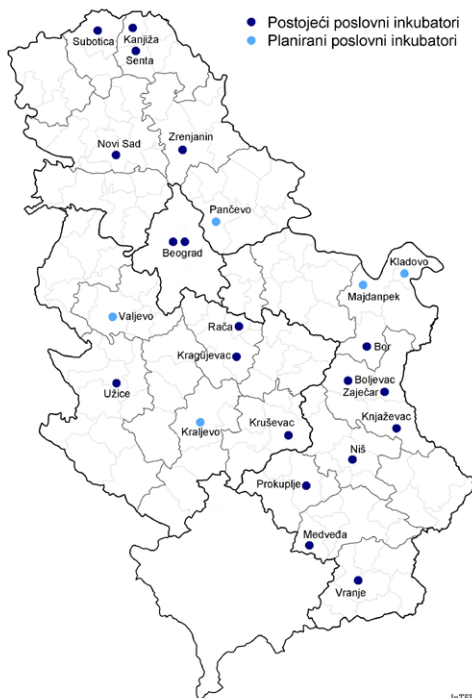
Prvi subjekti poslovne infrastrukture u Srbiji su osnovani 2005. godine sa registracijom prvih klastera i poslovnih inkubatora u Srbiji. Od tada je broj subjekata poslovne infrastrukture u konstatnom porastu, a njihovi kapaciteti su sve značajniji. U okviru analize identifikovana su 23 poslovna inkubatora, 85 klasterske inicijative, 92 industrijske zone, 2 postojeća i 4 planirana industrijsko - tehnološka parka, 4 postojeće i 4 planirane slobodne zone i 66 braunfield lokacija u Srbiji.

Analiza elemenata poslovne infrastrukture utvrdila je nejednaku geografsku rasprostranjenost elemenata poslovne infrastrukture u Srbiji. Poslovna infrastruktura se značajnije koncentriše u pet velikih gradova Srbije: u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Subotici i Kragujevcu. Među mnogobrojnim razlozima za koncentraciju u ovim gradovima navodi se prisustvo donatorskih programa i regionalnih ili MSPP agencija za razvoj koji su zajedno doprineli širenju svesti i ideje o potrebama razvoja poslovne infrastrukture. Na regionalnom nivou, postoji značajna razlika u koncentraciji poslovne infrastrukture između regiona Beograda i regiona Vojvodine sa jedne strane, i regiona Šumadije i Zapadne Srbije i regiona Južne i Istočne Srbije sa druge.



Poslovna infrastruktura se značajnije koncentriše u pet velikih gradova Srbije: u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Subotici i Kragujevcu.

Klasteri i poslovni inkubatori nemaju stabilne izvore finansiranja što utiče na njihovu likvidnost, a time i na kvalitet ljudskih resursa. Nedostatak finansijskih sredstava direktno utiče i na broj zaposlenih, koji je nedovoljan kako u klasterima tako i u inkubatorima. Veoma mali broj klastera uspeva da preživi od naplate članarine. Isto je i sa inkubatorima, sredstva dobijena od naplate stanarine nisu dovoljna za pokrivanje osnovnih troškova poslovanja. Klasteri i inkubatori traže spas u subvencijama iz javnog sektora i sredstvima iz donatorskih fondova, što nisu održiva rešenja. Pored toga, većina njih nema dovoljno razvijene kapacitete za uspešno apliciranje kod dostupnih fondova.



InTER©2011

U cilju postizanja pozitivnih sinergetskih efekata na povećanje konkurentnosti i ekonomski razvoj na lokalnom i regionalnom nivou, potrebno je uspostaviti blisku saradnju između elemenata poslovne infrastrukture, javnog i privatnog sektora kao i razvojnih agencija, privrednih komora i ostalih relevantnih institucija kako bi se harmonizovale delatnosti i razmenile neophodne informacije. Takođe je potrebno usaglasiti aktivnosti poslovne infrastrukture sa strateškim planovima na različitim nivoima. Paralelno sa tim, potrebno je kontinuirano raditi na unapređenju upravljačkih kapaciteta i ljudskih resursa uopšte u svim elementima poslovne infrastrukture: poslovnim inkubatorima, klasterima, zonama i parkovima. Preporučuje se nacionalnim i regionalnim institucijama koji podržavaju ekonomski razvoj da osmisle programe koji će na najbolji mogući način podržavati ovako integrisani pristup lokalnom i regionalnom razvoju u Srbiji.

Održani seminari na temu procene kvaliteta aplikacija podnetih u okviru poziva prekogranične saradnje

Na poziv Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije Saradnici InTER-a su organizovali četiri istovetna seminar na temu "Ocenjivanje projekata poziva prekogranične saradnje". Organizovanje seminara finansijski je podržano u okviru EU projekta tehničke pomoći za uspostavljanje prvog nivoa kontrole i podrške za implementaciju programa prekogranične saradnje EuropeAid/129578/C/SER/RS koji realizuje East West Consulting (ECW) iz Brisela. Seminari su bili namenjeni grupi evaluatora koji su odabrani od strane Kancelarije za procenu kvaliteta projektne dokumentacije u okviru poziva prekogranične saradnje u kojima Srbija učestvuje.



Na četiri seminara koja su održana u periodu od decembra 2011. do februara 2012. godine ukupno je učestvovalo 92 ocenjivača iz roстера eksperata. Kvalitet predavanja i predavača ocenjen je velikom ocenom, a učesnici su naglasili da je seminar bio veoma koristan za njihov budući rad.

InTER na konferenciji "Balkan Peer Exchange" u Beogradu

U periodu 21. - 23. februara 2012, InTER je učestvovao na konferenciji "Balkan Peer Exchange" koja je okupila predstavnike 50 "think tank" organizacija i organizacija koje se bave javnim zastupanjem iz svih zemalja Zapadnog Balkana, kao i predstavnika donatora i Vladinih institucija.



InTER odabran da učestvuje u programu TRAIN (Think Tanks providing Research and Advice through Interaction and Networking)

InTER je odabran da učestvuje u programu TRAIN (Think Tanks providing Research and Advice through Interaction and Networking) koji za cilj ima podsticanje političkog dijaloga između "think tank" organizacija i političkih aktera na Zapadnom Balkanu. Cilj programa TRAIN je podrška "think tank" organizacijama koje imaju jasan pristup orijentisan prema politici, sa fokusom na nacionalne, regionalne i/ili međunarodne politike. Učešće u TRAIN programu uključuje prisustvo na seminarima u Beogradu (22.-25. marta), Berlinu (11.-15. juna) i Briselu (16.-20. septembra) gde će biti predstavljeni rezultati istraživanja.



U ovom programu InTER će učestvovati sa dva istraživača, Dragišom Mijačićem i Veselom Ćurković, koji će zajednički uraditi istraživanje na temu procene efekata razvojne podrške Evropske unije na ekonomski razvoj u Republici Srbiji.

InTER angažovan od strane Međunarodnog centra Ulof Palme

InTER je angažovan od strane Međunarodnog centra Ulof Palme na izradi procedura za monitoring i evaluaciju programa Palme Centra u Srbiji za period 2012-2014. godine. Program u Srbiji obuhvata četiri razvojna projekta koje za ciljnu grupu imaju radničke sindikate u industriji automobila, u metalskoj i u tekstilnoj industriji u Vojvodini i Kragujevcu.



Tokom prve godine angazovanja (2012), zadatak InTER-a se odnosi na izradu matrice logičkog okvira, prikupljanje osnovnih podataka za indikatore uspešnosti programa, kao i na uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju. Tokom druge i treće godine, InTER će raditi na praćenju uspešnosti realizacije projekata kroz monitoring aktivnosti, dok će na kraju treće uraditi konačnu evaluaciju programa.

InTER Biblioteka

Analiza stanja poslovne infrastrukture



InTER je angažovan od strane Nacionalne agencije za regionalni razvoj Republike Srbije da sprovede analizu poslovne infrastrukture u Srbiji. Procena obuhvata analizu institucionalnih i operativnih kapaciteta poslovnih inkubatora, klastera i industrijskih zona, njihove efikasnosti i efekata na lokalni ekonomski razvoj. Zaključci i preporuke analize biće uvršteni u Nacionalnu strategiju razvoja infrastrukture za podršku biznisu u Srbiji. Analiza je dostupna na srpskom i engleskom jeziku na internet stranici InTERa.

www.lokalnirazvoj.org

Regional disparities in Serbia



InTER-ovi saradnici Dragiša Mijačić i Blagoje Paunović objavili su rad na temu regionalne razlike u Srbiji, koji je objavljen u okviru specijalnog izdanja naučnog časopisa "Ekonomika preduzeća". U radu je prikazan zakonodavni i institucionalni okvir regionalnog razvoja u Srbiji, kao i analiza regionalnih razlika na različitim teritorijalnim nivoima, prikazana kroz šest odabranih indikatora: stanovništvo i gustina naseljenosti (koji su analizirani kao jedan indikator), regionalni BDP, zaposlenost, nezaposlenost, poslovna demografija i budžetski prihodi. Indikatori su analizirani na sva tri NTSJ nivoa, definisani Zakonom o regionalnom razvoj, i na lokalnom nivou (opštine i gradovi) kroz upotrebu neponderisanog Gini indeksa regionalnih razlika. Rad se može naći na stranici InTER-a.

www.lokalnirazvoj.org

Karte po regionima



U InTER biblioteci mogu se naći karte regiona Srbije formiranih po nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica Evropske unije (NUTS).

www.lokalnirazvoj.org

Karte poslovne infrastrukture



U InTER biblioteci mogu se naći karte geografskog rasporeda poslovne infrastrukture, na nivou cele Srbije, kao i pojedinačnih regiona. Na kartama je prikazan raspored regionalnih razvojnih agencija, agencija za razvoj MSPP, biznis inkubatora, klastera, tehnoloških parkova, industrijskih zona, slobodnih zona i braunfield lokacija.

www.lokalnirazvoj.org