



CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Evropski standardi u Srbiji

Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije

Zbornik radova



Projekat finansira Evropska unija.



FOKUS ZA OTVORENO DRUŠTVO - AMBULA

Niš, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merostina, Svirig, Ražanji, Ražanji, Dimitrovgrad, Babušnica i Bela Palanka



CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Evropski standardi u Srbiji

Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije

Zbornik radova



Projekat finansira Evropska unija.



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA

Niš, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merostina, Svirlić, Ražanj, Ražanj, Dimitrovgrad, Babušnica i Bela Palanka

Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije

Zbornik radova

Izdavač

Fond Centar za demokratiju
Kraljice Natalije 70 • Beograd • Srbija
info@centaronline.org • www.centaronline.org

Za izdavača

Nataša Vučković

Urednik

Jelena Belić

DTP

PozitivMVP

Štampa

Grafolik

Tiraž

300

Beograd, maj 2011.



Ova publikacija urađena je uz pomoć Evropske unije.
Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Centra za demokratiju
i ni u kom slučaju ne predstavlja stavove Evropske unije.

Sadržaj

Reč urednice	5
<i>Jelena Belić</i> Primena evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama i regionalni razvoj	6
<i>Vladimir Pavićević</i> U kome se pravcu kreće EU – da li je Evropi ipak potreban Ustav?.....	8
<i>Jovan Živković</i> Evropska regionalna politika i regionalizacija Srbije.....	11
<i>Aleksandar Ždraljević</i> Neravnomernosti ekonomskog razvoja Nišavskog i Pirotskog okruga.....	16
<i>Ognjen Mirić</i> Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) EU – trenutno stanje i izazovi.....	25
<i>Srđan Stamenković, Radovan Ševarlić</i> Poljoprivreda Srbije u Upitniku EU	30
<i>Radovan Milićević</i> Osnovna ljudska prava kao evropska vrednost	35
<i>Jelena Marković</i> Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva	42
<i>Ksenija Petovar</i> Kvalitetno stanovanje je javni interes	49
<i>Radovan Milićević</i> Demistifikacija nevladinih organizacija kao društvenih aktera u Srbiji	60
Predlozi za praktične politike	66
<i>Ivan Knežević</i> Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova–praktična iskustva Slovačke.....	67
<i>Miloš Mojsilović, Bojan Klačar, Nada Radović</i> Decentralizacija u Srbiji: od neefikasne države do jake lokalne samouprave u Srbiji	79
<i>Milan Gnjidić</i> Doprinos debati o regionalizaciji Srbije putem promovisanja modela evroregiona, prikazanog kroz evroregione Slovačke	88
<i>Vlatka Tadić</i> Nula otpada – primer dobre prakse u Slovačkoj	96

Reč urednice

Fondacija Centar za demokratiju ima razvijenu izdavačku delatnost od svoga nas-tanka. Praktikuemo da u sklopu naših projekata ostavljamo i pisane tragove i proiz-vodimo materijal koji može obezbediti održivost rezultata i saznanja do kojih se dođe tokom realizacije projekata. Publikacija koja je pred vama nastala je u okviru projekta „Primena evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama i regionalni razvoj“ kao rezultat želje da se građanima putem stručnih tekstova približe pojedini aspekti evrointegracija Srbije. Ovo je naš skroman doprinos decentralizaciji Srbije, imajući na umu da ona, između ostalog, podrazumeva i decentralizaciju informacija i upozna-vanje građana sa svim onim što može unaprediti kvalitet njihovog života, a do čega često mogu doći i sami, samo kada toga postanu svesni.

Publikacija je koncipirana na način da osvetli neke od momenata u trenutnom položaju Srbije koji su važni za razvoj lokalnih zajednica. Tekstovi su zasnovani kako na pojašnjenju pojedinih pitanja vezanih za Evropsku uniju, tako i na komparativnom prikazu trenutnog stanja u Srbiji u pojedinoj oblasti. Dodatno, oni sadrže i neke od mera koje bi mogle unaprediti pojedine oblasti. Ideja nam je bila da putem ukazivan-ja na poboljšanja koja nam evrointegracije sobom nose, jačamo podršku građana za taj proces. Autori tekstova birani su po kriterijumu stručnosti i upućenosti u konkret-nu materiju.

U nameri da promovišemo i mlade istraživače, u sadržaj publikacije uvrstili smo i radove nastale kao rezultat projekta realizovanog u saradnji sa Fondacijom Pontis iz Slovačke. Projekat je imao za cilj podsticanje istraživanja slovačkog iskustva u procesu evrointegracija i prenošenja primera dobre prakse i formulisanja preporuka u formi predloga praktičnih politika za relevantne subjekte u Srbiji. Imajući na umu sličnosti u tranzicionom procesu, može se reći da je primer Slovačke i njenih uspona i padova i te kako relevantan za proces transformacije naše zemlje. Ograničeni dužinom pub-likacije, nismo mogli objaviti sve radove nastale u sklopu ovog projekta, iako oni to svakako zaslužuju.

Nadamo se da će ova publikacija poslužiti kao inspiracija za mnoge dobre aktivnosti i inicijative u lokalnim zajednicama Srbije.

Primena evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama i regionalni razvoj

Određujući proces evropskih integracija Srbije kao jedan od pravaca svoga delovanja, Fondacija Centar za demokratiju, uz finansijsku podršku Evropske unije i Fonda za otvoreno društvo u Srbiji, u periodu 2010-2011. realizovala je projekat "Primena evropskih vrednosti i standarda u lokalnim zajednicama i regionalni razvoj". Ovaj poduhvat predstavlja jedan u nizu onih koje smo sproveli u okviru našeg programa za regionalni razvoj i primenu evropskih standarda u lokalnim zajednicama Srbije, u onoj meri u kojoj to mogu činiti organizacije civilnog društva. Naime, Fondacija osmišljava i realizuje programe za unapređenje razumevanja procesa evrointegracija upravo tamo gde se njegovi efekti najpre i u najvećoj meri mogu videti – na lokalnom nivou. Svesni neophodnosti jačanja administrativnih kapaciteta, vidimo u tome prostor za saradnju vladinog i nevladinog sektora. Ideja nam je da na taj način doprinesemo osnaživanju lokalnih aktera i njihovih inicijativa za decentralizaciju Srbije i unapređenje kvaliteta života svojih sugrađana.

Šta su evropski standardi

Srbija je konačno konkretizovala svoj odnos sa EU na način koji donosi konkretne koristi našim građanima - odmrznut je Prelazni trgovinski sporazum, ukinute su vize za odlazak u zemlje potpisnice Šengenskog sporazuma i očekuje se sticanje statusa kandidata za članstvo u EU. Proces evrointegracija nalazi se u fazi usvajanja konkretnih javnih politika, koje treba da se primenjuju u lokalnim zajednicama. Usvojeni su i na dalje će se usvajati brojni zakoni putem kojih se uvode evropski standardi u raznim oblastima. Kako primeni prethodi razumevanje, neophodno je kontinuirano predstavljati koristi od unutrašnjih reformi koje se sprovode u okviru procesa evrointegracija da bi se obezbedila podrška građana za njihovu primenu, koja je, kako pokazuju sva istraživanja, u velikoj meri varijabilna. U te svrhe neophodno je unaprediti administrativne kapacitete na svim institucionalnim nivoima. Pored toga, potrebno je aktivirati mehanizme za nadgledanje primene tih reformi, kako bi građani mogli zaštititi svoja prava i koristiti nove mogućnosti. Dodatno, i sam proces evrointegracija treba da bude decentralizovan i lokalni akteri treba da prepoznaju svoju ulogu u njemu. Pogrešan je utisak da evrointegracijama treba da se bave samo određene državne institucije. Tu je značajna i uloga nevladinih organizacija koje svojim delovanjem treba da uključuju što više građana u ovaj proces.

Šta smo želeli da postignemo

Projekat je imao za cilj jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u promovisanju demokratskih reformi, održivog razvoja i evrointegracija Srbije, kao i motivisanje

građana da učestvuju u kreiranju lokalnih i regionalnih politika. Želeli smo da doprinesemo formiranju mreže lokalnih aktera relevantnih za lokalni i regionalni razvoj, naročito lokalnih odbornika i članova lokalnih izvršnih veća, koji mogu uticati na proces odlučivanja u lokalnim zajednicama, kako bi te odluke bile prilagođene evropskim standardima i politikama. Uporedo sa tim, želeli smo da doprinesemo i jačanju učešća građana kroz promovisanje saradnje između lokalnih vlasti, organizacija civilnog društva i poslovnog sektora u lokalnim zajednicama, kao i unapređenju kanala komunikacije između građana i njihovih predstavnika. Sve ovo bilo je povezano i sa promovisanjem regionalnog pristupa ekonomskom i socijalnom razvoju kroz fokusiranje na manje razvijene krajeve u Srbiji.

Gde je projekat realizovan

Politika regionalnog razvoja predstavlja jedan od nosećih stubova kompleksne građevine EU. Približavanje EU podrazumeva i usvajanje evropskog standarda ravnomernog regionalnog razvoja. U Srbiji postoje ogromne ekonomske i socijalne razlike među regionima koje u velikoj meri otežavaju društveni razvoji i imaju veliki uticaj na stavove građana o demokratskim reformama i društvenoj transformaciji, što otežava primenu evropskih standarda kako na individualnom, tako i na institucionalnom nivou. Građani u ruralnim i nerazvijenim područjima manje su informisani, manje obuhvaćeni edukativnim programima i manje upućeni u reformske tokove, ne samo zbog lošijih komunikacionih kanala, već i zbog činjenice da su u velikoj meri nezainteresovani, jer ne osećaju poboljšanja.

Poučen prethodnim iskustvom iz Zlatiborskog, Pomoravskog i Rasinskog okruga, Centar za demokratiju je ovoga puta svoju pažnju usmerio na dva južna okruga – Niški i Pirotski, koji izuzev Niša i Pirota, obuhvataju opštine koje pripadaju grupi najnerazvijenijih u Srbiji.

Projekat je realizovan u partnerstvu sa: Centrom za regionalnu politiku iz Niša i Regionalnim centrom građanske akcije "Lingva" iz Kraljeva, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Beogradu i Fonda za otvoreno društvo u Srbiji.

U kome se pravcu kreće EU – da li je Evropi ipak potreban Ustav?

Nakon neuspelog pokušaja da bazične ugovore zamene tekstom Ugovora o ustavu za Evropu, lideri država članica Evropske unije su inicirali rad na novim izmenama i dopunama prethodnih ugovora. Rezultat ove inicijative predstavlja tekst Lisabonskog ugovora (koji se još naziva i Reformski ugovor), koji je potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu. Ratifikacija ovog sporazuma uspešno je obavljena u svim članicama, nakon čega je Ugovor stupio na snagu 1. januara 2010. godine.

Prema sadržini Reformskog ugovora Evropska unija dobija pravni subjektivitet; eliminiše se tzv. podela na stubove u strukturi EU; osniva se institucija predsednika Evropskog saveta; ustanovljava se pozicija člana Komisije koji je nadležan za resor spoljne politike i bezbednosti, koji po funkciji postaje potpredsednik Komisije, kojeg na to mesto, za razliku od svih drugih članova Komisije, postavlja Savet; eksplicitno se navodi primat komunitarnog prava uz jasno razgraničenje nadležnosti između institucija Evropske unije i država članica; i po prvi put se definiše postupak istupanja iz članstva u organizaciji.

Pitanje demokratskog deficita Evropske unije se Ugovorom iz Lisabona ublažava mogućnošću da parlamenti država članica u definisanim okolnostima zatraže preispitivanje, promenu odluke ili u krajnjem da blokiraju odluke evropskih institucija. Proces ratifikacije ovog teksta nije tekao glatko. Do maja 2009. godine Ugovor iz Lisabona bio je ratifikovan u 24 države članice. Tri su države u kojima je proces ratifikacije nailazio na ozbiljne prepreke. Proces ratifikacije je u Nemačkoj okončan tek pošto je saopštena odluka Vrhovnog suda o usklađenosti teksta Ugovora sa Osnovnim zakonom. U Poljskoj je predsednik države odugovlačio sa stavljanjem svog potpisa na tekst Ugovora; dok je u Irskoj dokument verifikovan tek u drugom pokušaju nakon što je referendumsko izjašnjenje građana bilo negativno 2008. godine.

Rasprava o dometima Lisabonskog sporazuma vraća nas na poznatu polemiku između evroskeptika i evrooptimista. Evroskeptici će uvek pokušavati da ponude argumente za stav da EU nije potreban Lisabonski sporazum pa ni Ustav za Evropu, izvodeći zaključak da usvajanjem Reformskog ugovora Evropa pravi korak ka produbljivanju integracija, dok bi eventualnim prihvatanjem konstitucionalnog akta Unija neumitno postala država, a to nije želja svih njenih članica. Sa druge strane dolazi niz argumenata kojima se nastoji podržati usvajanje Reformskog ugovora, kao i stav da je za dalji razvoj Unije poželjno vraćanje u fokus debate o usvajanju Ustava za Evropu. Argumenti evrooptimista nas usmeravaju ka neophodnosti jače integracije evropskih država, u idealnom slučaju ka stvaranju evropske federacije. Argumenti evrooptimista se mogu smestiti u nekoliko grupa.

Najpre, bez akta konstitucionalnog karaktera, EU predstavlja entitet koji je u neprestanom procesu menjanja, oko čijeg karaktera se vode besomučne rasprave, koje nikada nemaju

egzaktan odgovor šta zapravo EU jeste. Da li je to međunarodna organizacija, da li je federacija, ili prosto jedna supranacionalna organizacija? Svaki pokušaj da se odgonetne njen karakter vodi nas u detaljnu debatu oko načina na koji se Unija razvijala, te razloga zbog kojih je ovako široka integracija uopšte zaživela. U ovom delu, ustav bi svakako u mnogome doprineo razjašnjenju toga šta EU jeste, ma koji od koncepata razvoja Unije bio prihvaćen na koncu. To znači da bismo konačno bili u stanju da, na osnovu ključnog i najvažnijeg dokumenta na kojem bi se temeljila EU, saznamo kakav je karakter ovog entiteta i šta on predstavlja.

Sledeća stvar tiče se ciljeva njenog postojanja. U ovom trenutku mi ne znamo kuda nas proces evropskih integracija vodi, čime će se jednom završiti ili makar stabilizovati u određenoj tački. Zgodan primer koji ide u prilog ovoj tezi jeste situacija u kojoj su se do 2004. godine nalazile države centralne i istočne Evrope, kojima je nakon pada Berlinskog zida obećan ulazak u porodicu zapadnoevropskih naroda, ali je taj proces trajao duže nego što su bila očekivanja predstavnika ovih država. Počev od ranih devedesetih godina prošlog veka, ovim državama je neprestano pominjan period od pet godina nakon kojeg mogu očekivati ulazak u EU. Ovaj termin je kasnije definitivno utvrđen – 1. maj 2004. godine za prvih deset zemalja – ali je za to bilo potrebno mnogo više vremena nego što su bile nade mnogih od njih.

U ovom trenutku enigmu predstavljaju države zapadnog Balkana, kojima je na samitu u Solunu 2003. jasno poručeno da mesta u EU ima za sve njih, ali je tempo pridruživanja i pristupanja ovih zemalja ostao velika nepoznanica. Ako se uzmu u obzir pregovori sa Turskom, oko čijeg ulaska još uvek nije definisano jasno mišljenje među Evropljanima, te neartikulisana istočna granica evropskog kontinenta, to se ustav nameće kao jedino rešenje kojim bi se pružila naznaka odgovora kuda će se kretati Evropa i gde će joj biti granice.

To bi svakako umanjilo i stepen konfuzije koju mogu izazvati bizarne pojave poput aplikacije Maroka za članstvo u EU ili moguće kandidature Izraela. Ustav bi svakako u domenu koji se tiče bazične orijentacije razvoja Unije definisao liniju budućeg odnosa sa Rusijom, koja bi velikim zbližavanjem ili ulaskom u EU progutala vrednosti evropske tradicije koje su deo razvoja EU.

Ne manje važna jesu i sasvim tehnička pitanja poput očigledne potrebe da se izvrši simplifikacija ugovora koji su bili važeći do stupanja na snagu Reformskog ugovora. Precizno govoreći, postojala su dva ugovora na kojima se zasnivalo kompletno pravo EU - to su Ugovor o Evropskoj zajednici, koji je ujedno predstavljao i prvi stub Unije, te Ugovor o Evropskoj uniji, koji je sadržao odredbe vezane za funkcionisanje drugog i trećeg stuba. Faktički gledano, prvi stub je jedino pripadao nadnacionalnom u čitavom procesu, ali je taj stub ujedno bio najrazvijeniji i odnosio se na ukupno tržište unutar zemalja EU i regulisanje odnosa među različitim akterima unutar njega samog. Drugi i treći stub su po svom karakteru bili međuvladini i odluke koje su donošene unutar njih mahom su usvajane konsenzusom, saglasnošću svih članica Unije.

Simplifikacija ugovora podrazumeva postojanje jedinstvenog akta, koji bi u ovom slučaju trebalo da bude konstitucionalni, koji bi sadržao odredbe o sva tri stuba Unije. To bi omogućilo ne samo istraživačima, već i evropskom građanstvu da ima lakši uvid u to šta su ključne regule na kojima počiva nova, moderna Evropa i šta su prava svakog od njih kao građana te Evrope. Uprkos tome što Lisabonski ugovor poništava podelu na stubove, čini se da to nije dovoljan pomak.

Pored toga, ukoliko ne želi da ugovori na kojima počiva liče na ustave bivših komunističkih zemalja, koji su predstavljali opsežno i zamorno štivo, Evropi treba jedan koncizan, koherentan tekst ustava, koji bi poput američkog imao poglavlja o institucijama, pravima njenih građana, unutrašnjem uređenju i slično. To bi trebalo da bude tekst ustava, kako je u jednom od brojeva Ekonomista napisao britanski ministar spoljnih poslova Džek Strou, koji možemo komotno da stavimo u džep našeg sakoa i da se njime, kao građani Evropske unije, potpomognemo u bilo kojem trenutku.

Evropska Filadelfija

Rasprava o ovom pitanju dobija na zanimljivosti ukoliko pokušamo da uporedimo proces izgradnje prve federacije u svetu - Sjedinjenih Američkih Država i proces integracija evropskih država.

Jasno je da SAD i EU predstavljaju veoma komplikovane sisteme, koji garantuju konstitucionalne nadležnosti različitim nivoima vlasti. I u jedan i u drugi sistem su ugrađena kompromisna rešenja koja se odnose na raspodelu moći između različitih aktera. Američki sistem se karakteriše kao predsednički sistem u kojem je izvršna vlast predstavljena jakim predsednikom koji ima nadležnost da kreira svoj kabinet koji deluje kao Vlada SAD. Američki ustav, koji je napisan 1787. godine, koji nikada nije menjan, i koji je dopunjen sa 27 amandmana, sadrži sedam članova od kojih je četiri u celini posvećeno regulisanju distribucije moći između organa centralne vlasti. Federalni nivo vlasti u SAD predstavljen je sledećim ključnim institucijama: Kongres, Predsednik i Vrhovni sud.

Slučaj Evropske unije je donekle različit i složeniji. U Ugovoru o Evropskoj uniji, potpisanom u Matrihtu i osveženom ugovorima iz Nice, potom i Lisabona, bilo je zapisano: «Unija će da počiva na Evropskim zajednicama, kao i na oblicima saradnje uspostavljenim ovim Ugovorom...» To znači da su sve institucije, ustanovljene Ugovorom o Evropskoj zajednici, istovremeno bile i institucije Evropske unije. Postoji, međutim, i jedna institucija koja tim ugovorom nije označena kao telo Evropske zajednice, već samo organ Evropske unije, a to je Evropski savet. Lisabonski ugovor je to izmenio, pa je i Savet definisan kao jedna od ključnih institucija EU.

Neko bi mogao saopštiti stav da nije izvesno da evropski sistem može uopšte da bude uporediv sa američkim. Poteškoća u mogućnosti poređenja dolazi nam i otud što su evropske institucije na specifičan način prožete različitim nadležnostima koje su podeljene tako da se čini nemogućim precizno zapisati da li ova prožetost može da bude predstavljena kao podela vlasti u klasičnom smislu. Ipak, pitanje do koje mere bi proces konstitucionalizacije Evrope mogao da bude modeliran američkim iskustvom ostaje relevantno sve dok ne bude sasvim jasno šta Evropljani zaista žele sa Evropom.

O autoru

Vladimir Pavićević je rođen 1978. godine u Kotoru. Diplomirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i magistrirao na Univerzitetu u Bonu odbranom magistarskog rada Veliki kompromis: iskustva iz procesa konstituisanja Evrope i SAD. Usavršavao se u Nemačkoj, Austriji i SAD. Trenutno je doktorski kandidat na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu gde je zaposlen kao asistent na predmetu Istorija političkih teorija. U Beogradskoj otvorenoj školi je od 2004. godine angažovan kao programski direktor Odeljenja za napredne dodiplomske studije. Oblasti interesovanja su mu politička teorija, teorija saglasnosti, teorija konstitucionalizma i evropske studije.

Evropska regionalna politika i regionalizacije Srbije¹

1. Imajući u vidu da se odnos prema regionalizaciji kao obliku decentralizacije u zemljama razvijene demokratije odvija na značajno uređen način, putem dokumenata kojima se sistemski reguliše subsidijarni princip – tj. srednji nivo vlasti (institucionalizovan između centralnog i lokalnog nivoa), a da se u Srbiji ovom problemu prilazi sa velikim oprečnostima, to se u ovom radu predočavaju aspekti o decentralizaciji prema oficijelnim aktima EU da bi se ukazalo na karakter vladajuće paradigme koja dominira kod kreatora društvene prakse srpskog podneblja. Naime, slede li se izjave aktuelnih predstavnika vlasti koje datiraju od 2000. godine, moglo se zaključiti da je pitanje uvođenja regionalizacije samo pitanje određenog trenutka. Međutim, do današnjeg dana društveno-političke akcije prema tom društvenom procesu uvek su se određivale kao prema parcijalnom pitanju ili kao da je stvar partijsko-programskog opredeljenja, umesto da to bude ozbiljan i generalni društveno-državni projekat koji se ne može realizovati bez temeljne rekonstrukcije političkog sistema. Da je decentralizacija Srbije kroz regionalizaciju ostala u drugom planu evidentno je i prilikom donošenja najvažnijeg državnog akta – Ustava RS (2006), osim što se u čl. 94. ističe da se «Republika Srbija stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom». Obrati li se pažnja na karakter ove formulacije, onda je evidentno da je i u ovom članu naglašena centralističko-unitarna koncepcija sa ekonomističkog aspekta, a trebalo je da se pitanja o ravnomernom razvoju pojedinih delova države usmere na promociju značaja i odgovornosti lokalnih ljudskih kapaciteta i drugih potencijalnih resursa koji su u delokrugu ljudi koji poznaju lokalnu sredinu i neposredno u njoj rade i žive. Sledeći logiku ovakvog pristupa, po kojoj se centralna vlast i dalje oglašava o princip u kome se kaže da «nikada nemojte poveriti većoj jedinici ono što može učiniti manja ...» (D. Mojnihana), potpuno je izvesno da se ne shvata kako centralne vlasti u liku «brige» za nacionalnu državu ne mogu rešavati probleme okruga/regiona, u smislu kako to primećuje D. Bel: «... vlade su postale suviše velike da bi se uhvatile u koštac sa malim problemima pojedinih gradova ili oblasti».
2. Budući da je ideja o rasterećenju (ali i ograničenju) države umetanjem srednjeg nivoa vlasti kod država razvijenih demokratija već u veliko prišla društvenoj realizaciji, to su one promovisale više dokumenata kojima se insistira na decentralizaciji i regionalizaciji za zemlje koje im se pridružuju. U tom kontekstu se mogu smatrati relevantnim i nezaobilaznim sledeća dokumenta: *Evropska povelja o regionalnoj*

¹ Rad je objavljen u okviru i u vezi sa ostvarivanjem ciljeva makroprojekta Tradicija, modernizacija i nacionalni identitet u Srbiji i na Balkanu u procesu evropskih integracija (179074), koji realizuje Centar za sociološka istraživanja, Filozofskog fakulteta u Nišu, koji je finansiran od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

autonomiji (1997)², *Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi* (2002)³, *Madridska konvencija o prekograničnoj saradnji* (1980), *Deklaracija iz Valensije* (2007) i *Nacrt evropske povelje o regionalnoj demokratiji* (2008)⁴.

U osnovi pristupa realizaciji regionalizma – koji se eksplicitno navodi u *Evropskoj povelji o regionalnoj autonomiji*, svakako je *supsidijarnost* kojom se podrazumeva institucionalna legitimnost i preplitanje raznih nivoa vlasti: lokalne, regionalne i centralne. Njime se potcrtava, potom, da regionalizacija ne sme da se ostvaruje na račun autonomije lokalnih zajednica, odnosno da regioni moraju da ugrade mere za zaštitu istih u potpunom poštovanju postignutih rezultata koje je inaugurisala *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (1985)⁵. Uz povezivanje značaja ovog principa u dve povelje, poput potonje kakva je *Nacrt evropske povelje o regionalnoj demokratiji*, dokumentima se zaokružuje koncept regionalizma koji je postavljen na ideji jačanja lokalnih organa vlasti kroz regionalni plan.

Pretpostavke od kojih se polazi, a istaknute u poveljama su: (a) aktivnost u prenošenju iskustava o liderstvu, (b) utvrđivanje standarda i povećanje kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti u cilju identifikovanja dobre prakse i moguće pripreme preporuka Komiteta ministara državama članicama, te da su (c) korišćenje i implementacija na odgovarajući način uspostavljenih vrednosti u oblasti lokalnih i regionalnih usluga garant primene principa demokratije. Navedeni pristupi u oživotvorenju regionalne samouprave se fokusiraju, dalje, na uspostavljanje: (a) jednakosti građana u glasanju, (b) efektivnog učestvovanja u odlučivanju, (c) mogućnosti pravog razumevanja svrhe zajednice i problema o kome se raspravlja i odlučuje i (d) kontrole građana nad političkim procesima.

Sledeći odredbe o regionalizmu, ističemo da *Stalni komitet lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope* pojmovno definiše regionalizaciju kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji, odnosno da podrazumeva uvođenje novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti, moći, odnosno nadležnosti, ali su uvek iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. U tom kontekstu se mogu raspoznati uslovno posmatrajući dva aspekta delovanja: *Socijalno-politički* aspekt kojim se usmerava svrha i funkcije regionalnog nivoa, odnosno tip vlasti koji govori o manjim ili većim autonomijama specifičnih populacija i teritorijalnih jedinica vlasti, većoj efikasnosti upravljanja društvenim resursima, smanjenju troškova upravljanja ekonomskim i drugim podsistemima društva, uključujući i zadovoljavanje rastućih potreba građanstva za socijalnom sigurnošću i kvalitetom života, zajedničko samopoštovanje, uzajamno uvažavanje i građansku solidarnost u političkoj zajednici, kao i *Političko-ekonomski* aspekt kojim se artikuliše nadmetanje i međusobna

² European Charter of Regional Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997.

³ Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi usvojena je od strane prisutnih ministara na 13. Sednici konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju od 27-28. juna 2002. godine. U ovoj Deklaraciji se ističe da "Savet Evrope predstavlja povlašćeno mesto okupljanja evropskih vlada na kojem one rešavaju pitanja vezana za lokalne i regionalne vlasti i uključuju u dijalog na evropskom nivou sa izabranim predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti zajedno okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE)." (tačka 6).

⁴ Nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji sadrži sledeća poglavlja: "Glavne elemente regionalne demokratije" apostrofiraju: "Princip demokratskog upravljanja", "Učešće građana", "Princip subsidijarnosti", "Princip dobrog upravljanja i uprave", "Koncept i definicija regionalne vlasti", "Odnos sa lokalnim vlastima", "Princip lojalnosti i poštovanja teritorijalnog integriteta", "Princip kohezije", "Ustavna ili pravna osnova regionalne samouprave", "Delokrug regionalne samouprave", "Pravo na inicijativu", "Regionalni izabrani organi", "Uslovi obavljanja funkcije izabranih predstavnika koji sačinjavaju regionalne organe", "Resursi regionalnih organa vlasti", "Samooorganizacija regionalnih organa vlasti", "Pravo na udruživanje, međuregionalnu saradnju i spoljne odnose", "Pravo na konsultovanje", "Nadzor nad aktima regionalne vlasti" i "Zaštita regionalne samouprave".

⁵ European Charter on Local Self-Government, Council of Europe, No. 122, 15th October 1985.

kontrola svih nivoa vlasti podržavajući legitimnost državnog poretka, pluralizaciju društva, očuvanje i razvoj vrednosnih obrazaca, neposredniju komunikaciju vlasti sa konkretnom konfiguracijom interesa i prepoznavanje odgovornosti servisa građana. Posebna stavka u tome je da se insistira na neophodnosti povećane participacije građana u poslovima od javnog značaja uz isticanje ublažavanja granica, ka tzv. sintagmi „meke granice“. Realizacijom konvencija ili međudržavnih sporazuma neposredno se implementira regionalizacija ili je pretpostavlja, što se obuhvata *Madridskom konvencijom o prekograničnoj saradnji*, tj. putem raznih bilateralnih sporazuma o dobrosusedskim odnosima. Sledeći upute ove Konvencije većem broju evropskih država je bilo dovoljno da regionalizacijom pokuša da odgovori novim izazovima integracionih procesa u vreme mondijalizacije. Utoliko je uspostavljen odnos da međuregionalni i prekogranični nivo u oblastima koje spadaju u regionalne nadležnosti imaju pravo, uz poštovanje postupaka određenog unutrašnjim pravom, da preduzimaju akcije saradnje među oblastima i preko državnih granica. Ove akcije moraju poštovati unutrašnje pravo i međunarodne obaveze svoje države.

Dodatno uvažavajući *Strategiju za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou*, usvojenu od strane *Komiteta Ministara Evropskog Saveta* marta 2008. godine, evidentno je da se permanentno iskazuje težnja i ka boljoj lokalnoj upravi na osnovu podeljenih odgovornosti vlada, asocijacija lokalnih uprava i pojedinaca u lokalnoj upravi. Namera da se pokrene i stimuliše akcija nacionalnih i lokalnih zainteresovanih strana pretenduje neprekidnom poboljšanju kvaliteta lokalnih javnih službi, uključivanju stanovništva i sprovođenju praktične politike koja je u skladu sa očekivanjima građana. Ova *Povelja* je relevantna i iz ugla obavezivanja pojedinaca u lokalnim vlastima da permanentno usavršavaju svoj rad, pre svega imajući u vidu «dvanaest principa» koje sugerše *Deklaracija iz Valensije*⁶.

Evropska ideja o regionalizaciji država ili stvaranju država regiona po svemu ističe cilj *Evropskog saveta* ka što impregnantnijem ostvarenju povezanosti zajednica između njenih članica s namerom da se bolje zaštiti i unapredi ideal u poštovanju prava čoveka i demokratije. To je, istovremeno, i nastavljanje ostvarenja novovekovne paradigme koja u svojoj osnovi ima potrebu za razvijanje dalje demokratske prakse, građanske sigurnosti i mira. Uprkos ambivalentnim stavovima prema decentralizaciji navodimo četiri principa koja se ubrajaju u neosporne i podrazumevajuće tačke: a) participacija u političkom životu, b) otvorenost institucija, tj. bliskost sa ljudima i uvećanje demokratije, c) legitimnost vlasti i d) sloboda, odnosno podela vlasti i stvaranje mreže za kontrolu i ravnotežu. Objedinjavanjem svih vrsta i oblika resursa na nivou regiona osnažuje se svaka lokalna zajednica i daje šansa da se i one zajednice koje se pridružuju EU izvuku iz pretpolitičke potisnutosti i zapuštenosti.

3. Uprkos tome što je od demokratskih promena posle 2000. godine u srpskoj

⁶ U 12 principa dobre demokratske uprave na lokalnom nivou iz Deklaracije iz Valensije ubrajaju se: 1. Pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća, kako bi se obezbedile prave mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou; 2. Pouzdanost, kako bi se obezbedilo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana; 3. Efikasnost i delotvornost, kako bi se obezbedilo ostvarenje ciljeva uz najbolje korišćenje resursa; 4. Otvorenost i transparentnost, kako bi se javnosti obezbedio pristup informacijama i olakšalo razumevanje načina na koji se vode javni poslovi; 5. Vladavina prava, kako bi se osigurala pravičnost, nepristrasnost i predvidljivost; 6. Etičko ponašanje, kako bi se obezbedilo da javni interes bude iznad ličnog; 7. Stručnost i sposobnost, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici budu potpuno kadri da izvršavaju svoje dužnosti; 8. Inovativnost i otvorenost za promene, kako bi se obezbedilo da iz novih rešenja i dobre prakse proističe korist; 9. Održivost i dugoročna orijentacija, kako bi se vodilo računa o interesima budućih pokolenja; 10. Dosledno upravljanje finansijama, kako bi se obezbedilo razmišljeno i efikasno korišćenje javnih sredstava; 11. Ljudska prava, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija, kako bi se obezbedilo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da niko ne bude diskriminisan ili isključen; 12. Odgovornost, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu odgovornost i da se smatraju odgovornim za svoje postupke.

političkoj, stručnoj i javnoj sferi u više navrata najavljivana regionalizacija, do nje nije došlo ni kroz usvojen *Ustav RS* 2006. godine, kao ni kroz adekvatnu izmenu *Zakona o lokalnoj samoupravi* usvojenog 2007. po pitanju aspekata osnovnih nadležnosti – jer joj do današnjeg dana nije vraćena ni njena svojina⁷. Naime, i prateći zakoni – *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Srbije* (2007) i *Zakon o regionalnom razvoju* (2009), u potpunosti podržavaju unitarno-centralistički koncept. Ističemo da nije došlo do izmene ustavnog koncepta, ali ni promene po pitanju kompetencija i veličina opština. I pored toga što je broj opština opao od 162 na 150, na račun povećanja broja gradova – na 23, ipak se ne može podržati stav da se ravnomernost razvoja Srbije vezuje za gradove, budući da kompetencije gradova ne iskaču iz unitarno uređenog društvenog koncepta. Odatle, kasnije donešen zakon – *Zakon o regionalnom razvoju*, nije ni mogao biti išta drugo do nastavak centralističkog sprovođenja politike oligarhijske vlasti, s obzirom na to da ne nudi nikakvo poboljšanje po pitanju bolje komunikacije između centralne i lokalne vlasti, tj. centralne vlasti i građana. Da bolja komunikacija nije ni bila planirana kazuje i odredba o tome šta se podrazumeva da region kao: "... statistička 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 jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet"⁸. I da bi bilo sasvim jasno o kakvom je aktu reč, onda čl. 5. ovog dopunjenog zakona potpuno zaokružuje njegov domet o pristupu regionalnom razvoju: "Za potrebe podsticanja regionalnog razvoja određuju se sledeći regioni: 1. Region Vojvodine; 2. Beogradski region; 3. Region Šumadije i Zapadne Srbije; 4. Region Južne i Istočne Srbije i 5. Region Kosova i Metohije. Vlada, na predlog organa nadležnog za poslove statistike, određuje oblasti koje čine regione iz stava 1. ovog člana, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica"⁹. Ukoliko ne ponavljamo ranije kritike – da je ovaj zakon samo akt kojim se formiraju statistički regioni bez ikakvih političkih i pravnih kompetencija i gde je naziv "regionalni razvoj" samo formalnog karaktera, ipak stoji da se njegovom dopunom dodatno uradilo na još većoj unifikaciji i zatvorenosti. Nakon promene od 7 na pet statističkih regiona, bitno se izmenio i odnos prema stvarnoj razvijenosti ili nerazvijenosti određenog regiona, tim pre što se u sadašnjoj podeli stepen nerazvijenosti jednog regiona relativizuje povećanjem regionalnog područja. Na isti način se smanjuje stepen nerazvijenosti prema faktoru devastiranosti, jer su u postojeću podelu uključeni i oni delovi gde se migracije stanovništva slivaju u većoj ili manjoj meri. Zbog svega toga i stanovište o nekom regionu – da li je nerazvijen ili u kojoj je grupi, ostaje prilično nejasno ili teško proračunljivo, pogotovo u vremenu kada su društvene turbulencije takve da se teško može učiniti presek koji bi bio relevantan za dati trenutak kada se donose važne državne odluke o pomoći ili bilo kojoj intervenciji centralne vlasti.

Sledeći izmene Zakona o regionalnom razvoju, ostaje ranije poznati stav da je Nacionalna agencija za regionalni razvoj (ili Nacionalna agencija) centralno telo koje će regionalnim razvojnim agencijama (ili čitavom mrežom – njih 12 predviđenih na teritoriji RS bez KiM) biti nadređena – do akreditacije ili njihovog oduzimanja, i koordinisati (čitati - kontrolisati) svaku aktivnost. Zbog svega toga, pa ceneći i to da

⁷ Lokalne zajednice su izgubile pravo na raspolaganje imovinom 1995, kada je u vreme S. Miloševića donet Zakon o sredstvima u svojini republike.

⁸ Zakon o regionalnom razvoju, "Službeni glasnik RS", br. 51/2009., čl. 4.

⁹ Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju, "Službeni glasnik RS", od 5. 5. 2010.

postoji Savet Nacionalne agencije kao telo koje će zastupati određene standarde, način konkurisanja ili realizacija bilo kojih projekata (do klastera) ostaje ipak u rukama centralne vlasti – Vlade i Nacionalne agencije. Odatle, možda su u pravu oni koji smatraju da će konkurisanje kod EU u okviru programa iz IPA fondova i dalje biti centralna delatnost države, sve videći u tome dalju kontrolu sredstava koja su dobijena na račun zaostalih sredina, a kojih je država stvorila upravo zbog njene loše višedecenijske plansko-razvojne politike. Ono što najviše smeta u takvom konceptu jeste da je pitanje inicijative ljudi iz lokalnih i regionalnih sredina ne samo pod kontrolom centralne vlasti, već i da su njihove moguće ideje determinisane konceptom o razvoju ili njegovim aspektima u zavisnosti od centralne vlasti. Sve u svemu, Zakonu o regionalnom razvoju se ne može prići kao aktu kojim se utire put u regionalizaciju Srbije, tim pre što se način funkcionisanja regionalizovane države mora zasnivati na novim konstitucionalnim aspektima koji se mogu uvesti samo temeljnom promenom Ustava koju može da promoviše odgovarajući stepen rešenosti buduće političke volje.

Literatura:

- Dal, Robert. 1997. *Poliarhija*. Beograd: «Filip Višnjić».
- European Charter of Regional Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997.
- European Charter on Local Self-Government*, Council of Europe, No. 122, 15th October 1985.
- Gidens, Entoni. 1998. *Posledice modernosti*. Beograd: «Republika».
- Pajvančić, Marijana. 2009. *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ustav Republike Srbije*. 2006. Beograd: Savremena administracija.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o regionalnom razvoju*, "Službeni glasnik RS", od 5. 5. 2010.
- Zakon o regionalnom razvoju*, "Službeni glasnik RS", br. 51/2009., čl. 4.
- Zbornik radova. 2007. *Ka regionalnoj državi*. Priredio J. Živković. Niš: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Nišu.
- Živković, Jovan. 2007. *Kritika političke prakse*. Niš: Centar za regionalnu politiku.

O autoru:

Jovan Živković (1947) završio je osnovne studije na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu (1976), magistrirao (1983) i doktorirao (1991) na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Od 1977. radi u obrazovanju. Predavao je na Višoj muzičkoj školi u Nišu, Filozofskom fakultetu u Prištini i Državnom univerzitetu u Novom Pazaru, gde je stekao i zvanje redovnog profesora. Sada je u stalnom radnom odnosu na Visokoj školi u Aleksincu. Pored drugih monografija i priređenih tematskih zbornika radova objavio je: *Kritika političke prakse – prilog decentralizaciji Srbije* (2007), *Otvorena pitanja demokratije* (2005), *Manjine i regionalizam* (2005), *Regionalizacija – uslov demokratizacije i ravnomernog razvoja Srbije* (2010), *Ka regionalnoj državi* (2007) i *Regionalizam – novi društveni okvir* (2007). U oblasti interesovanja, pored tema iz sociologije spadaju politički odnosi, politička participacija i regionalizam i politički sistem. Osnivač je i predsednik Centra za regionalnu politiku u Nišu od 2006. godine.

Neravnomernosti ekonomskog razvoja Nišavskog i Pirotskog okruga

Do optimalne strukture privrede kao celine ne može se doći prostim zbirom optimalnih struktura svakog pojedinog regiona. Traženje optimalne strukture nacionalne privrede, koja će dati najveće efekte, moguće je samo ako se regionalne strukture posmatraju u sklopu jednog sistema višeg ranga (nacionalne privrede) sa nizom složenih povratnih veza od čijeg intenziteta zavisi dalje oplemenjivanje strukture privrede, dinamika razvoja i uspeh svakog regiona posebno. Zbog toga sve promene vezane za regionalni razvoj ne mogu biti stvar trenutnih odluka ekonomske politike, već meritornih organa koji će svaku takvu odluku doneti imajući u vidu posledice koje ona donosi sa stanovišta strategije ukupnog razvoja. Koliki je značaj razvoja pojedinih regiona govori činjenica da u gotovo svim zemljama, koje u većoj ili manjoj meri imaju problem regionalnog razvoja, ovim pitanjem se bave najmerodavnija zakonska tela, a predmet su i posebnog naučnog, planskog i statističkog tretmana.

Regionalni razvoj u uslovima tranzicije

U tranzicionom periodu od 2001-2008. godine uspostavljena je makroekonomska stabilnost, sprovedena je liberalizacija cena i spoljne trgovine, ostvaren je značajan napredak u reformi poreskog sistema, tržišta rada i socijalnog sektora, u sprovođenju strukturnih reformi, posebno u oblasti privatizacije preduzeća i konsolidacije i privatizacije bankarskog sektora. Osnovni ciljevi ekonomske politike bili su *održavanje makroekonomske stabilnosti, uz istovremeno ostvarivanje visoke stope privrednog rasta. Ostvaren je značajan pomak u zaokruživanju stimulativnog ambijenta za poslovanje.* Sprovođenjem privrednih reformi povećana je pravna sigurnost privrednih subjekata i poboljšani uslovi poslovanja. Priliv svežeg kapitala za finansiranje investicija u osnovna sredstva, kao i njegovo efikasno ulaganje, jeste osnovni preduslov za rast investicione i privredne aktivnosti.

Privredu Srbije u periodu od 2001. do 2008. godine karakteriše *dinamičan rast bruto domaćeg proizvoda po prosečnoj stopi od 5,4% godišnje.* Tendencija rasta BDP nastavljena je i u 2008. godini – rast BDP iznosi 5,4%.

Kao posledica tranzicionih procesa, u periodu 2001-2008. godine ukupna zaposlenost je opadala po prosečnoj godišnjoj stopi od 0,6% a nezaposlenost je rasla po prosečnoj godišnjoj stopi 1,6%.

U periodu 2001-2008. godine, ostvaren je dinamičan rast neto zarada. Prosečne neto zarade, povećane su, sa 102 EUR u 2001. godini na 400 EUR u 2008. godini, odnosno za 3,9 puta. Prosečni godišnji realni rast zarada, bio je znatno brži od rasta ukupne privredne aktivnosti i produktivnosti rada.

Osnovni indikatori ekonomskih kretanja (stope rasta, u %)

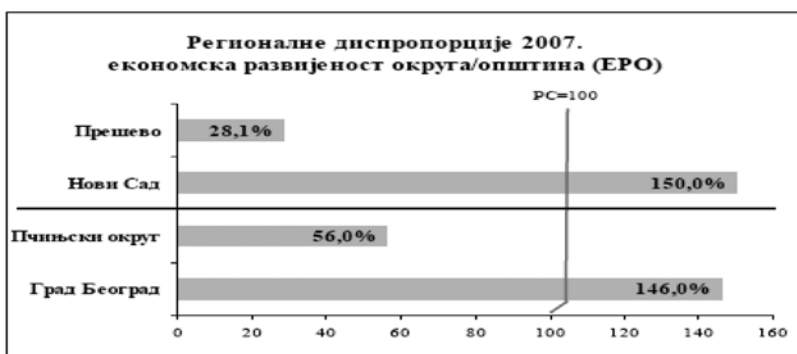
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-2008
БДП, реалан раст	5,6	3,9	2,4	8,3	5,6	5,2	6,9	5,4	5,4
Број запослених	0,2	-1,7	-1,2	0,5	0,9	-2,1	-1,1	-0,1	-0,6
Нето зараде, реалан раст	16,5	29,9	13,6	10,1	6,4	11,4	19,5	3,9	13,7
Продуктивност рада	5,2	5,4	3,7	7,8	4,7	7,5	8,1	5,6	6,0

Извор: РЗС и РЗР

Srbija se 2008. godine nalazila na oko 80% BDP iz 1990. i na oko 50% industrijske proizvodnje iz 1990. Investicije su, u odnosu na 1990. godinu, znatno više smanjene od proizvodne aktivnosti. Procenjuje se da je realni nivo investicija u 2008. godini iznosio oko 45% od nivoa ostvarenog 1990. godine.

Posledice tranzicije na regionalni razvoj

Ekstremne razlike između razvijenih i nerazvijenih područja Srbije su konstanta. Ukupan stepen razvijenosti opština u Srbiji se kreće u rasponu od 6,9:1 (najrazvijenija prema najnerazvijenijoj opštini) i odražava ekonomsku, obrazovnu i demografsku razvijenost Novog Sada u odnosu na opštinu Preševo. Ekonomska nesrazmera je 5,4 puta veća između grada Beograda i opštine Preševo.



Za buduća razvojna kretanja presudan ili kritičan faktor predstavlja obim i struktura stanovništva. *Demografska kretanja* u Srbiji, tokom poslednje decenije, karakteriše populaciona regresija imajući u vidu smanjenje ukupnog broja stanovnika, pad nataliteta, porast nivoa mortaliteta, koncentraciju stanovništva u urbanim sredinama i pražnjenje ruralnih područja, kao i izrazito demografsko starenje stanovništva. Veliko smanjenje broja stanovnika u pojedinim opštinama nerealno prikazuje njen ekonomski potencijal, jer se vrednost ekonomske veličine raspoređuje na sve manji broj stanovnika. Tako su vrednosti stope nezaposlenosti i obrazovne strukture kao primere razvojnih ekstrema istakle opštinu Nova Crnja (24,5% proseka Republike) i Petrovac (24,4%) prema stopama nezaposlenosti, odnosno, opštinu Žabari (21,3% republičkog proseka) prema obrazovnom kapitalu njene populacije. Demografsku nejednakost najbolje ilustruje odnos opštine Stara Pazova (161,4%) koja je u prethodnoj deceniji doživela populacioni rast usled mehaničkog priliva i opštine Crna Trava (19,3% republičkog proseka), koja je svedena na svega 2000 stanovnika.

Nezaposlenost je jedan od najvećih ekonomskih i socijalnih problema sa kojima se suočava Srbija. Regionalna analiza po okruzima pokazuje da su prosečno učešće u ukupnom broju aktivno nezaposlenih od 4,8% imali Nišavski (52.023), Raški (47.582), Mačvanski (39.707), Zlatiborski (37.822), Šumadijski (37.434), Jablanički (35.369), Južno-banatski (34.834), Sremski (34.564), Pčinjski (31.369) i Srednje-banatski okruzi (26.161 aktivnog tražioca posla).

Najmanje se posao tražio u Požarevcu i drugim mestima Braničevskog okruga, kao i u Kolubarskom, Zaječarskom i Borskom okrugu. Najveći udeo aktivno nezaposlenog u ukupno nezaposlenom stanovništvu Republike bio je u Pirotskom (98,4%), Pčinjskom (98,3%), Borskom (97,8%), Zlatiborskom i Šumadijskom okrugu (po 97,3%). Generalno, problem visoke nezaposlenosti je izraženiji u centralnom i južnom delu Srbije, gde je stopa nezaposlenosti uglavnom iznad 25%, u poređenju sa zapadnim i severnim krajevima. I pored aktivnih mera politike zapošljavanja, nezaposlenost se iz godine u godinu povećava, pri čemu je obim i struktura nezaposlenosti veliki regionalni problem i glavni generator siromaštva.

Problemi regionalnog razvoja

Analiza regionalnih neravnomernosti je ukazala da su ključni regionalni problemi *kontinuirana depopulacija, visoka nezaposlenost i niska privredna aktivnost, posebno nekonkurentnost industrijskih sistema.*

Strukturni problemi i nizak nivo socio-ekonomske razvijenosti povećali su izrazitu polarizovanost između južnih i severnih područja Srbije. *Stepen razvijenosti opština* (odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine) u 2007. iznosi 6,9:1 i još uvek je najveći u poređenju sa evropskim prosekom. Na *nivou okruga*, regionalni nesklad je manje izražen – skoro tri puta je veći stepen razvijenosti Grada Beograda u odnosu na Jablanički okrug. Srpska prestonica je prema svim indikatorima rangirana na vrh razvojne lestvice. Skoro dva puta je Beograd uvećao svoj populacioni potencijal u odnosu na Pirotski okrug, a obrazovni nivo stanovništva Beograda je skoro četiri puta veći nego u Braničevskom okrugu. S druge strane, Toplički okrug ima tri puta veću stopu nezaposlenosti u odnosu na braničevske opštine.

Intenzivan proces demografskih promena, prisutan skoro četiri decenije, ogleda se u drastičnom smanjenju broja stanovnika u skoro 50% opština u Srbiji. Trend depopulacije još više je karakterističan za prigranične i decenijski najnerazvijenije opštine. Starosna struktura je veoma nepovoljna: svi okruzi se nalaze u tri od sedam najnepovoljnijih stadijuma demografske starosti¹. Činjenica da u Srbiji nema ni jedne opštine koja bi se mogla svrstati u stadijume demografske mladosti potvrđuje konstataciju da je kompaktno ruralno područje doživelo velike promene u proteklom tranzicionom periodu. Prema statističkim procenama sredinom 2008. godine nastavljen je trend smanjenja broja stanovnika u Srbiji i to za 116.422 stanovnika u odnosu na popisnu 2002. godinu ili prosečno godišnje -3,1‰. Najveći regionalni pad beleže Zaječarski i Borski okrug sa smanjenjem stanovništva od 7%. Stanovništvo ruralnog područja je dva puta siromašnije u odnosu na stanovništvo gradskog područja i u mnogo nepovoljnijem položaju kad je u pitanju opremljenost socijalnom infrastrukturom. Severniji delovi Srbije (Grad Beograd, Južno-bački, Južno-banatski i Zapadno-bački okruzi) imaju veći ljudski potencijal (meren indeksom humanog razvoja), dok južni i istočni delovi Srbije (Toplički, Raški, Jablanički i Borski) spadaju u grupu okruga sa

¹ Stadijumi demografske starosti su: (1) rana demografska mladost; (2) demografska mladost; (3) demografska zrelost; (4) prag demografske starosti; (5) demografska starost; (6) duboka demografska starost; (7) najdublja demografska starost.

najmanjim indeksnim vrednostima.

Teritorijalne asimetričnosti u oblasti privrede su izrazite sa veoma nepovoljnim posledicama na prostoru Republike. "Ekonomsko grupisanje" privrednih kapaciteta na teritoriji Srbije koncentrisano je u gradovima. Međutim, Grad Beograd koji ima ekstremne vrednosti po svim pokazateljima, izdvaja se čak i iz grupe gradova, dok su na drugoj strani razvojne skale nerazvijena područja Topličkog, Jablaničkog i Pčinjskog okruga, koja imaju i najmanji uticaj na formiranje društvenog proizvoda srpske privrede – u ukupnom broju preduzeća Srbije participiraju sa 3,5%, u zaposlenosti 2,9%, u prihodu sa 1,4%, u profitu sa 1,2% i gubitku sa 1,7%.

Neravnomerna *privredna aktivnost* uslovljava i neizbalansiranu aktivnost stanovništva. Dok je najveći broj zaposlenih skoncentrisan u dva okruga (Beograd i Južno-bački okrug) koji u ukupnoj zaposlenosti Srbije učestvuju sa 41,6%, problem visokih stopa nezaposlenosti (za 25% veće vrednosti u odnosu na nacionalni prosek), odlika je okruga centralne i južne Srbije koji u svom sastavu imaju nerazvijene opštine sa ekstremno niskim privrednim i socijalnim kapacitetima.

Sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika je regionalno polarizovan. Najniži broj MSPP na 1000 stanovnika u korelaciji je sa visokim stopama nezaposlenosti u Severno-banatskom, Borskom, Topličkom, Pirotskom i Pčinjskom okrugu.

Niska *stopa konkurentnosti i izvozna aktivnost* lokalnih privreda posledica je neprilagođenosti preduzeća tržišnim zahtevima. *Izvoz* je koncentrisan u samo četiri okruga, među kojima samo Grad Beograd participira sa prosečnih 22,9% u ukupnom izvozu Srbije (trogodišnji prosek 2006-2008), ali ostvaruje i najveći deficit. Spoljnotrgovinski deficit je dugoročan i konstantan, odražava nedovoljno prilagođenu privrednu strukturu ino-tržištu.

Nedovoljna *stopa investiranja*. Manje od 20% BDP se investira u osnovne fondove (što je ispod nivoa novih članica EU i zemalja u okruženju, a najveći izdaci su za ličnu potrošnju). BDP po kupovnoj moći po stanovniku je tri puta niži od proseka EU, što utiče na nizak životni standard stanovništva.

Nedovoljna izgrađenost privredne, komunalne i socijalne infrastrukture, predstavlja osnovni limitirajući faktor daljem razvoju i eliminisanju regionalnih disproporcija. *Neizgrađenost komunalne infrastrukture* (gubici u sistemu vodosnabdevanja iznose od 33% pa čak i do 50% u pojedinim opštinama/regionima) i *nedovoljno modernizovane saobraćajnice*, direktno se odražavaju na lokalni ekonomski razvoj i privlačenje investicija, naročito u najnerazvijenijim opštinama Nišavskog, Pirotskog, Topličkog, Jablaničkog i Pčinjskog okruga.

Socijalne tranzicione tenzije. Privatizacija, restrukturiranje i ukupni reformski procesi koji karakterišu period tranzicije, uticali su na veliko smanjenje privredne aktivnosti u početnom periodu, što je destabilizovalo tržište rada. Pad društvenog proizvoda realnog sektora praćen je smanjenjem zaposlenosti, te dovodi do rasta socijalnih tenzija. U ekonomskoj strukturi stanovništva konstantno je raslo učešće neaktivnog dela populacije – nezaposlenih, penzioneri i dr.

Stopa siromaštva, iako smanjena (6,6% u 2007. u odnosu na 14% u 2002.) odražava demografski, privredni i socijalni nesklad između regiona, a posebno između urbanog i ruralnog područja unutar njih. Depopulacioni trend u većini opština determinisao je najveći broj siromašnih (23,3%) u južnoj i istočnoj Srbiji.

Nefunkcionalni kapaciteti lokalne administracije nisu usmereni na promociju ekonomskog razvoja, koji treba da se odvija u skladu sa standardima zaštite životne sredine i uz stalno unapređivanje društvene infrastrukture.

Struktura privrede regiona

Jedan od najznačajnijih makroekonomskih indikatora koji govori o stanju privrede je indikator zaposlenosti/nezaposlenosti. Ukupan broj zaposlenih u Gradu Nišu od 2000. godine varira, on je 2007. u odnosu na 2000. godinu u porastu. Stopa zaposlenosti iznosi 60,1% (dok je na nivou Republike Srbije 60,4%). Prema popisu iz 1991. godine, stopa zaposlenosti je bila 81,2%². Najveći broj zaposlenih je u privredi (43.600 u 2006. godini), dok je u vanprivredi nekoliko puta manji (18.453 u 2006. godini). Najveći broj zaposlenih je u prerađivačkoj industriji, trgovini i saobraćaju, što je posledica sektorskog učešća u stvaranju ND.³

Grad Niš beleži visoku stopu nezaposlenosti. Ukupan broj nezaposlenih je na kraju 2007. godine iznosio 37.457. Najveći broj nezaposlenih je sa srednjom stručnom spremom (13.485). Takođe, veliki je broj nezaposlenih i sa visokom stručnom spremom (2.506).

Broj zaposlenih, nezaposlenih i lica koja prvi put traže zaposlenje, kao i kretanje ovih podataka tokom desetogodišnjeg perioda, od 1997. do 2007. godine najbolje se može sagledati na sledećem grafičkom prikazu.

Zaposleni, nezaposlena lica i lica koja prvi put traže zaposlenje⁴



Najveći procenat nezaposlenih je u starosnoj dobi od 31 do 40 godina (24,4%), uz veliki procenat nezaposlenih mladih od 19 do 25 godina (21,1%) i od 26 do 30 godina starosti - 16,7%. Među mladima najviše nezaposlenih ima sa IV i III stepenom stručnosti, ali je veliki broj nezaposlenih i sa visokom stručnom spremom (VII-I).⁵

Najviše nezaposlenih lica je sa III i IV stepenom stručne spreme, ali je i najviše slobodnih radnih mesta za taj nivo stručnosti. Kada je reč o visoko stručnim kadrovima (VII-I stepen stručne spreme), uvidom u podatke Nacionalne službe zapošljavanja – Filijala Niš, uočava se da je veći broj slobodnih radnih mesta od broja lica koja traže zaposlenje (4.396 u odnosu na 2.601), dok kod VII-II stepena stručnosti potrebe su znatno veće od ponude (114 prema 50).⁶

Spoljnoekonomski odnosi privrede Nišavskog i Pirotskog okruga

Prema podacima Regionalne privredne komore Niš (RPK), koja spoljnotrgovinsku razmenu posmatra preko tri okruga – Nišavskog, Pirotskog i Topličkog, u 2006. godini, na području koje obuhvata RPK, ostvarena je ukupna spoljnotrgovinska razmena u

² Studija razvoja lokalne ekonomije grada Niša, 2005., str. 14.

³ Statistički godišnjak Grada Niša 2007, Grad Niš, novembar 2008., str. 107. i 108.

⁴ Statistički godišnjak Grada Niša 2007, Grad Niš, novembar 2008., str. 113.

⁵ Mesečni bilten 12-2006, Nacionalna služba za zapošljavanje, Filijala Niš.

⁶ Izveštaj o poslovanju za 2006. godinu, Nacionalna služba za zapošljavanje, Filijala Niš, januar 2007.

vrednosti od 669.350.304 US\$. U odnosu na isti period prethodne godine, ukupni spoljnotrgovinski promet povećan je za 141%.

U strukturi razmene, izvoz učestvuje sa 44%, a uvoz sa 56%, što govori da je region poslovao sa deficitom od 85.801.264 US\$, koji je u odnosu na 2005. godinu znatno povećan. Pokrivenost uvoza izvozom iznosi 77%, što je veliki pad u odnosu na 2005. godinu kada je ona bila čak 96%. Povećanje spoljno-trgovinskog deficita i smanjenje pokrivenosti uvoza izvozom su pokazatelji pada makroekonomske konkurentnosti čitavog regiona. Dominantnu ulogu u ostvarenom izvozu ima Pirotski okrug (55%), a u uvozu Nišavski okrug (75%), dok u izvozu učestvuje sa svega 40%. Toplički okrug ima udeo u razmeni 3% u uvozu i 5% u izvozu. Privreda ovog područja u ukupnoj spoljnotrgovinskoj razmeni Republike Srbije učestvuje sa svega 3,4% (u izvozu 4,5%, a u uvozu sa 2,8%).

U odnosu na spoljnotrgovinsku razmenu opština, najuspešnija opština je Piroto, koja u ukupnoj spoljnotrgovinskoj razmeni učestvuje sa 34%. Više od polovine izvoza regiona (52%) je realizovala ova opština. Među opštinama koje su ostvarile pozitivnu razmenu sa inostranstvom su i Aleksinac, Babušnica, Bela Palanka, Blace, Kuršumlija, Merošina, Ražanj i Svrlijig.

Najveća vrednost uvoza realizovana je na području opštine Medijana i Crveni krst i to sa 60% ukupnog uvoza regiona. Glavne uvozne i izvozne destinacije regiona su uglavnom zemlje EU, kao i bivše jugoslovenske republike.

Najveći izvoz region Niša je ostvario u zemljama EU – Francuskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji, dok je najveći uvoz iz Nemačke, Kine i Bugarske.

Najkonkurentnije robe u izvozu u regionu u 2006. godini bile su: proizvodi od kaučuka i gume (izvoz u vrednosti od 131.099.936 US\$), proizvodi od prostih metala (izvoz u vrednosti od 42.240.578 US\$), odeća i proizvodi od tekstila (izvoz u vrednosti od 26.148.312 US\$), mašine, aparati i uređaji (17.547.047 US\$), biljni proizvodi (17.182.385 US\$).

U uvozu najveće učešće beleže sledeći proizvodi: mašine, aparati i uređaji (91.031.120 US\$), proizvodi od plastičnih masa i kaučuka (54.893.326 US\$), proizvodi od prostih metala i prosti metali (48.777.531 US\$), tekstil i proizvodi od tekstila (37.898.957 US\$), proizvodi hemijske i srodnih industrija (33.548.171 US\$).

Godina	Ukupna sp.trg.razmena	Izvoz	Uvoz	Saldo	Pokrivenost uvoza izvozom
2000	236664	91259	145404	-54145	63%
2001	270385	116307	154078	-37771	75%
2002	338402	124159	214243	-90084	58%
2003	429562	175624	253937	-78313	69%
2004	686051	242522	443529	-201007	55%
2005	474878	232103	242774	-10671	96%
2006	669350	291774	377575	-85801	77%

Izvor: Regionalna privredna komora Niš

Ciljevi lokalne samouprave

Osnovni cilj lokalne samouprave je *uspostavljanje njene aktivne uloge kao nosioca i koordinatora lokalnog razvoja*. Svaka lokalna samouprava nastoji da proširi okvir svoje delatnosti, samim tim i odlučivanje o sredstvima, o razvojnim projektima, o svemu onome što se tiče građana, kako bi što efikasnije pružala usluge svojim građanima.

Ciljevi lokalne samouprave su: približavanje procesa odlučivanja građanima, odgovorni lokalni zvaničnici, pružanje dobrih javnih usluga, veća efikasnost u pružanju usluga, jačanje lokalnog poreskog potencijala, i poboljšanje opšteg socijalnog stanja.

Jedan od prioriteta Evropskog partnerstva koji se odnosi na resor državne uprave je: usvojiti i sprovesti reforme u cilju decentralizacije, kako bi se *učvrstio kapacitet lokalnih vlasti*. Ključna pitanja za jačanje kapaciteta lokalne samouprave su ostvarivanje prava na opštinsku imovinu (neophodno je doneti zakon o vraćanju opštinske imovine), finansijska stabilnost lokalne samouprave i mogućnost planiranja investicija u komunalnu infrastrukturu. Rešavanje ovih pitanja je osnova za ravnomeran regionalni razvoj u kome lokalne samouprave treba da imaju ključnu ulogu.

Da bi lokalna samouprava mogla adekvatno da izvršava navedene uloge neophodno je institucionalno jačanje lokalne samouprave i podizanje nivoa znanja izabranih i postavljenih lica, zaposlenih u opštinskim upravama.

Strategija regionalnog razvoja Nišavskog i Pirotskog okruga

Razvoj makroregionalnog područja Nišavskog i Pirotskog okruga suočen je sa složenim problemima i ograničenjima nastalim tokom poslednje decenije prošlog veka. Teškoće nisu privremenog, već dugoročnog karaktera. Kumulativno nastale teškoće, posledica su događaja i interakcije međunarodnih i unutrašnjih faktora pod kojima se bivša Jugoslavija, kao državna zajednica, nalazila. Krupne društveno-ekonomske promene koje su nastupile krajem 2000-te godine donele su proces tranzicije kroz reformisanje i preobražavanje društva i privrede. Međutim, proces tranzicije se ne ostvaruje očekivanim tempom i intenzitetom. Mnoge suštinske reforme nisu ni pokrenute, a vreme koje je izuzetno dragoceno, nepovratno prolazi sa neostvarenim, odnosno odloženim razvojno neophodnim efektima. Ovakva situacija nepovoljno se odražava na regionalni razvoj područja Nišavskog i Pirotskog okruga.

Konstatcija da se procesi tranzicije, odnosno reformisanog društveno-ekonomskog razvoja ne ostvaruju ubrzanim, već usporenim tokom, direktno utiče na prolongiranje strateški neophodnih promena u razvojnim procesima. Vreme prelaska na stabilniji i efikasniji regionalni razvoj ovog područja postaje neizvesnije.

Umesto da se razvojni procesi kroz reformisane političke, društvene i ekonomske odnose uspostavljaju i stabilizuju, oni se uslovno i nekonzistentno iniciraju, trošeći dragoceno vreme što strategiju regionalnog razvoja čini neizvesnom i neubedljivom. Ovakva napomena je od presudnog značaja za razumevanje i prihvatanje strategije regionalnog razvoja ovog područja. Svaka strategija, kao vizija budućnosti, polazi od odgovarajuće analitičko proverene i sistematizovane osnove sastavljene iz logički izvedenih naučno-stručnih konstatacija i argumenata. Ta osnova definiše ključne procese, mogućnosti, ali i probleme i ograničenja razvoja. Na osnovu takve osnove, strategija regionalnog razvoja i njena razrada zahteva da se uzajamno obrade ključne razvojne poluge: institucionalna, demografska, ekonomska, socio-kulturna i prostorno-ekološka.

Nakon njihove analize i prezentacije, sa odgovarajućim pro i kontra argumentima, moguće je osmisliti orijentaciona scenarija razvoja i to u dve međusobno uslovljene ravni. Te ravni su vremenski horizont i veličina regiona koja je dinamička kategorija i kao takva promenljiva strukturno i funkcionalno. Razradom scenarija regionalnog

razvoja, otvaraju se mogućnosti da se orijentaciono identifikuju regionalni programi i projekti razvoja. Bitno je naglasiti da među orijentacionim programima i planovima regionalnog razvoja područja Nišavskog i Pirotskog okruga postoje dva uzajamno uslovljena tipa: razvojno-tržišni koga je teško kontrolisati i privatno-javno partnerstvo koga je neophodno podržavati odgovarajućim podsticajnim merama i finansijskim sredstvima. Pored toga, regionalni programi i projekti razvoja područja Nišavskog i Pirotskog okruga moraju se posmatrati u trojnoj funkcionalnoj ulozi: transnacionalnoj, međuregionalnoj i unutarregionalnoj.

Zaključak

Analiza regionalnih neravnomernosti je ukazala da su ključni regionalni problemi kontinuirana depopulacija, visoka nezaposlenost i niska privredna aktivnost, posebno nekonkurentnost industrijskih sistema.

Globalizacija je dotakla milione života ostavljajući traga na svakoj privredi. Vreme će pokazati da li je to proces koji vodi prevelikom ubrzanju, prevelikim nejednakostima, sve većem jazu između nezaposlenih i siromašnih, s jedne strane, i onih koji pod maskom globalizacije ubiraju plodove širenja na socijalno iscrpljena tržišta.

Regionalni razvoj je ekonomski fenomen strukturnog karaktera. Greške u regionalnom razvoju se dešavaju brzo, a rešavaju vrlo sporo. Dakle, definisanje ciljeva i rešavanje problema regionalnog razvoja moguće je samo u okvirima dugog roka. To ne znači da ne treba povlačiti i kratkoročne poteze kojima će se, pre svega, sačuvati šanse za dugoročno delovanje.

Strategijom razvoja grada Niša, Niš je definisan kao *Nepresušni izvor šansi*, što se može reći i za Nišavski i Pirotski okrug, ali svojim potencijalima i mogućnostima Nišavski i Pirotski okrug moraju postati izvor rada i stvaranja, odnosno pretvaranje šansi u razvoj kroz podizanje životnog standarda, smanjenja siromaštva, povećanja zaposlenosti...

Složeniji oblici lokalnog ekonomskog razvoja pojavljuju se u različitim vidovima. Realizuju se na lokalnom, okružnom ili regionalnom nivou i znak su ozbiljnosti pristupa ovim pitanjima. Uključuju različite vrste privatno-javnog partnerstva, često aktivnu saradnju lokalnih zajednica, uključivanje raznovrsne pravne i finansijske instrumente i, po pravilu, zahtevaju primenu veština iz oblasti finansijskog i drugog menadžmenta. Među najvažnije oblike spadaju inkubator biznis centri, industrijski, tehnološki i naučni parkovi, slobodne zone, zone unapređenog poslovanja, braunfield projekti, itd.

Decentralizacija predstavlja potpuno nov koncept planiranja - to nije samo davanje novih funkcija sa državnog nivoa lokalnim vlastima, već i drugačije upravljanje starim funkcijama. Za pravilno sprovođenje ovog koncepta nedostaju gotovo svi resursi: ljudski, finansijski, organizacioni. Mali je broj opština koje imaju sopstvene kapacitete da ovaj proces sprovedu samostalno, već se u mnogo većoj meri oslanjaju na eksternu pomoć. Upravo u procesu planiranja razvoja do izražaja dolaze sva ograničenja koja imaju lokalne zajednice i nameće se potreba za jačanjem njihovih regionalnih veza, kako bi se ta ograničenja lakše prevazišla.

Osnovni uslov za ostvarivanje veće autonomije lokalnih samouprava je njihova finansijska nezavisnost i stabilnost. Istovremeno, sistem finansiranja lokalnih zajednica jedna je od najvažnijih oblasti za uspostavljanje uspešnog sistema planiranja razvoja.

Lokalni razvoj realizuje se pomoću niza mera koje donose pojedini regioni, gradovi ili uže administrativno-teritorijalne jedinice, kao i brojnim programima nacionalnih vlada usmerenih na pružanje podrške lokalnim akterima. Globalni cilj lokalnog razvoja najčešće se svodi na nastojanje da se poveća prihod, prošire mogućnosti za zapošljavanje i obezbedi viši kvalitet života na određenoj teritoriji. Implicitno, politika lokalnog razvoja ima za cilj da ispravi određene nedostatke tržišnog mehanizma ili greške nacionalne ekonomske politike.

Literatura

1. A.N.Čumakov, Globalistika, Moskva, "Prospekt", 2005,
2. I.I. Mazur, A.N.Čumakov, Globalistikaenciklopedija, Moskva, "Dijalog", 2003,
3. E. Mancer, Monopolarni svetski poredak, Beograd, Docije B92, 2003,
4. A. Boriko, NEXT – mala knjiga o globalizaciji i svetu budućnosti, Beograd, "Narodna knjiga", 2002,
5. B.A. Turajev, Globalnije vizovi čelovečestvu, Moskava, Logos, 2002,
6. A.Zinovjev, Zapad – fenomen zapadnjastvu, Beograd, 2002,
7. Čedomir Popov, «Smisao», Beograd, 7/99,
8. Prof.dr Milenko Dostić (2002.), Menadžment malih i srednjih preduzeća, Ekonomski fakultet univerziteta u Sarajevu, Sarajevo,
9. Studija razvoja lokalne ekonomije grada Niša, 2005.,
10. Statistički godišnjak Grada Niša 2007, Grad Niš, novembar 2008.,
11. Mesečni bilten 12-2006, Nacionalna služba za zapošljavanje, Filijala Niš,
12. Strategija lokalnog održivog razvoja usvojena je na Generalnoj skupštini Stalne konferencije gradova i opština, decembra 2005. godine;
13. Best Practices in Local Development, OECD.

O autoru

Mr Ždraljević B. Aleksandar dipl.oec., rođen 26.06.1962. u Kuršumlji. Osnovno i srednje obrazovanje stekao u Nišu. Diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Nišu, gde je završio magistarske studije - smer "Teorija i politika privrednog razvoja". Odbranio magistarsku tezu: "Regionalni razvoj Srbije sa posebnim osvrtom na Nišavski okrug". Autor je više radova. Radio je u "Poslovnom prostoru", JP "Nišstan", a od 1995. godine radi na poslovima planiranja razvoja Grada Niša. Učestvovao je u izradi svih planskih dokumenata za potrebe Grada Niša. Ima 25 godina radnog iskustva. Trenutno je radno angažovan na poslovima i radnim zadacima šefa Odseka za održivi razvoj Grada Niša.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) EU: trenutno stanje i izazovi

Osnovne informacije o IPA

Instrument za pretpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) uspostavljen je Uredbom Evropskog saveta br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine. Novi jedinstveni instrument za pretpristupnu pomoć za budžetski period od 2007. do 2013. godine, objedinjuje prethodne pretpristupne instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, kao i pretpristupni instrument za Tursku. Ukupan budžet IPA za period **od 2007 – 2013. iznosi 11,468 milijardi evra**. Oko 10% celokupnog iznosa IPA sredstava za period 2007-2013. godina biće implementirano kroz tzv. višekorisničku IPA namenjenu za sprovođenje zajedničkih regionalnih projekata zemalja korisnica pomoći. Za vremenski period od **2007-2013. godine Srbiji je kroz IPA namenjeno 1.4 milijardi evra**.

Integrirani pristup Instrumenta za pretpristupnu pomoć se ogleda i kroz samu strukturu pomoći koja je objedinjena kroz 5 komponenti tako da pruži ciljanu i efikasnu pomoć svakoj zemlji u zavisnosti od njenih razvojnih potreba i statusa na putu evropskih integracija. **Komponente Instrumenta pretpristupne pomoći su:**

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija
2. Prekogranična saradnja
3. Regionalni razvoj
4. Razvoj ljudskih resursa
5. Ruralni razvoj

Iako je IPA formirana kao jedinstven instrument podrške, Uredba o osnivanju **IPA pravi razliku između država korisnica**. Prema navedenoj Uredbi, državama kandidatima (Turska, Hrvatska i BJR Makedonija), ukoliko imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima (DIS), pomoć se pruža kroz svih pet komponenti, dok se državama potencijalnim kandidatima (Srbija, uključujući i Kosovo i Metohiju u skladu sa Rezolucijom UN 1244, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija), koje nemaju akreditovan DIS, pomoć upućuje samo kroz prve dve komponente. Jasno je, dakle, da su osnovni preduslovi za korišćenje svih pet IPA komponenti sticanje statusa kandidata za članstvo u EU i akreditacija DIS od strane Evropske komisije (EK).

DIS podrazumeva da EK prenese upravljanje određenim radnjama, poput sprovođenja tenderskih procedura, zaključivanje ugovora, plaćanja, i kontrolu trošenja sredstava na zemlju korisnicu, a da pri tome zadržava celokupnu konačnu odgovornost za opšte izvršenje budžeta.

Instrument prepristupne pomoći IPA 2007-2013. u fokusu ima **dva glavna prioriteta** i to:

- pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa;
- pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih fondova i Kohezionog fonda EU nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Pored toga što pruža podršku u reformama koje proces evropskih integracija podrazumeva, IPA ima ulogu da pripremi države korisnice za sprovođenje Regionalne politike EU, s obzirom da komponente IPA u prepristupnom periodu predstavljaju pandane instrumenata Regionalne politike EU (strukturnih fondova i Kohezionog fonda). Iako je korišćenje IPA fondova od strane zemalja potencijalnih kandidata, kao i zemalja kandidata koje nisu dobile akreditaciju za decentralizovano upravljanje, ograničen na prve dve komponente, one mogu u prepristupnom periodu da finansiraju mere i aktivnosti koje su slične III, IV i V komponenti iz sredstava prve komponente – Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija. Ovakva ulaganja su međutim ograničenog obima.

Trenutno stanje

U dosadašnjem periodu Srbija je uspešno odgovorila na godišnje cikluse pripreme projekata u okviru prve IPA komponente. S tim u vezi, **pripremljeni su projekti za period 2007-2010**, ukupne vrednosti od oko 630 miliona evra i započeta njihova realizacija. Istovremeno, Srbiji je omogućeno da iz programa IPA 2009, iznos od 100 miliona evra usmeri u vidu direktne budžetske pomoći. Priprema projekata u okviru programa IPA 2011 je završena i očekuje se da projekti u okviru programa IPA 2011 budu odobreni od strane EK u aprilu ove godine, a Finansijski sporazum potpisan do jula 2011. godine. Istovremeno, Vlada je u februaru ove godine započela proces programiranja IPA 2012.

Neki od projekata finansiranih u dosadašnjem periodu su: standardizovani sistem obuke tužilaca i sudija (IPA 2007: 2 miliona evra), podrška izbeglicama i interno raseljenim licima (IPA 2008: 6 miliona evra), izgradnja Žeželjevog mosta (IPA 2009: 60 miliona evra), program podrške opštinskoj infrastrukturi (IPA 2010: 31 milion evra), itd.

Pored projekata iz prve IPA komponente, Srbiji je kroz drugu IPA komponentu, omogućeno učešće u **osam programa prekogranične saradnje**. Sredstva koja su namenjena ovoj komponenti iznose prosečno 11.5 miliona evra na godišnjem nivou, dok je visina sredstava za svaki od pojedinačnih programa različita. Prvi pozivi za dostavljanje projekata u okviru svih programa su zatvoreni, projekti ocenjeni i najbolji odabrani za realizaciju. Koliko su ovi programi značajni za lokalni ekonomski razvoj govori i broj dostavljenih projekata. U okviru programa prekogranične saradnje Srbija-Crna Gora dostavljeno je 57 projekata, dok je u okviru programa sa Mađarskom dostavljeno 170 projekata.

U okviru ranije potpisanih sporazuma i raspisanih konkursa odobrena su 164 projekta, i to:

- Mađarska-Srbija: 70 projekata u vrednosti oko 8 miliona evra;
- Rumunija-Srbija: 46 projekata u vrednosti 6.5 miliona evra;
- Srbija-Bosna i Hercegovina: 18 projekata u vrednosti 1.4 miliona evra;
- Srbija-Hrvatska: 11 projekata vrednosti 1.3 miliona evra;
- Srbija-Crna Gora: 13 projekata vrednosti 900.000 evra.

Pored toga treba pomenuti i 17 projekata vrednosti 1.8 miliona evra u okviru

transnacionalnog programa Jugoistočna Evropa. Kroz odobrene projekte finansiraju se mali infrastrukturni prekogranični projekti, projekti ekonomske saradnje, kao i aktivnosti vezane za zaštitu životne sredine, turizam, kulturu, poljoprivredu, obrazovanje, istraživanje i razvoj, zapošljavanje, institucionalnu saradnju.

Iako formalno nije država kandidat za članstvo u EU, **Srbija je polovinom 2009. godine počela pripreme za korišćenje IPA komponenti III, IV i V.** U okviru ovih priprema pripremljeni su nacrti strateških dokumenata, kao što su Okvir strateške usklađenosti za IPA komponente III i IV i Operativni program za ekonomski razvoj (IPA komponenta III) i Operativni program za razvoj ljudskih resursa (IPA komponenta IV), kao i IPARD program koji predstavlja osnovni programski dokument za IPA komponentu V. Navedena dokumenta definišu prioritetne oblasti, mere, kao i projekte za njihovo sprovođenje. Njihovo zvanično usvajanje zavisi od formalne odluke koja se odnosi na status države kandidata.

Uporedo sa pripremom strateškog okvira radi se i na pripremi projektne dokumentacije za one projekte koji bi se finansirali u okviru ovih komponenti. Neki od projekata za koje se priprema projektna dokumentacija i koji bi se finansirali u okviru IPA komponente III su: izgradnja železničke pruge Stara Pazova – Novi Sad, izgradnja sistema za prečišćavanje otpadnih voda u Loznici i dr.

Međutim, i pored sticanja statusa kandidata sredstva iz navedenih komponenti (III-V) ne mogu se koristiti dok Srbija ne uvede decentralizovani sistem upravljanja sredstvima EU (DIS) koji podleže akreditaciji od strane EK. DIS sistem će značiti više posla za administraciju, koja će preuzeti čitav posao od Delegacije EU oko realizacije projekata, pre svega poslove javnih nabavki, ugovaranja, plaćanja i kontrole trošenja sredstava. Preuzimanje ovih poslova podrazumeva izmenu zakonodavstva, osnivanje novih institucija, zapošljavanje novih kadrova i njihovu obuku, pripremu i primenu procedura, itd. Trenutno Srbija se nalazi u trećoj i najkomplikovanijoj fazi (fazi otklanjanja nedostataka) koja se sprovodi na osnovu Izveštaja o utvrđenim nedostacima koji su utvrđeni od strane revizora koje je angažovala EK. Prema Akcionim planovima koje je pripremio Ministarstvo finansija, akreditacija DIS-a za sve komponente očekuje se polovinom 2012. godine.

Izazovi u narednom periodu

Izazovi upravljanja sredstvima Evropske unije, kako u pretpristupnoj fazi, tako i po pristupanju, **moгу opisati kroz tri cilja:**

- maksimizirati trošenje sredstava, kako bi se ispoštovali predviđeni rokovi za njihovo trošenje (tzv. N+2, odnosno N+3 pravilo) i tako sprečio povraćaj novca. Ovaj cilj ukratko bi mogao biti predstavljen u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva brzo“.**
- minimizirati povraćaj sredstava, odnosno smanjiti broj nepravilnosti usled kojih će Srbija biti u obavezi da vrši povraćaj sredstava. Ovaj cilj ukratko bi mogao biti predstavljen u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva pravilno“.**
- maksimizirati uticaj (efektivnost) i vrednost (efikasnost) utrošenih sredstava, odnosno ako bi to predstavili u vidu poruke nadležnim organima: **„Trošite sredstva na najbolji način“.**

Iskustvo drugih zemalja je pokazalo da problematična faza u realizaciji projekata nastaje kad se uvede DIS, jer tada dolazi do sporijeg ugovaranja i povećava se rizik da

se novac vrati u Brisel. Blagovremeno uvođenje DIS-a i njegova održivost od suštinskog su značaja za buduće alokacije pretpripravnih sredstava, kao i za korišćenje sredstava po sticanju članstva u EU. Iz tog razloga neophodno je da nadležne institucije nastave sa sprovođenjem aktivnosti u rokovima predviđenim u odgovarajućim Akcionim planovima, kao što su osnivanje Revizorskog tela, uspostavljanje odgovarajućeg DIS pravnog okvira, uspostavljanje sistema sufinansiranja programa/projekata, zapošljavanje novih kadrova u skladu sa procenama obima posla i njihova obuka, priprema odgovarajućih procedura, itd.

Koliko je uvođenje određenih sistemskih rešenja bitno govori i podatak da se korisnici sredstava u realizaciji projekata, pre svega onih koji se finansiraju iz programa prekogranične saradnje, susreću sa određenim problemima od kojih su najvažniji: nemogućnost predfinansiranja projekata, odnosno nemogućnost prenosa sredstava u evrima između partnera. Rešavanje ovih problema je od izuzetnog značaja kako ne bi došlo i do odustajanja od projekata.

Jedan od glavnih problema zbog čega sredstva koja su namenjena državama članicama ostaju neutrošena je i **nedostatak spremnih projekata sa kompletnom projektom dokumentacijom**. Da bi se danas finansirao jedan infrastrukturni projekat u okviru IPA komponente Regionalni razvoj, a sutra u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj ili Kohezionog fonda, neophodno je pripremiti:

- Generalni projekat;
- Prethodnu studiju izvodljivosti;
- Potvrdu da je prethodna studija izvodljivosti usaglašena sa Operativnim programom i Uredbom o sprovođenju IPA;
- Idejni projekat;
- Studiju izvodljivosti;
- Postići okvirni dogovor o kofinansiranju;
- Pojednostavljenu ekonomsku analizu, kako bi se obezbedila usklađenost sa IPA uredbama (dodatni elementi za studiju izvodljivosti, npr. kofinansiranje, procena rizika itd);
- Proveru Studije o proceni uticaja na životnu sredinu sa direktivama EK (85/337/EEC);
- Glavni projekat;
- Revidiranje dokumentacije;
- Provera usaglašenosti sa PRAG i Priručnikom za IPA komponentu regionalni razvoj;
- Izvođački projekat;
- Pripremu zahteva za velike (major) projekte.

Nema projektne dokumentacije, nema ni realizacije pretpripravnih sredstava, odnosno strukturnih fondova i Kohezionog fonda!

Od izuzetne je važnosti napomenuti da priprema za IPA komponente III, IV i V nije vezana samo za alokaciju fondova, već da je glavna svrha korišćenja ovih komponenti pomoć Srbiji, kao budućoj državi članici EU, u programiranju, upravljanju i sprovođenju **Strukturnih fondova i Kohezionog fonda koji će biti dostupni nakon pristupanja Evropskoj uniji**. Važno je napomenuti da su sredstva dostupna putem Strukturnih fondova i Kohezionog fonda pet do deset puta veća od fondova u pretpripravnoj fazi. Istovremeno, treba pomenuti da Strukturni fondovi i Kohezioni fond predstavljaju instrumente za sprovođenje Regionalne politike EU.

U istom periodu (2007-2013) kada je EU namenila 11,5 milijardi evra zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU kroz IPA sredstva, državama članicama su obezbeđene, do sada, istorijski najveće alokacije sredstava kroz Strukturne fondove u iznosu od 347 milijardi evra. Da bismo stekli predstavu koliko su ova sredstva značajna za države članice, navešćemo i alokacije sredstava, u milijardama evra, za neke od država članica u periodu od 2007. do 2013. godine: Češka (26,7), Mađarska (25,2), Nemačka (26,3), Slovenija (4,2), Bugarska (6,8), Rumunija (19,6) itd.

Korišćenje IPA sredstava u velikoj meri će odrediti i buduće alokacije fondova namenjenih Srbiji. **Ključni faktori uspeha u korišćenju fondova EU ogledaju se u:**

- političkoj volji, od vrha Vlade, preko državnih sekretara, pomoćnika ministara i IPA jedinica u ministarstvima, da do kraja sprovedu neophodne zahteve za uspešno upravljanje fondovima EU;
- efikasnoj administraciji sa dovoljnim brojem zaposlenih, osposobljenih da obavljaju ovako složene poslove;
- pravilnom pristupu u pripremi projektne dokumentacije i sprovođenju projekata;
- obučenim akterima u lokalnoj samoupravi da konkurišu svojim projektima;
- konstruktivnom pristupu u saradnji sa EK.

O autoru

Ognjen Mirić rođen je 1979. Godine u Novom Gradu, Bosna i Hercegovina. Osnovnu i srednju školu završio je u Beogradu. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Beogradu 2002. godine. Završio je specijalističke studije u oblasti prava EU na zajedničkom programu Pravnog fakulteta u Beogradu i Univerziteta u Nansiju 2004. godine. Magistrirao je 2009. godine na Pravnom fakultetu u Beogradu na smeru Pravo EU.

Tokom 2002. i 2003. godine radio je na projektu Razvoj kooperativa u Srbiji. Od 2004. godine radi na poslovima programiranja i sprovođenja pretpristupnih fondova EU. Radio je u Ministarstvu za ekonomske odnose sa inostranstvom i Ministarstvu finansija kao CARDS i IPA koordinator. U periodu od oktobra 2007. do jula 2010. godine radio je u kabinetu potpredsednika Vlade kao koordinator za fondove EU. Od jula 2010. godine je zamenik direktora i koordinator za fondove EU u Kancelariji za evropske integracije Vlade Republike Srbije. Autor je i koautor više stručnih članaka i publikacija, kao što su: Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), Upravljanje fondovima EU, Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, itd.

Poljoprivreda Srbije u Upitniku EU

Upitnik je dokument koji je Srbija dostavila Evropskoj Komisiji kako bi EU procenila spremnost države da počne proces pristupanja. Inače, Upitnik je zvanični dokument koji sadrži tačne i proverene podatke, obzirom da se koristi za dobijanje mišljenja Evropske Komisije (Avis) o spremnosti zemlje da dobije status kandidata. Upitnik sadrži 35 poglavlja, od čega su 3 poglavlja (11., 12., 13.) namenjena poljoprivredi¹, što govori o važnosti oblasti poljoprivrede u pristupanju EU.

Ovaj rad će se baviti pregledom odgovora pitanja iz oblasti ruralne politike i tržišnih mera u poljoprivredi (bilateralni sporazumi, carine i podsticaji izvozu) obzirom da predstavljaju jako bitne teme u pristupanju i harmonizaciji sa EU. Ove dve teme su bitne iz sledećih razloga:

1. Ruralni razvoj predstavlja sve značajniju komponentu Zajedničke agrarne politike EU, obzirom da se davanja iz budžeta EU za ovu stavku povećavaju iz godine u godinu².
2. Tržišne mere koje obuhvataju carine, podsticaje, bilateralne sporazume i pristupanje Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) predstavljaju veliki izazov u procesu harmonizacije sa EU legislativom jer imaju snažne ekonomske posledice na domaću proizvodnju i njenu konkurentnost.

Može se reći da upitnik (poglavlja 11., 12., 13.) predstavlja jako koristan izvor informacija ne samo za Evropsku Komisiju već i za sve ostale koji su zainteresovani da saznaju kako neke stvari funkcionišu u zemlji i kakvi su zvanični podaci. Naš je utisak da upitnik može koristiti novinarima, NVO sektoru, stručnjacima iz oblasti poljoprivrede, preduzetnicima, zadrugama i preduzećima da dođu do relevantnih podataka, pregleda važećih zakona i pravilnika, strukture ministarstva i opisa raznih procedura. ***Preporučujemo svima da pogledaju poglavlja iz upitnika za koja su zainteresovani i sigurni smo da će pronaći mnoštvo korisnih informacija.***

Trgovinska politika i sporazumi

Bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini

Ukoliko bi neko želeo da dođe do informacija o bilateralnim sporazumima koje je Srbija potpisala sa drugim zemljama i njihovom sadržaju trebalo bi mu dosta vremena, tako da mu pregled upitnika može pomoći da pronađe relevantne podatke ili da mu posluži kao vodič za dalju potragu.

Srbija ima sporazume o slobodnoj trgovini sa zemljama CEFTA (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Crna Gora i UNMIK/Kosovo), Ruskom Federacijom, Belorusijom, Kazahstanom, Turskom i zemljama EFTA sporazuma. Pored

¹ Kancelarija za Evropske integracije (www.seio.gov.rs)

² Živadinović, B., & Milovanović, M. (2010), Vodič Kroz EU Politike-Poljoprivreda. Beograd:Evropski pokret u Srbiji

ovih bilateralnih sporazuma, Srbija ima i sporazum sa EU (Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima) kojim je regulisana dalja liberalizacija trgovine sa EU. Dva najvažnija partnera u spoljnoj trgovini Srbije su EU i zemlje CEFTA koje zajedno čine 93.6% (2009) ukupnog izvoza Srbije dok u uvozu učestvuju sa 64.7% (2009)³.

Sa zemljama CEFTA Srbija skoro u potpunosti ima liberalizovanu trgovinu poljoprivrednim proizvodima, što znači da su carinske stope 0% i da nema kvota prilikom uvoza. Jedino sa Hrvatskom, Albanijom i Moldavijom postoje dogovorene koncesije za pojedine proizvode, gde je odobren uvoz u okviru kvota po preferencijalnoj stopi. Dalja liberalizacija sa ovim zemljama je u toku, a radi se i na povećanju koncesija sa Hrvatskom.

Srbija i EU imaju potpisan Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima kojima je Srbija prihvatila da postepeno smanjuje carine na uvoz iz EU do potpune liberalizacije, kao i da harmonizuje zakonodavstvo sa EU. Dogovoreno je da period liberalizacije traje 5 godina i da se prosečna uvozna zaštita na poljoprivredne proizvode sa 23.2% smanji na oko 3%. Za primarne poljoprivredne proizvode (AGRI) završna godina tranzicionog perioda je 2014., a za prerađene proizvode (PAPs) 2013. godina. Inače, EU je 2000. za zemlje Zapadnog Balkana odobrila preferencijalni pristup tržištu (bez carina) osim za vino, šećer, pastrmku i baby beef gde su uvedene kvote. Takođe treba napomenuti da najveću prepreku izvozu Srbije u EU predstavlja nemogućnost domaćih preduzeća da ispune tehničke standarde. Srbija se nalazi u trećoj godini primene sporazuma sa EU i nastavlja da smanjuje ad valorem carinske stope. U skladu sa tim donete su uredbe za usklađivanje nomenklature carinske tarife za 2010. i 2011. godinu.

Sporazum sa Ruskom Federacijom se u domaćoj javnosti predstavlja kao veliki uspeh i šansa Srbije. U upitniku je navedeno da je potpisivanjem ovog sporazuma veće koncesije na uvoz poljoprivrednih proizvoda dobila Ruska Federacija jer nema carina na uvoz u Srbiju ni za jednu kategoriju proizvoda, dok srpska strana nema mogućnost bescarinske trgovine za 7 kategorija proizvoda. U upitniku takođe stoji da je formiranjem Carinske unije (Rusija, Kazahstan, Belorusija) stvorena još veća asimetrija na štetu Srbije.

Sporazum o slobodnoj trgovini sa Turskom, Srbija je počela da primenjuje od 1. septembra 2010. a kao obavezu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (poglavlje III, čl.17-18). Liberalizacija u okviru poljoprivrede je formirana u okviru preferencijalnih kvota, koje kada se ispune počinje da važi nivo carina MFN (Most Favorite Nation/status najpovlašćenije nacije)⁴. Ove kvote su dogovorene za 64 kategorije proizvoda, kao što su ruže i razno cveće, semenska roba, bobičasto i jagodičasto voće, višnja, šljiva, kupus, pasulj, grašak, voćni sokovi, biljne i životinjske masti, itd⁵.

Jako bitna tema je i *pridruživanje Srbije STO*, kao neophodan uslov evropskih integracija. Ovo je jedan kompleksan i težak posao koji podrazumeva bilateralne pregovore sa zemljama članicama STO o nivou carina za svaki proizvod. U 2006. godini Srbija je podnela inicijalni predlog za carinske stope, koji je odbijen, a 2007. godine je poslala revidiran predlog. Srbija je završila pregovore sa EU, Švajcarskom, Norveškom, Hondurasom, Republikom Korejom i Kanadom. Ukoliko bi se usvojili do sada podneti zahtevi za smanjivanje carinske stope, prosečna carina za poljoprivredne proizvode bi bila 8.4%, što je vrlo nizak nivo.

³ Živkov, G. (2010), Efekti liberalizacije carine na poljoprivredu Srbije. Beograd:USAID

⁴ MFN (Most Favored Nation) ili status najpovlašćenije nacije je jedan od principa STO koji se odnosi na to da ukoliko su carinske povlastice date nekoj zemlji, isti nivo povlastica moraju da dobiju i druge zemlje.

⁵ Živkov, G. (2010), Efekti liberalizacije carine na poljoprivredu Srbije. Beograd:USAID

Carine i izvozni podsticaji

Srbija primenjuje tri oblika carina po principu MFN, to su redovne ad valorem carine, sezonske carine i specifične carine (prelevmani). Kao što je prethodno rečeno, Srbija je u procesu pristupanja EU i STO, tako da se prosečan nivo carinskih stopa smanjuje. Sezonske carine su u iznosu od 20%, primenjuju se u određenom vremenskom periodu (sezoni) na voće i povrće. U trgovini sa EU sezonska carina ne postoji za 42 od 51 tarifne linije. Specifične carine se primenjuju po jedinici mere i ovom vrstom carine se štite različite grupe poljoprivrednih proizvoda (jaja, šećer, živina, govedina i teletina, sirovi duvan, mleko i mlečni proizvodi, itd). Više o samim carinskim stopama može se naći u poglavlju 29. „Carinska unija“, pošto je ovo vrlo široka oblast.

Srbija primenjuje podsticaj izvozu koji mogu da koriste kako preduzeća i preduzetnici, tako i registrovana poljoprivredna gazdinstva. Visina sredstava podsticaja zavisi od grupe proizvoda, za voće i povrće 5-10%, govedina i teletina 10-15%, mleko i proizvodi od mleka 15-20%. Osnovica za obračun subvencije je dinarska protivrednost deviza naplaćenih za izvezenu robu po odbitku stranih troškova (bankarski troškovi, prevoz, osiguranje, i sl.). U 2008. godini najviše je dato izvoznih subvencija za voće i povrće (489 miliona RSD) i za meso i proizvode od mesa (131 milion RSD).

Politika ruralnog razvoja

Centralno pitanje u upitniku odnosilo se na politiku ruralnog razvoja u našoj zemlji. Ovu oblast reguliše Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja⁶, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁷, Nacionalni program za poljoprivredu Republike Srbije od 2010. do 2013. godine⁸, kao i prateća podzakonska akta. Takođe je naglašeno da je Nacionalni program ruralnog razvoja Republike Srbije 2011-2013., dokument koji je veoma važan za politiku ruralnog razvoja, još uvek u proceduri javne rasprave. Podrška poljoprivredi se realizuje kroz neposredne podsticaje (direktna davanja), tržišne podsticaje i strukturne posticaje. Neposredne podsticaje čine direktna plaćanja registrovanim poljoprivrednim proizvođačima, koja se za sada isplaćuju samo iz agrarnog budžeta Republike Srbije. Agrarni budžet u periodu od 2004. do 2010. smanjen je sa 4,57 % nacionalnog budžeta (za period od 2004 - 2006.), na 3,26% za period od 2007. do 2009, da bi u 2010. godini iznosio svega 2,61%. Posledica procentualnog smanjivanja agrarnog budžeta ogleđa se pre svega u nedostatku sredstava za direktna davanja po jedinici/hektaru/grlu stoke, ali i nedovoljnom plaćanju po litri proizvedenog mleka. U ovom periodu zbog nedostatka sredstava u agrarnom budžetu, neke od usvojenih uredbi Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede bile su ukinute, što je sa aspekta kontinuiteta agrarne politike Republike Srbije neprihvatljivo. U prilog ovome govori i činjenica da je broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava u 2010. godini iznosio 444.806, dok je broj poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji koja su evidentirana prema popisu iz 2002. godine 778.891. Nepredvidive mere agrarne politike, uticale su i na to da mnogi poljoprivrednici ne registruju svoja gazdinstva, iako je to osnovni uslov za korišćenje subvencija. Da bi skromna sredstva iz agrarnog budžeta bila dovoljna za isplatu direktnih davanja, uvedena je obaveza za nosioce gazdinstava da moraju biti osiguranici Republičkog fonda za penziono i invalidsko osiguranje po osnovu poljoprivredne delatnosti. I pored ovih ograničenja koja se odnose na direktna davanja, brine i činjenica da su iznosi tih sredstava znatno manji u odnosu na zemlje

⁶ „Službeni glasnik RS“, broj 78/05

⁷ „Službeni glasnik RS“, broj 41/09

⁸ „Službeni glasnik RS“, broj 83/10

članice EU, ali zaostaju i za većinom zemalja u okruženju.

Tržišni podsticaji koji su predviđeni Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju podrazumevaju izvozne subvencije, podršku skladištenju poljoprivrednih proizvoda i kreditnu podršku poljoprivrednicima i prehrambenoj industriji. U cilju implementacije Zakona o javnim skladištima, sprovodi se podrška skladištenju poljoprivrednih proizvoda, kroz subvencionisanje dela troškova. U 2010. godini, uredbom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, predviđeno je subvencionisanje dela troškova za skladištenje pšenice, kukuruza i smrznute maline.

Mere kreditne podrške registrovanim poljoprivrednim proizvođačima (fizička i pravna lica) sprovode se iz agrarnog budžeta Republike Srbije. Ovi krediti se odobravaju pod subvencionisanim kamatnim stopama, a podnošenje i isplata se vrši preko poslovnih banaka. Za kratkoročne kredite kamatna stopa na godišnjem nivou iznosi 5%, bez valutne klauzule. Od 2009. godine dugoročni krediti se odobravaju registrovanim proizvođačima tako što Ministarstvo učestvuje sa 40 % ukupnog iznosa, a preostali iznos obezbeđuje banka iz sopstvenih sredstava. Prosečna kamatna stopa i za ove kredite je oko 5%, ali se kod njih primenjuje valutna klauzula.

Savetodavne i stručne službe u poljoprivredi

Kao jedna od mera strukturne podrške razvoju poljoprivrede, koja je definisana Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju, navedena je institucionalna podrška savetodavnim i stručnim službama. Poljoprivredne savetodavne i stručne službe u narednom periodu treba da odigraju veoma važnu ulogu u procesu pridruženja EU. Njihov osnovni zadatak u narednom periodu trebalo bi da bude podizanje opšeg nivoa znanja poljoprivrednih proizvođača, modernizacija poljoprivrede, uvođenje standarda kvaliteta, što bi sve zajedno trebalo da rezultira povećanjem konkurentnosti domaće poljoprivrede. Savetodavne poslove uređuje Zakon o obavljanju savetodavnih i stručnih poslova u poljoprivredi. Zanimljivo je da su savetodavni i stručni poslovi u Republici Srbiji različito organizovani na Republičkom i Pokrajinskom nivou. Poslovanje na republičkom nivou, u čijem sastavu rade 22 službe, kreira i kontroliše Institut za primenu nauke u poljoprivredi, a u potpunosti je finansiran od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, organizuje i finansira rad 12 službi na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodina. Zakon je predvideo postojanje državnih i privatnih savetodavnih i stručnih službi, ali i obavezno licenciranje svih savetodavaca. Danas na teritoriji uže Srbije rade dve privatne savetodavne i stručne službe, koje obavljaju iste poslove kao i službe čiji je osnivač država. Pored ove dve službe, postoji i još nekolicina privatnih savetodavnih službi, koje su usko specijalizovane za pružanje komercijalnih usluga poljoprivrednim proizvođačima. Za razliku od usluga državnih savetodavnih službi, koje su besplatne, usluge ovih specijalizovanih službi se naplaćuju.

Uprava za agrarna plaćanja

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju stvoreni su pravni okviri za uspostavljanje Uprave za agrarna plaćanja. Reč je o novoj instituciji u srpskoj poljoprivredi, koja nakon EU akreditacije treba da omogući našoj zemlji korišćenje sredstava iz IPA fonda, kao i implementaciju IPARD programa. Do tada, Uprava za agrarna plaćanja vršila je isplatu podsticajnih sredstava iz agrarnog budžeta Republike Srbije, ali i ostale poslove koji su predviđeni ovim zakonom. U nadležnosti ove specijalizovane institucije je i raspisi-

vanje konkursa za dodelu podsticajnih sredstava, procedura provere ispunjenosti uslova za dodelu sredstava, sklapanje ugovora i isplata sredstava korisnicima podsticaja. Predviđeno je da posao vođenja Registra poljoprivrednih proizvođača, koji od 2004. vodi Ministarstvo finansija (Uprava za trezor), preuzme Uprava za agrarna plaćanja. Međutim, zbog nedostatka finansijskih sredstava ovaj veoma kompleksan i važan posao nastaviće da radi Uprava za trezor Ministarstva finansija, dok se ne obezbede potrebna sredstva za preuzimanje ovih poslova od strane Uprave za agrarna plaćanja.

Zadruga i udruženja poljoprivrednih proizvođača

Kao dominantni oblici udruživanja u srpskoj poljoprivredi navedene su zadruga i udruženja poljoprivrednika. Zadruga, kao oblik organizovanja poljoprivrednih proizvođača, doživele su potpuni krah. U upitniku je navedeno da je osnovna uloga zadruga pružanje savetodavnih usluga koje se tiču organizovanja proizvodnje, povećanja dohotka i konkurentnosti. Sam pojam zadruga, koji je definisan i našim zakonom, je dosta širi, a pružanje savetodavnih usluga je samo jedan od segmenata poslovanja po zadružnim principima. Zadrugarstvo, kao pokret, podrazumeva poštovanje međunarodnih zadružnih principa u cilju ostvarivanja ne samo ekonomskih, već i socijalnih i kulturnih interesa zadrugara. U cilju razvoja zadrugarstva u pripremi je donošenje novog Zakona o zadrugama, koji bi trebalo da afirmiše osnivanje novih zadruga po međunarodnim zadružnim principima, sa profesionalnim menadžmentom i imovinom koja pripada zadrugarima, a ne zadrugama kao što je kod nas bio slučaj.

O autorima

Radovan Ševarlić je rođen 1983. godine u Gornjem Milanovcu. Po obrazovanju diplomirani inženjer poljoprivrede za agroekonomiju. Upisao 2010. godine master studije na Poljoprivrednom fakultetu u Beogradu. Od 2009. godine radi u Poljoprivrednoj savetodavnoj i stručnoj službi Čačak, kao savetodavac za agroekonomiju.

Srđan Stamenković rođen je 1983. godine u Prokuplju. Po obrazovanju je master marketinga i ponašanja potrošača (Vageningen Univerzitet, Holandija), i diplomirani inženjer poljoprivrede za agroekonomiju (Poljoprivredni fakultet Univerzitet u Beogradu). Radi kao pridruženi istraživač agencije za istraživanje tržišta Synovate (Srbija) i saraduje sa NVO organizacijama na projektima i istraživanjima iz oblasti poljoprivrede.

Osnovna ljudska prava kao evropska vrednost

Da bismo razumeli šta su ljudska prava, neophodno je prethodno pojmovno razjašnjenje »elementa« građanin/ka.

Pojedinac se u svakodnevnom životu pojavljuje u više raznih uloga, pa se zbog toga govori o trojnom određenju ljudske ličnosti, i to kao čoveka, građanina i državljanina.

Čovek je određen svojim prirodnim osobinama i vezama koje su karakteristične za sve pripadnike ljudskog roda. Najznačajnije među njima su porodične, koje su lična stvar pojedinca i njegovih najbližih pripadnika. Zato ih nazivamo intimnim vezama, a taj deo života je nazvan *intimnom sferom*. U toj sferi čovek opstaje i u njoj on stupa u odnose koji su zasnovani isključivo na srodstvu (rodbinskim vezama) ili na ličnom izboru (npr. slobodan izbor bračnog druga, prijatelja). Na tom nivou, koji se najčešće formira kao porodica, čovek zadovoljava svoje primarne potrebe za drugim ljudima. U porodici svaki čovek još kao dete prođe kroz osnovne procese socijalizacije, tj. procese navikavanja na život sa drugim ljudima, život u društvu i zajednici. Taj proces je pretpostavka za život izvan ovog porodičnog kruga.

Napuštajući porodični krug i sferu intimnosti, čovek se uključuje u društvo, gde postaje građanin/ka, ali samo ako su ispunjeni neki uslovi. Postoji nekoliko značenja ovog pojma. Uobičajeno je da se pojmom građanin/ke označava pripadnik/ca jedne države, njen državljanin ili podanik koji je u njenoj pravnoj nadležnosti. Takođe, veoma često, ovaj se pojam koristi kada se govori o čoveku koji živi u gradu, urbanoj sredini koju obeležava urbani način života i gradska kultura. Osim toga, građanin još označava i pripadnika određene građanske klase u odnosu na pripadnika druge klase, na primer radničke. Ipak, najčešće se pojam građanin/ke upotrebljava u značenju koje je sadržano u pojmu državljanin, kao oznaka za pripadnika određene organizovane političke zajednice u kojoj se utvrđuju i obezbeđuju svi bitni uslovi zajedničkog života i odnosa među ljudima. U ovom slučaju svojstvo građanin/ke je određeno njegovim političkim položajem u društvu kojeg ima na osnovu ukupno datih sloboda, prava i dužnosti, koje uživa u okviru dotične političke zajednice. *Po ovom tumačenju, građanin/ka je samo onaj pojedinac koji je nosilac određenih prava i dužnosti. Pojedinac, građanin/ka je tako shvaćen kao politički subjekt koji brine za zajednicu u kojoj živi.*

U najopštijem smislu, građanin/ka je jedinka sa određenim krugom prava i dužnosti koji mu se priznaju u okviru društveno-političke zajednice za koju je vezan relativno trajnim pripadanjem. Građanin/ka je oznaka za čoveka koji deluje i živi u civilnom/građanskom društvu, u kome se brine za zadovoljenje svojih individualnih (pojedinačnih) materijalnih i drugih potreba, ali i potreba društva. On je zato, pre svega, određen svojim interesom koji nastoji ostvariti kao ljudsko biće sa svim svojim

osobinama. Odnosi među građanima se na taj način zasnivaju kao interesni odnosi i dešavaju se izvan porodičnog, intimnog kruga. Osnov toga odnosa postaje na jednoj strani *tržište*, na kojem se razmenjuju kapital i robe, a na drugoj *javnost*, koja omogućava razmenu ideja i društvenu komunikaciju. Mreža ovakvih odnosa, koji se međusobno isprepliću, čini društvene odnose i društvo. Da bi se to moglo ostvariti za sve građane jednako, svima njima se moraju garantovati ista prava. Ona se u ovom slučaju jamče i garantuju ustavom i zakonima (građanskim i privrednim pravom).

Međutim, da bi neki pojedinac bio građanin i dostigao status građanina, nije dovoljno da on ima zajamčena prava i slobode koje mu kao ljudskom biću pripadaju, već je potrebno da on ta prava i koristi. I pored najboljih namera i ciljeva, bilo pojedinaca, bilo države, njegova prava mogu biti ugrožena, kao i prava ostalih članova političke zajednice u kojoj živi. *Ako se pojedinac sam ne angažuje na zaštiti svojih prava i prava drugih, već trpi njihovo kršenje, on nije građanin, već podanik.* Pojedinac dobija status građanina samo onda ako su mu pravnim sistemom zagarantovana prava i slobode, i samo onda ako ih on primenjuje. To znači da pojam građanina podrazumeva aktivnog pojedinca, pripadnika društva, koji se brine za zajednicu u kojoj živi, koji učestvuje u javnom životu. Tek ovakav pojedinac, koji ima status građanina, osnovni je akter civilnog društva. Dakle, građanina nema ako nisu zagarantovana i primenjena osnovna ljudska prava.

Osnovna ljudska prava ili drugačije rečeno, prava čoveka i građanina, predstavljaju ona prava koja pripadaju svim ljudskim bićima jednako, upravo zato što su ljudska bića. Ustanovljavanjem i garantovanjem ovih prava, politička zajednica (država), omogućava zaštitu pojedinaca i njihovu slobodu delovanja. Sloboda se ogleda u činjenici da pojedinac zna koja su mu prava (tj. šta sme, a šta ne sme činiti u svom delovanju), da ima mogućnost da ih koristi, kao i koja je granica te slobode (dokle sme da se proteže takvo delovanje, a da ne ugrožava isto takvo delovanje drugog pojedinca).

Razvoj osnovnih ljudskih prava i sloboda, odvijao se kroz nekoliko faza koje su se nadovezivale jedna na drugu i iz kojih su nastale četiri generacije sloboda i prava. Najpre nastaju lična ili tzv. civilna prava, zatim drugu generaciju čine politička prava, treću socijalna i četvrtu "nova ljudska prava".

Lična ili civilna prava nastaju u 16. i 17. veku, kao osnovna prava iz kojih kasnije započinje razvoj svih drugih sloboda i prava. To su: pravo na život, slobodu, vlasništvo, na vlastitu sreću i slobodu savesti i veroispovesti, slobodu kretanja i nastanjanja i sl. Ova prava znače *slobodu* od državne vlasti, pa se stoga još nazivaju i *slobodama*.

Skup ovih prava predstavlja temelj prirodnih prava, koja su temelj svakog poretka koji želi biti demokratski. To su prirodna prava stoga što pripadaju svakom čoveku kao čoveku i prethode svakom poretku. Njih svaka država mora omogućavati i štiti, a ona država koja to ne čini je anticivilizacijska i nehumana, jer onemogućava pojedinca da živi kao dostojanstveno, ljudsko biće. Tek na osnovu postojanja ovih prava, pojedinac uistinu postaje ljudsko biće i čovek. Glavna politička institucija, prema kojoj se formiraju i na koju se oslanjaju ova civilna prava jeste sud koji ta prava štiti uz pomoć zakona i ustava.

Politička prava nastaju u prvoj polovini 19. veka, u vreme građanskih revolucija. Priznavanje ovih prava išlo je mnogo teže nego priznavanje opštih civilnih prava. To je

zato što su ova prava usmerena na političku vlast (izbore i formiranje vlasti, uticaj na parlamente i sl). Zbog toga je vladajuća građanska klasa vrlo oprezno i teško priznavala proširivanje tih prava na širok krug građana. Tek uz velike borbe i revolucije, krug političkih prava je proširen sa jednog uskog dela građanstva. Dakle, političke slobode i prava su dugo vremena bile tek delimično priznate za sve građane, jer se time vlast štitila od uticaja širih masa. Tako su, na primer puna politička prava (puno aktivno i pasivno biračko pravo - pravo građana da biraju i budu birani) imale samo pojedine kategorije stanovništva. Kasnije je to pravo prošireno na sve punoletne građane. Takođe i krug prava je proširen, pa pored biračkog prava obuhvata: slobodu savesti i mišljenja, slobodu govora i javnog istupanja, slobodu štampe, slobodu političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja, pravo na javnu kritiku državnih organa i funkcionera.

Politička prava su prava pojedinaca na demokratiju. Posredstvom tih prava građani učestvuju u stvaranju državne volje, i u izražavanju svog mišljenja o javnim poslovima. *Ovim političkim pravima čovek postaje građanin/ka*, pripadnik zajednice jer ima mogućnost da o toj zajednici aktivno brine i odlučuje. Čovek postaje subjektom te zajednice, a time stiče i svoj građanski status. Tek tada on može da učestvuje u stvaranju civilnog društva, ali i ne mora. Ako čovek ta prava ne koristi i ne primenjuje, bez obzira na razloge, onda on ne postaje građanin. Upravo se tu najbolje može objasniti *razlika između civilnog života i civilnog društva*. Čovek živi u društvu neki svoj lični, civilni život, a da ni malo ne brine za zajednicu i za opšti interes. Njega ne interesuje šta se zbiva u društvu, niti nastoji da svoja prava ostvari. U tom slučaju se ne može govoriti o građaninu.

Socijalno-ekonomska prava su proizašla iz promenjene uloge države, koja nije više samo politička i pravna ustanova, već i socijalna i kulturna zajednica, koja interveniše u privrednom životu kako bi zaštitila privredno i ekonomski slabije. Zahtevi za proširivanjem prava sa političkih na ekonomska i socijalna, nastali su pod uticajem organizovanog radničkog pokreta u 19. i 20. veku. Ekonomska prava su: pravo vlasništva, pravo nasleđivanja, pravo na ograničeno radno vreme, na zaštitu na radu, na socijalno osiguranje zaposlenih, pravo na štrajk. Socijalna prava su: pravo na zaštitu zdravlja, pravo na školovanje, pravo osoba sa invaliditetom na zaštitu i materijalno obezbeđenje, pravo na zaštitu majke, deteta i porodice.

Nova ljudska prava su četvrta generacija sloboda i prava, koja se razvila pod delovanjem novih civilizacijskih činioca i problema. Ova nova prava se nadopunjuju na ona već pomenuta. Ta nova prava su, na primer, ekološka prava (pravo čoveka na zdravu životnu sredinu), pravo na samoupravljanje i participaciju, pravo na kulturu i jezik. Tu je još i niz drugih novih prava, kao što su pravo na zajednicu, sloboda od manipulacija, pravo na zaštitu privatnosti (lični podaci koji se nalaze u policiji, bankama, zdravstvenim ustanovama) i sl.

Dotična prava i slobode uživaju svi ljudi, samim tim što su ljudska bića, a to znači bez obzira na to da li su državljani dotične zemlje (to se odnosi na lične slobode i civilna prava). Nasuprot tome, neka druga prava i slobode uživaju samo državljani dotične države (npr. političke slobode i prava u vidu biračkog prava).

Pored ovih pobrojanih individualnih ljudskih prava, postoje i kolektivna ljudska prava. To su prava nacionalnih manjina i etničkih grupa, koja se obezbeđuju radi očuvanja

njihovog nacionalnog identiteta, a odnose se na očuvanje, razvoj i izražavanje njihove etničke, kulturne, jezičke i druge posebnosti, kao i na upotrebu nacionalnih simbola.

Ljudska prava su, takođe, instrument ograničavanja državne vlasti, koja ova ne sme da prekorači. U demokratskoj teoriji i demokratskim društvima, osnovna ljudska prava se označavaju kao ona granica koju vlast ne sme da prekorači, ako hoće da bude demokratska. Ona su opšti okvir sistema u okviru kog svaka vlast mora podesiti svoje delovanje, i ne može da samovoljno ta prava sužava ili širi, već od njih, kao prirodno zadatih, mora polaziti. Ljudska prava su pred-državna i pred-ustavna kategorija, koju ne može određivati ni jedna partija, vlast, ili država.

Ljudska prava se ne mogu i ne smeju davati, poklanjati ili oduzimati. Ona su prirodna prava koja prethode svakom poretku, te ih kao takva svaki poredak mora jamčiti i štiti, i to ne samo od drugih ljudi koji ih mogu ugroziti, već i od same države.

Politika ljudskih prava Evropske unije odnosi se, prvenstveno, na zaštitu građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Polazeći od pretpostavke da su ljudska prava univerzalna i nedeljiva, Evropska unija aktivno promoviše i štiti fundamentalna prava unutar svojih granica, kao i ljudska prava u odnosima sa trećim zemljama.

U pogledu Zaštite osnovnih (fundamentalnih) ljudskih prava u okvirima Evropske unije posebno se ističe zaštita ljudskog dostojanstva, što uključuje borbu protiv trgovine ljudima, zabranu mučenja, zabranu prinudnog rada, dok se u okviru zaštite sloboda naglasak stavlja na zaštitu ličnih podataka, poštovanje privatnog i porodičnog života, slobodu okupljanja i udruživanja, obrazovanje, prava radnika, pravo na vlasništvo imovine, pravo na azil, zaštitu u slučaju proterivanja ili ekstradicije. Područje jednakosti obuhvata borbu protiv svih oblika diskriminacije kao i socijalna pitanja, dok se područje solidarnosti bavi problematikom zaštite prava radnika, socijalnoj bezbednosti i socijalnoj pomoći, zaštite životne sredine, zaštitom potrošača, javnim zdravstvom u onoj meri u kojoj se pitanja odnose na zaštitu temeljnih ljudskih prava. Evropska unija nadalje veliku pažnju posvećuje i pravima svojih građana/ki (građanska prava) kao što je pravo na glasanje i kandidovanje za Evropski parlament, kao i na lokalnim izborima, pravo na dobru administraciju, pravo na pristup dokumentima, pravo na peticiju, sloboda kretanja i boravišta. U poglavlju VI Zaštite osnovnih (fundamentalnih) ljudskih prava u EU definisana je: Pravda-pravo na efikasno i pravedno suđenje, pretpostavka nevinosti u slučaju krivičnog procesa, dok poglavlje VII definiše opšte odredbe.

U pogledu zaštite ljudskih prava u trećim zemljama, Evropska unija promoviše zaštitu ljudskih prava s naglaskom na ukidanju smrtne kazne, borbi protiv torture i lošeg postupanja, borbi protiv rasizma i ksenofobije, nadgledanju izbora, borbi protiv ratnog zločina i genocida. Ključna je i zaštita prava dece kao i prava starosedelačkog stanovništva uz druge aspekte zaštite ljudskih prava. Od 1992. godine svi sporazumi o trgovini i saradnji sa trećim zemljama sadrže klauzule koje naglašavaju da su ljudska prava ključan element tih sporazuma (tzv. Human rights clause). Human rights clause predstavlja specifičnu pravnu osnovu pomoću koje, u slučaju da određena zemlja ne poštuje osnovna (fundamentalna) ljudska prava, može doći do suspenzije trgovinskih povlastica odnosno do smanjenja ili obustave programa pomoći.

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava glavni je pravni instrument za zaštitu

Ljudskih prava u Evropskoj uniji. Iako Europska unija službeno nije potpisnica Konvencije, sve su države članice Evropske unije potpisnice Konvencije. Evropski sud, koji pruža zaštitu ljudskih prava smatrajući to jednim od opštih načela prava Evropske unije, svoj rad zasniva kako iz Evropske konvencije tako i iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica. Od 1974. godine Evropski sud je doneo niz presuda o slučajevima u kojima se prepoznaje kako su osnovna ljudska prava sastavni deo opštih načela koja Sud mora štiti.

Preambula Jedinog evropskog akta (1986.) i čl. 6. Ugovora iz Maastrichta formalno uvode obavezu Evropske unije da poštuje prava definisana u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava. Ugovor iz Amsterdama jača postojeće odredbe o zaštiti ljudskih prava u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (čl. 6. i 7.) uvodeći niz načela na kojima se Unija temelji ("sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavina prava"), dajući Evropskom sudu ovlašćenja da garantuje poštovanje tih načela od strane evropskih institucija, kao i predviđajući sankcije u slučaju kršenja temeljnih načela od strane države članice.

Ugovorom iz Nice dopunjuje se čl. 7. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uvođenjem mehanizma prevencije kršenja ljudskih prava prema kojem Komisija, Parlament i trećina država članica mogu zatražiti od Veća da utvrdi postojanje opasnosti ozbiljnog kršenja ljudskih prava u nekoj državi članici i da, uz saglasnost Parlamenta, uputi dotičnoj državi odgovarajuće preporuke. Na sastanku Evropskog saveta u Nici (mart 2010.) prihvaćena je i Povelja Evropske unije o fundamentalnim pravima, koja prvi put u istoriji Evropske unije, u jedinstvenom tekstu, utvrđuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u EU.

Evropski parlament svake godine usvaja izveštaje o poštovanju ljudskih prava u svetlu, kao i u samoj Uniji (poslednji izveštaj je publikovan novembra 2010.). Stanje zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji generalno je zadovoljavajuće.

Posebna dostignuća Evropske unije ogledaju se na području definisanja prava oko pet miliona radnika-migranata iz zemalja koje nisu članice EU-a, koji legalno borave na području Evropske unije. Definisana su i prava članova njihovih porodica, što je velik korak ima li se na umu ranije razjedinjena praksa država članica u pogledu te problematike. Značajno je i uspostavljanje Zajedničkog evropskog sistema azila.

U sklopu Akcijskog programa Evropske unije za borbu protiv diskriminacije, koji je trajao do 2006. godine, Evropska unija je podržavala niz aktivnosti za borbu protiv rasizma i ksenofobije unutar svojih granica, uključujući razmenu informacija među nacionalnim vlastima, kao i stvaranje mreže nevladinih organizacija specijalizovanih za ljudska prava.

Novi Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost, poznatiji kao PROGRESS, odraz je nastojanja Evropske unije da putem finansiranja širokog spektra aktivnosti u okviru svojih granica, a u borbi protiv rasizma i ksenofobije, postigne optimalni nivo zaštite ljudskih prava. Program raspolaze sa 743 miliona evra i predviđen je za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Iz programa se finansira i nadzor nad zaštitom ljudskih prava u EU, kao i ocenjivanje aktivnosti pojedinih država članica u tom području. U sklopu programa važno je spomenuti i osnivanje Agencije za fundamentalna prava Evropske unije (Fundamental Rights Agency -FRA).

Evropska unija takođe ima niz prekograničnih programa za borbu protiv trgovine ljudima i seksualnog iskorišćavanja dece. U razdoblju od 2003. do 2006. Evropska unija je realizovala niz prekograničnih programa u okviru "Agis-a", okvirnog programa za podsticanje saradnje policije, pravosuđa i pravnih stručnjaka, dok je od 2007. godine (zaključno sa 2013.) započeta realizacija novih programa u području unutrašnje sigurnosti i kaznenog pravosuđa. Države članice uveliko saraduju sa državama kandidatima za članstvo u EU sa svrhom pomaganja žrtvama, kao i pri organizaciji raznovrsnih kampanja prevencije trgovine ljudima i seksualnog iskorišćavanja dece.

Kako bi dala dodatnu težinu podrške zaštiti ljudskih prava u svetu, Evropska unija je 1994. godine osnovala Evropsku inicijativu za demokratiju i ljudska prava s ukupnim početnim budžetom od 130 miliona evra. Primetno je postepeno povećavanje finansijskih sredstava tako da sada premašuju 1,1 milijardu evra predviđenih za razdoblje od 2007. do 2013. Temeljni cilj Inicijative jeste promovisanje zaštite ljudskih prava, demokratije, kao i sprečavanje konflikata u trećim zemljama. Taj cilj ostvaruje se putem finansiranja aktivnosti usmerenih na njegovo ostvarenje. Inicijativa se odnosi na četiri područja: 1) jačanje demokratije, dobro upravljanje i vladavinu prava (saradnja sa civilnim društvom u promovisanju političkog pluralizma, sloboda medija i snažan pravosudni sistem); 2) ukidanje smrtne kazne u zemljama koje tu kaznu još imaju; 3) borba protiv mučenja preventivnim merama (npr. obrazovanjem policijskih službenika) i represivnim merama (npr. stvaranjem međunarodnih kaznenih sudova); 4) borba protiv rasizma i diskriminacije, osiguravanjem poštovanja političkih i građanskih prava. Inicijativa takođe finansira projekte za zaštitu ravnopravnosti polova i zaštitu prava dece, podržava udružene aktivnosti EU i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava (npr. Ujedinjenih nacija, Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, Saveta Evrope i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju).

Rezimirano: „Svi ljudi rođeni su slobodni, sa jednakim dostojanstvom i pravima“ - početak je prvog člana Opšte deklaracije o ljudskim pravima. To znači da svi mi, od trenutka rođenja posedujemo određena prava koja nazivamo ljudskim pravima. Ona su garantovana svakom čoveku na temelju njegovog postojanja kao čoveka i ona su neotuđiva (što znači da nikome ne mogu biti oduzeta). Za ljudska prava se može reći da su to oni standardi bez kojih ljudi ne mogu živeti u dostojanstvu kao ljudska bića. Ljudska prava su temelj slobode, pravde i mira. Njihovo poštovanje omogućuje pojedincu i zajednici da se potpuno razviju.

Sledeće dve definicije su tipične definicije ljudskih prava:

1) „Ljudskim pravima smatraju se zajamčena prava pojedinca na zaštitu od države, prava koja mu pripadaju na temelju njegovog postojanja kao čoveka, prava koja u svakom slučaju ostaju održiva i država ih ne može ograničavati. Oznaka „urođena“ i „neotuđiva“ prava potiče iz vremena borbe protiv apsolutizma. Jezgru osnovnih ljudskih prava pripadaju dostojanstvo čoveka, pravo na razvoj ličnosti, jednakost pred zakonom i ravnopravnost, sloboda religije i rasuđivanja, sloboda mišljenja, sloboda štampe i informisanja, sloboda učenja, sloboda okupljanja, sloboda ujedinjavanja, sloboda kretanja, sloboda izbora zanimanja i sloboda rada, nepovredivost stana, jemstvo privatnog vlasništva, jemstvo prava na nasledstvo, pravo na azil i peticiju, kao i zakonska prava poput zaštite od neopravdanog hapšenja.

2) U političkom rečniku pojam ljudska prava označava celokupnost prava na slobodu koja pojedinac može zahtevati na osnovu svog postojanja kao čoveka i koja mu zajednica mora pravno garantovati iz etičkih razloga. U tom smislu reč je o 'prirodnim', 'nedržavnim', 'urođenim' ili 'neotuđivim' pravima, kroz čije se poštovanje i osiguranje legitimiše demokratski uređena politička zajednica.

Evropska unija nije organizacija čija je prvenstvena svrha zaštita ljudskih prava. U Evropi tu ulogu ima Savet Evrope. U okviru Saveta Evrope doneta je i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembra 1950.) koja je kasnije više puta dopunjena, i to: *Protokolom koji definiše zaštitu imovine, pravo na obrazovanje, pravo na slobodne izbore-Pariz, 20. marta 1952; Protokolom br. 4 kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koja nisu uključena u Konvenciju i Prvi protokol uz nju: Zabrana kazne zatvora za dug, Sloboda kretanja, Zabrana proterivanja sopstvenih državljana, Zabrana grupnog proterivanja stranaca-Strazbur, 16. septembra 1963.; Protokol o ukidanju smrtne kazne-Strazbur, 28. aprila 1983.; Protokol br. 7 koji reguliše: Zaštitu u postupku proterivanja stranaca, Pravo na žalbu u krivičnim stvarima, Naknadu za pogrešnu osudu, Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari, Jednakost supružnika-Strazbur, 22. novembar 1984.; Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se usaglašava Opšta zabrana diskriminacije-Rim, 4. novembra 2000.; kao i Protokol 13 o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima-Viljnus, 3. maj 2002.).*

Iz navedenih ciljeva, institucionalne podrške, mehanizama zaštite, kao i monitoringa ljudskih prava može se zaključiti da Evropska unija, kao i njene države članice, spadaju u najveće pobornike ljudskih prava u svetskoj politici.

O autoru

Radovan Milićević rođen je 9. maja 1959. u Kraljevu. Diplomirao je na Mašinskom fakultetu u Beogradu 1984. Diplomom specijaliste za Informacione tehnologije i automatiku stekao je na Univerzitetu u Stuttgart-u, Nemačka, 1989. godine. Završio postdiplomske studije na FONU 1991., još uvek nije magistrirao. Radio kao: asistent-pripravnik na Mašinskom fakultetu u Beogradu, tehnolog u „Sever“-Subotica, upravnik „Zavoda za procesnu tehniku-Magnohrom“, Kraljevo, koordinator projekata u Beogradskom centru za ljudska prava, šef kancelarije Norveške narodne pomoći za centralnu i zapadnu Srbiju.

Od 1991. antiratni aktivista, osnivač DEPOS za Raški okrug, 1992. U Građanskom savezu Srbije politički angažovan od 1995, član predsedništva GSS od 1997-april 2001. Član „Vlade u senci“ prof. D. Avramovića, septembar 1999-januar 2000. Član Privremenog veća SO Kraljevo, kao nestranačka ličnost, jul 2003-januar 2004.

Od 1997. aktivan je u civilnom društvu kada sa grupom prijatelja osniva Regionalni centar građanske akcije „Lingva“ - nevladinu organizaciju za zaštitu i promovisanje ljudskih prava. Od osnivanja „Lingve“ obavlja funkciju direktora. Od decembra 2004-jun 2008. osnivač i odgovorni urednik web portala Zamisli Srbiju. Autor je publikacija: Korupcija kao način preživljavanja; Ksenofobija na Balkanu; Dosta korupcije!; Kako da ostvarim svoja prava?...

Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

Socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva - EU kontekst

Solidarnost je jedan od osnovnih principa Evropske Unije i predstavlja opšti cilj svih evropskih društava, čime se doprinosi njihovom privrednom i društvenom napretku. Izgradnja što inkluzivnije Evrope od ključnog je značaja za realizaciju ciljeva Evropske unije – održivi ekonomski rast, otvaranje novih i kvalitetnijih poslova i veća socijalna kohezija.

Evropska komisija je 1994. godine definisala **Evropski socijalni model** kao „zajedničke vrednosti koje obuhvataju demokratiju i individualna prava, slobodno kolektivno pregovaranje, tržišnu ekonomiju, jednake mogućnosti za sve i socijalnu zaštitu i solidarnost.

Lideri Evropske Unije uspostavili su 2000. godine **proces socijalnog uključivanja kako bi što efikasnije doprineli iskorenjivanju siromaštva do 2010. godine**. Razvijen je okvir za razvoj nacionalnih strategija i koordiniranje politika između zemalja članica u oblastima koje se tiču siromaštva i socijalne isključenosti. Učešće NVO, socijalnih partnera i lokalnih i regionalnih vlasti sastavni je deo ovog procesa.

Prekretnicu u razvoju evropskog socijalnog projekta predstavlja **Lisabonski samit Evropskog saveta** koji je održan u martu 2000. godine i na kome je istaknuto da EU do 2010. godine “treba da postane najkonkurentnija i najdinamičnija privreda zasnovana na znanju u svetu, sposobna da ostvari održivi razvoj sa brojnijim i kvalitetnijim radnim mestima i većom socijalnom kohezijom”. Ovime je socijalna kohezija proglašena za jedan od tri ključna strateška cilja EU zajedno sa ciljem ostvarivanja najkonkurentnije privrede zasnovane na znanju i boljem tržištu rada.

Strategija pod nazivom Evropa 2020: Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta (u daljem tekstu: Strategija „Evropa 2020.”) predstavlja osnovni dokument aktuelnog strateškog okvira EU. Usvajanje ovog dokumenta predstavlja pokušaj uspešnije koordinacije ekonomske i socijalne politike na nivou EU, s obzirom na dosadašnje ostvarivanje ciljeva Lisabonske strategije i njene socijalne dimenzije – Agende socijalne politike 2000-2005, odnosno Socijalne agende 2006-2010.

Koordinacija politika socijalnog uključivanja među članicama EU realizuje se kroz primenu tzv. **Otvorenog metoda koordinacije (OMK) na nivou EU**. Ovo je dobrovoljan proces političke saradnje zasnovan na dogovoru o zajedničkim ciljevima i pokazateljima koji omogućavaju merenje napretka u ostvarivanju utvrđenih ciljeva. Nakon što je Ugovorom iz Amsterdama primena OMK proširena na oblast zapošljavanja, Lisabonskom strategijom, je proširena primena OMK na socijalno uključivanje, penzije,

zdravstvenu negu i dugotrajno zbrinjavanje. Evropska unija je time pružila osnov za usvajanje Strategije socijalnog uključivanja (Social Inclusion Strategy) krajem 2000. godine kao okvira za razvoj nacionalnih strategija i koordinaciju javnih politika između država članica EU o pitanjima koja se tiču socijalne isključenosti.

Koordinisana akcija na nivou EU dovela je do izrade **nacionalnih akcionih planova** (National Action Plans) putem kojih države članice kritički preispituju svoje politike i definišu načine na koje će sprovoditi aktivnosti u procesu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva. Takođe, u okviru OMK utvrđeni su mehanizmi praćenja socijalnog stanja u EU putem Izveštaja o socijalnom stanju u EU (Report on the Social Situation in the European Union) i Evropske opservatorije za socijalno stanje i demografiju (European Observatory on Social Situation and Demography).

Institucionalni okvir EU u vezi sa procesom socijalnog uključivanja na prvom mestu obuhvata Evropsku komisiju, kao predlagača propisa Evropskom parlamentu i Savetu EU. U Evropskoj komisiji nalazi se nekoliko generalnih direktorata nadležnih za aktivnosti u oblasti socijalnog uključivanja: Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju, Generalni direktorat za obrazovanje i kulturu i Generalni direktorat za zdravlje i potrošače. Pored toga, Komisija je ustanovila nekoliko stručnih tela od značaja za proces socijalnog uključivanja, poput Komiteta za socijalnu zaštitu i Evropske opservatorije za socijalno stanje i demografiju. Evropski parlament je u procesu socijalnog uključivanja prisutan putem aktivnosti nekoliko svojih odbora, i to za: zapošljavanje i socijalna pitanja, ljudska prava, kulturu i obrazovanje, prava žena i rodnu ravnopravnost, itd. Od ostalih tela EU značajnih za proces socijalnog uključivanja važno je pomenuti i dva komiteta: Ekonomsko-socijalni komitet i Komitet regiona. Ekonomsko-socijalni komitet ima savetodavnu ulogu u procesu donošenja propisa i predstavlja osnovno telo EU za saradnju sa civilnim društvom i socijalnim partnerima – poslodavcima i sindikatima. Komitet regiona takođe ima savetodavnu ulogu i okuplja predstavnike regionalnih i lokalnih vlasti.

Osnovni pojmovi

Razvoj procesa društvene uključenosti u EU nametnuo je **preispitivanje osnovnih konceptata i definicija ključnih pojmova** oko kojih je trebalo uspostaviti saglasnost. Najvažnija promena u redefinisanju konceptualnog okvira uključila je postavljanje socijalne isključenosti u središte ovog koncepta umesto do tada centralnog pojma siromaštva. Nasuprot siromaštvu, koje je najčešće posmatrano kroz aspekte materijalne deprivacije, koncept isključenosti nudi bolje polazište za praćenje stanja i unapređivanje procesa društvene uključenosti.

Dva koncepta imaju uporišta u dve evropske tradicije: francuskoj i anglosaksonskoj. Termin socijalna isključenost nastao je u kontekstu debate o pojavi novog siromaštva u Francuskoj. Početno je podrazumevao neodgovarajuću povezanost na relaciji pojedinac – društvo, odnosno, neuspeh društvenih institucija da pojedinca integrišu u društvo. Pri definisanju isključenosti pošlo se od korpusa ugroženih građanskih prava: civilnih, političkih i socijalnih, odnosno od sistema odgovornih za njihovo ostvarivanje. U anglosaksonskoj tradiciji, pak, glavni akcenat je stavljen na redistribuciju dobara ili na nedostupnost resursa određenim pojedincima ili domaćinstvima. Siromaštvo se posmatra kao karakteristika pojedinaca i domaćinstava, a socijalna uključenost se shvata kao osobina društva i karakteristika odnosa pojedinca prema društvu.

Konceptualni temelj Evropskog socijalnog procesa, postavio je u središte pojam socijalne isključenosti. U zajedničkom uporednom izveštaju o društvenoj uključenosti u EU **društvena isključenost** je definisana kao proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni da u potpunosti učestvuju u društvu zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije.

Društvena uključenost je definisana kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju mogućnost i sredstva koja su potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju životnog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive.

Za sagledavanje fenomena socijalne isključenosti važno je da se dinamika isključenosti i percepcija isključenosti kod pripadnika marginalizovanih društvenih grupa sagledaju i kroz perspektivu pojedinaca koji su najugroženiji i pripadaju društveno marginalizovanim grupama.

Kvalitativno istraživanje¹ pokazalo je da ispitanici najčešće navode sledeće četiri dimenzije kao ključne za dobar/normalan život: **zaposlenje, srećan brak, odsustvo problema sa decom i zdravlje.**

"Kad čovek ima te četiri stvari, sve ostalo dolazi samo od sebe" (samohrani otac, 57 godina, kv. radnik, zaposlen, ima kuću i hektar zemlje, počinje da poboljeva pa je prebačen na lakše radno mesto)."

Ispitanici najčešće **nedostatak novca i zaposlenja** smatraju uzrokom drugih dimenzija isključenosti. Gubitak zaposlenja i dugotrajna nezaposlenost proizvode lančani efekat socioekonomskog propadanja, deprivacije, gubljenja socijalnog kapitala, narušavanja odnosa sa drugima. Veliki broj ispitanika je naveo da je nezaposlenost pokretač nazadovanja, okidač koji dovodi do početka propadanja.

Ispitanici opisuju stanje socijalne isključenosti kao **stanje iz koga se teško izlazi**. Takođe ispitanici opisuju ciklus društvenog isključivanja i uključivanja kao repetitivan proces u kome se smenjuju faze padova i uspona. Faze uspona su najčešće na granici socijalne uključenosti iz koje se u novom ciklusu iznova socijalno propada. Drugi pak, opisuju svojevrsno prilagođavanje egzistencije na socijalnom dnu, u kome se stil života i potrebe prilagode novonastalim uslovima i reprodukuju na niskom nivou.

Mehanizmi i institucionalni okvir za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u Republici Srbiji

Republika Srbija je, kao jedan od važnih zadataka u procesu pridruživanja EU, definisala aktivno **učesće u evropskom procesu socijalnog uključivanja**. Vlada je posvećena ispunjenju zahteva koje je EU definisala na samitima u Lisabonu i Kopenhagenu, i istovremeno prati sve odluke koje se odnose na usvajanje novog razvojnog dokumenta EU „Evropa 2020“. U tom smislu, od posebnog značaja je Evropska platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, predložena od strane Evropske komisije u decembru 2010. godine.

Od momenta sticanja statusa države kandidata za članstvo u EU, Republika Srbija će na poziv EU izraditi **Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju** (Joint Inclusion Memorandum - JIM). Dokumentom će se ažurirati postojeće politike, koje se samo delimično bave pitanjima socijalnog uključivanja, i razviti strateški okvir koji će uzeti u

¹ Izveštaj: Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji, može se preuzeti na sajtu www.inkluzija.org.rs

obzir čitav spektar isključenosti. Međutim, pitanja socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva u Republici Srbiji nisu isključivo obaveza koja proističe iz dokumenata Evropske unije, već predstavljaju trajno opredeljenje socijalno odgovorne države.

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije uspostavljen je u julu 2009. godine. Vlada je formirala Tim na programskoj osnovi, kao početak u uspostavljanju institucionalnog okvira za razvoj i sprovođenje politika socijalnog uključivanja. Tim pruža podršku potpredsedniku Vlade za evropske integracije da koordinira, nadzire i izveštava o aktivnostima Vlade u oblasti socijalnog uključivanja. Tim je nadležan za jačanje kapaciteta Vlade da razvija i sprovodi politike socijalnog uključivanja zasnovane na primerima dobre prakse u Evropi i pruža podršku resornim ministarstvima u razvijanju i sprovođenju politika socijalnog uključivanja, uz redovne konsultacije sa organizacijama civilnog društva.

Početkom 2010. godine **Vlada je obrazovala Radnu grupu za socijalno uključivanje** koja okuplja predstavnike institucija Vlade koje imaju ključne odgovornosti u definisanju, sprovođenju i praćenju politika socijalnog uključivanja. Zadatak Radne grupe za socijalno uključivanje je da daje predloge za aktivno učešće Republike Srbije u procesu socijalnog uključivanja u okviru evropskih integracija i predlaže mere u procesu izrade i sprovođenja politika socijalnog uključivanja. Radna grupa za socijalno uključivanje saraduje i konsultuje se sa organizacijama i pojedincima koji se bave pitanjima socijalnog uključivanja izvan Vlade i na taj način predstavlja važan forum za unapređenje dijaloga između državnih institucija i udruženja. Takođe, Radna grupa priprema tekst godišnjeg izveštaja o socijalnoj uključenosti do izrade Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju i teksta Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju, nakon sticanja statusa države kandidata za članstvo u EU.

Prvi nacionalni izveštaj o Socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji usvojen je u martu mesecu 2011. godine.²

U 2009. godini Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Republički zavod za statistiku (u daljem tekstu: RZS) dali su osnov za **analizu trenutnog stanja o socijalnoj uključenosti**³ u Republici Srbiji kroz preuzimanje EU Laken pokazatelja i definisanje nacionalno specifičnih pokazatelja socijalnog uključivanja. Laken pokazatelji reflektuju stanje u četiri osnovne dimenzije: finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravlje. Takođe, uvedeni su pokazatelji u okviru dve nove dimenzije koje je važno pratiti na nacionalnom nivou: uskraćenost egzistencijalnih potreba i društvena participacija građana.

Na zahtev RZS, Evropska komisija je odobrila projekat sprovođenja **Ankete o prihodima i uslovima života** (Statistics on Income and Living Conditions - SILC) tokom 2011. i 2012. godine. Podaci o stanju socijalne isključenosti i siromaštva predstavljaju sistematski i objektivni prikaz trenutnog stanja u Republici Srbiji i osnov su za uspostavljanje sistema za praćenje i procenu, usaglašavanje strateških okvira i prioriteta u relevantnim oblastima i kreiranje budućih politika.

Republika Srbija je u proteklom periodu ustanovila niz **institucionalnih mehanizama u oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda i sprečavanja diskriminacije**. Pored Ministarstva za ljudska i manjinska prava, koje je formirano 2008. godine, ustanovljene su sledeće nezavisne institucije: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu

² Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva se može preuzeti na sajtu: www.inkluzija.gov.rs

³ Izveštaj: Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji - pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja, može se preuzeti na sajtu: www.inkluzija.gov.rs

podataka o ličnosti (2004. godine), Zaštitnik građana (2007. godine) i Državna revizorska institucija (2007. godine). U maju 2010. godine Narodna skupština je izabrala Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kao jednog od ključnih mehanizama za borbu protiv diskriminacije. U julu 2010. godine, u Narodnoj skupštini novim Poslovníkom uspostavljen je nezavisni Odbor za prava deteta koji je izrastao iz dvogodišnjeg rada međusektorske skupštinske Radne grupe za prava deteta.

Radi uspešnijeg socijalnog uključivanja, borbe protiv siromaštva i zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda ustanovljena su **brojna tela na centralnom i lokalnom nivou**: Socijalno-ekonomski savet, Savet za ravnopravnost polova, Kancelarija za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma, Odbor za ravnopravnost polova i Odbor za smanjenje siromaštva pri Narodnoj skupštini, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Kancelarija za inkluziju Roma AP Vojvodine, Odbor za ravnopravnost polova Skupštine AP Vojvodine, Zavod za ravnopravnost polova AP Vojvodine i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine. U preko pedeset opština deluju kontakt- osobe ili lokalna tela za pitanja ravnopravnosti polova, a u velikom broju jedinica lokalne samouprave imenovani su zaštitnici građana. Takođe, konstituisani su nacionalni saveti nacionalnih manjina, kojima je namenjena ključna uloga u ostvarivanju kolektivnih manjinskih prava i očuvanja kulturnog identiteta nacionalnih manjina.

Osetljive grupe stanovništva u Republici Srbiji

Vlada je još Strategijom za smanjenje siromaštva u Srbiji, kao i aktuelnim politikama u oblasti socijalnog uključivanja, utvrdila sledeće **osetljive grupe stanovništva u Republici Srbiji**: osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina.

Što se **kriterijuma za definisanje osetljivosti i isključenosti** određenih društvenih grupa tiče, ovde su uzeti u obzir statistički podaci na osnovu Ankete o potrošnji domaćinstva (APD) i Ankete o radnoj snazi (ARS). Ova dva najveća istraživanja godišnje sprovodi Republički zavod za statistiku i to su za sada najvalidniji statistički podaci, koji između ostalog najopštije definišu socijalni i ekonomski status opšte populacije i navedenih grupa.

U odnosu na evropske politike socijalnog uključivanja koje definišu brojne društvene grupe koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti i u odnosu na koje se prate brojni socijalni i ekonomski pokazatelji, **druge grupe koje sistem prepoznaje kao osetljive i isključene nisu statistički definisane u Republici Srbiji**, odnosno administrativni podaci o njima postoje uglavnom u okviru pojedinačnih sektora koji se njima prevashodno bave, ali ne postoje razvijene sektorske niti međusektorske politike i mere koje bi doprinele integrisanom, sveukupnom poboljšanju njihovog položaja. U ove grupe spadaju seksualne manjine, beskućnici, seksualni radnici i radnice, bivši zatvorenici, deca koja žive, odnosno rade na ulici, i druge. Popis koji će u Republici Srbiji biti realizovan 2011. godine daće osnovne podatke o svim kategorijama stanovništva. Uvođenjem Ankete o prihodima i uslovima život (EU SILC), Republika Srbija bi u okviru nacionalno specifičnih pokazatelja trebalo da uvede pokazatelje za praćenje statusa navedenih i drugih grupa, čime bi se omogućilo sistemsko praćenje i stvorila osnova za definisanje strateškog i zakonodavnog okvira za svaku od navedenih grupa s ciljem unapređenja njihovog položaja i uključivanja u sve sfere društvenog života.

Pravci delovanja u narednom periodu

Kada je u pitanju definisanje politika socijalnog uključivanja osetljivih društvenih grupa neophodno je uspostavljanje **međuresorne saradnje**, ali i saradnje između javnog, civilnog i privatnog sektora, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Neophodno je dalje **razvijanje institucionalnog okvira** i unapređenje koordinacije procesa socijalnog uključivanja. U tom smislu, neophodno je koordinacionu funkciju Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva učiniti održivom, čime bi se doprinelo povećanju efikasnosti i delotvornosti organa koji u svom domenu već imaju određene funkcije u procesu socijalnog uključivanja. U istom cilju treba promovisati i saradnju i integraciju organa koji se bave sličnim poslovima, radi ostvarivanja veće ekonomičnosti administrativnih poslova, u aktuelnom kontekstu smanjenja javnih rashoda.

Radi uspešne pripreme Republike Srbije za **korišćenje sredstava evropskih fondova** namenjenih socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva (poput Evropskog socijalnog fonda), u narednom periodu osnovni izazov biće formiranje odgovarajućih međuresornih struktura za efikasno i transparentno pružanje podrške za sprovođenje adekvatnih mera na nacionalnom i lokalnom nivou.

Pored jačanja postojećih struktura za korišćenje sredstava evropskih fondova namenjenih socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, neophodno je uspostaviti **Fond za socijalno uključivanje** koji bi podržavao programe socijalnog uključivanja osetljivijih grupa i uticao na efikasnije i uspešnije korišćenje raspoloživih sredstava EU namenjenih socijalnom uključivanju. Fond bi predstavljao mehanizam podrške sprovođenju politike razvoja ljudskih resursa koja će, u skladu sa obavezama u procesu evropskih integracija, obuhvatiti i razvoj socijalnih inovacija. Preko ovog mehanizma bila bi promovisana koordinacija sprovođenja mera u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, kao i koordinacija mera ruralnog i regionalnog razvoja sa merama socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva. Osnivanje takvog fonda u skladu je sa potrebom uspostavljanja nacionalnog fonda ekvivalentnog Evropskom socijalnom fondu. Takođe, ovaj pravac delovanja odgovara na preporuku iz Evropske platforme za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti iz decembra 2010, koja kaže da je potrebno „više pažnje obratiti na pravilno targetiranje resursa, ne samo za specifične grupe već i za određene oblasti koje su bivalente uskraćene: u tom kontekstu, potrebno je intenzivirati objedinjene aktivnosti u borbi protiv siromaštva, te omogućiti investicije iz fondova u socijalnu infrastrukturu kada god je to potrebno s ciljem uspešne implementacije mera socijalne politike koje podupire ESF“.

Potrebna je **podrška Republičkom zavodu za statistiku (RZS)** da realizuje EU anketu SILC (Anketa o prihodima i uslovima života), koja će se u 2011. i 2012. finansirati iz pretpripravnih fondova EU. Uvođenje SILC ankete predstavlja obavezu u procesu evropskih integracija u oblasti statistike. Takođe, neophodno je dodatno unaprediti saradnju između RZS, koji proizvodi i distribuira podatke, i organa Vlade, koji su korisnici podataka. U narednom periodu, neophodno je raditi na unapređivanju kvaliteta administrativnih podataka koje prikupljaju i druge relevantne institucije.

Kada su u pitanju **nadležnosti lokalne samouprave**, prioritet u narednom periodu biće potpuno preuzimanje već prenetih nadležnosti i uspostavljanje partnerstava na lokalnom nivou, uključujući međusektorsku i međuopštinsku saradnju. Da bi se ovo ostvarilo, neophodno je dalje usaglašavanje politike finansiranja lokalnih samouprava,

razvoj informacionih sistema (što podrazumeva prikupljanje i razmenu informacija), jačanje njihovih kapaciteta i potpunije uključivanje u reforme u procesu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva.

O autoru

Jelena Marković radi kao koordinatorka za monitoring i evaluaciju u Timu za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva – Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije. Rođena je 1967. godine u Smederevskoj Palanci. Završila je psihologiju na Filozofskom fakultetu u Beogradu i Studije kulture i roda u okviru Alternativne obrazovne mreže. Oblasti interesovanja su kreiranje i analiza uticaja javnih politika, uspostavljanje sistema za planiranje, praćenje, izveštavanje i koordinaciju, participacija građana u procesima donošenja odluka i istraživanja.

Kvalitetno stanovanje je javni interes¹

Stanovanje je osnovna ljudska potreba, ali je istovremeno i uslov za ostvarivanje mnogih drugih ljudskih potreba, kao i nekih osnovnih ljudskih prava. U *Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966) pravo na stanovanje je definisano kao element životnog standarda, jednako važan kao i odgovarajuća ishrana. Decembra 1991. godine, Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio je Opšti protokol br. 4, koji sadrži odredbu o pravu na odgovarajuće stanovanje. To opredeljenje potvrđeno je na Konferenciji *HABITAT II*, 1996. godine, na kojoj su zemlje potpisnice prihvatile da „unapređuju, štite i obezbede punu primenu i neprekidno ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje i dostupnost adekvatnog stanovanja za osetljive kategorije građana (*disadvantage*)“. Juna 2001. godine, *HABITAT V* je potvrdio taj koncept i uspostavio *Program Ujedinjenih nacija za ljudska naselja (UN Human Settlement Program)*. Dokument posebno značajan za sektor stanovanja jeste *Izmenjena Evropska socijalna povelja* s novim članom koji se odnosi na stanovanje². Srbija je potvrdila taj dokument 14. septembra 2009. godine, usvojila najveći broj njegovih paragrafa (88 od 98), ali ne i član 31 i odgovarajuće paragrafe tog člana (član 31 prihvatile su: Francuska, Finska, Italija, Litvanija, Holandija, Norveška, Portugal, Slovenija, Švedska, Turska i Ukrajina). Najveći broj evropskih država (članica EU) ima zadovoljavajuće uređen sektor stanovanja. U nekima je pravo na stanovanje utvrđeno u ustavima (Belgija, Španija, Grčka, Portugalija, Finska, Holandija, Švedska) ili je regulisano odgovarajućim zakonima (Francuska, Danska, Velika Britanija, Nemačka). Zajedničko stambenim politikama je razumevanje stanovanja ne samo kao krova nad glavom, nego kao kulturnog i civilizacijskog standarda.

Stanovanje dostupno za sve građane

Da li je kvalitetno stanovanje pojedinačni / privatni interes ili ono sadrži i značajne komponente javnog interesa? Korpus ljudskih prava postaje u demokratskim zajednicama najsnažnji legitimizacioni osnov javnih politika. Društvene vrednosti, kao što su društvena uključenost, društvena pravda, podrška slabijim i nemoćnijim članovima zajednice, podrška ranjivim društvenim grupama i uzajamna solidarnost temelj su na kome se gradi koncept dostupnog stanovanja za sve građane, odnosno koncept kvalitetnog stanovanja kao javnog interesa.

Pregled relevantne literature u oblasti stanovanja, kao i analiza statističkih izvora o ostvarenim standardima stanovanja upućuju na to da se kvalitetno stanovanje ne može ostvariti bez odgovarajuće aktivnosti javnog sektora. S jedne strane, evidentno je da tržište nije mehanizam koji može obezbediti pristojno i kvalitetno stanovanje svim društvenim grupama. U svim društvenim zajednicama, čak i u onim najbogatijim,

¹ Tekst je uz saglasnost autorke preuzet iz publikacije "Putokaz ka održivom razvoju", koju je izdao Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije, Beograd, 2010.

² Član 31 Izmenjene Evropske socijalne povelje glasi: Pravo na stanovanje. U nameri da obezbede efektivno ostvarivanje prava na stanovanje, strane ugovornice se obavezuju da preduzimaju mere koje imaju za cilj: 31.1. unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda; 31.2. sprečavanje ili smanjivanje pojave beskućništva, kako bi se ona postepeno uklonila; 31.3. da učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.

postoje društvene grupe i pojedinci koji nisu radno i platežno kompetitivni u tržišnoj utakmici i stoga ne mogu od svog prihoda da obezbede pristojne uslove stanovanja za sebe i svoju porodicu. S druge strane, različite vrste intervencija javnog sektora u oblasti stanovanja predstavljaju ne samo ispravku „nesavršenosti tržišnog mehanizma“, nego i branu za moguće zloupotrebe jačih i moćnijih igrača i aktera u tržišnoj utakmici. Kada se govori o neutralnosti i objektivnosti tržišnog mehanizma, u drugi plan se gura činjenica da se tržišna utakmica ne odigrava u praznom društvenom prostoru i da su odnosi moći interesnih grupa ključna poluga u utvrđivanju pozicije nekog aktera u tržišnoj utakmici, a ne samo njegovo znanje/obrazovanje, sposobnost, radinost, iskustvo i dr. Kao što tržišni mehanizam ne može proizvesti gradski prostor s visokim obeležjima urbaniteta i kvaliteta života, tako se ni u oblasti stanovanja ne mogu ostvariti zadovoljavajući standardi bez angažmana javnog sektora. Angažman javnog sektora obuhvata različite mere i aktivnosti, od zakona i drugih propisa kojima se uređuju oblasti urbanističkog planiranja, projektovanja i građenja stanova i stambenih zgrada, do različitih politika koje primenjuju lokalne i državne uprave, civilni sektor, društveno odgovorne kompanije i drugi akteri da bi se obezbedila dovoljna i kvalitetna stambena ponuda, organizovalo odgovarajuće održavanje i upravljanje stambenim fondom i predupredile spekulativne radnje u tom sektoru.

Otuda se može utvrditi da je kvalitetno stanovanje odgovarajućeg standarda i dostupnosti za sve građane javno dobro i javni interes te zajednice, bez obzira na to što je, po pravilu, najveći broj ili bar većina pojedinačnih stambenih jedinica pojedinačno dobro i/ili privatno vlasništvo pojedinca, odnosno domaćinstva. Tu tezu podržavaju brojne međunarodne organizacije ili specijalizovane agencije međunarodnih organizacija i udruženja (*UN HABITAT, CECODHAS / European Social Housing Observatory* i druge), čije je delovanje usmereno ka javnim politikama država i međunarodnih institucija da bi se poboljšali uslovi stanovanja.

Delokrug javnog sektora u oblasti stanovanja

Najčešće se intervencijom javnog sektora u oblasti stanovanja smatra provizija socijalnih stanova i različite forme direktnih subvencija, kao što su pomoć u plaćanju komunalnih usluga, subvencionirani bankovni krediti, vaučeri za plaćanje zakupnina i sl, odnosno različite forme stambenih podrški za društvene grupe s nižim prihodima, a najčešće za siromašna domaćinstva. To je, međutim, samo jedan vid aktivnosti, odnosno intervencija javnog sektora u oblasti stanovanja. Postoje i druge, takođe relevantne mere i aktivnosti kojima javna politika stvara uslove za ostvarenje poželjnog nivoa kvalitetnog i bezbednog stanovanja u zajednici. To su zakonski i drugi propisi kojima se definišu uslovi (stambene) izgradnje i korišćenja stambenog fonda.

Građevinski propisi obezbeđuju standarde kvaliteta i bezbednosti objekata (energetski, ekološki, zdravstveni i drugi standardi kvaliteta, seizmička i druga stabilnost i sl.). Poštovanje i primena propisa u oblasti građenja je javni interes. Svaka pravno uređena država ima utvrđena pravila projektovanja i građenja, a direktnu odgovornost za njihovu primenu ima javni sektor (izvršna i sudska vlast, profesionalna udruženja), a ne etički standardi, dobra volja, kulturni obrasci i/ili odgovornost pojedinca. Nakon zemljotresa u Skoplju 1963. godine, u Jugoslaviji su uvedeni rigorozni propisi i norme u oblasti projektovanja i građenja. Veliki obim bespravne izgradnje, a naročito nadzidiivanje višespratnih objekata tokom poslednje dve decenije, bez odgovarajuće tehničke kontrole projekata i prijema završenih objekata, učinili su da veliki broj stambenih objekata bude nepouzdana seizmičke i druge stabilnosti i bezbednosti.

Uređenje gradova/naselja zasniva se na urbanističkim normama. Urbanistička

norma čini osnovu oblikovanja, uređenja i korišćenja gradskog prostora – namena prostora, utvrđivanje regulacionih i građevinskih linija, osnovne koordinate objekata, indeksi izgrađenosti i zauzetosti parcele, režimi korišćenja javnih površina, standardi građenja i dr. Javna uprava je odgovorna za poštovanje urbanističkih normi. Gradovi u Srbiji su, naročito tokom poslednje dve decenije, bili izloženi brzom urušavanju urbaniteta, što je posledica kršenja urbanističkih normi i standarda. Takvom odnosu prema urbanističkoj normi doprinelo je slabo funkcionisanje pravne države i njenih regulatornih mehanizama, neefikasna sudska vlast i narušena autonomija stručnih i profesionalnih udruženja. Jedan od najefikasnijih načina za ukidanje urbanističke norme i uspostavljanje principa proizvoljnosti u planiranju i korišćenju gradskog prostora je „investitorski urbanizam“, čiji osnovni zadatak je podređivanje principa planiranja i uređenja gradskog prostora interesima vladajućih političkih koalicija i njihovih finansijera.

Obavezujući i usklađeni **propisi u oblasti održavanja i upravljanja stambenim objektima** neophodan su uslov za kvalitetno stanovanje. Obavezno održavanje stanova i stambenih objekata i rigorozne kazne za kršenje tih propisa, uključujući i propise o kućnom redu i korišćenju stambenog i zajedničkog prostora u zgradi, podrazumevaju se u pravno uređenim državama. To je jedini način da se zaštiti kvalitet stambenog fonda, da se preduprede spekulativne radnje na tržištu nekretnina i zaposedanju građevinskog zemljišta i da se obezbedi neometano korišćenje privatne imovine građana. Upravo s tim ciljem u mnogim gradovima u Evropi i SAD doneti su rigorozni propisi o održavanju i korišćenju stanova. Ekonomska komisija UN za Evropu objavila je 2003. godine **Smernice (guidelines) za vlasništvo u stambenim objektima sa više stanova (kondominijum) za zemlje u tranziciji**. U Srbiji je 2006. godine održana **Nacionalna konferencija o stanovanju**, u kojoj je jedna od četiri strateške teme bila upravljanje i održavanje stambenih objekata sa više stanova (*Četiri strateške teme stambene politike u Srbiji*, 2006). I pored toga što je evidentno to da je slabo održavanje jedan od ključnih razloga za ubrzano propadanje kvaliteta stambenog fonda, u Srbiji je ta važna oblast i dalje zasnovana na principu dobre volje vlasnika da učestvuju u tekućem i investicionom održavanju stambenih zgrada u kojima se nalaze njihovi stanovi.

Posebno važne su politike koje **stimulišu izgradnju stanova za zakup, kao i propisi koji regulišu prava i obaveze zakupca i zakupodavca u uzimanju stana u zakup, odnosno u izdavanju stana**. Procenjuje se da 25–30 % domaćinstava u svakom društvu ne može ili ne želi da kupi stan iz raznih razloga, te da je nerealistična politika koja teži apsolutnoj dominaciji stanova u ličnom vlasništvu korisnika (Petrović, 2006:2). **UN HABITAT** ukazuje na važnost usklađivanja proporcija stanova u ličnom vlasništvu korisnika i stanova za zakup, naglašavajući da je taj drugi korpus važan za podsticanje pokretljivosti radne snage, privrednog razvoja i otvaranja novih radnih mesta (UN HABITAT, 2006). Stanovanje u zakupu (*rental housing*) raširen je način podmirivanja stambenih potreba u velikom broju evropskih zemalja. Smernice Evropske komisije sadrže izričite sugestije javnom sektoru da podstiče izgradnju stanova za zakup, bilo da je to izgradnja stanova u javnom vlasništvu, bilo izgradnja stanova u privatnom ili neprofitnom sektoru s kontrolisanim zakupninama. I pored toga što je u poslednje dve decenije u evropskim državama smanjen udeo stanova koji se rentiraju, npr. u Velikoj Britaniji sa 42 % na 30 %, u Holandiji sa 58 % na 46 %, taj sektor i dalje čini značajan deo ukupnog stambenog fonda (u Austriji 40 %, Belgiji 31 %, Nemačkoj oko 60 %, Švedskoj 39% itd.). Rentalni sektor obuhvata različite organizacione forme. U Velikoj Britaniji stanovi za zakup pripadaju trima kategorijama: stanovi u vlasništvu opštine, stanovi u vlasništvu stambenih udruženja (*housing associations*) koja su pretežno dobrotvorne organizacije zasnovane na neprofitnom principu, kao i stanovi u privatnom vlasništvu,

koji čine oko 35 % ukupnog broja stanova za zakup, s tendencijom rasta. Praksa drugih evropskih država pokazuje da mnoga domaćinstva ne žele da uzimaju stambene kredite, budući da vlasništvo nad stanom umnogome ograničava prostornu/teritorijalnu pokretljivost, što je važna odlika privredno razvijenih i socijalno i kulturno otvorenih zajednica i država. Rentalni sektor u Srbiji je potpuno neuređen, kako na planu izgradnje i statusa stanova koji se grade ili se koriste za zakup, tako i na planu pravnog regulisanja odnosa zakupca i zakupodavaca.

Poreska politika i propisi jedan su od ključnih instrumenata za racionalno korišćenje stambenog fonda i ostvarivanje javnog interesa u oblasti stanovanja i izgradnje. S jedne strane, javni interes je da se **smanji broj praznih/nekorističenih stanova.** Iz raznih razloga, udeo nenastanjenih stanova u gradskim naseljima se povećava. Strazbur je prvi veći grad koji je uveo dodatni porez na prazan stan koji se ne koristi duže od pet godina, u iznosu od 1.500 do 2.500 evra godišnje. Slična odluka je u Remsu za kratko vreme smanjila udeo praznih stanova za gotovo trećinu. Veliki procenat praznih stanova smanjuje stambenu ponudu, a posledica je rast zakupnina. Visok udeo praznih/nenastanjenih stanova postoji i u Srbiji i, mimo uverenja, oni se ne nalaze samo u seoskim naseljima. Popisom 2002. godine u Srbiji je evidentirano 12,2 % nenastanjenih (privremeno nenastanjenih ili napuštenih) stanova za stalno stanovanje (9,1 % u gradskim i 16 % u ostalim naseljima). Odgovarajući procenti za Beograd su 9,1 %, od toga u gradskom području 8,1 %, a u ostalom 13,8 %. Neočekivano visok udeo nenastanjenih stanova za stalno stanovanje evidentiran je u tri centralne gradske opštine: Savski venac – 13,9 %, Stari grad – 13,1 %, i Vračar – 11,1 %, odnosno u gradskim zonama u kojima je istovremeno i najveća potražnja za stanovima (zakup ili kupovina). S druge strane, javni interes je osnovni motiv u **poreskim olakšicama kojima se podstiče unapređenje uslova stanovanja** (povećanje energetske efikasnosti i građevinskog boniteta objekta, unapređenje ambijentalnih vrednosti područja, kvalitetno održavanje i renoviranje stambenih objekata, i sl.). Poreska politika u sektoru nekretnina u Srbiji ne uvažava pomenute principe. Do sada veliki broj izgrađenih objekata nije bio oporezovan zato što nije regulisano kada počinje oporezivanje stana/objekta, a poslednjim izmenama zakona previđeno je da se plaćanje poreza poveže sa rokom završetka izgradnje objekta. Siva poreska zona su i objekti izgrađeni i dograđeni/rekonstruisani bez građevinske dozvole i objekti koji nemaju upotrebnu dozvolu. Sporni su i kriterijumi oporezivanja. Stanovi koji se koriste (bilo za stanovanje vlasnika ili članova njegove porodice, bilo za izdavanje) treba da budu znatno niže oporezovani od stanova koji se ne koriste (bilo da se drže prazni, bilo da su nezavršeni, neprodani i sl.). Nije nerealna procena da znatan kontingent stambenog fonda, odnosno stambene površine nije obuhvaćen sadašnjom poreskom politikom na nekretnine u Srbiji. Posledica toga je da veliki broj vlasnika nekretnina u Srbiji nisu poreski obveznici ili da plaćaju poreske obaveze na znatno manje površine od stvarnih, pa se tekuća poreska reforma i dalje odnosi samo na savesne građane koji su uredno prijavili punu vrednost svoje imovine, što otvara pitanje pravne jednakosti građana. Stoga bi jedna od osnovnih obaveza poreske reforme bio potpuni obuhvat i pouzdani podaci o nekretninama.

U pravno uređenoj državi se podrazumeva ne samo da javne politike donose te i druge propise i mere u oblasti stanovanja nego i to da je na nosiocima vlasti (sudska, zakonodavna i upravna) odgovornost za sprovođenje usvojenih mera i propisa. Kršenje propisa u toj oblasti ugrožava prava drugih aktera (savesnih investitora, vlasnika, kupaca ili zakupaca stanova), umanjuje vrednost njihovih nekretnina, smanjuje kvalitet života i stanovanja, ugrožava bezbednost njihovih objekata i dr. Neuređena politika u oblasti stanovanja negativno utiče na privredni, socijalni i kulturni razvoj zemlje, otežava in-

tegracione procese i obeshrabruje dolazak i nastanjanje stranaca i njihovih porodica.

Socijalno stanovanje

Socijalno stanovanje najčešće podrazumeva obezbeđenje stanova za najsiromašnije i ranjive društvene grupe. Taj pojam je, međutim, znatno širi i obuhvata različite vidove aktivnosti i podrški javnog sektora da bi se omogućili pristojni uslovi stanovanja domaćinstvima/društvenim grupama koje to ne mogu sebi da obezbede sopstvenim prihodima. Socijalno stanovanje stoga obuhvata različite forme, kao što su: izgradnja stanova koji se daju u zakup pripadnicima različitih ciljnih grupa (siromašni građani, mladi bračni parovi s decom, samohrani roditelji, stručnjaci za kojima postoji potreba u lokalnoj zajednici i dr.) na određeno vreme i na osnovu precizno utvrđenih kriterijuma, potom kreditne i/ili poreske podrške/olakšice za samostalnu izgradnju stambenih objekata (individualna izgradnja, zadružna izgradnja), nabavku građevinskog materijala, novčane podrške za plaćanje zakupa stanova u privatnoj svojini (vaučeri), podsticaji za izgradnju stanova s kontrolisanim zakupninama u privatnom sektoru (*private rental housing*), subvencioniranje komunalnih usluga (voda, struja, daljinsko grejanje i dr.). Netržišno, pristupačno, potpomognuto, subvencionirano stanovanje, što su alternativni nazivi za socijalno stanovanje, sastavni je deo stambene politike savremenih demokratskih država. Njime se sistemski obezbeđuju pretpostavke za rešavanje stambenih potreba domaćinstava koja iz svojih prihoda ne mogu samostalno – na tržištu – da obezbede pristojno stanovanje³.

Socijalni stanovi

Najvidljivija forma socijalnog stanovanja su **socijalni stanovi**, koji su najčešće u vlasništvu lokalne uprave i daju se na vremenski oročeno korišćenje po zakupninama koje su za 30 – 50 % niže od tržišnih. U drugoj polovini 20. veka, kada je izgradnja socijalnih stanova praktikovana u većini demokratskih zemalja s tržišnom privredom⁴, postojale su različite politike u izgradnji tih objekata. Uslovno se mogu razlikovati dva pristupa. Prvi se temeljio na prostornoj odvojenosti/izopštenosti u odnosu na druge grupacije tržišnog stanovanja i koncentrisanju marginalizovanih i isključenih društvenih grupa, dok se drugi zasnivao na principu uključivanja socijalnog stanovanja, kako u okviru stambenih objekata (noviji pristupi), tako i u gradskim zonama/blokovima. Iskustvo socijalnog stanovanja u SAD je primer za analizu prakse i iskustava socijalnog stanovanja organizovanog na prvom principu. Početna faza razvoja socijalnog stanovanja (*Public housing*) u SAD tridesetih godina 20. veka bila je usmerena ka stambenoj proviziji radnika i (donje) srednje klase, kao i belog stanovništva i mahom je obuhvatala zgrade niže spratnosti. Pedesetih godina socijalno stanovanje postaje koncept stambene provizije za siromašne, marginalizovane i isključene društvene grupe, čije je prostorno izolovanje dodatno jačalo njihovu već znatnu društvenu isključenost. Socijalni stanovi su grupisani u višespratnicama (*highrise*), najčešće na obodima gradova ili u siromašnim gradskim četvrtima, a bilo ih je i u blizini imućnijih četvrti, ali kao prostorno/fizički izdvojene i „obeležene“ (stigmatizovane) enklave. Stanove su mogli da ko-

³ Iscrpan pregled aktivnosti u oblasti socijalnog stanovanja u Srbiji u poslednje dve decenije, uključiv i programe i finansijske podrške međunarodnih organizacija i stranih vlada dat je u studiji Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope (Damjanović i Gligorićević, 2010.)

⁴ Postoji nekoliko suštinskih razlika između kategorije državnih/društvenih stanova u zemljama realnog socijalizma i socijalnog stanovanja u tržišnim ekonomijama. U socijalističkim zemljama (1) ovi stanovi davani su kao pravo neograničenog/doživotnog korišćenja, prenosivo na članove porodice; (2) dobijali su ih na korišćenje zaposleni u javnom sektoru, bez obzira na visinu prihoda i imovinsko stanje domaćinstva; (3) viša pozicija u društvenoj hijerarhiji omogućavala je dobijanje bolje opremljenih i kvalitetnijih stanova na boljim/prestižnijim lokacijama. Stanarine, uključiv i komunalni troškovi, bile su linearno subvencionirane i nisu prelazile 5% u ukupnim prihodima domaćinstva. Društveni/državni stanovi su sadržali i podstandardne stambene jedinice (tzv. neuslovne stanove, bez vode, klozeta i sl.), kao i luksuzno opremljene i velike stanove u elitnim gradskim područjima. Pre otkupa (privatizacije) započetog u jesen 1991. godine, udeo društvenih stanova u ukupnom stambenom fondu u Jugoslaviji bio je 24%, u Srbiji, takođe 24%, a u Beogradu 55% (Petovar, 1998).

riste korisnici socijalne pomoći, dakle nezaposleni građani, lica s društvene margine i s brojnim patološkim oblicima ponašanja (alkoholizam, prostitucija, sitni kriminal, droga i sl.), koji su se usložnjavali i produbljavali u takvim uslovima. Najveći broj tih grupacija ubrzo po useljenju je vandalizovan. S obzirom na takvo iskustvo, socijalno stanovanje u SAD je poistovećivano sa zonama kriminala, nasilja, bede i društvene isključenosti. Veliki broj objekata sa socijalnim stanovima u SAD lokalne vlasti su srušile, ne videći održivost obnove/rekonstrukcije. Najpoznatija srušena grupacija socijalnog stanovanja je *Pruitt-Igoe*, u Sent Luisu, u Misuriju, koju su činile 33 jedanaestospratne zgrade, sa oko 2.900 stanova, čija je izgradnja koštala oko 36 miliona dolara krajem pedesetih godina. Nedugo pošto su useljeni, započelo je uništavanje i stanova i objekata, a broj nastanjenih stanova je neprekidno opadao. Ceo kompleks je srušen od 1972. do 1976. godine. Jedan broj blokova socijalnog stanovanja na dobrim lokacijama i u razvojno prosperitetnim zonama privatizovan je i rekonstruisan, kao, na primer, stambeni kompleks Kolumbija Point, u Bostonu, SAD. Nakon kraha takvog koncepta socijalnog stanovanja, u SAD su primenjivane različite politike podsticanja privatne izgradnje sa subvencioniranim zakupninama, korišćenje vaučera za plaćanje zakupnine i sl.

Koncept socijalnog stanovanja u većini evropskih zemalja bitno se razlikovao od prakse u SAD. Primenjivana je znatno šira tipologija stanovanja s obzirom na gustinu stanovanja, indekse zauzetosti i izgrađenosti parcele, standarde stanovanja, svojinski status, od tzv. porodičnih kuća do objekata visoke spratnosti. Poštovani su standardi i normativi kvaliteta stanova i opremljenosti/sadržaja u neposrednoj okolini (obdaništa, škole, parking prostori, zelene površine, površine za sport i rekreaciju, manji uslužni centri odnosno centri mesnih zajednica)⁵. Najčešći problem tih naselja bila je njihova udaljenost od gradskog centra, odnosno tradicionalno formiranih zona s centralnim javnim sadržajima. Vremenom, menjala se socijalna struktura tih zona i u njih su se sve više naseljavali imigranti i stanovništvo lošijeg materijalnog stanja. Povećanje nezaposlenosti, naročito među mlađim generacijama imigrantskog stanovništva, pojačalo je društvenu isključenost tih grupa i stvorilo znatne socijalne probleme. Poslednjih godina se primenjuju različiti pristupi i nastojanju da se te zone uključe u društveni i privredni prostor grada – od programa koji podižu urbanitet i privlačnost zone za investicije do uključivanja socijalnog stanovanja u tržišnu produkciju. U pojedinim zemljama (npr. Austrija i Holandija) investitori su obavezni da u okviru stambene zgrade/bloka određeni procenat stanova bude u režimu socijalnog stanovanja, sa umanjnim zakupninama. U evropskim državama težište u aktivnostima socijalnog stanovanja se prenosi na neprofitna stambena udruženja. Većina socijalnih stanova u Holandiji je u vlasništvu tih organizacija (oko 2,4 miliona stambenih jedinica), a u velikim gradovima udeo takvih stanova prelazi 50 % ukupnog stambenog fonda.

Beč – primer održivosti socijalnog stanovanja

Primer grada Beča je umnogome nezaobilazan kada se raspravlja o socijalnom stanovanju. Od oko 950 hiljada stambenih jedinica u Beču gotovo četvrtina su socijalni stanovi, a sledeća četvrtina su stanovi izgrađeni ili rekonstruisani/modernizovani uz podršku subvencioniranih kredita. Socijalni i tržišni stanovi su prostorno izmešani. Rezultat politike u oblasti stanovanja jeste da Beč danas ima oko četvrtinu ili trećinu niže cene zakupnina za stanove istog kvaliteta u poređenju s drugim evropskim gradovima. To nije nevažan kriterijum prilikom izbora Beča kao sedišta privatnih firmi, međunarodnih organizacija, obrazovnih i drugih ustanova od javnog interesa.

⁵ Švedska je ostvarila ambiciozan Program milion stanova (Miljonprogrammet) između 1965 i 1974 godine. Postoje i drugi primeri velikih projekata u oblasti izgradnje stanova u javnom sektoru u Francuskoj, Holandiji, Izraelu i drugim državama.

Druge podrške u oblasti socijalnog stanovanja

Pored izgradnje socijalnih stanova (izgradnja u organizaciji države/lokalne vlasti, aktivnosti neprofitnih stambenih organizacija, odnosno stambenih zadruga i dr.), javni sektor pruža i druge podrške u oblasti socijalnog stanovanja.

Stimulacija (privatnih) investitora za izgradnju stanova s kontrolisanim zakupninama (*private rental housing*). Ta politika se naročito podržava nakon dominirajuće faze izgradnje socijalnih stanova kao osnovnog vida stambene provizije za siromašnije i ranjive društvene grupe (npr. u Velikoj Britaniji). Zasniva se na principu davanja pogodnosti u izgradnji stanova u privatnoj svojini, a investitor, odnosno vlasnik ugovorom se obavezuje da stanove izdaje pod kontrolisanim (ograničenim) zakupninama u određenom periodu (10–15 godina).

Vaučeri za plaćanje (dela) stanarina u zakupljenim stanovima. Lokalna uprava ili drugi nivo vlasti učestvuje u plaćanju zakupnine za iznajmljen stan. U studiji Centra za liberalno-demokratske studije (*Socijalno stanovanje u Srbiji, 2010*) taj model je predložen kao najprihvatljiviji model socijalnog stanovanja za Srbiju u sadašnjem periodu.

Kreditne i/ili poreske podrške/olakšice za samostalnu izgradnju stambenih objekata (individualna izgradnja), nabavku građevinskog materijala i dr. Osnivaju se specijalizovane hipotekarne banke koje daju kredite s povoljnijim kamatnim stopama od komercijalnih banaka. I u tom tipu podrške, razvijene su aktivnosti neprofitnih organizacija, kao što su stambene zadruge i slične organizacije koje posluju na neprofitnom principu i u različitim organizacionim formama, svojinskom statusu i dr.

Subvencioniranje cena komunalnih usluga (voda, struja, grejanje i dr.) takođe je jedna od podrški u smanjenju troškova stanovanja za siromašnija domaćinstva. Ta mera se po pravilu primenjuje na nivou lokalne vlasti. U Beogradu, na primer, oko 50 hiljada domaćinstava ostvaruje smanjenje troškova infostana, a to pravo je priznato i domaćinstvima u statusu zakupaca, ako imaju uredno overen ugovor o zakupu s vlasnikom stana.

Aktivnosti međunarodnih organizacija (*UNHCR, UN HABITAT*) i specijalizovani programi drugih država, samostalno ili u saradnji s međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i lokalnim samoupravama (lokalne stambene agencije) zaslužuju posebnu pažnju budući da predstavljaju najznačajnije (i najvidljivije) aktivnosti u oblasti socijalnog stanovanja u Srbiji. Aktivnosti su usmerene ka nekoliko ciljnih grupa – izbeglice i interno raseljena lica i na romsku populaciju⁶.

Prikriveno subvencioniranje troškova stanovanja

Pravna i druga neuređenost sektora stanovanja omogućava da nosioci izvršne vlasti uredbama pružaju značajne podrške u stambenoj proviziji pojedinim kategorijama građana bez prethodno utvrđenih kriterijuma. U Srbiji je učinjeno vrlo malo u regulisanju modaliteta socijalnog (subvencioniranog) stanovanja. Postoje **hibridni stambeni programi**, koji s jedne strane imaju elemente socijalnog stanovanja, ali sadrže i značajne političke implikacije (manipulacije). U prikrivenu formu subvencioniranja stanovanja treba svrstati nekažnjeno neplaćanje računa za komunalne usluge, odnosno benevolentan odnos (podrška) nadležnih organa (zakonodavna, upravna, sudska vlast) prema tim građanima.

⁶ Treba pomenuti programe kao što su Stanovanje i trajna integracija izbeglica (SIRP program), koji je realizovan u periodu 2003–2005. godina, u sedam gradova u Srbiji, uz tehničku podršku UN-HABITAT, a na osnovu donacija Vlade Republike Italije.

Pokazatelji kvaliteta stanovanja

Pokazatelji kvaliteta stanovanja su osnovno sredstvo za istraživanje uslova stanovanja i praćenje mera i politika koje se preduzimaju u toj oblasti. Na raspolaganju su brojni izvori, kako za pojedinačne države, tako i na nivou regionalnih organizacija (*EUROSTAT*), ili na globalnom nivou (*United Nations Statistical Division*). Veoma je važno za sve države da se uključe u sistem(e) pokazatelja da bi se mogle vršiti uporedne analize i istraživanja o ostvarenim standardima stanovanja i utvrditi problemi i područja na koje treba usmeriti javnu politiku. Stoga je prilagođavanje nacionalnog sistema pokazatelja međunarodnim standardima, a naročito standardima u EU naročito značajno i za Srbiju. U tome treba imati u vidu da statistički izvori nisu dovoljni za formiranje velikog broja pokazatelja koje koriste referentne međunarodne organizacije (cenovna dostupnosti stanovanja tj. odnos cene stana i prihoda, visina troškova stanovanja u odnosu na prihod domaćinstva, visina zakupnina u odnosu na prihode domaćinstva, odnos prosečnog prihoda domaćinstva i prosečnog poreza za stan/kuću i dr.). Specijalizovana istraživanja i ankete mogu da pruže važne informacije o uslovima i kvalitetu stanovanja. Kao primer možemo da navedemo rezultate istraživanja objavljene u studiji *Zaglavljeni u prošlost. Energija, životna sredina i siromaštvo u Srbiji i Crnoj Gori*, gde se, između ostalog došlo do podatka da se smanjenje grejane površine tokom zimskih meseci u pojedinim kategorijama domaćinstava kreće i do 55 % ukupne površine stana/kuće. Takođe, treba imati u vidu da je pouzdanost podataka o građenoj sredini (objektima) u Srbiji veoma niska zbog velike zastupljenosti: (a) bespravne izgradnje i izgradnje zasnovane na privremenim dozvolama, koje po pravilu nisu primenjivale važeće građevinske i tehničke normative i druge propise u oblasti izgradnje, kao i (b) propusta usled neznanja ili koruptivnih motiva prilikom obavljanja tehničkog prijema objekata. Ovome treba dodati da se uslovi stanovanja u politikama EU pojavljuju kao obavezan skup za ocenu socijalne uključenosti, odnosno isključenosti društvenih grupa. To se posebno odnosi na ranjive društvene grupe – lica sa invaliditetom, samohrane roditelje, decu iz siromašnih porodica, decu bez roditeljskog staranja, staračka domaćinstva itd.

Legalno stanovanje (*housing in compliance, odnosno authorized housing*) definiše se kao procenat ukupnog stambenog fonda koji je građen u skladu s važećom regulativom. Taj pokazatelj odnosi se na gradsko stanovanje i meri u kom obimu gradsko stanovništvo živi u legalno izgrađenim stanovima. Samo stanovi/zgrade koji imaju jasan korisnički i/ili vlasnički status prema parceli (zemljištu) na kome se nalaze i koji su izgrađeni sa svim potrebnim i propisanim urbanističkim, građevinskim i drugim dozvolama mogu se smatrati legalnim. Niska vrednost tog pokazatelja je znak da se stambena izgradnja odvija bez odgovarajuće kontrole nadležnih službi i stručnog nadzora, te da je vlast ili tolerantna ili nesposobna da predupredi kršenje propisa. Legalno stanovanje isključuje neovlašćeno stanovanje (*skvoting*) i stanovanje koje ne ispunjava važeće građevinske propise.

Posebna pozornost u oblasti pokazatelja stanovanja usmerena je na socijalno stanovanje i druge forme subvencioniranog stanovanja, što je posledica sve većeg interesa za tom temom i u međunarodnim organizacijama. U Srbiji ne postoje pouzdani podaci o broju stanova u kategoriji socijalnih stanova, niti sistematski prikupljeni podaci o vrstama i obimu subvencija u oblasti stanovanja. Neke od tih podataka moguće je prikupljati na nivou opština/gradova (npr. subvencioniranje komunalnih usluga). Takođe, ne postoje podaci na osnovu kojih bi se mogli pratiti pokazatelji kao što su: obnovljene stambene jedinice, prenanastanjeni stanovi, prazni/nenastanjeni stanovi, udeo troškova stanovanja u ukupnom prihodu domaćinstava i dr. Očekuje se da će

javna administracija u Srbiji u nastojanju da uskladi svoje zakonodavstvo sa EU biti u obavezi da obezbedi pouzdanije izvore podataka za definisanje pokazatelja za oblast stanovanja od onih koji nam danas stoje na raspolaganju.

Umesto zaključka

Nema sumnje da opseg kvalitetnog stanovanja uključuje znatno veći broj aspekata koji nisu od manje važnosti od onih koji su ovde komentarisani. U literaturi postoje brojne teme, neke od njih su: rezidencijalna segregacija i stanovanje kao epifenomen socijalne isključenosti; socijalne, kulturne i ekonomske implikacije odrastanja i socijalizacije u depriviranim stambenim zonama; stvaranje ograđenih zajednica (*gated communities*) koje su ekstreman primer segregacionizma i diskontinuiteta gradskog prostora - Gidens ih kvalifikuje kao formu „društvene izopštenosti na vrhu“, odnosno isključivanje imućnih iz društvene zajednice. Pojedini autori ukazuju na to da fizičko ograđivanje stambenih blokova unutar gradskog prostora nije samo zbog potrebe za bezbednošću nego nastojanje da se ovlada, kontroliše i privatizuje prostor, čime se ukida atribut javnosti kao ključno obeležje gradskog prostora (Elin, 2002). S druge strane, literatura pokazuje da javne politike u oblasti stanovanja u velikoj meri podržavaju koncept diverzifikacije stanovanja (*tenure mix, tenure diversification*), odnosno mešanje različitih stanarskih i svojinskih statusa (tržišni i socijalni stanovi, stanovanje vlasnika, *private rental housing, public rental housing*) u stambenim zgradama ili stambenim blokovima i da taj pristup čini značajan princip u politikama urbane obnove u poslednjih nekoliko decenija. Posledica diverzifikacije stanovanja je prostorna bliskost građana različitog ekonomskog i socio-profesionalnog statusa čime se doprinosi širenju društvenih vrednosti kao što su socijalna kohezija, mešanje različitih društvenih grupa i socijalno uključivanje. Diverzifikacija stanovanja je jedan od načina da se izbegne stigmatizacija socijalnog stanovanja i doprinese celovitosti fizičkog i socijalnog prostora grada. Posebno je važno da se politike stanovanja povezuju s drugim politikama (socijalna zaštita, zdravstvena politika, programi u oblasti kulture, obnova i uređenje gradova) radi jačanja i podizanja društvenog kapitala zajednice, kao i sa politikom teritorijalnog razvoja. Treba podsetiti da su sve forme stambenih podrški u Srbiji, isključivo usmerene ka žiteljima gradskih naselja. Urbocentrična politika iz socijalističkog perioda, nastavljena je i tokom poslednje dve decenije.

Uređen sektor stanovanja nije rezultat samo ekonomske snage zemlje nego prvenstveno dugotrajne, stabilne i društveno odgovorne stambene politike. Nesporo je da su u pravno uređenim državama s pristojnim standardima kvaliteta stanovanja, troškovi stanovanja značajna stavka u budžetu svakog domaćinstva bilo da stanuje u vlastitom ili zakupljenom stanu (u zemljama EU oni čine 20–30 % ukupnih prihoda domaćinstva). Ne postoji jeftino, a kvalitetno stanovanje. Slabo održavanje stambenog fonda na kratak rok oslobađa vlasnike „dodatnih“ troškova, ali na duži rok ruiniira objekat, umanjuje njegovu tržišnu vrednost i značajno povećava cenu budućih radova, što je u suprotnosti sa osnovnim principima održivog razvoja. Kvalitet stanovanja, raznovrsnost stambene ponude i pravna sigurnost vlasnika i zakupaca imaju značajne efekte na mnoge druge segmente privrednog i svakog drugog razvoja. Zainteresovanost stranaca da investiraju, rade ili iz nekog drugog razloga sami ili s porodicama borave u nekoj zemlji u velikoj meri je određena uslovima smeštaja/stanovanja. Mali je broj građana iz pravno uređenih država koji će kupiti neuknjižen stan ili stan u prljavoj, zapuštenoj i neodržavanoj zgradi ili u zgradi u kojoj niko nije odgovoran za njeno funkcionisanje i poštovanje kućnog reda. Jednak rizik predstavlja i stanovanje u zakupljenom stanu iz koga može biti izbačen već posle nekoliko meseci s pravom da pokrene sudski postupak koji će trajati nekoliko

godina ili da se pomiri da živi u stanu koji ne zadovoljava ugovorene uslove zakupa.

U definisanju stambene politike, nužno je razlikovati stanovanje kao ljudsku potrebu/pravo i izgradnju stanova kao ekonomski interes odnosno sredstvo za ostvarivanje dobiti/profita. Mnoge uzurpacije i nelegalne radnje u stambenoj izgradnji u Srbiji objašnjavaju se i opravdavaju humanim razlozima – sticanjem krova nad glavom⁷. Stanovi građeni korišćenjem nelegalnih sredstava (uzurpacija tuđeg prostora, kršenje urbanističkih normi i građevinskih propisa, građenje bez potrebne urbanističke i građevinske dozvole, odstupanje od izdate dozvole, itd.) prodavani su po tržišnim cenama savesnim kupcima, odnosno građanima koji su na taj način rešavali stambeno pitanje za svoju porodicu. Legalizacijom uzurpacije kao načina izgradnje stanova, u Beogradu i drugim gradovima u Srbiji bespovratno su uništeni brojni primerci vredne (neretko i zaštićene) autorske arhitekture i najznačajnije/najvrednije ambijentalne celine grada. Lokalne/gradske uprave su izdavanjem građevinske dozvole i/ili legalizovanjem takvih vandalizacija grubo kršile obavezu zaštite javnih dobara i kulturnih i ambijentalnih vrednosti grada.

Kvalitetno stanovanje u jednoj zemlji ne može da ostvari samo jedan akter (država ili tržište). S jedne strane, neophodno je uspostavljanje skupa povezanih i usaglašenih propisa zasnovanih na prihvaćenim vrednostima ljudskih prava, čije će sprovođenje garantovati javna uprava. S druge strane, neophodno je dati propisi omogućiti uključivanje velikog broja aktera u oblast stanovanja, naročito na lokalnom nivou i njihovom saradnju (partnerstvo) u unapređenju uslova stanovanja, poslovanje u neprofitnom režimu (stambene zadruge, specijalizovana udruženja, udruženja građana, fondacije i sl.). Brojni primeri stambene izgradnje u evropskim državama, potvrđuju ključnu ulogu javnog sektora, ali ne kao monopoliste, nego u saradnji sa ostalim akterima. Samo u takvoj interakciji kojoj je cilj ostvarivanje javnog interesa i zaštite javnih dobara ne može se ostvariti projekat koji favorizuje samo jedan interes (npr. investitora), a zamagljuje i gura u drugi plan sve ostale.

Literatura

- Begović, B., G. Matković, B. Mijatović, M. Paunović (2010), *Socijalno stanovanje u Srbiji*. Beograd: „Službeni glasnik“ i CLDS
- Ellin, N. (2002) *Postmoderni urbanizam*. Beograd: Orion-Art
- Hammarby Sjostad, Stockholm, Sweden/Case studies/CABE (www.cabe.org.uk/case-studies/hammarby-sjostad)
- Kleinhans, R. (2004) Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19/7, pp. 367–390.
- Caldeira, P.R.T. (2006), Utvrdene enklave. Novi model urbane segregacije. U: S.M.Low (ur.) *Promišljanje grada. Studije iz nove urbane antropologije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk
- Petovar, K. (2010) Grad bez građana. Tako se gradi(lo) u Beogradu i Srbiji. Beograd: Republika, br. 484/485; 1–30 septembar (www.republika.co.rs/arhiva)
- Petovar, K. i M. Vujošević (2008), Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, god. 46, Zagreb, siječanj–ožujak 2008, broj 179 (1), (str.23–52)
- Petovar, K. (1998), Uslovi stanovanja i stambena politika. U: Grupa autora (M. Milosavljević, red.), *Socijalna politika u tranziciji*. Beograd: Centar za proučavanje alternativa i Socijalna misao (str. 115–150)
- Petrović, M. (2004), *Sociologija stanovanja. Stambena politika: Izazovi budućnosti*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta

⁷ I ovde je potrebno naznačiti suštinsku razliku između izgradnje/rekonstrukcije/unapređenja uslova stanovanja na sopstvenoj parceli bez građevinske dozvole, koja nije ugrožavala susede i tuđu (javnu ili privatnu) svojinu, a bila je posledica rigidne urbanističke politike, od raznovrsnih formi zauzeća i uzurpacije prostora, probijanja regulacionih linija, urušavanja stabilnosti i drugih građevinskih performansi objekata, itd., bez dozvola ili sa raznim privremenim, nepotpunim i sličnim urbanističkim i građevinskim dozvolama.

SIRP BOOK / KNJIGA O SIRP-U. The Settlement and Integration of Refugees Programme in Serbia. Program stanovanja i trajne integracije izbeglice u Srbiji, 2005–2008. Belgrade/Beograd: UN-HABITAT
Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope (ur. D. Damjanović i Ž. Gligorijević) (2010). Beograd: PALGO centar

Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty. Serbia and Montenegro. Belgrade: UNDP, 2004.
Zaglavljani u prošlost. Energija, životna sredina i siromaštvo. Srbija i Crna Gora. Beograd: Cesid, 2009.

UN ECE (2006), Guidelines on Social Housing. Principles and Examples. New York and Geneva, ECE/HBP/137

UN ECE (2003), Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition. Geneva, ECE/HBP/123

UN HABITAT (2003), Inclusive cities – Towards Cities for All. Nairobi

CECODHAS European Social Housing Observatory. Social Housing in the EU. Report to the European Commission. Brussels: March 2005.

Wassenberg, F. (2004) Large social housing estates: From stigma to demolition?. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, pp. 223–232.

Wilson-Doenges, G. (2000) An Exploration of Sense of Community and Fear of Crime in Gated Communities. *Environment and Behavior*, 32, pp. 597–611.

Četiri strateške teme stambene politike u Srbiji. Nacionalna konferencija o stanovanju: Ka novoj stambenoj politici. Four Strategic Themes for Housing Policy in Serbia. National Housing Conference: Towards A New National Housing Policy For Serbia. Beograd/Belgrade, 6–7. juli/July 2006, UN Habitat, Vlada Republike Srbije – Ministarstvo za kapitalne investicije, Repubblica Italiana.

O autoru

Ksenija Petovar je doktor socioloških nauka i redovni profesor Arhitektonskog i Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Preko dvadeset godina je radila kao istraživač i viši naučni saradnik u Centru za stanovanje Instituta za ispitivanje materijala Srbije i Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Kao korisnik Fulbrajtove stipendije, provela je 1976-77. godinu na Univerzitetu u Bostonu, SAD, na Programu za lokalne zajednice. Od 1997 godine je u stalnom radnom odnosu na Arhitektonskom i Geografskom fakultetu na predmetima planiranje socijalnog razvoja, sociologija i urbana i ruralna sociologija, kao i na doktorskim studijama na Arhitektonskom fakultetu.

Objavila je veliki broj radova u oblasti planiranja socijalnog razvoja, metodologije planiranja javnih službi u urbanističkom i prostornom planiranju, uslovima života u seoskim naseljima, položaju lokalnog stanovništva u projektima koji izazivaju promenu namene površina, siromašnim područjima, bespravnoj izgradnji i uzurpaciji prostora, stanovanju, itd. Učestvovala je u izradi Prostornog plana Republike Srbije (1996 i 2008), većeg broja prostornih planova posebne namene i prostornih planova opština. Bila je direktor Škole za civilno društvo POLITEIA i Škole za društveno liderstvo PERIKLES i ko-autor mnogih drugih programa u Centru za demokratiju. Od 2000. do 2004. godine bila je odbornik i član Izvršnog odbora Skupštine opštine Savski venac.

Demistifikacija nevladinih organizacija kao društvenih aktera u Srbiji

U Srbiji, i danas, deset godina nakon demokratskih promena, u javnosti o NVO postoje brojne predrasude, a među ključnima su one koje govore o tome da su to „antidržavne organizacije“, da njih vode ljudi koji su „strani plaćenici“, da kad počnu da saraduju sa državom prestaju da budu nevladine i nezavisne, da se bave politikom, a što nikako ne bi smele.

Nepoverenje prema NVO može se pripisati demonizaciji ovih organizacija tokom devedesetih godina kada je autoritarni Miloševićev režim povremeno zabranjivao rad ovih organizacija ili ih optuživao za neprijateljstvo prema državi i narodu, podrivačku delatnost, špijunažu i slično. Slabo poverenje građana nastavlja se i posle ovog perioda usled izostajanja interesovanja države i oklevanja sa razvojem partnerskih odnosa saradnje sa ovim organizacijama, slabog interesovanja medija za aktivnosti i postignuća ovog sektora i u celini - nedovoljne promocije njihovih programa u modernizaciji i demokratizaciji društva. Dramatične posledice socijalno-ekonomske ugroženosti zajedno sa stvarnim nepoznavanjem i konfuzijom koja se u vezi sa nevladinim organizacijama javlja u terminološkom i saznavnom pogledu razlozi su za slabu prepoznatljivost i vidljivost NVO. Nerazumevanje i slaba vidljivost građanskog aktivizma u Srbiji u skladu je sa pokazateljima koji govore o revitalizaciji tradicionalnog konzervativizma, priklanjanju autoritarnosti, izražavanju stavova koji svedoče o neverici u budućnost, ekonomiji preživljavanja i drugim indikatorima koji ukazuju na izostajanje modernističkog izraza kolektivne racionalnosti kakvu podrazumeva civilno društvo. Preliminarni rezultati istraživanja o stavovima građana prema NVO ukazuju na nizak stepen obaveštenosti o delovanju i programima ovih, izuzetno značajnih, društvenih aktera.

Prema pokazateljima istraživanja 63% ispitanika izjavilo je da nije upoznato sa radom NVO. Istovremeno, jedna trećina odnosno 31% izjavljuje da donekle poznaje rad NVO, dok samo 5% ispitanika izjavljuje da dobro poznaje rad ovog sektora, a njima se može pridružiti i 1% ispitivanih građana koji učestvuju u radu neke NVO. (Dr Marija Kolin, oktobar 2010.).

Koje su najčešće predrasude i stereotipi o nevladinim organizacijama u javnosti?

1. Da li su NVO anti-državne organizacije?

Pojam nevladino je vrlo sličan terminu antivladino. Pojam antivladino je izjednačavan sa terminom antidržavno, jer mnogi poistovećuju vladu i državu i smatraju da ako je neko protiv vlade, da je samim time odmah i protiv države. Nepoznavanje suštine ovih pojmova, nedostatak demokratske političke kulture (u demokratiji je normalno da

građani budu protiv vlade, kao i da je podržavaju) i propaganda koja je intenzivno preko medija objašnjavala kako su nevladine organizacije neprijateljske i anti-državne organizacije dovela je do toga, da preko dve trećine građana još uvek nije sigurno u to šta one stvarno jesu. NVO u svakom demokratskom poretku mogu da budu antivladine, provladine ili neutralne u odnosu na vladu, ali ne mogu da budu antidržavne, jer takva delovanja su u svim zemljama Evropske unije zabranjena.

Osim toga, još uvek postoji veliko sumnjičenje i neznanje o tome šta su i šta rade NVO, a to ukazuje na činjenicu da u našoj političkoj kulturi postoji nepoverenje prema građanima i njihovom pravu na slobodno udruživanje i organizovanje (strah da će oni svoja prava i slobode zloupotrebiti). Primetno je odsustvo političke svesti da u zajednici u kojoj živimo sami moramo da se brinemo kakva je ona i kakva će biti.

2. Da li su NVO strani plaćenici?

Najčešće optužbe u ovom korpusu odnose se na to da su nevladine organizacije strani plaćenici, i da primaju sredstva iz inostranstva ili od inostranih i međunarodnih fondacija i organizacija. Da li su NVO time što se finansiraju iz inostranstva strani plaćenici? Da li smo onda svi u Srbiji strani plaćenici jer nam je EU u proteklih deset godina dala bespovratnu pomoć od 3 milijardi evra? Ovakva teza je teško održiva, jer sam pojam plaćenika označava da je neko plaćen za neki nemoralan i prljav posao. Takvi se time ne hvale već to vešto kriju. Da li NVO kriju svoje finansije? Ne kriju i ne mogu, jer podležu višestrukoj kontroli rada: odgovorni su prema donatorima koji ta sredstva daju, odgovorni su prema zakonima države (pravila poslovanja) i na kraju i prema poveriocima kojima pružaju svoje usluge, kao i prema svojim članovima u organizaciji. Činjenica je da finansijska sredstva iz inostranstva primaju razne državne institucije, privreda, pa zašto bi onda bilo sporno što to primaju i NVO? Na kraju krajeva, niko donatore „ne vuče za rukav“ niti traži više od neophodnog, već, preko komplikovanih i dugih procedura konkurišu svojim projektima za ta sredstva ne bi li uradili neku korisnu stvar. Uostalom, veliki broj NVO ne dobija sredstva iz inostranstva jer se ne može snaći u komplikovanim procedurama i pravilima međunarodnih fondacija i organizacija.

3. Da li su NVO bogate i pune para?

Sa predrasudom o stranim finansijerima, povezana je i treća zabluda, gde se NVO stalno prozivaju da su pune novca. Kad se tako o njima govori onda se to govori u pežorativnom značenju, pokušavajući ih prikazati u javnosti kao „zelenashe“ koji su do novca došli na „nemoralan i nepošten“ način. Uz to redovno se misli da je taj novac u vlasništvu nekoga od ljudi koji vode te organizacije i da oni sa njim mogu da rade šta hoće. Stigmatizacija i optužbe za „bogatstvo“ u nevladinom sektoru predstavlja sindrom siromašnog društva i zaostataka dogmatske svesti o tome kako je bogatstvo nešto nečasno.

Da li su NVO stvarno bogate? Prema istraživanjima (NGO Policy Group i Građanskih inicijativa), samo mali broj NVO, do 10 %, ima neka značajnija sredstva i veće budžete od uobičajenih za većinu NVO, ali to još uvek ne znači da se o NVO može govoriti kao o bogatašima. S druge strane, oni ta sredstva ne mogu da utroše kako oni žele, već striktno namenski kako su naveli u svom projektu i budžetu. I na kraju, ta sredstva su dobijena za razne korisne aktivnosti u našem društvu, a deo je, normalno, namenjen i za honorare stalno zaposlenih i aktivista.

Danas u EU raste trend profesionalizacije nevladinih organizacija, pa tako npr. u Holandiji je od ukupno zaposlenog stanovništva 18 % zaposleno u neprofitnim organizacijama. Kamo sreće da 20.000 različitih udruženja u Srbiji imaju sredstava da uposle pa makar i jednog svog člana. U ovoj priči se uglavnom zaboravlja da NVO ne traže sredstva za sebe, već za korisne poslove koje žele da urade. Ako NVO budu imale više sredstava, više će poslova završiti, više će ljudi imati posao, a time dobijamo svi kao društvo. Onog momenta kad NVO u našoj zemlji budu bogate, to će biti znak da smo kao društvo bogati, da nam ekonomija napreduje, da su na kraju krajeva i građani/ke bogati.

4. Da li NVO treba da sarađuju sa državom?

Četvrta stvar je vezana za predrasudu da država i NVO sektor ne mogu zajedno, tj. da ne treba da sarađuju. Ako sarađuju, smatra se da tada NVO gube svoju autonomiju i samostalnost. Država i NVO sektor, koji pripada sferi civilnog društva, su u stalnoj napetosti, ali i saradnji. Koncept održivog razvoja zasnovan je u modernim društvima na saradnji sva tri sektora: države, biznisa i nevladinih organizacija (trećeg sektora). Netačna je i izvitoperena priča kako će nevladine organizacije izgubiti samostalnost ako budu sarađivale sa državom i ako budu primale sredstva iz državnog budžeta. Nezavisnost NVO i njihova autonomija se ne određuje prema izvorima finansiranja, već prema osnivačima organizacije (onima koji njome upravljaju). Na njima je kako će i do koje granice braniti svoju autonomiju. Nije ništa neobično i nepoznato u svetu da neke NVO budu bliže ili dalje u odnosu na postojeće državne strukture. Isto tako, nije ništa novo da se NVO u razvijenim zemljama dobrim delom finansiraju iz državnih izvora 40-60 % (Salomon, Anheier; 1998).

I u Srbiji ova praksa postoji, jer u budžetima opština i republike postoje sredstva namenjena NVO (budžetska linija 481). Problem sa ovim sredstvima je do sada bio taj (a još je to dobrim delom slučaj i danas) da se ta sredstva dele netransparentno. Zbog toga šira javnost i nije znala, kao ni mnoge NVO, da država iz budžeta finansira aktivnosti udruženja građana i društvenih organizacija (NVO). Dakle, u svemu ovome nije sporno da se deo sredstava poreskih obveznika vrati nazad građanima kroz aktivnosti NVO.

5. Da li bi NVO trebalo da se bave politikom i da li to uopšte smeju da rade?

I time dolazimo do pete predrasude koja je vezana za političku aktivnost NVO, prema kojoj NVO nikako ne bi trebalo da se bave politikom. Jedna od čestih i uobičajenih predrasuda jeste i ta da NVO često služe za finansiranje političkih stranaka ili kao njihova kadrovska i infrastrukturna baza. Za to se najčešće navodi nekoliko NVO čiji su osnivači i članovi ujedno i članovi političkih stranaka, ali i primeri kako su neke NVO prerasle u političke stranke. Ove teze su iznošene u medijima kao izjave koje treba nekoga da prokažu i da pokažu da je to nešto nelegalno i nemoralno.

Da bismo o ovoj temi uopšte mogli raspravljati potrebno je najpre da odgovorimo na nekoliko osnovnih pitanja oko kojih ne bi trebalo biti spora, a onda je kasnije lakše dati i odgovor na pitanje da li i na koji način NVO mogu da pomažu političke stranke. Zbog toga se u ovom delu najpre osvrćem na to: koja je razlika između NVO i političkih stranaka, da li se NVO mogu baviti politikom, kojom se to i kakvom politikom mogu baviti NVO, kakva je praksa po ovom pitanju u drugim zemljama u svetu i regionu i

kakva je trenutna situacija kod nas, te koje bi rešenje bilo najbolje za naše uslove.

Razlika između nevladinih organizacija i političkih stranaka

Kad se pokuša dati definicija nevladine organizacije i kad se ona analitički razradi onda se vidi da pod pojmom nevladinih, neprofitnih organizacija može da se podvede veoma širok spektar različitih organizacija društva, pa među ostalim i ono što se danas naziva udruženjima građana, fondacijama, političkim partijama, sindikatima, društvenim pokretima, profesionalnim društvima, crkvenim organizacijama i slično.

Zbog ovog širokog spektra organizacija koje su nevladinog i neprofitnog karaktera davane su mnoge definicije šta je nevladina organizacija, a među najpotpunijima je ona koju su dali Lester Salomon i Helmut K. Anheier sa John Hopkins Univerziteta u Baltimoru. Njihova definicija se sastoji od sedam elemenata koji se moraju imati u vidu pri određivanju neke organizacije nevladinom i neprofitnom. Da bi se neka organizacija smatrala neprofitnom, dobrovoljnom, nevladinom organizacijom, prema ovoj definiciji, ona mora da ispunjava sledeće uslove:

- da ima bar donekle formalnu tj. institucionalizovanu strukturu,
- da je institucionalno odvojena od države,
- da ostvaruje neprofitnu distribuciju sredstava,
- da je samosvojna u svom unutrašnjem ustrojstvu, kontroli i upravljanju,
- da nije komercijalna,
- da nije primarno politički angažovana,
- da je osnovana uz dobrovoljnu participaciju građana i dobrovoljna ulaganja.

Dakle, iz ove definicije vidimo da su NVO kao i političke partije identične u većini ovih određenja. I NVO i partije su institucionalizovane organizacije, samostalne i nezavisne od države, neprofitne, dobrovoljne, ali jedina razlika koja ih deli jeste odnos prema vlasti. NVO su organizacije koje se ne bave po svom osnovnom određenju politikom, kao što je to osnovni cilj političkih stranaka. U pomenutoj definiciji, jedan od važnih elemenata svake NVO jeste i to da ona nije primarno politički angažovana organizacija, što znači da se ona ne bavi politikom kakvom se bave političke stranke, ali se ipak bavi politikom i to na sasvim jedan drugačiji način. Već iz ovog određenja vidljiva je potreba za određenjem pojma politike i situiranjem NVO u političko polje.

Dakle, koja je i kakva je to vrsta politike kojom se bave NVO? Bežanje od politike u užem značenju i bavljenje poslovima koji su od zajedničkog, ali i od opšteg interesa, dovelo je do toga da se NVO smatraju nepolitičkim organizacijama. Ovo tumačenje važi samo ako politiku tumačimo u užem značenju, ali ako politiku shvatimo kao brigu za zajednicu i opšte dobro, onda su NVO neminovno političke organizacije.

Ono što je možda primerenije reći kad se govori o NVO, to je da su to nepartijske organizacije i nedržavne organizacije. One nisu usmerene i rukovođene ciljem osvajanja vlasti i borbe za nju, već pokušajima uticaja na tu vlast i njene društvene kontrole ("društvene opozicije"). Glavni cilj NVO nije da budu društvena opozicija, već pre svega da se bave rešavanjem raznih društvenih problema i ostvarivanjem interesa i motiva svojih članova. Kroz angažovanje za realizaciju ovih ciljeva one se direktno i indirektno odnose prema politici u užem značenju (vladi, političkim strankama, parlamentu i slično) i na taj način dobijaju i tu ulogu "čuvara javnih i privatnih interesa" i "društvene opozicije".

Na ovaj način, politika više nije samo stvar institucija i procedura, već pre svega jedan kontinuiran politički proces u kojem učestvuju različite društvene grupe. Politika u svom društvu razvija i vid „subpolitike“ koja oblikuje društvo odozdo razvijajući tako građansko društvo. Dakle, kao jedan od važnih elemenata svake NVO jeste i to da ona nije primarno politički angažovana organizacija, što znači da se ona ne bavi politikom kakvom se bave političke stranke, ali se ipak bavi politikom i to na sasvim jedan drugačiji način. Nevladine organizacije karakteriše težnja za promenama, briga za zajedničko dobro i usmerenost na političke probleme u društvu (*nova vrsta političnosti*) koja nije usmerena na osvajanje vlasti, već na uticaj prema centrima političkog odlučivanja, radi rešavanja problema u društvu.

U svakom demokratskom društvu građani imaju pravo da se interesuju za političke probleme i da se njima bave kroz različite oblike institucija i organizacija. Isto tako građani se zbog svojih različitih interesa učlanjuju i organizuju u različite vrste organizacija kako bi ostvarili svoje različite uloge koje u društvu imaju, pa tako istovremeno mogu da budu članovi i različitih udruženja ali isto tako i političkih stranaka. Iz ovih višestrukih uloga, koje su ponekad i preklapajuće, normalno je da postoje NVO (tj. članovi tih organizacija) koje naginju određenim političkim strankama i opcijama (jer njihovi članovi dele određene političke stavove i ideje). Samim time je nerealno tražiti od NVO da budu apolitične, što je u stvari u suprotnosti sa osnovnim demokratskim postulatima. Pogotovo je to teško postići tamo gde su aktivni članovi NVO ujedno i aktivni članovi neke političke stranke.

Međutim, ostaje otvoreno pitanje, da li na taj način, kroz ovakav politički angažman srednjeg nivoa i preklapajućih uloga, NVO pomažu radu političkih stranaka i da li mogu učestovati u njihovom finansiranju. Iskustva o ovom problemu su različita i to naročito u pravnom regulisanju NVO i njihovih poreskih povlastica.

Strah od političkih aktivnosti NVO je tipičan za anglo-američki pristup NVO-a, ali u Evropskoj uniji on nije prisutan. Na primer, u Nemačkoj i Holandiji se poštuje uticaj NVO u stvaranju politike, a same političke partije se smatraju organizacijama od opšte javnog interesa. Sprečavanje političkih aktivnosti NVO u stvari odgovara jedino sistemima u kojima NVO mogu da dobiju poreske olakšice od države i to samo onda kad je njihov rad u skladu sa politikom vlasti. U razvijenim demokratijama, državama-članicama EU, u kojima se uloga NVO poštuje i smatra važnom za postojanje demokratskog društva, poreske olakšice i subvencije su otvorene za sve NVO koje na svoj način pokušavaju da razviju opšte društvene interese.

U pojedinim zemljama, među kojima prednjače SAD, zakoni pojedinim vrstama NVO zabranjuju određene vrste političkih aktivnosti, tj. organizacije koje te aktivnosti sprovode, nemaju poreske povlastice. Ukoliko nevladina, neprofitna organizacija u SAD napravi trošak na ime političke aktivnosti, ona može izgubiti svoj status oslobođenja od poreza. Kao političke aktivnosti identifikovane su aktivnosti: političke kampanje, lobiranja i političkog posredovanja.

Dok su kampanje i lobiranja kod dobrog dela NVO ograničene poreskim tretmanom, i dalje ostaje za NVO prostor za bavljene politikom u širem značenju, kao vidom političkog posredovanja. "Ovakvo posredovanje može biti u najrazličitijim oblicima, uključujući sprovođenje i objavljivanje istraživanja nekog bitnog problema, koji je zanemaren od strane zvanične politike, obrazovanje javnosti i zvanično izabranih

lidera o takvim problemima, učestvovanje u miroljubivim okupljanjima ili izražavanje slobode govora, kojim se protestuje ili promovišu vladine akcije, sprovođenje seminara i deljenje materijala..." (Lester M. Salamon and Susan L. Q. Flaherty; 1996, 29).

To je u skladu sa tradicijom precedentnog prava, gde se ograničenja u pogledu političkih aktivnosti primenjuju na društveno korisne organizacije (od opšteg javnog interesa) koje imaju poreske povlastice. Nasuprot ovome, organizacije koje plaćaju poreze i koje su od posebnog, uzajamnog interesa, mogu da se bave političkim aktivnostima bez ograničenja. U nekim drugim zemljama, NVO je, takođe, zabranjeno da učestvuju na izborima, i da svoja sredstva koriste za izborne kampanje i lobiranja u korist nekog partijskog kandidata.

Upravo zbog toga, u jednom broju razvijenih zemalja je razvijena praksa da političke stranke osnivaju svoje fondacije koje ne finansiraju samu stranku već pomažu ideje i projekte koji doprinose širenju ideja i praksi politike dotične stranke kroz razne vrste edukacija, publikacija i javnih akcija vezanih za neke društvene probleme.

Predlozi za praktične politike, nagrađeni u okviru konkursa Fondacije PONTIS iz Slovačke i Fondacije Centar za demokratiju

U periodu 2010-2011. godine, Fondacija Centar za demokratiju je u saradnji sa Fondacijom PONTIS iz Slovačke realizovala konkurse za dodelu grantova pojedincima, organizacijama i novinarima iz Srbije za istraživačke projekte. Cilj projekta bio je približavanje Srbije Evropskoj uniji kroz istraživanje i analizu slovačkog iskustva (pozitivnog i negativnog) u procesu pridruživanja EU (2000-2004.) radi formulisanja preporuka za unapređenje stanja u pojedinim oblastima.

Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova - praktična iskustva iz Slovačke –

Uvod

Srbija kao potencijalni kandidat za članstvo u EU može da koristi finansijske pretprijetne instrumente EU za sprovođenje političkih, ekonomskih, socijalnih i institucionalnih reformi, u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja od 2000. godine. Tokom prethodnih godina je uložen veliki napor u stvaranje nacionalne institucionalne strukture koja će moći efikasno da koordinira reforme koje su podržavane putem projekata koje finansira EU. Međutim, iskustva stečena tokom prethodnih proširenja EU pokazala su da su se mnoge zemlje kandidati, naročito tokom prvih godina po pristupanju, suočavale sa teškoćama da apsorbuju sredstva izdvojena iz budžeta EU. Problemi u korišćenju izdvojenih sredstava EU su, u najvećoj meri, bili prouzrokovani sledećim razlozima: nepostojanjem sveobuhvatne dugoročne strategije nacionalnog razvoja na državnom nivou, nedostatkom sredstava za sufinansiranje projekata, neefikasnom, a u nekim slučajevima i nepostojećom horizontalnom i vertikalnom koordinacijom između ministarstava i različitih nivoa vlasti u zemlji, i, konačno, nedostatkom stručnih ljudskih resursa angažovanih na upravljanju sredstvima EU u republičkoj, regionalnoj i lokalnoj administraciji.

Drugim rečima, institucije i ljudski resursi koji treba da se bave upravljanjem, programiranjem i implementacijom fondova EU u određenoj zemlji predstavljaju ključno merilo apsorpcionih kapaciteta te zemlje za efikasno korišćenje dodeljenih sredstava EU. Kao što je viđeno u mnogim slučajevima, zemlje korisnice koje adekvatno iskoriste dodeljena sredstva EU imaju veoma dobru priliku da sprovedu neophodne reforme i poboljšaju sopstveni privredni razvoj i socijalnu koheziju. Prilikom razmatranja apsorpcionih kapaciteta određene zemlje za korišćenje sredstava EU, možemo da izdvojimo tri aspekta koji definišu njen apsorpcioni kapacitet odnosno sposobnost da u potpunosti potroši dodeljena finansijska sredstva na delotvoran i efikasan način.

Prvi aspekt se odnosi na makroekonomski apsorpcioni kapacitet koji definiše ukupni iznos sredstava EU koja mogu biti dodeljena određenoj državi članici i koji se utvrđuje kao određeni procenat BDP-a te zemlje članice. Evropska komisija je prema srednjoročnoj finansijskoj perspektivi EU za period 2007-2013. postavila gornju granicu, prema kojoj svaka država članica EU može da dobija sredstva iz Strukturnih fondova koja dostižu najviše 3,6% njenog BDP-a. Komisija je predložila isti iznos i za narednu srednjoročnu finansijsku perspektivu. Kao potencijalna zemlja kandidat, Republika Srbija trenutno ima mogućnost da koristi sredstva iz pretprijetnog fonda IPA u prosečnom iznosu od 200 miliona evra godišnje, što trenutno čini oko 0,7% njenog nacionalnog BDP-a. S obzirom na navedeni maksimum sredstava koji svaka država članica EU može da dobija iz Strukturnih fondova, možemo da izračunamo da

bi Srbija, teorijski, kao država članica EU, sa sadašnjim nivoom BDP-a mogla da dobija najviše 1,2 milijardi evra godišnje.

Sledeći veoma važan aspekt odnosi se na administrativni kapacitet, koji se definiše kao mogućnost i sposobnost nacionalne, regionalne i lokalne administracije da priprema adekvatne planove, programe i projekte u utvrđenim rokovima, odlučuje o programima i projektima koji su prioritetni u određenim vremenskim periodima, saraduje sa ključnim partnerima i zainteresovanim stranama u svim navedenim fazama, efikasno izvršava sve administrativne zadatke tokom sprovođenja ovih planova i projekata koje nalaže Evropska komisija i vrši efikasan nadzor nad sprovođenjem, kao i da sprečava konflikte interesa i korupciju u svim navedenim fazama.

Treće veoma važno merilo apsorpcionog kapaciteta neke zemlje koja koristi sredstva EU obuhvata njene finansijske apsorpcione kapacitete, koji se odnose na sufinansiranje iz državnog budžeta programa i projekata koje je odobrila Evropska komisija. Stoga je razvoj sistema za upravljanje Strukturnim fondovima na republičkom nivou i njegovo integrisanje u državni sistem javnih finansija od najvećeg značaja. Ovde treba staviti poseban naglasak na reformu sektora javnih nabavki i implementaciju javnih investicija.

Praktična iskustva vezana za apsorpciju pretpristupnih fondova EU u Slovačkoj

1. Pretpristupni period (1990-2003)

Po sticanju nezavisnosti, 1. januara 1993, Slovačka republika je krenula u tegoban proces tranzicije i institucionalnih reformi neophodnih za funkcionisanje samostalne nezavisne države. Ovaj proces su, međutim, ozbiljno usporavali brojni problemi, praćeni nedostatkom iskustva i nedostatkom administrativnih kapaciteta. Posle početnih problema vezanih za tranziciju i strukturne reforme, Slovačka je 1995. podnela zahtev za članstvo u EU. Ona je, međutim, tokom devet godina reformi uspeła da uspostavi administrativne strukture sposobne da primenjuju zakonodavstvo usaglašeno sa pravnim tekovinama EU i ispuni sve neophodne uslove za članstvo u EU u maju 2004.

Navedene reforme sprovedene su uz podršku pretpristupnih instrumenata EU koji su odigrali važnu ulogu u procesu evropske integracije Slovačke. Programi pretpristupne pomoći za ekonomski razvoj (PHARE), za zaštitu životne sredine i saobraćaj (ISPA) i poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD) su u Slovačkoj u velikoj meri bili striktno usklađeni sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), Pristupnim partnerstvom (PA) i Nacionalnim razvojnim planom (NDP).

Evropska komisija je preko programa PHARE za Slovačku izdvojila 717,6 miliona evra u periodu od 1990. do 2007. godine. Do kraja 2007. su ugovoreni projekti u vrednosti od 661,8 miliona evra, a isplaćeno je 656 miliona evra. Dakle, stopa apsorpcije sredstava iz programa PHARE u periodu od 1990. do 2007. u Slovačkoj je iznosila 91,42%.

2. Osnovni izazovi tokom korišćenja pretpristupne pomoći u Slovačkoj

Razni izveštaji Evropske komisije o evaluaciji trošenja sredstava EU fondova u Slovačkoj pokazuju da je finansijski instrument PHARE u velikoj meri predstavljao delotvoran instrument za podsticanje promena i modernizaciju infrastrukture, načina poslovanja

i funkcionisanja u svim sektorima. Smatra se da je sprovođenje programa PHARE u Slovačkoj bilo naročito uspešno u oblastima kao što su zaštita okoline i unutrašnje tržište. Neki su sektori, međutim, bili problematični, npr. prekogranična saradnja, poljoprivreda, socijalna politika i razvoj ljudskih resursa. Treba istaći značaj takozvanih Tvining projekata, koji su se pokazali uspešnim u mnogim prioritarnim oblastima i pomogli Slovačkoj da se pripremi za sprovođenje politike i zakona EU.¹

Međutim, definisano je nekoliko velikih problema koji su opterećivali korišćenje svih pretpriступnih fondova u Slovačkoj. U nekim komparativnim studijama se ukazuje na to da slovačka administracija nije bila dovoljno spremna u oblasti pripreme programskih dokumenata, uglavnom zato što su glavne programske dokumente pripremali inostrani konsultanti, a ne slovačka administracija. Kao i u većini zemalja kandidata, javni sektor u Slovačkoj se suočavao sa velikim problemima u regrutovanju i zadržavanju visokokvalifikovanih i motivisanih kadrova sposobnih da delotvorno i efikasno upravljaju sredstvima Strukturnih fondova EU. Pored toga, uočen je i ogroman problem u pogledu administracije i ljudskih resursa i u regionalnoj i lokalnoj upravi, kao i među predlagačima projekata na lokalnom nivou.

U relevantnim studijama o apsorpcionim kapacitetima zemalja kandidata ukazuje se na to da su sveukupno najbolje rezultate u pogledu raspoloživih kadrova sposobnih za upravljanje sredstvima EU fondova zabeležile Mađarska i Estonija, dok je najlošije rezultate zabeležila Slovačka. Ona je planirala da angažuje 424 službenika u najvažnijim institucijama zaduženim za upravljanje i korišćenje fondova EU, ali ih je 2003. tek 189 bilo zaposleno na takvim radnim mestima (45% od ukupno predviđenih kadrova). S obzirom na ukupan iznos sredstava izdvojenih za Slovačku iz Strukturnih fondova i Kohezionog fonda u periodu od 2004. do 2006. godine, činilo se da je slovački administrativac, u proseku, morao da uspešno apsorbuje 3,7 miliona evra u poređenju sa svojim mađarskim kolegom koji je morao da upravlja sa 0,9 miliona evra, dok je estonski administrator bio zadužen za upravljanje nad 0,6 miliona evra.² Nedostatak ljudskih resursa izazvao je zabrinutost i kritike Evropske komisije u pogledu adekvatne pripremljenosti Slovačke Republike za Kohezionu politiku EU. Slovačka vlada je u odgovoru na njih pokrenula intenzivan proces zapošljavanja u svim relevantnim ministarstvima. Pored toga, slovačka vlada je izdvojila dodatna finansijska sredstva kako bi povećala plate kadrova zaposlenih na poslovima EU integracija i upravljanja sredstvima iz EU fondova, kako bi sprečila fluktuaciju zaposlenih.³ Kao rezultat toga, broj novozaposlenih je čak bio viši od broja koji je Evropska komisija preporučila; bilo je, međutim, teško zaposliti kadrove sa adekvatnim znanjem, praksom i radnim iskustvom ili ih obučiti u kratkom roku. Svi ovi problemi vezani za nedovoljne administrativne kapacitete ugrožavali su efikasno programiranje i valjano sprovođenje programa u periodu od 2004. do 2006.⁴

Administrativni kapacitet za apsorpciju sredstava EU u Slovačkoj bio je dodatno oslabljen i usled problema u koordinaciji između ministarstava, velikih kašnjenja u usklađivanju zakonodavstva, kao i drugih problema koji su odlagali pripremu,

¹ Commission staff working document Annexes to 2004 report on PHARE {com(2005)701 final} Brussels, 2005

² Andrej Horvat, Gunther Maier, Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds; Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia

³ Vladimír Benc Readiness of the Slovak Republic for the EU regional policy, Conference Almanac: Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy, Slovak Foreign Policy Association SFPA, 2003

⁴ Slovakia and Cohesion Policy, Karol Frank, Veronika Hvozdková and Vladimír Kvetan, From Policy Takers to Policy Makers- Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, Swedish Institute for European Policy Studies, September 2005

koordinaciju i usvajanje neophodne strateške i projektne dokumentacije. Na primer, ekološki projekti ISPA suočavali su se sa značajnim teškoćama, s obzirom da je njihovo sprovođenje počelo sa dve godine zakašnjenja, uglavnom zbog nepostojanja odgovarajućih projekata.⁵

Štaviše, u Slovačkoj se dogodio ozbiljan slučaj zloupotrebe evropske pretpristupne pomoći koji je doveo do kontrole od strane Evropske komisije i OLAF-a 2001. Problem je bio u tome što su postupci za izbor predloga projekata u kancelariji vice-premijera zaduženog za koordinaciju pretpristupnih sredstava iz programa PHARE bili netransparentni i neefikasni. Ovaj slučaj je izazvao ogromnu debatu u javnosti, jer je postojala opasnost da zbog nedostatka jasnih i efikasnih pravila lako dođe do sličnih zloupotreba koje bi dovele do suspenzije i povlačenja sredstava EU izdvojenih za Slovačku. Pored toga, princip partnerstva u korišćenju fondova EU u Slovačkoj nije u dovoljnoj meri uvažavan, jer su se neki regioni i organizacije civilnog društva (OCD) žalili da nemaju dovoljno informacija o raspoloživim pretpristupnim sredstvima izdvojenim za Slovačku i da su bili konsultovani prekasno, kada je proces programiranja bio skoro završen.⁶ Civilni sektor u Slovačkoj je, kao odgovor na ove događaje, pokrenuo inicijativu da se uvedu pravila koja će obezbediti transparentnost odlučivanja i sprečiti korupciju u korišćenju Strukturnih fondova u zemlji. Civilni sektor u Slovačkoj je pored toga osnovao nezavisan tim za nadzor nad fondovima EU kako bi obezbedio transparentno upravljanje fondovima EU i poštovanje principa partnerstva preko adekvatnog učešća opština i OCD u sistemu upravljanja fondovima EU u Slovačkoj.

3. Prve godine članstva u EU (2004 – 2006)

Slovačka je u martu 2003. Evropskoj komisiji podnela svoj Nacionalni razvojni plan za period 2004-2006, četiri predloga Operativnih programa i dva Pojedinačna programska dokumenta za region Bratislave. Na osnovu odluka Evropskog saveta u Kopenhagenu decembra 2002, za Slovačku je izdvojeno 1,1 milijardi evra iz Strukturnih fondova EU i oko 0,6 milijardi evra iz Kohezionog fonda za period 2004-2006. Od oktobra 2004, implementacija Strukturnih fondova i Kohezionog fonda nalazi se pod isključivom nadležnošću slovačkih vlasti, koje primenjuju nacionalne propise o javnim nabavkama.

Tokom prve dve godine, u periodu od 2004. do 2006, Slovačka nije bila naročito efikasna u pogledu apsorpcije sredstava. Kumulativna stopa apsorpcije sredstava je do kraja 2006. iznosila 36,3% od ukupnog raspoloživog budžeta. U istom periodu su, na primer, Estonija i Slovenija zabeležile stope od 51,4% , a Mađarska 49,7%. Prosečna stopa apsorpcije sredstava deset novih država članica EU je do kraja 2006. iznosila 39,3%.⁷

Međutim, do kraja 2008. godine, pete godine sprovođenja programa za period od 2004. do 2006, Slovačka je dostigla kumulativnu stopu apsorpcije sredstava od 93,4%, dok je deset novih država članica EU zabeležilo prosečnu kumulativnu stopu apsorpcije sredstava od 94,8%. Pored toga, treba napomenuti da je u 2007. i 2008. u 15 od 25 članica EU došlo do povraćaja u budžet EU neiskorišćenih sredstava izdvojenih

⁵ Slovakia and Cohesion Policy, Karol Frank, Veronika Hvozdíková and Vladimír Kvetan, From Policy Takers to Policy Makers- Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, Swedish Institute for European Policy Studies, September 2005

⁶ European Commission (2003c, Annex); Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; Commission Staff Working Study, COM(2003) 828, Brussels, 16 July, 2003

⁷ European Commission Directorate-General Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2006, Brussels, May 2007

za određene programe u skladu sa pravilom n+2 EU, ali da je samo jedna od njih, pripadala grupi 10 novih država članica EU: Slovačka. U slučaju Slovačke je 2007. i 2008. godine pravilo n+2 primenjeno na samo jedan program iz oblasti unapređenja ljudskih resursa, vredan ukupno 8 miliona evra. U slučaju Slovačke, povraćaj neiskorištenih sredstava u skladu sa pravilom n+2 bilo je veće od proseka EU 25, koji je iznosio 0,68% u navedenom periodu.⁸

Tokom prve godine članstva u EU, Slovačka je nastavila da koristi i pretpristupnu pomoć i pomoć koja se dodeljuje državama članicama EU, kako bi zadovoljila preostale potrebe vezane za izgradnju institucija za primenu pravnih tekovina EU, u skladu sa Proširenim decentralizovanim sistemom upravljanja fondovima EU (EDIS). Kao što je ukazano, institucionalni i administrativni kapaciteti nisu bili optimalni tokom pretpristupnog perioda i očigledno da tokom prvih godina slovačkog članstva u EU nisu bili dovoljni za istovremenu implementaciju dva različita finansijska instrumenta EU (pretpristupnih i Strukturnih fondova).

Pored toga, u izveštajima o evaluaciji se ukazivalo na to da je slovački sistem implementacije Strukturnih fondova u prvom periodu rada, od 2004. do 2006, bio zasnovan na isuviše složenim i isuviše birokratizovanim strukturama i postupcima za izradu projekata. Administrativni i birokratski sistem se pokazao rigidnim, s obzirom na to da je sadržao širok dijapazon različitih postupaka koji su stalno menjani, dok su domaći postupci javnih nabavki stvarali prepreke i dovodili do kašnjenja. Štaviše, nerešeni problemi tokom pretpristupnog perioda u pogledu neadekvatnih kapaciteta ljudskih resursa upravljačkih organa, kako na republičkom tako i na regionalnom nivou, takođe su prouzrokovali kašnjenja u postupku korišćenja finansijskih sredstava izdvojenih za Slovačku.⁹

Konačno, jedna od veoma specifičnih karakteristika slovačkog iskustva u korišćenju sredstava EU odnosi se na nepripremljene regionalne strukture u sistemu upravljanja fondovima EU, što je dovelo do mnogobrojnih nedostataka u vertikalnoj koordinaciji upravljačkih struktura i konačnih korisnika. Kao i ostale zemlje Istočne i Centralne Evrope, Slovačka je bila centralizovana zemlja. U skladu sa administrativnom reformom, Slovačka je 2001. odlučila da uvede samoupravne regione (VUC - viša teritorijalna jedinica). Međutim, kašnjenje u sprovođenju reforme fiskalne decentralizacije izazvalo je probleme u pogledu pripremljenosti regionalnih struktura za upravljanje regionalnim razvojem. Treba imati u vidu da je Slovačka 1998. uvela statistički sistem klasifikacije teritorijalnih jedinica, poznati pod imenom NUTS klasifikacija. Uvođenje NUTS klasifikacije, formalnog uslova EK, bilo je dovoljno za implementaciju Strukturnih fondova EU u Slovačkoj. Iako administrativna regionalizacija zemlje nije bila neophodna za korišćenje Strukturnih fondova, Slovačka je na novoosnovane samoupravne regione prenela značajan broj ovlašćenja i dužnosti za sprovođenje regionalne politike. S druge strane, samoupravni regioni nisu imali dovoljno iskustva u programiranju i planiranju na regionalnom i lokalnom nivou; štaviše, nije bilo dovoljno vremena da se izgrade efikasni administrativni kapaciteti koji bi efikasno učestvovali u izradi nacionalnih programskih dokumenata i implementaciji Strukturnih fondova.

⁸ Povraćaj neiskorištenih dodeljenih sredstava u skladu sa pravilom n+2 propisano je članom 31.2 Uredbe Evropskog saveta br. 1260/1999. Odredbe o sprovođenju pravila n+2 su date u Saopštenju Evropske komisije br. C(2002)1942, i izmenama i dopunama u Saopštenju Evropske komisije br. C(2003)2982

⁹ Administrative Capacity in the EU 8-Slovakia Country Report World Bank Background Paper, September 2006

Kapaciteti Republike Srbije za apsorpciju prepristupnih fondova EU Izazovi programiranja i sprovođenja Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) 2007-2013. u Republici Srbiji

EU od 2007. primenjuje novi finansijski instrument za prepristupni proces za period od 2007. do 2013. Prepristupno finansiranje se u ovom budžetskom periodu upućuje preko jednog, zajedničkog instrumenta, Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA), uspostavljenog radi pružanja konkretne podrške kako zemljama kandidatima, tako i zemljama potencijalnim kandidatima. Kao potencijalni kandidat, Republika Srbija može trenutno da koristi komponente I i II IPA. Prema Okvirnoj uredbi o sprovođenju IPA, komponente III, IV i V IPA su na raspolaganju samo zemljama kandidatima za članstvo u EU koje su uvele akreditovani Decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (Decentralized Implementation System, DIS). Prema Višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru (Multi-Annual Indicative Framework, MIFF) za period od 2010. do 2012, za Republiku Srbiju će ukupno biti izdvojeno 1,2 milijarde evra za period od 2007. do 2012. Imajući u vidu prosečna godišnja izdvajanja, procenjujemo da će za Srbiju ukupno biti izdvojeno oko 1,4 milijarde evra za period od 2007. do 2013.¹⁰

Program IPA sprovodi Delegacija EU u Beogradu, koja je takođe preuzela nadležnost nad sprovođenjem preostalih projekata pomoći u okviru programa CARDS kada je Evropska agencija za rekonstrukciju prestala sa radom 31. decembra 2008. Sa početkom korišćenja sredstava IPA, Vlada Srbije aktivnije učestvuje u programiranju fondova IPA u Srbiji. Štaviše, EU ima za cilj da prenese upravljanje fondovima IPA na srpske vlasti u skladu sa Decentralizovanim sistemom upravljanja fondovima EU (DIS) kad Vlada Srbije razvije neophodne kapacitete da preuzme te nadležnosti. Kao i druge zemlje koje žele da pristupe EU, i Srbija se suočava sa stalnim izazovom da razvije održivu i odgovornu administraciju i institucije sa odgovarajućim kapacitetom koje bi upravljale fondovima EU.

Prema odredbama Uredbe o sprovođenju IPA, Srbija mora da uspostavi odgovarajuće sopstvene institucije koje će upravljati fondovima EU preko takozvanog Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU (DIS). Priprema DIS u Srbiji je praktično otpočela izradom projekta 2006. godine koji je podržala Kraljevina Norveške. Vlada Srbije je 2008. usvojila Strategiju za pripremu akreditacije DIS u Republici Srbiji (Mapu puta za DIS). Mapa puta za DIS za Republiku Srbiju je komplementarna sa Uredbom o sprovođenju IPA i uvodi faze koje će dovesti do podnošenja zahteva za akreditaciju Evropskoj komisiji za prenos upravljačkih ovlašćenja sa *ex ante* kontrolama. Prema Mapi puta za DIS, decembar 2011. je određen kao rok za akreditaciju DIS za komponente III i IV. Da bi ispunila zahteve za akreditaciju DIS, Vlada Republike Srbije je postavila opšti okvir u kojem će funkcionisati upravljački i kontrolni sistemi u skladu sa IPA regulativom, shodno relevantnim ciljevima, principima i obavezujućim pravilima. Sa izuzetkom Revizorskog tela, u skladu sa Mapom puta za DIS su uspostavljene institucionalne strukture i imenovani sledeći ključni kadrovi: Nacionalni IPA koordinator (NIPAK), Strateški koordinator zadužen za koordinaciju za komponente regionalnog razvoja i razvoja ljudskih resursa (SCO), Nacionalni službenik za akreditaciju (CAO), Nacionalni službenik za odobravanje (NAO) i Nacionalni fond (NF). Međutim, u takozvanom izveštaju o utvrđenim nedostacima identifikovano je

¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2010-2012, Brussels, 5 November 2008

nekoliko pitanja koja bi mogla da stvore probleme u pogledu ispunjavanja rokova za akreditaciju DIS. Prvo, u izveštaju se ukazuje na značaj snažne političke podrške vlade i svih ministarstava svim akterima DIS i razumevanja ključne uloge koju oni igraju u uspešnom upravljanju fondovima EU u Srbiji. Imajući u vidu da je u poslednjih nekoliko godina uspostavljeno nekoliko drugih struktura, kao što su Nacionalni investicioni plan i čitava mreža regionalnih razvojnih agencija, i dalje postoji opasnost od stvaranja nepotrebnih paralelnih struktura za upravljanje budžetskim sredstvima i fondovima EU u Srbiji. Ova situacija konstantno ugrožava efikasno korišćenje fondova EU u Srbiji i usporava efikasno uspostavljanje struktura DIS. Stoga, bez jasne, безусловne političke podrške stvaranju struktura DIS, Srbija će propustiti mogućnost da koristi sredstva iz komponenata III, IV i V u tekućem budžetskom periodu od 2007. do 2013.

Drugo pitanje se odnosi na zapošljavanje adekvatnih kadrova neophodnih za efikasno funkcionisanje strukture DIS. Ovaj problem vezan je za postojeće plate državnih službenika koje su preniske da bi privukle visokokvalitetne kadrove koje hitno treba zaposliti kako bi institucije DIS funkcionisale na efikasan način. Štaviše, postojeće ograničavanje zapošljavanja državnih službenika, zbog obaveza koje je Vlada Srbije preuzela po osnovu finansijskog aranžmana sa MMF-om, mogu predstavljati ozbiljnu prepreku napretku ka poštovanju postavljenog roka za akreditaciju DIS. Stoga je od ključne važnosti da Vlada preduzme neophodne korake kako bi izmenila platne razrede državnih službenika i adekvatno plaćala kadrove angažovane na aktivnostima vezanim za pristupanje EU i upravljanje fondovima EU. Visoke plate i postojanje privlačnih mogućnosti napredovanja u karijeri za državne službenike će po svojoj prilici smanjiti odliv državnih službenika koji se bave procesom evropskih integracija Srbije i upravljanjem fondovima EU u zemlji. Pored toga, neophodno je što pre uspostaviti efikasan mehanizam za zapošljavanje i obuku kadrova angažovanih u različitim institucijama DIS kako bi se obezbedio potreban broj i kvalitet neophodnih kadrova.

Prema odredbama o sufinansiranju Uredbe o sprovođenju IPA, države moraju da obezbede odgovarajući iznos sredstava za sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz IPA. Vlada Srbije je u tom cilju izmenila Zakon o budžetskom sistemu i stvorila pravni osnov za mehanizam sufinansiranja godišnjih IPA programa. S obzirom da se IPA programi u Srbiji i dalje sprovode preko centralizovanog sistema implementacije, navedeni mehanizam sufinansiranja će biti u potpunosti operativan u budućnosti. Pored toga, Zakon o javnim nabavkama je izmenjen kako bi se omogućilo sprovođenje javnih nabavki pod posebnim uslovima u skladu sa propisima EU. Pored toga, tokom 2009. su sa pravnim tekovinama EU usklađena još dva zakona (Zakon o kontroli državne pomoći i Zakon o zaštiti konkurencije) koji su od velikog značaja za implementaciju Strukturnih fondova po pristupanju EU.

Kao što je ukazano, jedan od velikih problema tokom implementacije programa CARDS u periodu od 2000. do 2006. odnosio se na nepostojanje strateških dokumenata koji bi poslužili kao osnov za razvoj projekata. S obzirom na veću ulogu Vlade Srbije u programiranju IPA, postoji potreba za razvojem sveukupne strategije razvoja Srbije, kao i za poboljšanjem dugoročnog strateškog planiranja i izdvajanja finansijskih i ljudskih resursa za njegovu implementaciju. Pored toga, Srbija mora da pripremi niz strateških dokumenata, kao što su Strateški koherentni okviri Operativni programi, kao i Nacionalnu strategiju ruralnog razvoja, kako bi počela da koristi sredstva iz IPA komponenata III, IV i V koja su namenjena isključivo zemljama kandidatima. Vlada Republike Srbije je

u tom cilju započela opsežne pripreme i ovi dokumenti bi trebalo da budu izrađeni do kraja 2010. i 2011.¹¹ Ovi dokumenti se međutim, pripremaju uz tehničku pomoć stranih konsultanata angažovanih da pomažu u pripremi projekata. Štaviše, iskustva koja je Vlada Srbije stekla tokom prvih godina korišćenja fondova IPA i priprema za Komponente III i IV pokazuju da u jednom broju slučajeva tehnička dokumentacija za velike investicione programe na lokalnom nivou nije bila kompletirana. Kako bi se uspostavio stalni protok potencijalnih projekata, resorna ministarstva moraju da budu veoma proaktivna u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama na lokalnom, regionalnom i republičkom nivou i da unaprede međusektorsku saradnju sa drugim resornim ministarstvima tokom programiranja i implementacije projekata finansiranih uz podršku IPA.

Praktična iskustva Slovačke tokom pretpristupnog perioda pokazuju da je ovaj problem bio naročito izražen na regionalnom nivou, gde se od regionalnih vlasti zahtevalo da programiraju velike količine finansijskih sredstava preko tek uspostavljenih administrativnih struktura. S druge strane, Srbija je centralizovana zemlja i, sa izuzetkom Autonomne pokrajine Vojvodine i Kosova, u njoj ne postoje drugi administrativni regioni. Nedavno usvojenim i izmenjenim Zakonom o regionalnom razvoju predviđa se uvođenje statističkih regiona u Srbiji u skladu sa NUTS klasifikacijom EU. Uvođenje statističkih regiona shodno NUTS klasifikaciji ima za cilj da doprinese boljem utvrđivanju i usmeravanju politike na privredne probleme na lokalnom i regionalnom nivou. Međutim, i dalje je neizvesno da li će Eurostat odobriti predložene statističke regione onako kako su definisani u pomenutom Zakonu. Jedna od obaveza koju je Srbija preuzela na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je da će u roku od četiri godine Evropskoj komisiji dostaviti svoje podatke o BDP po glavi stanovnika, koji su usklađeni na nivou NUTS II. Postojanje NUTS klasifikacije predstavlja prvi uslov za korišćenje Strukturnih fondova pošto Srbija postane članica EU, ali ono nije od tolikog značaja za korišćenje pretpristupnih fondova. Premda ove statističke teritorijalne jedinice ne predstavljaju administrativnu podelu državne teritorije, uvođenje NUTS klasifikacije je u Srbiji otvorilo važnu debatu o administrativnoj podeli državne teritorije. Bitno je istaći da Evropska unija ne zahteva da država kandidat za članstvo izvrši administrativnu regionalizaciju, niti navodi kriterijume ili predloge o internoj administrativnoj organizaciji zemalja kandidata. Međutim, bude li Srbija jednog dana odlučila da uspostavi administrativne regione na svojoj teritoriji, trebalo bi da bude svesna činjenice da novoosnovane administrativne strukture jedno vreme neće biti sposobne da efikasno upravljaju fondovima EU na regionalnom nivou zbog nedovoljno razvijenih administrativnih kapaciteta.

Pored toga, u Srbiji postoji potreba za unapređenjem koordinacije između republičke vlade, regionalne vlade AP Vojvodine i lokalnih samouprava i za poboljšanjem apsorpcionih kapaciteta regionalnih i lokalnih samouprava. NIPAK je tokom procesa programiranja uspostavio minimalni oblik partnerstva sa regionalnom vladom AP Vojvodine i lokalnim samoupravama u obliku konsultacija, tokom kojih su oni zamoljeni za mišljenje o nacrtima programa i projekata. Međutim, same konsultacije verovatno neće uspeti da kod svih relevantnih zainteresovanih strana obezbede osećanje potpune uključenosti. S obzirom da u Srbiji ne postoji snažna tradicija kreiranja razvojnih politika na partnerskoj osnovi, puna primena principa partnerstva prilikom korišćenja fondova EU iziskuje da, ne samo NIPAK, već i resorna ministarstva

¹¹ Ognjen Mirić, Regionalna politika Evropske unije kao motor privrednog razvoja, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

još u ranim fazama pripreme projekata uzimaju u obzir potrebe i preporuke svih relevantnih zainteresovanih strana u datoj oblasti. S druge strane, NIPAK mora da se posveti izgradnji kapaciteta na regionalnom i lokalnom nivou kako bi povećao učešće regionalnih vlasti i lokalnih samouprava u programiranju fondova EU, kao i izgradnji kapaciteta za pripremu i sprovođenje projekata finansiranih iz sredstava EU na regionalnom i lokalnom nivou.

Jedan od velikih izazova vezanih za efikasno korišćenje fondova EU u Srbiji odnosi se na nepostojanje kulture evaluacije efekata sprovedenih projekata i programa i, prema tome, nepostojanje razvijene domaće ekspertize u oblasti evaluacije. Treba imati u vidu da je, kao i u pogledu svih ostalih funkcija, neophodno razvijati oblasti nadzora i evaluacije i nadograđivati fazu programiranja korišćenja EU fondova. Smanjenje zavisnosti od strane tehničke pomoći, koja je veoma skupa i ne omogućava efikasan razvoj domaće ekspertize, predstavljaće veliki izazov. Vlada Srbije, stoga, treba aktivno da podstiče razvoj lokalne, nezavisne ekspertize u oblasti evaluacije efekata svugde gde ona nije dovoljno razvijena, bar ne u skladu sa međunarodnim standardima kvaliteta. Bilo bi veoma korisno ako bi Vlada kao prvi korak u izgradnji domaćih kapaciteta za evaluaciju i nadzor poveravala evaluaciju sprovođenja određenih nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika i programa domaćim istraživačkim institucijama. Ovaj korak ne treba posmatrati kao snižavanje kvaliteta evaluacije, već kao prirodni razvoj domaćih kapaciteta za nezavisan nadzor i evaluaciju koji se nalaze u privatnom ili civilnom sektoru.

Bitno je naglasiti da do sada nije registrovan nijedan slučaj zloupotrebe fondova EU u Srbiji. Međutim, opasnost od koruptivnog ponašanja se povećava prenošenjem ovlašćenja za upravljanje fondovima EU na domaću administraciju. Strukture DIS zadužene za sprovođenje postupaka nabavke i ugovaranje koje su neophodne za implementaciju projekata su naročito izložene različitim pritiscima ponuđača. Iskustvo Slovačke pokazuje da vlasti moraju da uvedu jasne i transparentne postupke za izbor i implementaciju projekata kako bi sprečile koruptivno ponašanje u korišćenju fondova EU. Pored toga, iskustvo Slovačke pokazuje da je neophodan adekvatan angažman OCD i drugih relevantnih zainteresovanih strana u nadzoru nad strukturama zaduženim za upravljanje EU fondovima kako bi potvrdile transparentno korišćenje fondova EU.

Zaključci i preporuke

Imajući u vidu ciljeve, instrumente i precizno definisane mehanizme za upravljanje fondovima EU, nije teško zaključiti da uspešnost u korišćenju dodeljenih sredstava zavisi isključivo od kapaciteta zemalja kandidata da iskoriste prilike koje im fondovi EU pružaju. Praktična iskustva Slovačke u procesu priprema za upravljanje fondovima EU pokazuju da se uprkos relativno dugom pripremnom periodu ta zemlja suočavala sa značajnim teškoćama tokom prvih godina članstva u EU (2004-2006), što potvrđuje da je pripremna faza određene zemlje kandidata od ogromnog značaja za stvaranje efikasnih kapaciteta za njenu sposobnost apsorpcije fondova EU. Štaviše, od izuzetne je važnosti da najviši politički vrh na vreme prepozna kao prioritet jačanje administrativnih kapaciteta za upravljanje EU fondovima. Iskustva Slovačke takođe pokazuju da je efikasna apsorpcija Strukturnih fondova u velikoj meri zavisila od uspešnosti reforme administracije na republičkom nivou, koja se odražavala u izgradnji kapaciteta administracije da definiše efikasne okvire za upravljanje

dugoročnom sektorskom politikom, poboljšanje među-ministarske koordinacije, kvalitetno definisanje nacionalnih razvojnih programa i kapaciteta ljudskih resursa da ih sprovede. Ključ uspeha je ležao u blagovremenom zapošljavanju i adekvatnom plaćanju kadrova u administrativnim strukturama zaduženih za upravljanje fondovima EU u zemlji. Ovde je važno naglasiti da kontinuitet kadrova predstavlja veoma važan činilac jer omogućava administraciji da i dalje nadograđuje krivu znanja i pomaže novim zaposlenima da što pre dostignu određeni nivo znanja.

Praktična iskustva Slovačke su od izuzetnog značaja za postojeći proces stvaranja administrativnih struktura za upravljanje fondovima EU u Srbiji. Jasna i безусловna politička podrška Vlade Srbije i svih pojedinačnih resornih ministarstava svim akterima DIS i razumevanje suštinske uloge koju igraju u uspešnom upravljanju fondovima EU u Srbiji su od fundamentalnog značaja. Štaviše, zbog postojanja stalne opasnosti da svaka politička promena vlasti može da dovede do promene uloga institucija zaduženih za pripreme za upravljanje fondovima EU, neophodno je istaći da stvaranje nepotrebnih paralelnih struktura za upravljanje budžetskim sredstvima i fondovima EU u Srbiji konstantno ugrožava efikasno korišćenje fondova EU u zemlji i usporava efikasno uspostavljanje struktura DIS. Stoga, bez jasne političke podrške stvaranju struktura DIS, Srbija može da odgodi pripreme za efikasno i transparentno korišćenje fondova EU i propusti mogućnost da koristi finansijska sredstva iz komponenata III, IV i V IPA za ovaj budžetski period EU od 2007. do 2013.

Takođe, postojeće ograničenje u zapošljavanju državnih službenika zbog obaveza koje je Vlada Srbije preuzela po osnovu finansijskog aranžmana sa MMF-om mogu predstavljati ozbiljnu prepreku napretku ka poštovanju postavljenog roka za akreditaciju DIS (decembar 2011). Stoga je od najvećeg značaja da Vlada Srbije preduzme neophodne korake kako bi ponudila konkurentne plate i privlačne mogućnosti napredovanja u karijeri za državne službenike angažovane na aktivnostima vezanim za pristupanje EU i upravljanje fondovima EU. Pored toga, neophodno je da što pre uspostavi mehanizam za zapošljavanje i obuku kadrova za razna tela kako bi obezbedila njihov neophodan broj i kvalitet.

Pored administrativnih reformi, adekvatna komunikacija i partnerski odnosi sa regionalnim i lokalnim samoupravama, poslovnim sektorom i organizacijama civilnog društva takođe snažno utiču na jačanje administrativnih kapaciteta za apsorpciju fondova EU. Kvalitetna priprema za korišćenje fondova EU, prema tome, vodi ka modernizaciji nacionalne administracije i podstiče je da razvija partnerske odnose sa lokalnim samoupravama i civilnim sektorom.

Slovačka iskustva takođe ukazuju na neophodnost adekvatnog angažmana OCD i drugih relevantnih zainteresovanih strana u nadzoru nad strukturama kako bi se potvrdilo transparentno korišćenje fondova EU i sprečila korupcija. Premda u Srbiji do sada nije evidentiran nijedan slučaj zloupotrebe fondova EU, iskustvo Slovačke je izuzetno važno zbog opasnosti od koruptivnog ponašanja koja će rasti sa prenošenjem upravljačkih ovlašćenja nad fondovima EU na domaće vlasti.

Kao što je ukazano, jedan od najvećih problema tokom implementacije programa CARDS od 2000. do 2006. prouzrokovan je nepostojanjem strateških dokumenata koji bi poslužili kao osnov za razvoj projekata. Iskustva Slovačke kao i Srbije tokom prvih godina korišćenja fondova IPA i tokom priprema za komponente III i IV IPA pokazala su

da u jednom broju slučajeva tehnička dokumentacija za velike investicione programe na lokalnom nivou nije bila kompletirana. Stoga je takođe neophodno da se tokom procesa evropske integracije Srbije izgrađuju kapaciteti gore navedenih ključnih partnera koji zbog svog položaja ne poseduju uvek blagovremene informacije. Zato nacionalna administracija ima obavezu da unapređuje njihove kapacitete kako bi im omogućila da se na adekvatan način uključe u sistem upravljanja fondovima EU u zemlji. Posledično, jaki i sposobni partneri utiču na nacionalnu administraciju da utvrđuje kvalitetniju razvojnu politiku, unapređuje procese planiranja i programiranja i priprema bolje i kvalitetnije projekte.

Pored toga, u procesu ispunjavanja svih neophodnih uslova za uspešnu apsorpciju fondova EU u Srbiji, Vlada Srbije mora da ispuni obaveze preuzete na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, da uvede NUTS klasifikaciju i u roku od četiri godine Evropskoj komisiji dostavi podatke o BDP po glavi stanovnika na nivou NUTS II regiona. Konačno, od ključne je važnosti da Vlada Srbije uloži dovoljno napora kako bi prevazišla jedan od najvećih izazova u uspostavljanju efikasnih administrativnih kapaciteta, a koji se odnosi na nepostojanje kulture evaluacije i procene uticaja. Vlada Srbije stoga mora aktivno da podržava razvoj lokalne, nezavisne ekspertize u oblasti evaluacije koja postoji u privatnom ili civilnom sektoru.

LITERATURA

Andrej Horvat, Gunther Maier, Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds; Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia

Administrative Capacity in the EU 8-Slovakia Country Report World Bank Background Paper, September 2006

CESS Magazin, Centar za strateška ekonomska istraživanja, Vojvodina CESS

Commission Staff Working Document Annex to the SAPARD Annual Report – year 2004 {com(2005) 537 final}, Brussels, October 2005

Commission staff working document Annexes to 2004 report on PHARE {com(2005)701 final} Brussels, 2005

Commission Staff Working Document Annexes To 2007 Annual Report On PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility Country Sections & Additional Information, COM (2008) 880 Final, Brussels, 22.12.2008

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2010-2012, Brussels, 5 November 2008

European Agency for Reconstruction, Evaluation (EU/11/052/07) Institutional Capacity Building support (Serbia), June 2008

European Commission, Commission Staff Working Document Annexes to 2007 Annual Report on PHARE, Turkey Pre-Accession Instrument, CARDS and Transition Facility Country Sections & Additional Information Brussels, 2008

European Commission (2003c, Annex); Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments; Commission Staff Working Study, COM(2003) 828, Brussels, 16 July, 2003

European Commission Directorate-General Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2006, Brussels, May 2007

Karol Frank, Veronika Hvozdková and Vladimír Kvetan, Slovakia and Cohesion Policy, From Policy Takers to Policy Makers-Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States,

Swedish Institute for European Policy Studies, September 2005

Mini ISPA report 2000-2003, European Commission DG REGIO, Brussels, February 2004

Ognjen Mirić, Regionalna politika Evropske unije kao motor privrednog razvoja, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

Retrospective evaluation of CARDS programmes in the Republic of Serbia, Final Evaluation Report, PARTICIP GmbH, September 2009

Report from the Commission Annual Report on the Cohesion Fund (2006) com(2007) 678 final, Brussels, 2007

Izveštaj o međunarodnoj pomoći Republici Srbiji u 2008. godini, Ministarstvo finansija, Beograd, april 2009.

Slovakia and Cohesion Policy, Karol Frank, Veronika Hvozdičková and Vladimír Kvetan, From Policy Takers to Policy Makers-Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, Swedish Institute for European Policy Studies, September 2005

Stanislav Buchta PhD, Regional aspects of the SAPARD programme implementation in the Slovak Republic, AGRIC. ECON. – CZECH, 51, 2005 (12): 539–546

Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 129/07)

Zakon o regionalnom razvoju (Službeni glasnik RS br 51/2009)

Vladimir Benc, Readiness of the Slovak Republic for the EU regional policy, Conference Almanac-Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy, Slovak Foreign Policy Association SFPA, 2003

O autoru:

Ivan Knežević angažovan je na brojnim projektima Evropskog pokreta u Srbiji od 2003. godine, koji se odnose na proces evrointegracija Srbije. Specijalizovao se u oblasti ekonomije i EU fondova, regionalnog razvoja, prekogranične saradnje i pripreme i menadžmenta projekata finansiranih iz evropskih fondova. U aprilu 2010. imenovan je za zamenika Generalnog sekretara Evropskog pokreta u Srbiji.

Decentralizacija u Srbiji: od neefikasne države do jake lokalne samouprave

Uvod

Evolucija političkih sistema jednog broja evropskih država, kao i već uspostavljeni standardi Saveta Evrope (SE) i Evropske unije (EU), pokazuju da je decentralizacija, shvaćena kao poluga demokratizacije „odozdo“ i kao interaktivan proces, bila jedan od ključnih faktora stabilizacije demokratija u tim zemljama. Danas je najveći broj demokratski ustrojenih država u svetu sačinjen od decentralizovanih jedinica i svuda je u toku proces prenošenja poslova, nadležnosti i finansija na niže nivoe vlasti. Decentralizacija je doprinela jačanju demokratije u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom, ali i onima koje su još uvek u procesu tranzicije. Pokazalo se, naime, da su ekonomski rast, održivi razvoj i puna demokratska participacija, mnogo efektivniji u uslovima decentralizovane vlasti. Nove demokratske države, koje su nastale u poslednje dve decenije na tlu Evrope, kroz proces decentralizacije prolaze na osoben način. Transformacija tih država u moderne države na principu *supsidijariteta*, podstaknuta je zahtevima EU da one reformišu svoju teritorijalnu strukturu upravljanja, kako bi im se omogućilo raspolaganje strukturalnim fondovima. Međutim, iskustvo evropskih zemalja, takođe, govori da ne postoji jedinstven i za sve funkcionalan model decentralizacije, koji bi se mogao linearno primenjivati. Ipak, ukazuje se na poželjnu formu demokratski izabраниh regionalnih samouprava, koje imaju adekvatnu finansijsku autonomiju. Otuda modeli decentralizacije variraju od države do države i oni umnogome zavise od specifičnosti svake od njih. Ipak, EU preporučuje određene elemente za teritorijalnu i funkcionalnu prekompoziciju država, pomažući proces regionalizacije kao ključnog elementa za ekonomski prosperitet i insistirajući na principima demokratičnosti i efikasnosti.

Srbija je u proces „stidljive“ decentralizacije ušla tek posle promena 2000. godine donošenjem velikog broja zakona koji su do izvesne mere reformisali ekonomski, socijalni i politički sistem. Ustav koji je donet 2006 godine, otvorio je pitanja dekoncentracije, devolucije i delegacije kao procesa prenošenja nadležnosti, odgovornosti i resursa u raznim oblastima sa republičkog na lokalne nivoe vlasti.¹ Ipak, i dalje možemo govoriti o tome da je sistem u Srbiji, u priličnoj meri, centralizovan s obzirom na činjenicu da država ima previše, a lokalna vlast premalo nadležnosti.

Proces decentralizacije prioritet je svih političkih partija, pre svega vladajućih. Stoga je, odlukom Vlade, sa ciljem razvoja strategije, ali i ostvarenja što boljih rezultata u realizaciji ovog procesa, osnovana Kancelarija Nacionalnog saveta za decentralizaciju (odlukom Vlade od 26. marta 2009. godine). Ako se u obzir uzme čitav političko-

¹ Dr Đorđević, Snežana, Evropski standardi u oblasti lokalne samouprave - dometi reforme u Srbiji, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

socijalni kontekst u kome se odvija tranzicija u Srbiji, očekivano je da se u procesu decentralizacije jave određeni problemi koji su posledica i nedovoljnog znanja o ovom važnom procesu, ali i izvesne nespremnosti da se stvore zakonske i druge pretpostavke za punu realizaciju ovog procesa.

U cilju postizanja što boljih efekata i rezultata u ovoj oblasti, smisao i namera ovog predloga praktične politike, jeste da kroz pregled osnovnih problema i pitanja koja se odnose na decentralizaciju, ponudi preporuke koje bi mogle da unaprede ovaj proces. U toku projekta, za izradu ove studije korišćena je metodologija koja se sastojala iz tri segmenta.

1. *Desktop analiza relevantnih zakonskih rešenja iz istraživane oblasti.* Uvidom u zakonsku regulativu, kada je o decentralizaciji reč, stiže se jasna slika o trenutnim zakonskim odredbama, ali i nedostacima koji (često) omogućuju nastanak „praznog“ prostora u kome izostaje efikasno vođenje praktične politike.

2. *Desktop analiza programa najrelevantnijih političkih stranaka u Srbiji.* Na taj način ostvaren je jasan uvid u konkretne korake koje političke stranke nameravaju da sprovedu kada je reč o ovoj oblasti.

3. *Kvalitativno istraživanje u formi fokus grupa.* U tri grada (Beograd, Niš i Novi Sad) održane su fokus grupe sa ciljem da građani iz različitih regiona u Srbiji, izraze svoje stavove o pitanjima decentralizacije i regionalizacije.

Takođe, studija se oslanja na stručnu literaturu koja je na ovu temu objavljena u Srbiji i, posebno, na dokumenta koja je pripremala Kancelarija Nacionalnog saveta za decentralizaciju.

U ovom dokumentu, bavićemo se pitanjem decentralizacije i budućnosti tog procesa u Srbiji, i to ne samo sa stanovišta trenutnih problema, već ćemo u formi zaključaka i preporuka ponuditi niz praktičnih načina da se taj proces ubrza i unapredi.

2. Opis problema

2.1. Prejaka država i slaba lokalna samouprava

Najvažniji politički akteri u Srbiji slažu se da je neophodno sprovesti proces decentralizacije. Praksa, međutim, pokazuje da se na tom planu do sada uradilo veoma malo. Da deklarativna saglasnost o značaju decentralizacije ne znači puno, pokazuje niz praktičnih problema. Problemi sa uspostavljanjem decentralizacije počinju već od samog Ustava Republike Srbije. Ustav nije u dovoljnoj meri otvorio prostor za primenu novog modela organizacije vlasti koji će dovesti do pune decentralizacije Srbije.² Najviši pravni akt (usvojen 2006. godine) posvetio je posebnu pažnju decentralizaciji i obavezi države da se stara o ravnomernom regionalnom razvoju. On je predvideo teritorijalnu (pokrajinsku) autonomiju i lokalnu samoupravu odnosno, asimetričnu teritorijalnu autonomiju i monotipsku lokalnu samoupravu sa jedinstvenim tipom opštine, kao jedinicom lokalne samouprave, dok grad i grad Beograd vrše funkcije opštine. Kada je reč o autonomnim pokrajinama, Ustav iz 2006. godine predviđa osnivanje novih ili ukidanje, odnosno spajanje postojećih autonomnih pokrajina. Novina je i što po Ustavu dve autonomne pokrajine nemaju jednak položaj.³

Ustav Srbije garantuje građanima pravo na lokalnu samoupravu, a lokalnim vlastima

² Dr Đorđević, Snežana, Modeli decentralizacije u zemljama Evropske unije, Beograd, 2011. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

³ Dr Đorđević, Snežana, Evropski standardi u oblasti lokalne samouprave - dometi reforme u Srbiji, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

pravo na svojinu. Međutim, ozbiljna ustavnopravna slabost jeste nepostojanje Zakona o imovini lokalne samouprave, čime se faktički dovodi u pitanje njena autonomija. Gradovi u Srbiji, kao ni opštine, nemaju imovinu i na njih nisu prenete veće nadležnosti. Osim toga, Ustav reguliše uređenje lokalne vlasti, što bi trebalo da bude predmet zakonskog uređenja. Tako, po Ustavu predstavnički organ bira izvršni, što znači da se lokalne vlasti obavezuju na model „slabog gradonačelnika“, jer se ne dopušta da on bude direktno biran.⁴ Po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, vraćen je model takozvanog „slabog gradonačelnika“ (bira se posrednim putem).

Preduslov decentralizacije je jačanje lokalne vlasti i širenje njihovih nadležnosti i finansijske autonomije. U Srbiji međutim, nije razvijena mreža nivoa lokalne vlasti. Postoje opštine i gradovi, postoje i okruzi, ali oni nisu faktički nivo lokalne vlasti. Tokom prošle godine formirani su i statistički regioni, da bi se u ovoj fazi decentralizacije omogućilo korišćenje sredstava evropskih regionalnih fondova. Regioni, dakle, nisu poseban nivo organizacije lokalne vlasti, nego samo predstavljaju instrument za finansiranje i realizaciju projekata.⁵ Treba, takođe, napomenuti da su regionalne disproporcije u Srbiji najveće u Evropi. Najmanje razvijeni okrug zaostaje čak sedam puta za Beogradom.⁶

Možda se problemi sa decentralizacijom u Srbiji najjasnije vide na pitanju nadležnosti i poslova lokalne vlasti. Trend je da lokalne vlasti postanu što samostalnije i autonomnije, naročito u pitanjima koja se tiču života građana u tim sredinama. Tako je opštinama i gradovima dat deo nadležnosti iz oblasti obrazovanja, ali i dalje, na primer, škole ne mogu da biraju direktora, nego to umesto njih čine opštine i to najčešće po partijskim, a ne profesionalnim osnovama (i to po odobrenju resornog ministra). Plate zaposlenima u školama obezbeđuje država, a ne opština. Ista je situacija i sa izborom direktora domova zdravlja, iako je Zakon o opštinama i gradovima dao u nadležnost primarnu zdravstvenu zaštitu. Isti je slučaj i u oblasti socijalne zaštite koja je poverena opštinama i gradovima. Oblast urbanističkog planiranja i gradnje u opštinama i gradovima reguliše država i nadležno ministarstvo. To su samo neki od primera koji govore o, još uvek, samo deklarativnoj decentralizaciji i o potrebi reformi koje bi je suštinski podržale i omogućile.

2.2. Odnos političkih partija prema decentralizaciji

Kako se političke stranke, kao važni donosioci odluka, odnose prema pitanju decentralizacije? Iz programa političkih stranaka jasno se uočava da postoji deklarativno slaganje kada je reč o neophodnosti sprovođenja decentralizacije. Partije se ne suprotstavljaju konceptu u kome se određene nadležnosti prenose na lokalni nivo, ali problem nastaje kada dođe na red konkretna strategija, njena razrada i sprovođenje ovih ideja. Ne postoje jasni planovi u vezi sa tim, a ukoliko i postoje, političke elite se razlikuju u odabiru taktike za sprovođenje decentralizacije.

Stavovi političkih stranaka o decentralizaciji, barem kada je reč o zvaničnim dokumentima (programi, principi, programska opredeljenja...), ne pokazuju bitnije razlike u onom delu koji se odnosi na značaj sprovođenja ovog procesa. Tako se u programima svih većih političkih stranaka, Demokratske stranke (DS), Srpske napredne stranke (SNS), G17 Plus, Socijalističke partije Srbije (SPS), Demokratske stranke Srbije

⁴ Ibidem (2008), str. 112

⁵ Regionalno uređenje države predstavlja poseban oblik institucionalne organizacije države koju odlikuje podela vlasti između različitih nivoa državne organizacije. Poslednja promena Zakona o statističkim regionima, po kome je Srbija, prema NUTS klasifikaciji podeljena na pet regiona, bila je 2010. godine. Iako se može reći da su statistički regioni prvi korak ka regionalizaciji, ona suštinski još nije dobila svoj puni značaj.

⁶ Mr Vučetić, Dejan, Niš i decentralizacija, Iskustva decentralizacije u svetu i u Srbiji, NDK konferencija, Niška Banja, mart 2007. Dostupno na: www.decentralizacijasrbije.net

(DSS), Srpske radikalne stranke (SRS) i Liberalno demokratske partije (LDP), mogu naći delovi u kojima je pažnja posvećena upravo ovom pitanju. Korak dalje se otišlo sa formiranjem Ujedinjenih regiona Srbije (URS), kao političke unije koja okuplja različite subjekte sa ciljem „modernizacije društva, decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja i ubrzanog dostizanja evropskih standarda“.

DS potencira potrebu za čvršćom vezom između državnih organa i građana. „Što su organi koji donose odluke bliži građanima, to je veća mogućnost kontrole, a i šansa da će te odluke biti primerene potrebi građana. Decentralizacijom vlasti povećava se motivacija ljudi da učestvuju u javnim poslovima, kao i njihova odgovornost za sprovođenje odluka“ navodi se u programu ove stranke.⁷

U programu G17plus (članica URS-a) navodi se da se ova stranka zalaže za ravnotežu između državne uprave i lokalne samouprave i uravnotežen razvoj svih područja Republike Srbije. Ističe se, takođe, da treba voditi računa i o efikasnosti lokalne samouprave, ali i o racionalnosti praktične politike do kojih bi proces decentralizacije doveo.⁸

U programu Socijalističke partije Srbije⁹ akcentat je na efikasnijem ostvarivanju državnih funkcija kroz realizaciju procesa decentralizacije i dekoncentracije vlasti, koji treba da omoguće bolje ostvarivanje prava i dužnosti građana i efikasnije ostvarivanje njihovih interesa.

Najveća opoziciona partija u Srbiji (SNS), u svojim *Osnovnim programskim ciljevima* ističe da su ravnomeran regionalni razvoj i decentralizacija Srbije uslov njenog daljeg napredovanja. Međutim, kako se u ovom dokumentu navodi, decentralizacija ne znači davanje bilo kakvih teritorijalnih autonomija, već samo široka prava i ovlašćenja lokalnim samoupravama.¹⁰

2.3. Građani i decentralizacija: od nerazumevanja do podrške

Građani nemaju dovoljno informacija o procesu decentralizacije, pa samim tim ne uočavaju ni suštinske razlike u odnosu na regionalizaciju. Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji najčešće idu „ruku pod ruku“, česta su tema u javnom diskursu, ali ih ni političari ni građani ne razlikuju u dovoljnoj meri. Političari o decentralizaciji pričaju, uglavnom, tokom predizbornih kampanja (posebno na lokalnim izborima), a građani koji žive u unutrašnjosti u decentralizaciji vide šansu za prosperitet mesta u kome žive i svog ličnog.

Decentralizacija sa sobom nosi i jedan negativan predznak, ostao kao teško nasleđe devedesetih godina XX veka u kojima se svako pominjanje ovog pojma percipiralo kao narušavanje državne celovitosti i uvod u secesiju. Nakon promena 2000. godine, ovaj pojam je rasterećen od teškog balasta iz prošlosti, pa postaje sastavni deo srpske političke svakodnevnice. To, međutim, ne znači da je pojam lišen brojnih kontroverzi, koje znaju da izazovu velike potrebe u političkom životu, prekidajući na određeno vreme svaki vid komunikacije o decentralizaciji u Srbiji. Nakon demokratskih promena, tri su događaja izazivala takve prekide: referendum u Crnoj Gori i osamostaljenje te Republike (2006), proglašenje nezavisnosti Kosova (2008) i potvrđivanje statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine u Narodnoj skupštini (2009). Šta nam to govori?

Barem dve stvari: 1) decentralizacija još uvek nije postala predmet ozbiljnih i strateških

⁷ Program Demokratske stranke, poglavlje Političke institucije za Srbiju 21. veka, Decentralizacija. Dostupno na: /http://www.ds.org.rs/

⁸ Program G17 plus, poglavlje Državni program: Suverena Srbija u Evropskoj uniji, Decentralizacija. Dostupno na: /http://www.g17plus.rs/

⁹ Program Socijalističke partije Srbije, poglavlje, Društveno politički sistem. Dostupno na: /http://www.sps.org.rs/

¹⁰ Srpska napredna stranka, Deset osnovnih principa delovanja naprednjaka. Dostupno na: /http://www.srpskanaprednas-tranka.org/

razmišljanja u institucijama sistema i 2) visok nivo politizacije ovog pitanja, što neizostavno otvara neke probleme koji sa suštinskom decentralizacijom nemaju direktne veze.

Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da trećina populacije ne ume vrednosno da se odredi prema pojmovima decentralizacije i regionalizacije. Kada se ispitanici koji su neodlučni uklone iz analize, može se zaključiti da oni koji imaju sposobnost da formiraju stav u većoj meri podržavaju procese decentralizacije i regionalizacije nego što ih ne podržavaju. To je osnova na kojoj se može graditi ozbiljna politika ravnomernog regionalnog razvoja.¹¹

Postoje dva osnovna faktora od kojih zavisi stav prema decentralizaciji – jedno su politička opredeljenja (decentralizacija i regionalizacija su u Srbiji još dominantno političke teme, koje dele biračko telo uglavnom na način na koji se političke stranke opredeljuju prema ovoj temi), a drugo je mesto življenja, jer življenje u onim regionima koji tradicionalno imaju svoje političke, ekonomske ili kulturološke specifičnosti podstiče i stav prema decentralizaciji.

Građani, kako su pokazale sprovedene fokus grupe nemaju dovoljno znanja o samom pojmu decentralizacije, a još manje znaju šta bi u praktičnom smislu ovaj proces trebalo da podrazumeva.¹² Za građane je ovaj pojam difuzan i ima mnogo značenja. Jedna od osnovnih asocijacija koja im se nameće (kada je reč o decentralizaciji) jeste novac, odnosno mogućnost da lokalne vlasti same odlučuju o njegovoj preraspodeli. U procesu decentralizacije oni vide i mogućnost jačanja odnosa između građana i lokalnih institucija, što vide kao veoma važan proces. Otuda je podizanje svesti građana o značaju decentralizacije izuzetno važan proces i u njemu je velika uloga svih aktera u javnom diskursu: državnih organa, NVO sektora i medija.

3. RASPOLOŽIVE PRAKTIČNO-POLITIČKE OPCJE

3.1. Vrste decentralizacije

Decentralizacija ima nekoliko pojavnih oblika. Ona ima svoju *političku dimenziju* koja se odnosi na jačanje autonomije lokalne vlasti, aktivnije učestvovanje građana u procesu odlučivanja i podizanje demokratskog kapaciteta vlasti. *Administrativna decentralizacija* pretpostavlja modernizaciju države, preciziranje nadležnosti svakog nivoa vlasti ponaosob, a umesto preovlađujućeg hijerarhijskog odnosa, uspostavljanje partnerskog. *Fiskalna decentralizacija* je ključna za decentralizaciju, posebno za devoluciju - to znači da lokalne vlasti imaju stalne, sigurne i predvidljive izvore finansiranja, kao i da lokalna vlast utvrđuje stope izvornih poreza, prikuplja poreze i donosi druge finansijske odluke. *Ekonomska decentralizacija* je jedan od izuzetno važnih njenih oblika, jer kroz nju se ruši ambicija države i vlasti da monopolski usmerava ekonomiju u preraspodeljuje resurse.¹³

Prateći iskustvo regionalizacije i decentralizacije evropskih zemalja može se reći da se radi o procesu koji nije jednom zauvek završen, nego je u stalnom institucionalnom prilagođavanju i to uglavnom u smeru sve veće decentralizacije.

Proces decentralizacije vrši se kroz nivo lokalne vlasti, odnosno kroz opštinu, grad, okrug i region. Usvojeni su statistički standardi u Evropi preko kojih se olakšava uvođenje standarda i harmonizovanja celine mreže nivoa vlasti. Po NUTS klasifikaciji postoje: NUTS 1-država, NUTS 2-regioni, NUTS 3-okruzi, NUTS 4-veće opštine i NUTS

¹¹ Istraživanje javnog mnjenja, ReSOURCE, CeSID, maj 2009

¹² Izveštaji sa fokus grupa (Beograd, Niš i Novi Sad), CeSID, Beograd, decembar 2010/januar 2011

¹³ Dr Dorđević, Snežana, Modeli decentralizacije u zemljama Evropske unije, Beograd, 2011. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

5-male opštine i naselja. Tako je orijentaciono za NUTS 2 dat raspon od 800.000 do 3 miliona stanovnika, a za NUTS 3 od 150 000 do 800.000.¹⁴

Srbija trenutno ima NUTS 1, NUTS 3 i NUTS 4. Dakle, država sa preko 3 miliona stanovnika, koja je podeljena na okruge i opštine, odnosno NUTS 3 i NUTS 4. Opštine u Srbiji bi, u okviru reformi koje joj predstoje (fiskalne, imovinske i upravne) bilo potrebno podeliti na dva nivoa. Jedan nivo bi činile veće opštine i one bi obuhvatale manji urbani centar sa nekoliko seoskih atara. Nadležnosti većih opština bile bi komunalni problemi stanovnika, urbanističko planiranje, rešavanje problema na relaciji selo-grad, ekonomski i socijalni razvoj, podsticanje razvojnih inicijativa. Takve opštine bi imale lokalnu samoupravu, pravni subjektivitet i izvore prihoda, a u njima bi živelo između 10.000 i 100.000 stanovnika.¹⁵

Za razliku od velikih opština, bilo bi neophodno formirati i male opštine. Njihove nadležnosti bi bile rešavanje manjih komunalnih problema, dnevna administracija za stanovnike, izrada manjih regulacionih planova (lokalnih urbanista) i rešavanje dnevnih potreba stanovnika. U njima bi živelo manje od 10.000 stanovnika, a u slučaju malih kapaciteta za upravljanje, udruživale bi se sa susednim opštinama. Ovim bi se stvorili uslovi za razvoj i formiranje kategorije NUTS 3. Okrug bi mogao da se uključuje i u procese inter-regionalne saradnje, a imao bi između 100.000 i 800.000 stanovnika. I konačno, okruzi bi bili integrisani u takozvane makroregione, tj kategoriju NUTS 2, gde bi u zavisnosti od tradicije i identifikacije osećanja pripadnosti građana, mogli da imaju ili autonomiju ili plansko statističku prepoznatljivost sa perspektivom sticanja autonomije u budućnosti. Makroregion bi tako imao izvršnu, delimičnu zakonodavnu i sudsku vlast ukoliko ima autonomiju, ili bi bio pod kontrolom državne uprave ukoliko je plansko-statistički. Imao bi između 800.000 i 3 miliona stanovnika.¹⁶

3.2. Modeli decentralizacije

Decentralizacija u zemljama EU može se „najgrublje“ podeliti na nekoliko tipova, odnosno modela.¹⁷ Jedan bi svakako predstavljao tip *federalnih država*, kao što su Švajcarska, Nemačka, Austrija i Belgija. U njima regioni imaju funkcije federalne države time što su im proširene nadležnosti i što su preuzeli i delove državnih poslova. Odnos države, federalne jedinice, okruga i opštine je partnerski uz izraziti princip subsidijariteta.

Drugi model predstavlja *jaka regionalna država*, čiji su tipični predstavnici Španija i Italija. Jačanje regiona u Italiji (koji su ustanovljeni Ustavom iz 1948. godine) gotovo isključivo iz političkih razloga, postali su vremenom izuzetno snažni, pa se dogodilo da su im nedavne ustavne reforme još više proširile ovlašćenja. U Španiji i Italiji regioni su dobili zakonodavna ovlašćenja i mogućnost učesća u donošenju odluka na centralnom nivou putem drugog doma u parlamentu, ili kroz različite forme konsultacija i pregovora.¹⁸

Treći tip predstavlja *slaba regionalna država* odnosno, države sa različitim stepenom snage regiona. U njima su okruzi administrativni, a uvedeni su samoupravni regioni sa regionalnim izborima. Tu imamo nekoliko različitih modaliteta, pre svega, u odnosu

¹⁴ Mr Vučetić, Dejan, Niš i decentralizacija, Iskustva decentralizacije u svetu i u Srbiji, NDK konferencija, Niška Banja, mart 2007. Dostupno na: www.decentralizacijasrbije.net

¹⁵ Ibidem (2007), poglavlje Iskustva decentralizacije u svetu i u Srbiji

¹⁶ Ibidem (2007), poglavlje Iskustva decentralizacije u svetu i u Srbiji

¹⁷ Dr Đorđević, Snežana, Modeli decentralizacije u EU, Beograd, mart 2010. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

¹⁸ Dr Skenderović Čuk, Nadija, Regionalizacija i euroregionalna saradnja-presek savremenih evropskih tendencija, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

na različit stepen snage regiona: Škotska (jači regioni), Francuska i Poljska (umereno jaki regioni), Slovačka i Češka (slabiji regioni) i Mađarska i Rumunija (statistički, administrativni region).¹⁹ Mađarska je regione uvela pod uticajem EU, ali je njihova sadržina ostala nedovršena i nedovoljno jasna. I upravo zbog toga što su nejasno podeljena ovlašćenja između opština, gradova, oblasti i statističkih NUTS 2 regiona koji nemaju adekvatnu podršku države, ovo rešenje je predmet velike kritike SE i EU u celini.²⁰

Četvrti tip predstavljaju *unitarne države*. U okviru ovog modela mogu se prepoznati *decentralizovane države*, *umereno decentralizovane* i *slabo decentralizovane države*. U decentralizovane države spadaju Švedska ili Holandija, koje imaju vrlo jake okruge i opštine. Ove zemlje su prilagodile svoju strukturu sopstvenim ekonomskim potrebama, saradnji sa susedima i prekograničnim regionima. Odnos opština – okrug – država je partnerski, a ne hijerarhijski. U umereno decentralizovane države spadaju Hrvatska i Slovenija, koje imaju uspostavljene samoupravne okruge. U slabo decentralizovane države (sa okruzima ili bez njih) spadaju Bugarska, Kipar i Malta.

Prema mišljenju stručnjaka u ovoj oblasti²¹, federalni model je nerealno primeniti u Srbiji u dužem vremenskom periodu, dok bi regionalna država bila dostižna u dužem evolutivnom razvoju. Treći i četvrti model (sa svim svojim modalitetima) mogli bi da predstavljaju faze ili alternative u procesu decentralizacije Srbije, ali nikako ne treba izgubiti iz vida da bi demokratska kultura, demokratske tekovine, sadržaji i procedure suštinski opredelile efekte ovog procesa.²²

4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Faktičku situaciju u Srbiji, kada je reč o decentralizaciji, čini nekoliko važnih elemenata.

- 1) Obim nadležnosti države Srbije još uvek je preširok;
- 2) Odnos države prema lokalnim vlastima je hijerarhijski, a ne partnerski;
- 3) Regioni postoje samo kao statistički, a ne kao autonomni;
- 4) Okruzi su bez faktičke nadležnosti, dok je opština još uvek finansijski i politički zavisna od centralne vlasti.

Sve su to činjenice koje treba imati u vidu pre nego se krene u temeljno promišljanje o budućnosti decentralizacije u Srbiji. Ovo nam svakako sugerise da je taj proces na samom početku.

Osnovna svrha ovog predloga praktične politike je da pruži doprinos ubrzanju ovog procesa, pa ćemo u nastavku studije ponuditi set preporuka koje mogu biti od koristi za sve donosiocе odluka.

Preporuke ćemo, po stepenu opštosti, rangirati na dva nivoa.

1. *Opšte preporuke*. Sprovedena istraživanja jasno upućuju na zaključak da građani Srbije ne raspolažu dovoljnim znanjem i informacijama kada je reč o procesu decentralizacije, njegovom značaju i efektima.

- Neophodno je uticati na podizanje svesti građana o značaju decentralizacije;

¹⁹ Dr Đorđević, Snežana, Modeli decentralizacije u EU, Beograd, mart 2010. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

²⁰ Dr Skenderović Čuk, Nadija, Regionalizacija i euroregionalna saradnja-presek savremenih evropskih tendencija, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

²¹ Dr Đorđević, Snežana, Modeli decentralizacije u EU, Beograd, mart 2010. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

²² Ibidem (2010) poglavlje Moguće opcije za Srbiju

- Treba uključiti političke partije i uopšte političke elite da se više posvete ovoj temi i uključe u javnu debatu kroz podnošenje konkretnih predloga/strategija;
- Uzeti u obzir stavove i ideje dobijene od strane predstavnika civilnog društva, koje su na ovom polju aktivne i već su iznele različite modalitete moguće decentralizacije;
- Treba uključiti javnost u procese odlučivanja, pokrenuti javne debate/rasprave;
- Izračunati odnos troška i moguće dobiti ovog procesa;
- Pripremiti komunikacionu strategiju (javne rasprave, konferencije, terenska kampanja..) sa ciljem da predlog strategije za decentralizaciju (kada bude pripremljen) bude dostupniji građanima.

2. Strateške preporuke.

- Sprovesti temeljne reforme lokalne samouprave kroz donošenje nekoliko strateški važnih zakona;
- Podići kapacitete administraciji na lokalnom nivou i osposobiti je za izvršenje reformi koje će uslediti. Ovde, pre svega, mislimo na modernizaciju administracije, koja treba da bude efikasnija i operativnija;
- Vraćanje imovine lokalnim vlastima, što predstavlja jedan od prvih konkretnijih koraka ka sprovođenju decentralizacije²³;
- Izvršiti prebacivanje nadležnosti koje se neposredno tiču građana, sa centralnog na lokalni nivo. Time bi se konačno omogućilo da građani sami, na lokalnu rešavaju svoje probleme, što je ujedno i najjača garancija da će ti poslovi biti urađeni na najbolji i najefikasniji način²⁴;
- Treba promovisati i uvesti princip supsidijariteta, kao veoma važnog principa partnerstva svih nivoa vlasti, koji treba da dovede i do izmene u odnosu prema lokalnim vlastima. Tako on više ne bi bio hijerarhijski, kao što je sada slučaj, već bi postao partnerski, što bi umnogome doprinelo poboljšanju odnosa i saradnje na relaciji država - lokalna samouprava;²⁵
- Reformisati izborni zakon na lokalnom nivou – Zakon o izboru odbornika, u pravcu jačanja veze između građana i izabranog predstavnika. Trenutnim rešenjima bitno se narušava princip demokratičnosti kao i mogućnost da građani sami biraju i postavljaju pojedince za koje oni smatraju da su stručni i da bi valjano obavljali određene funkcije;²⁶
- Omogućiti direktan izbor gradonačelnika, bar u najvećim gradovima, jer se na taj način „jača“ veza između građana i „prvog čoveka“ grada i njegovoj funkciji daje dodatni legitimitet.

5. Bibliografija

CeSID, Istraživanje javnog mnjenja, *ReSOURCE*, maj 2009

CeSID, Izveštaji sa fokus grupa (Beograd, Niš i Novi Sad), Beograd, decembar 2010/ januar 2011

CeSID, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Misija OEBS-a u Srbiji,

²³ Decentralizator, drugi broj, Zaključci nacionalne konferencije o decentralizaciji, časopis Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju, mart 2010

²⁴ Ibidem (2010), str 24

²⁵ Ibidem (2010), str 24

²⁶ Detaljnije o predloženim rešenjima u: CeSID, Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Misija OEBS-a u Srbiji, 2008

2008

Decentralizator, drugi broj, *Zaključci nacionalne konferencije o decentralizaciji*, časopis Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju, mart 2010

Dr Đorđević, Snežana, *Evropski standardi u oblasti lokalne samouprave - dometi reforme u Srbiji*, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

Dr Đorđević, Snežana, *Modeli decentralizacije u EU*, Beograd, mart 2010. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu

Dr Đorđević, Snežana, *Modeli decentralizacije u zemljama Evropske unije*, Beograd, 2011. Dokument je nastao za potrebe Kancelarije Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije, sa kojima smo saradivali na ovom projektu.

Program Demokratske stranke, poglavlje Političke institucije za Srbiju 21. veka, Decentralizacija. Dostupno na: <http://www.ds.org.rs/>

Program G17 plus, poglavlje Državni program: Suverena Srbija u Evropskoj uniji, Decentralizacija. Dostupno na: <http://www.g17plus.rs/>

Program Socijalističke partije Srbije, poglavlje, Društveno politički sistem. Dostupno na: <http://www.sps.org.rs/>

Srpska napredna stranka, *Deset osnovnih principa delovanja naprednjaka*. Dostupno na: <http://www.srpskanaprednastranka.org/>

Dr Skenderović Ćuk, Nadija, *Regionalizacija i euroregionalna saradnja-presek savremenih evropskih tendencija*, u „Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

Mr Vučetić, Dejan, *Niš i decentralizacija, Iskustva decentralizacije u svetu i u Srbiji*, NDK konferencija, Niška Banja, mart 2007. Dostupno na: www.decentralizacijarsrbije.net

O autorima:

Miloš Mojsilović Rođen 12.08.1981. u Čačku. Diplomirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na odseku za Novinarstvo i komunikologiju, u oblasti Političke sociologije savremenog društva.

U Centru za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) radi od 2004. godine, kao saradnik i koordinator na projektima koji se odnose na istraživanja i analize političkog i društvenog ponašanja, analize političke situacije u Srbiji, institucionalnih kapaciteta javnih ustanova, kao i na projektima koji su u vezi sa unapređenjem rada lokalne samouprave i unapređenja rada ljudskih i manjinskih prava.

Bojan Klačar Rođen u Pljevljima, 25. juna 1981. godine. Diplomirao na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu odbranio master na temu „Mediji i izbori - ponašanje medija u kampanjama za predsedničke i parlamentarne izbore u Srbiji 2000-2008“. U Centru za slobodne izbore i demokratiju angažovan na istraživanjima javnog mnjenja i projektnom menadžmentu. Kao član projektnog tima učestvovao u nizu projekata koji su implementirani sa ciljem reforme izbornog zakonodavstva u Srbiji, unapređenja u finansiranju političkih stranaka, monitoringu izbornog procesa, ulozi medija tokom predizbornih kampanja.

Nada Radović Rođena u Beogradu, 18. aprila 1985. godine. Diplomirala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu završava master studije, modul Politička teorija, sociologija i institucije. Kao asistent učestvovala u projektima Centra za slobodne izbore i demokratiju, koji su implementirani sa ciljem reforme izbornog zakonodavstva u Srbiji i unapređenja u oblasti finansiranja političkih stranaka.

Doprinos debati o regionalizaciji Srbije putem promovisanja modela Evroregiona, prikazanog kroz Evroregione Slovačke

Uvod

Regionalne razlike

Razlike u socio-ekonomskom razvoju između regiona u Srbiji dostižu odnos 1:7, što Srbiju svrstava u grupu zemalja sa najvećim regionalnim razlikama u Evropi. Situacija sa gradovima još je nepovoljnija – odnos između najnerazvijenije i najrazvijenije opštine je 1:15. Kontinuirane migracije i koncentracija privrednih aktivnosti doveli su i do koncentrisanja prihoda u Beogradu i Vojvodini i ekonomske stagnacije i negativnog populacionog trenda u drugim delovima Srbije, a naročito u pograničnim područjima u centralnoj i jugoistočnoj Srbiji. Postoje brojni problemi koji pomenuta područja dovode u marginalizovani položaj, poput visoke stope migracija; visoke stope nezaposlenosti, koja zatim uzrokuje i siromaštvo; nerazvijene infrastrukture i loših uslova za život; stare populacije; udaljenosti od tržišta; itd. Postoji svest o ovoj nepovoljnoj situaciji i pitanje ravnomyernog regionalnog razvoja već dugo vremena nalazi se pri vrhu državnih prioriteta. Ipak, malo toga je do sada urađeno. Sve do nedavno nije postojao čak ni odgovarajući institucionalni i zakonodavni okvir, što je dovodilo do nedovoljne koordinacije između regionalne i drugih sektorskih politika. Nadalje, Srbija i dalje ima visoko centralizovano državno uređenje sa ograničenom participacijom lokalnih vlasti u definisanju razvojnih inicijativa i strategija.

Regionalna politika

Stanje se polako poboljšava nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji, između ostalog, definiše i obavezu uvođenja sistema regionalne statistike i nomenklature teritorijalnih jedinica (tzv. NUTS). Prvi korak u ispunjavanju ove obaveze bilo je usvajanje Zakona o regionalnom razvoju 2009. godine, koji je izmenjen 2010. Zakon utvrđuje pet regiona (buduće NUTS II jedinice) i oblasti (buduće NUTS III jedinice), kao statističke teritorijalne jedinice za planiranje i primenu politike regionalnog razvoja. Zakon identifikuje nerazvijena područja u Srbiji, sa posebnim naglaskom na pograničnim oblastima.

Regionalni razvoj u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo podržava se putem EU finansijske podrške u vidu pret-pristupnih fondova za prekograničnu saradnju (II IPA komponenta). Srbija može koristiti osam prekograničnih programa sa susednim zemljama, izuzev sa Makedonijom. Dodatno, Srbija može koristiti i dva programa za regionalnu saradnju. Najveći grantovi dodeljuju se za saradnju sa onim susedima koji su članovi EU. U cilju olakšavanja pristupa ovim programima, Vlada Republike Srbije otvorila je sedam kancelarija u pograničnim područjima.

Uprkos svemu ovome, razvoj pograničnih područja Srbije tek treba da usledi. Srbija još uvek ne prepoznaje prekogranične programe kao resurs za taj razvoj. Prekogranična saradnja uglavnom se sprovodi kroz *ad hoc* projekte, bez strategije za njihovo povezivanje u veće i dugoročne projekte, koji bi imali veći uticaj na lokalni i regionalni razvoj.

Evroregioni

Postojale su i još uvek postoje razne mere za unapređenje marginalizovanog položaja pograničnih područja, poput formiranja evroregiona kao institucionalizovane forme prekogranične saradnje. Prvi evroregion u kome je Srbija uzela učešća je Dunav-Kris-Moriš-Tisa, formiran 1997. godine između Srbije, Mađarske i Rumunije. Sve do danas, on je najaktivniji evroregion u kome učestvuju subjekti iz Srbije. Pored njega, formirani su i drugi evroregioni. Savet Evrope je 2002. godine inicirao formiranje evroregiona Evrobalkan, lociranog u trouglu Niš-Sofija-Skoplje. Postojalo je više inicijativa za njegovo aktiviranje, ali nijedna nije rezultirala nekom pozitivnom promenom. Najnovija inicijativa pokrenuta je prošle godine i ostaje da se vidi da li će ona dati neke rezultate. Što se tiče drugih evroregiona, Dunav 21 i Morava-Pčinja-Struma članovi su Asocijacije evropskih pograničnih regiona. Najnoviji evroregion – Stara planina formiran je 2006. godine. Do sada je doprineo razvoju turizma u pograničnim oblastima Srbije i Bugarske. Jedan od njegovih najznačajnijih rezultata je institucionalizacija saradnje kroz formiranje bugarsko-srpske NVO „Balkanska civilna koalicija“, koja se, između ostalog, zalaže i za otvaranje novih graničnih prelaza.

Većina evroregiona nije postigla značajnije rezultate iz mnogo razloga. Lokalne samouprave nemaju dovoljan broj službenika koji su upoznati sa procedurama za pripremu i implementaciju projekata finansiranih od strane EU. Pored toga, malo je opština koje imaju pripremljene odgovarajuće lokalne strategije za razvoj. Pored toga, postoje i zakonske prepreke, nedostatak finansija, nedovoljan administrativni kapacitet, česte promene lokalnih vlasti, itd. Sve ovo čini da većina evroregiona postoji samo na papiru.

Predlog politike

1.1 Evroregioni kao komponenta EU regionalne i kohezione politike

Cilj regionalne politike EU jeste smanjenje razlika u regionalnom razvoju unutar granica EU. Postoje razni evropski standardi u pogledu internog regionalnog razvoja koji uključuju sledeće:

- Uvođenje regionalne statistike zasnovane na nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS), koja treba da omogući prikupljanje statističkih podataka o razvoju specifičnih regiona kako bi omogućila efikasnu i efektivnu raspodelu finansijske pomoći
- Kapaciteti državne administracije i lokalnih samouprava za korišćenje evropskih fondova za ovu svrhu
- Standardi i kvaliteti u drugim politikama, koje utiču na korišćenje strukturnih i kohezionih fondova.

EU je, prepoznavši problem marginalizovanja pograničnih oblasti, kreirala brojne programe za saradnju pograničnih oblasti sa obe strane granice susednih država. Prekogranična saradnja garantuje stabilne dobrosusedske odnose. Njeni dometi zavise od teritorijalne organizacije država, nivoa regionalizacije i decentralizacije i nacionalnih i lokalnih administrativnih kapaciteta. Svrha prekogranične saradnje jeste

da neutralizuje negativne granične efekte i harmonizuje razvojne politike pograničnih oblasti sa obe strane granice (poplave, zaštita životne sredine, saobraćaj, itd).

Programi prekogranične saradnje omogućavaju investiranje u razvoj preduzetništva, naročito malih i srednjih preduzeća, zajedničku zaštitu i upravljanje prirodnim i kulturnim dobrima, lakši pristup saobraćaju, informacione i komunikacione mreže i servise, energetske i vodosnabdevanje, itd. Za efikasno korišćenje ovih fondova neki preduslovi moraju biti ispunjeni poput razvoja kapaciteta lokalnih samouprava za pripremu i implementaciju projekata.

Evroregioni javili su se kao jedan od rezultata prekograničnih programa, prepoznati kao odgovarajuća vežba koja prethodi pristupanju EU i dobar mehanizam za grass-root pristup razvoju pograničnih oblasti¹. U širem smislu, evroregioni mogu biti definisani kao teritorije umrežene uzajamnim odnosima različitog karaktera, bez obzira na tradicionalne državne granice i sa ciljem da podrže zvaničnu regionalnu politiku (D. Šíbl, 1998, str 87).

EU strukturni i kohezioni fondovi, kreirani u ove svrhe, imali su pozitivan uticaj na razvoj pograničnih oblasti novih država članica EU: povećanje BDP po glavi stanovnika je brže za 50% nego u drugim EU regionima, brže smanjenje stope nezaposlenosti i modernizacija ekonomije, dugoročna partnerstva između privatnog i javnog sektora, unapređenje menadžerskih kapaciteta administracije, itd.

1.2 Evroregioni u Slovačkoj

Neravnomeran regionalni razvoj i postojanje marginalizovanih pograničnih oblasti, zajedničke su karakteristike Srbije i istočnoevropskih zemalja, koje su prošle kroz period tranzicije. U tom pogledu, iz grupe istočnoevropskih država, Slovačka je najslbližija Srbiji. Tranzicioni period u Slovačkoj bio je obeležen produblivanjem socio-ekonomskih razlika između regiona, kao posledice različitih razvojnih potencijala regiona. Slično Srbiji, pogranična područja u Slovačkoj su bila najnerazvijenija. Oslanjajući se na slovačko iskustvo, kao najprikladnije sredstvo za razvoj ovih područja pokazala se prekogranična saradnja. U Slovačkoj su postojala dva oblika prekogranične saradnje: ad hoc saradnja zasnovana na različitim razvojnim projektima i evroregioni kao institucionalizovani oblik ove saradnje.

Oba oblika pomagala su razvoju pograničnih područja, značajno unapređujući kvalitet života ljudi na toj teritoriji. Međutim, slovačko iskustvo ukazuje na to da su evroregioni efikasnije sredstvo za razvoj pograničnih područja iz sledećih razloga:

1. Evroregioni omogućavaju lokalnim akterima da aktivno učestvuju u procesu regionalnog razvoja

Slovačko iskustvo u razvoju pograničnih područja nesumnjivo ukazuje na potrebu uključivanja lokalnih i regionalnih aktera u proces regionalnog razvoja. Kada je osnovan Karpatski evroregion u februaru 1993., Slovačka je mogla imati samo status pridruženog člana. Prepreke za punopravno članstvo najpre su se nalazile u nedostatku teritorijalno-administrativne organizacije države. Pokušaji da se ovi nedostaci prevaziđu, naročito u periodu do 1998., bili su suočeni sa nedovoljnom podrškom državnih institucija. Naime, u to vreme vlada Slovačke je posmatrala prekograničnu

¹ „Po pravilu, evroregioni ne predstavljaju suvereni entitet. Oni ne poseduju administrativne, političke ili pravne nadležnosti. Oni funkcionišu u okviru lokalnih i regionalnih institucija. U interesu opšteg dobra, evroregioni preduzimaju zajedničke razvojne inicijative za dobrobit stanovništva sa obe strane granice.“, Razvojni plan, Ister – Granum Euroregion, 2005, str 7

saradnju kao deo sveukupnih odnosa republike Slovačke sa zemljama susedima, te je stoga u tom pogledu delovala kao tzv. "čuvar vrata". Vlada Slovačke nije bila voljna da evroregionima prepusti vođenje različite "spoljne politike" u odnosu na onu definisanu i vođenu na nacionalnom nivou. Štaviše, Vlada Slovačke na formiranje evroregiona gledala je kao na pretnju slovačkom teritorijalnom integritetu. Politička klima i zvanični stav prema evroregionima počeli su da se menjaju posle parlamentarnih izbora 1998. godine, iako transfer vlasti na regionalni i lokalni nivo još uvek nije bio započeo. Nakon 1998., kada je usvojen Zakon (Act 302/2001 Coll.) o samoupravnim teritorijalnim jedinicama, regionalne vlasti, udruženja građana, poslovna udruženja dobili su mogućnost da učestvuju u formiranju i radu evroregiona. Međutim, opštine su i dalje dominantne.

Slovačka trenutno učestvuje u 12 evroregiona: Karpatski evro-region, (formiran 1993), evroregion Kras (formiran 2003), evroregion Slana – Rimava (formiran 2000), Ipelski evroregion (formiran 1999), evroregion Beskydy (formiran 1999), evroregion Biele/ Bílé Karpaty (formiran 2000), evroregion Neogradinsis, evroregion Vah – Dunav – Ipel; evroregion Tatre (formiran 1994), Južni region, Podunavsko – Dolnovážske Euroregion, Ung –Tisa – Tur evroregion.

2. Evroregioni kao institucionalna forma prekogranične saradnje su efikasniji u jačanju regionalnog razvoja

Institucionalizovana forma omogućuje evroregionima da upravljaju razvojnim procesom na mnogo koherentniji i efikasniji način. Većina slovačkih evroregiona ima uspostavljena izabrana izvršna tela. Takođe, ove institucije mogu formirati zajednička koordinaciona tela, gde su predstavljene putem delegacija. Ova tela se sastaju po unapred utvrđenom rasporedu i imaju rotirajuće predsedavanje. Zajednička koordinaciona tela (radne grupe) se usredsređuju na pojedine teme kojima žele da se bave na datoj teritoriji, kao što su ekonomski razvoj, životna sredina, kultura, informacije, itd. Osnivanje kancelarija i njihovih sekretarijata, kao i njihova profesionalizacija imaju različite forme. Evroregioni iniciraju i koordiniraju različite vrste ekonomskih aktivnosti, kao što su: jačanje saradnje preduzetnika, organizovanje sajmova, razmena poslovnih informacija, organizovanje seminara i konferencija. Ove aktivnosti mogu biti grupisane na sledeći način:

- Analitičke – u okviru regiona Tatre postoji slovačko-poljski ekonomski forum "Strategija za ekonomsko – socijalni razvoj regiona Tatre".
- Uspostavljanje kontakata – u okviru evroregiona Slana–Rimava postoji "Gemer – Expo", koji predstavlja prostor za izlaganje i uspostavljanje kontakata
- Informaciono-konsultantske: Karpatski evroregion: "Centralno evropske internet usluge"; "Integraciona baza organizacija u slovačkom i poljskom delu Karpatskog evroregiona - EURO-SMER",
- Pre-investicione i investicione - u okviru evroregiona Slana-Rimava – Priprema dokumenata za investiranje u biznis inkubatore u Gemer-Malohont".²

Sve ove aktivnosti ilustruju širok spektar aktivnosti koje slovački evroregioni preduzimaju u pogledu društveno-ekonomskog razvoja pograničnih područja. To ukazuje da postoji dovoljno prostora za različite inovacije i inicijative koje se mogu prilagoditi potrebama lokalnog i regionalnog razvoja, više nego u slučaju aktivnosti koordinisanih sa centralnog nivoa.

² Lubomir Faltan, "Cross-border Euro-regional activation and regional development in Slovakia; AGRIC. ECON. – CZECH, 51, 2005 (12).

3. Postoje posebna finansijska sredstva u EU koja podržavaju razvoj pograničnih područja

Aktivnosti evroregiona mogu biti finansirane iz različitih izvora, ali svakako najvažniji izvor jesu fondovi EU namenjeni podržavanju ravnomernog regionalnog razvoja širom EU. Eksterni izvori finansiranja mogu biti zahtevani i apsorbovani kroz različite razvojne projekte. Takođe, izvori finansiranja mogu biti državni fondovi, fondovi različitih donatorskih organizacija, kao i fondovi stvoreni unutar samih evroregiona zasnovani na novčanoj kontribuciji njihovih članova.

Aktivnosti koje su najčešće finansirane iz internih i eksternih fondova mogu biti podeljene u dve grupe:

- Investicione aktivnosti velikog obima (veliki infrastrukturni projekti) koje za cilj imaju: unapređenje saobraćajne infrastrukture u pograničnim područjima, unapređenje regionalnih komunikacionih mreža, zaštitu životne sredine (osnivanje zajedničkih nacionalnih parkova, unapređenje kvaliteta vazduha, korišćenje obnovljivih izvora energije, korišćenje tehnologija za održivi razvoj) i unapređenje ekonomske saradnje (građenje industrijskih parkova, osnivanje biznis inkubatora, razvoj malih i srednjih preduzeća, itd).
- Male neinvesticione aktivnosti namenjene uspostavljanju i produbljivanju veza između stanovnika pograničnih područja (Program „People to People“).³

4. U EU postoje pravni mehanizmi koji čine funkcionisanje evroregiona mnogo jednostavnijim i efikasnijim

U pogledu pravnog statusa, evroregioni u Slovačkoj se razlikuju. Euroregioni mogu postojati kao zajednica interesa bez pravnog statusa, evropska ekonomska interesna grupacija, neprofitno udruženje, radna zajednica bez pravnog statusa. Pravilnik o Evropskim grupacijama za teritorijalnu saradnju (EGTC)⁴ usvojen je 2006. godine. Osnovna svrha ovog pravilnika bila je da ublaži prepreke i teškoće u upravljanju akcijama prekogranične saradnje, transnacionalne i među regionalne saradnje u kontekstu različitih nacionalnih prava.

U Slovačkoj jedino evroregion Ister-Granum između Mađarske i Slovačke je osnovan kao EGTC. On poseduje kapacitete da deluje za i u ime svojih članova, zaključuje ugovore, zapošljava i stiče pokretnu i nepokretnu imovinu. Kao pravni entitet u svakom nacionalnom pravu država čija područja učestvuju u datom evroregionu, on može delovati u ime svojih članica u oblastima kao što su upravljanje, javne usluge, javni objekti, itd. Ovim pravilnikom uređeno je da se primenjuje pravo države u kojoj je registrovana kancelarija, tj. gde se nalazi sedište grupacije.

Zaključci i preporuke

Analizirajući ulogu evroregiona u kontekstu ravnomernog regionalnog ekonomskog razvoja Slovačke, sledeći zaključci mogu biti izvedeni:

- evroregioni doprinose razvoju pograničnih područja na mnogobrojne načine uključujući: izgradnju mreža aktera, definisanje zajedničkih razvojnih agendi i strategija, razvoj infrastrukture, itd.;
- evroregioni imaju suplementarnu, dopunjujuću ulogu u odnosu na vladinu politiku regionalnog razvoja

³ Viera Makarova, "Assessment of the Slovak and Poland Cross border Cooperation"; Department of Business Administration, Faculty of Economics of Matej Bel University

⁴ European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC

- u pogledu svojih aktivnosti evroregioni u Slovačkoj su u početku u najvećoj meri bili skoncentrisani na obavljanje administrativnih i koordinacionih aktivnosti neophodnih za odvijanje prekogranične saradnje. Kasnije, obim aktivnosti se znatno proširio, i uključio je različite aktivnosti iz oblasti ekonomije, infrastrukture, životne sredine, itd.
- iako evroregioni imaju značajnih uspeha, njihova važnost u procesu regionalnog razvoja nije dovoljno prepoznata i vidljiva, kako na nacionalnom tako ni na lokalnom nivou.
- prema rečima predstavnika evroregiona u Slovačkoj, najčešće prepreke u uspešnom funkcionisanju evroregiona su sledeće: nedovoljna podrška i poverenje od strane nacionalnih institucija, nemogućnost da se regrutuje kvalitetan kadar, ograničeni organizacioni kapaciteti, limitirani izvori finansiranja, itd.

Imajući u vidu istorijske i razvojne sličnosti Srbije i Slovačke, kao i pozitivne efekte evroregiona na regionalni razvoj Slovačke, sledeće preporuke mogu biti formulisane:

1. Neophodnost dalje decentralizacije Srbije

Decentralizacija i prenos nadležnosti sa centralnog nivoa vlasti na regionalni i lokalni nivo je neophodno za postojanje i implementiranje efikasnije regionalne politike. Budući da ključni akteri u funkcionisanju evroregiona treba da dolaze sa regionalnog i lokalnog nivoa, neophodno je omogućiti im da tu funkciju obavljaju na efikasan način putem prenosa određenih nadležnosti.

2. Stvaranje pravnog okvira za funkcionisanje prekogranične saradnje i evroregiona

Vlada Republike Srbije treba da doprinese stvaranju preduslova za uspešno funkcionisanje prekogranične saradnje i evroregiona, kroz potpisivanje bilateralnih ugovora sa svojim susedima. Ti ugovori bi trebalo da posluže kao osnova za saradnju lokalnih i regionalnih vlasti sa obe strane granice. Posle 1998, slovačka Vlada je potpisala bilateralne ugovore o prekograničnoj saradnji sa svim susednim zemljama. Naročito uspešan bio je ugovor sa Poljskom, budući da je stvorio uslove za unapređenje položaja marginalizovanih pograničnih područja i omogućio im učešće u kreiranju organizacionih i zakonskih preduslova za evropsku saradnju.⁵

3. Prekogranična saradnja bi trebalo da bude uključena u strategije regionalnog razvoja

Vlada Republike Srbije, a posebno Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, trebalo bi da uključe prekograničnu saradnju u strategije regionalnog razvoja, kao i evroregione u razvoj prekogranične infrastrukture i prostornog planiranja. Ministarstvo bi trebalo da omogući jačanje kompetencija na regionalnom i lokalnom nivou, i nakon rešavanja pitanja lokalne infrastukture, njima prepusti da se bave lokalnim i regionalnim potrebama.

4. Ratifikacija Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti, tzv. Madridska konvencija

Jedan od ključnih problema sa kojima se evroregioni u Srbiji suočavaju su različito pravno i administrativno okruženje u susednim zemljama. Zbog toga, vlasti u Srbiji bi trebalo da potpišu Madridsku konvenciju koja bi regulisala funkcionisanje prekogranične saradnje i otklonila pravne i administrativne prepreke u njihovom funkcionisanju.

5. Neophodnost institucionalizacije evroregiona

Slovačko iskustvo upućuje na zaključak da veći stepen institucionalizacije evroregiona povećava njihovu efikasnost i efektivnost. Institucionalizacija pre svega

⁵ Viera Makarova, "Assessment of the Slovak and Poland Crossborder Cooperation"; Department of Business Administration, Faculty of Economics of Matej Bel University

što podrazumeva uspostavljanje permanentnih struktura kao što su skupština evroregiona, sekretarijati, izvršni odbori, sa dobro razvijenim procedurama rada i donošenja odluka. Istovremeno, institucionalizacija podrazumeva izvestan stepen profesionalizacije evroregiona, naročito u pogledu regrutovanja i obuke stalno zaposlenih u strukturama evroregiona. Posebna znanja i veštine su neophodna za uspešno upravljanje evroregionima: prikupljanje sredstava, priprema predloga projekata, veštine upravljanja projektima, strateško planiranje. Takođe, institucionalizacijom slovačkih evroregiona postignuta je njihova prepoznatljivost u javnoj sferi kao institucije spremne da odgovori na izazove regionalnog razvoja.

6. Učešće u Evropskoj grupaciji teritorijalne saradnje (EGTC)

Predstavnici evroregiona u Srbiji trebalo bi da budu upoznati sa mogućnostima prevazilaženja pravnih i administrativnih prepreka prekogranične saradnje. Slučaj slovačko-mađarskog evroregiona pokazuje kako su dobijanjem pravnog statusa u EGTC sistemu ove prepreke uspešno prevaziđene. Evroregioni u Srbiji bi trebalo da budu informisani da i zemlje nečlanice EU mogu biti uključene u EGTC. U tom slučaju najmanje dve zemlje članice evroregiona moraju biti i članice EU. Registrovana kancelarija EGTC, čija lokacija određuje pravni sistem koji će se primenjivati na njihov rad, mora biti locirana u zemlji članici EU. No, EGTC ostaje pod upravom nacionalnih vlada, jer njegovo formiranje zavisi od svake od zemalja koje su uključene.

7. Korisnost strateškog planiranja

Strateško planiranje kao sredstvo za vođenje aktivnosti evroregiona na koherentan, sveobuhvatan i efikasan način, je jedan od ključnih faktora uspeha evroregiona. Strateška dokumenta evroregiona u Slovačkoj definišu misiju evroregiona, njegovu ulogu, karakteristike okruženja u kome deluje, kao i prioritet i aktivnosti.⁶ U Slovačkoj, prioriteti evroregiona u strateškom planiranju, najviše su fokusirani na regionalno planiranje, stvaranje zajedničkog poslovnog prostora, unapređenje ljudskih resursa, itd..

8. Multi-sektorsko članstvo

Raznovrsnost članstva evroregiona utiče na njihovo funkcionisanje. Slovačko iskustvo ukazuje da su najuspešniji oni region koji uključuju aktere iz tri različite sfere: političke (predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti), sfere civilnog društva i ekonomske sfere (udruženja malih i srednjih preduzeća, privredne komore). Multi-sektorsko članstvo osigurava zastupljenost i artikulaciju interesa svih zainteresovanih strana. Dodatno, to garantuje šire efekte i održivost aktivnosti. Na primer, u Slovačkoj najveći broj članova ima Bílé-Biele Karpaty evroregion koji broji 29 članova (17 u Slovačkoj i 12 u Češkoj) iz sve tri sfere. Široko članstvo evroregiona Bílé-Biele Karpaty omogućava realizaciju velikog broja projekata u različitim oblastima: obrazovanje, turizam, ekonomska saradnja, životna sredina, infrastruktura, itd.

9. Povezivanje građana sa obe strane granice

Uloga civilnog društva je da obezbedi komunikacione kanale između građana sa obe strane granice kako bi podstakli njihovu saradnju. Preduslov za to je da civilne inicijative sa obe strane granice uvećaju svoje kapacitete i da se povežu. Zadovoljavajuće rešenje moglo bi biti formiranje Regionalnog civilnog parlamenta, koji može postati značajan faktor uticaja na regionalne i lokalne politike. Parlament može služiti i kao edukativna ustanova, u kojoj je moguće savladati pripremu i

⁶ Strateška dokumenta sledećih evroregiona bila su analizirana: Karpatski, Biele/Bílé Karpaty, Ister-Granum, Beskydy I Weinviertel

menadžment projekata. Takođe, on bi mogao omogućiti saradnju između civilnih organizacija i privrede. Dalje, postoje razne metode putem kojih se može omogućiti komunikacija između građana, poput dvojezičnih regionalnih novina, neprofitnih web-portala, i radio programa. Sve ovo treba da omogući razmenu informacija koja može podstaći i jačati saradnju.

Literatura:

- Viera Makarova, "Assessment of the Slovak and Poland Cross-border Cooperation"; Department of Business Administration, Faculty of Economics of Matej Bel University
- Viera Marková, "Assessment of the V4 Countries Cross-border Cooperation (on the example of the cross-border cooperation of Slovakia and Poland)"; Department of Business Administration, Faculty of Economics of Matej Bel University
- Lubomir Faltan, "Cross-border Euro-regional Activation and Regional Development in Slovakia"; AGRIC. ECON. – CZECH, 51, 2005
- Marián Halas, Development of Cross-border Cooperation and Creation of Euroregions in the Slovak Republic; Moravian geographical reports Vol.15, 1/2007;
- Peter Gajdos, Regional development in Slovakia – Developmental Trends and Social-Spatial Impacts; AGRIC. ECON. – CZECH, 51, 2005
- Jadranka Jelinčić, Srđan Đurović, "Prekogranična saradnja – Instrument za razvoj", Fond za otvoreno društvo, Srbija, Beograd, 2009
- Ister-Granum Euroregion, Development Plan, Slovakia, 2005
- Lubomir Faltan, "Regions-Self-government-European Integration", Institute of Sociology, Slovak Academy of Sciences, Bratislava, 1995
- Vesna Mijalković, Pojam Evroregiona I značaj evroregiona Nišava za opštinu Pirot, www.piotr.rs/latin/index.php, 21. Septembar 2010
- Florian Biber, Euroregions and Cross-border Cooperation, www.becei.org/ef, 21. Septembar 2010
- Dana-Codruta Duda-Daianu, Simona Costea, Regional policy of European Union and the Importance of Euroregions, Tibiscus" University of Timisoara, Faculty of Economics, Romania, <http://www.fse.tibiscus.ro/anale/Lucrari2009>, 27 septembar 2010
- The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border cooperation, University of Lancaster, Department of Sociology, www.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html, 27. Septembar 2010
- Marian Halas, Development of Cross-Border Cooperation and Creation of Euroregions in the Slovak Republic, Moravian Geographical Reports, Vol. 15, 1/2007

O autoru

Milan Gnjidić diplomirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na smeru međunarodni odnosi. Trenutno završava master program iz Menadžmenta i poslovne ekonomije, koji zajednički organizuju Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i HEC Pariz. Radi u regionalnoj kancelariji španske konsultantske kompanije EPTISA, kao Business Development Executive u sektoru za Socio-ekonomski razvoj i reformu javne uprave. Glavna polja interesovanja: evropske integracije, regionalna saradnja u JIE, upravljanje projektima, regionalni razvoj, itd.

Nula otpada – primer dobre prakse iz Slovačke

Princip Nula otpada u Evropi*

Nula otpada je cilj koji je i pragmatičan i vizionarski, navodi ljude da podržavaju održivost prirodnog ciklusa, gde svi odbačeni materijali predstavljaju sredstva za druge da ih koriste. Nula otpada podrazumeva projektovanje i upravljanje proizvodima i procesima, čime se smanjuje obim i toksičnost otpada i materijala, čuvaju i obnavljaju svi resursi, koji se ne spaljuju i trajno ne odlažu. Primenom Nula otpada eliminisaće se sva ispuštanja u zemljište, vodu ili vazduh što može biti pretnja po planetu, zdravlje čoveka, kao i biljni i životinjski svet.

*Definicija Nula otpada koju je usvojio Međunarodni savez za Nula otpada

Nula (Ø) otpada u Srbiji – od razumevanja do primene

Ø otpada je filozofija, strategija i niz praktičnih sredstava koja streme ka eliminaciji otpada, a ne upravljanju njime.

Implementacija politike upravljanja otpadom u Srbiji identifikovana je kao loša i kao jedan od važnijih problema kada je u pitanju životna sredina, prema poslednjoj proceni stanja u zemlji urađenoj od strane Evropske agencije za životnu sredinu kada je u pitanju stanje i uticaj otpada. Izveštaj o napretku Srbije u 2010. godini ističe napredak u politici upravljanja otpadom, ali naglašava potrebu za budućim poboljšanjem u ovoj oblasti. U procesu donošenja praktično političkih preporuka treba imati na umu da cilj nije da stvaramo i skladištimo otpad, nego da izbegnemo njegov negativan uticaj na životnu sredinu. Prema tome, planirane mere treba da poboljšaju, a ne da pogoršaju situaciju.

Ako uzmemo u obzir trend koji se širi evropskim zemljama i njihovim lokalnim samoupravama, možemo primetiti kako je izbor između deponovanja i spaljivanja otpada zapravo nepošten. Deponije moraju biti poslednji čin u procesu upravljanja otpadom, sa čime se većina stručnjaka načelno slaže, dok neki stručnjaci još uvek raspravljaju o tezi da spaljivanje otpada uopšte ne bi smelo da bude okarakterisano kao deo u sistemu upravljanja otpadom. Lokalne vlasti u gradovima širom sveta i Evrope pribegle su stoga usvajanju rezolucije o nultoj tački nastanka otpada (Zero Waste), obavezujući se da će učiniti sve što je moguće da izbegnu deponovanje i spaljivanje. Time nemaju muku biranja između dva zla. Takođe, mnogo gradova u svetu uspešno sprovode cilj da recikliraju više od 50% svog otpada.

Iako je Srbija svakako još uvek daleko od ovih brojki, potrebno je da se naše zajednice upoznaju sa konceptom Nula otpada, jer je to vizija koju treba slediti, a i u skladu je sa održivim razvojem. Postizanje cilja Nula otpada zahteva promenu odnosa prema otpadu. Ovaj Sažeti predlog za praktičnu politiku zasniva se na iskustvu Slovačke, koji pokazuje kako otpad nije neizbežan, ali i načine kako da se postignu koncepti Nula otpada u domaćinstvima i široj zajednici.

Razumevanje Ø otpada – promena odnosa prema otpadu

Princip Nula otpada predstavlja bolje sagledavanje otpada kao resursa koji se može koristiti za dobijanje novih proizvoda ili za dobijanje energije. Ideja je da se otpad koji stvaramo koristi produktivnije, tako da ništa što se može ponovo koristiti, ne postaje otpad. U tom svetlu javlja se potreba boljeg razumevanja pre svega hijerarhije upravljanja otpadom.

Zašto se umesto dugoročnijih, a ekološki prihvatljivijih rešenja za životnu sredinu čiji smo svi deo, uvek pronadu kratkoročna, ali manje održiva rešenja? Pitanje koje se postavlja ovde je da li spaljivati i deponovati ili iskoristiti model minimizacije odnosno ponovne upotrebe otpada. Solucija Nula otpada je zato opcija koju mi preporučujemo.

Upravljanje otpadom na ekološki prihvatljiv način počiva na hijerarhiji mera kojima se pre svega nastoji da se maksimalno smanji količina generisanog otpada, zatim se nastoji maksimalno upotrebiti i/ili reciklirati otpad koji je ipak nastao, a tek na kraju ono što se nikako nije moglo ni sprečiti ni upotrebiti se obrađuje ili odlaže na najmanje štetan način po zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Šta je u našim kantama? Otpad ili? Hijerarhija upravljanja otpadom:

Prevenција stvaranja otpada (minimizacija)

Ponovna upotreba

Prerada ili tretman otpada (recikliranje, kompostiranje...)

Deponovanje

Organizacijski i tehnološki najjednostavnije je, kratkoročno gledano, odložiti ili spaliti otpad pre nego napraviti sistem prihvatljivije proizvodnje proizvoda, te odvojenog prikupljanja otpada. Koncepti Ø otpada fokusiraju se na prevenciju stvaranja otpada na mestu nastanka, kao i na modalitete ponovne upotrebe otpada i modalitete koji su najmanje štetni ukoliko se otpad tretira. Ovo su znatno jeftiniji, a istovremeno i ekološki prihvatljiviji načini upravljanja otpadom koji su u potpunosti u skladu sa evropskim standardima i zakonodavstvom. Prevencija, ponovna upotreba, reciklaža, kompostiranje, anaerobna digestija, mehaničko-biološka obrada mnogo su prihvatljivije od spaljivanja i odlaganja otpada na deponijama.

Spaljivanjem otpada smanjuje se volumen otpada koji bi se odložio na deponije!

Ali!

Negativni efekti spaljivanja/insineracije:

- koncentrišu toksičnost na ostatke koji nastaju spaljivanjem;
- nusprodukt, ispušta se veliki spektar hemikalija u atmosferu;
- kancerogeni elementi poput dioksina i furana;
- pepeo i ostaci nakon čišćenja filtera posle spaljivanja čine jednu trećinu količine spaljenog otpada, te uz postrojenje za termičku obradu otpada, dobro je graditi i odlagalište opasnog (toksičnog) otpada.

Mnoge evropske zemlje pokušavaju da smanje količinu otpada koji se odlaže, što se postiže povećanjem udela reciklaže otpada u ukupnom iznosu otpada. Primarni cilj je zaustaviti odlaganje neobrađenog otpada na sanitarne deponije za komunalni otpad

ili, još gore, na neuređene deponije, pogotovo kada je u pitanju biološki razgradiv otpad koji je glavni uzrok u procesu truljenja kao posledica nedostatka kiseonika unutar odloženog otpada. Lokalne i regionalne vlasti treba da igraju veoma bitnu ulogu u ovom procesu, pružajući strateški okvir za upravljanje otpadom.

Uključivanje građana u ceo sistem upravljanja otpadom je jedino rešenje i time se, zapravo, postižu dva cilja. Prvo je da se otpad zbrinjava na prihvatljiviji način, a drugo je da se istovremeno odvija proces razvijanja svesti ljudi o značaju pravilnog upravljanja otpadom. Ovo su samo neka od nužnih rešenja u ovoj specifičnoj oblasti politike životne sredine. Pored toga, jedan od ekološki najpreciznijih pristupa podrazumeva da proizvođač otpada biva uključen u brigu o otpadu, te je zato kreator problema uključen u njegovo rešavanje.

Politika upravljanja otpadom u Srbiji i Ø otpada - počinjemo od nule

Iznenadjujuće činjenice o stanju politike upravljanja otpadom u Srbiji su:

- Sistematski organizovano sakupljanje otpada pokriva 60% stanovništva. Ruralne oblasti su još uvek nedovoljno uključene u ovaj proces;
- u Srbiji odlaganje otpada na deponije je najprihvatljivija opcija u hijerarhiji upravljanja otpadom. Otpad se odlaže na deponije - većina njih ne ispunjava sve tehničke uslove za rad;
- 4. 481 ilegalnih deponija i dalje postoji u Srbiji;
- pokretanje regionalnih deponija u Srbiji je u početnoj fazi;
- ne postoji organizovan sistem za odvojeno sakupljanje, sortiranje i reciklažu otpada;
- postojeći stepen reciklaže otpada i iskorišćenja otpada je nedovoljan. Iako je primarna reciklaža u Srbiji regulisana zakonom i predviđa odvajanje papira, stakla i metala u posebno označene kontejnere, ona ne funkcioniše u praksi.

Visoki troškovi, nizak nivo usluga i neadekvatna briga za životnu sredinu posledica su loše organizacije u upravljanju otpadom u Srbiji. Postojeće zakonodavstvo definiše lokalne opštine kao lica odgovorna za upravljanje komunalnim otpadom.

Otpad i upravljanje otpadom prepoznati su kao veliki javni problem. Međutim, ljudi generalno imaju tendenciju da na otpad gledaju kao na nečiji drugi problem, tako da se rešenja očekuju od Vlade, njenih agencija, lokalnih vlasti, industrije, itd. Potreba za saradnjom u rešavanju problema odlaganja otpada prepoznaje se samo u trenucima krize i javnog interesa.

Nacionalna strategija za upravljanje otpadom (NSUO) daje smernice o primeni propisa u oblasti upravljanja otpadom. Ona uspostavlja sistem za upravljanje posebnim tokovima otpada. Međutim, planovi za upravljanje otpadom na regionalnom i lokalnom nivou moraju da budu razvijeni i dokazani u praksi. Akcioni plan za ostvarivanje ciljeva predviđenih u NSUO se detaljno ne bavi aktivnostima na smanjenju otpada na izvoru ili ponovnim korišćenjem, uprkos tome što su ovo dva najpoželjnija koncepta u hijerarhiji upravljanja otpadom! Spaljivanje i deponovanje su integralni delovi u Regionalnim i Lokalnim planovima za upravljanje otpadom, ali ne bi trebali biti centralni deo u sistemu upravljanja otpadom u Srbiji.

Dugoročni cilj NSUO (2015-2019.) je ponovo iskorišćenje i reciklaža 25% od ukupne količine ambalažnog otpada - staklo, papir, karton, metal i plastika. Prevencija otpada

počinje sa kampanjom za podizanje javne svesti. To nije dobar pristup! Zajedno sa kampanjom za podizanje javne svesti (koja bi trebalo da se organizuje na sistematičan način), potrebno je uspostaviti ekološki i ekonomski održiv sistem u kome se sredstva održavaju u proizvodnom ciklusu – potreban je sistem Ø otpada!

Više od reciklaže - najbolja praksa Ø otpada u Slovačkoj

Primena prakse Ø otpada u Slovačkoj – smanjivanje otpada u mlekerskoj industriji *

Sistem automata za mleko je otpočeo u 2009. godini, kao odgovor na krizu koja je pogodila proizvođače mleka, zbog izuzetno niske cene kojom su bili plaćeni njihovi proizvodi. To je uticalo na neke proizvođače mleka da se opredele za direktnu prodaju potrošačima. U početku, mašine su subvencionisane, ali uspeh je bio takav da sada ima više od 100 mašina koje su u funkciji i više im ne treba subvencija.

Neodrživ način: "Jedna litra mleka je proizvedena negde, onda putuje na stotine kilometara da bi se spakovala u ambalažu, često na neodrživ način, nakon čega ponovo putuje u supermarkete kako bi ga potrošači kupili. Nakon kratkog perioda upotrebe, pakovanje završava u kanti za smeće. Mleko bez ukusa, skupo za potrošača, osiromašuje proizvođača i šteti životnu sredinu."

Održiv način: "Jedna litra mleka se proizvodi na farmi koja je udaljena oko kilometar od mašine za mleko - iz koje potrošač puni flaše za višekratnu upotrebu, uživa u boljem ukusu proizvoda i plaća manje, dok proizvođač mleka ima više profita, a životna sredina pati od manje emisija CO² i otpada. "Win-win" situacija za proizvođača, potrošača, tržište i okolinu."

* Ovo je jedini primer dobre prakse organizovane aktivnosti na nacionalnom nivou na polju prevencije stvaranja otpada.

Strategija Ø otpada u opštini Palarikovo u Slovačkoj – primer dobre prakse

Palarikovo je prva opština u Slovačkoj koja je usvojila koncepciju Nula otpada i ona se uspešno sprovodi. Opština pokušava da učini sve kako bi se smanjila količina otpada za odlaganje. Ovo je primer najbolje organizovane aktivnosti na lokalnom nivou u oblasti prevencije i ponovnog korišćenja otpada.

Optimalni koraci u upravljanju otpadom

Opština je morala da počne sa rešavanjem problema otpada 1999. godine, kada je opštinska deponija zatvorena usled strožijih propisa koji su stupili na snagu. U to vreme, opština je mogla da izabere ili mogućnost da otpad transportuje na drugu deponiju, što uključuje veće troškove za prevoz i naknadu za deponovanje, ili da započne kompostiranje i reciklažu otpada. Pored toga, novi zakon je postavio niz drugih obaveza za opštine, koji se takođe moraju rešiti.

Prvi korak koji je opština preduzela bila je analiza postojećeg stanja. Time je određen sastav komunalnog otpada u opštini. Zapreminski oko 30% predstavlja biološki otpad, 25% PET-boce, 15% papir, 5% staklo, i na druge vrste plastike otpada još 5%. Opština je takođe uvidela da uprkos 17 godina informisanja javnosti, lokalno stanovništvo praktično ne koristi lokalni Centar za sakupljanje kao mesto za odlaganje sekundarnih sirovina. Zahvaljujući ovoj analizi, opština je zaključila da će očuvanje postojećeg

sistema odlaganja otpada na deponije biti nekoliko puta skuplje za opštinu nego što je to bilo ranije. Došlo se do zaključka da, ukoliko žele da ljudi više odvajaju otpad, to će se postići time što će se stvoriti sistem sakupljanja sa maksimalno omogućenim komforom. Međutim, istovremeno, takav sistem mora da bude izvodljiv sa ekonomske tačke gledišta.

Preporuka politike za lokalne samouprave u Srbiji:

Lokalne samouprave u Srbiji, u okviru procesa analize posebnih tokova otpada, trebalo bi da urade analizu dobiti i troškova o tome da li upravljanje posebnim tokovima otpada treba prevashodno da zavisi od deponija, kao što to predlaže NSUO, ili sredstva predviđena za to treba preraspodeliti u inicijative vezane za prevenciju, odvojeno prikupljanje i reciklažu. Za srpske opštine deponije su najskuplje i najnepovoljnije opcije politika za tretman otpada, zahtevaju velike kapitalne investicije, lokalno stanovništvo se često suprotstavlja njihovoj izgradnji, a i upravljanje deponijama predstavlja dugoročnu obavezu. Na osnovu iskustva iz Palarikova možemo zaključiti da se svaka lokalna opština, na osnovu rezultata analize isplativosti, odlučuje za – regularno kretanje otpada ka deponijama kao pravilo ili za Ø otpada, podrazumevajući deponovanje kao najnepovoljniju opciju (ne samo u Ø otpada, već i u hijerarhiji upravljanja otpadom).

Implementacija projekta je počela 2000. godine, kroz intenzivnu edukaciju javnosti u pogledu smanjenja biološki nekompostovanog komunalnog otpada – promocijom kompostiranja u domaćinstvima. Stanovnici redovno, dva puta godišnje, dobijaju letke na kućne adrese na temu kompostiranja u domaćinstvima uz mogućnost korišćenja opštinskih mesta za kompostiranje. Edukacija javnosti je takođe obezbeđena putem lokalnih medija – štampe i radija. Udruženje građana (Udruženje životne sredine Palarikova) proizvodi besplatno rezervoare za kompostiranje za sva zainteresovana lica i distribuira ih u domaćinstva, zajedno sa letkom koji sadrži sve potrebne informacije. U cilju podrške kompostiranju, opština je takođe kupila strugač, tako da u vreme proređivanja grana na stablima, obezbeđuje kresanje grana za stanovnike.

Preporuka politike za lokalne samouprave u Srbiji:

U analizi realizacije mera i aktivnosti iz NSUO 2003 - 2008, aktivnosti vezane za podizanje svesti o značaju upravljanja otpadom nisu realizovane! Nova NSUO se zasniva na kampanjama podizanja javne svesti kada je reč o podizanju svesti u oblasti upravljanja otpadom. Ovaj pristup trebalo bi da bude rezultat politike razvijanja javne svesti o pitanjima upravljanja otpadom, na osnovu komunikacione strategije, a koja u Srbiji ne postoji na svim nivoima. Kampanje za podizanje javne svesti su poželjne opcije, ali ne smeju biti jedini način za podizanje javne svesti.

Od 2002. godine, integralni sistem odvojenog prikupljanja otpada implementiran je u opštini Palarikovo. Sistem je otpočeo prikupljanjem četiri osnovne komponente - staklo, papir, plastična ambalaža - PET boce i višeslojni materijal. Trenutno, oko 18 vrsta komponenti koje se prikupljaju su deo sistema. Međutim, samo sirovine prodane na osnovu ugovora, koji je zaključen unapred, sakupljaju se odvojeno. Do 2004. godine, opština je uvela postepeno odvajanje papira i kartona, tetrapaka, stakla, različitih vrsta plastika, metalne ambalaže, tekstila, elektronskog otpada, gume, akumulatora, kablova, "high-volume" otpada, opasnog otpada, kao i sitnog građevinskog otpada.

Preporuka politike za lokalne samouprave u Srbiji:

Biti ekološki svestan ne znači istovremeno i biti ekološki aktivan! U nekim od istraživanja koja su sprovedena u Srbiji, oko 70% stanovništva sprovodilo bi primarnu separaciju otpada ukoliko bi za to imali neophodne instrumente i uslove. Lokalne samouprave moraju da slede cilj koji je postavljen u pravnom okviru, a to je da se uspostavi funkcionalan sistem za primarnu separaciju, kao i za efektivnu i efikasnu reciklažu (pokazalo se kao efikasan način za motivaciju za učešće građana u procesu). Ø otpada podržava proces opsežne primarne selekcije, koja dalje vodi ka efikasnijoj ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada.

PAYT (pay as you throw) - princip "platite koliko bacite", kao ekonomski stimulans

Ekonomski stimulans stanovništva je važan. Između 2000. do 2003. godine građani su plaćali paušalni iznos od 7,4 € za one koji nisu odvajali otpad, i 4,7 € za one koji su odvajali. Sada, kada 99% stanovnika učestvuje u sistemu, princip "platite koliko bacite" (PAYT) je usvojen. Proizvođači otpada plaćaju samo za mešani komunalni otpad koji se odlaže na deponije. Oni ne plaćaju za odvojeni otpad. Naknada za uklanjanje jedne kante zapremine od 110 litara je 1,08 €.

Preporuka politike za lokalne samouprave u Srbiji:

PAYT princip treba se primeniti na lokalnom nivou. Ovim se stanovništvo stimuliše da sprovodi primarnu selekciju. Ova preporuka politike, međutim, podrazumeva pažljivo osmišljenu strategiju za borbu protiv tretiranja otpada na ilegalan način, koji bi mogao da se pojavi na lokalnom nivou, nakon uvođenja PAYT principa (npr. stvaranje novih ilegalnih deponija).

Besplatan Second hand i/ili Zelena linija

Dvorište za prikupljanje, gde građani mogu da donesu odvojene komponente komunalnog otpada, u skladu sa njihovim potrebama, je u nadležnosti opštine. Nakon rekonstrukcije dvorišta za sakupljanje u nekoj od prostorija biće predstavljene stvari koje su još uvek funkcionalne i koje će ljudi moći besplatno da uzmu - mali uređaji, bela tehnika, nameštaj, itd. Pored toga, opština je uvela i tzv. Zelenu liniju za stanovnike. Svoje usluge obavljaju tako da ukoliko neko želi da se oslobodi nečega što će neko drugi moći i dalje da koristi, opština posreduje prilikom ponude. Na ovaj način se postiže ispunjenje principa sprečavanja stvaranja otpada, kao najoptimalnije opcije.

Preporuka politike za lokalne samouprave u Srbiji:

Lokalne samouprave treba da razviju Centre za sakupljanje, gde će građani i sve zainteresovane strane moći da ostave i/ili preuzmu ostavljen/prikupljen materijal koji se često tretira kao otpad, iako se ponovo može koristiti.

Zahvaljujući činjenici da se 28 opština iz susedstva (50.000 stanovnika) pridružilo Palarikovu, opština je dobila naknadu za izgradnju regionalnog dvorišta za sakupljanje od Fonda za reciklažu.

Sveobuhvatni reciklažni sistem koristan je sa ekonomskog stanovišta ali i profitabilan za opštinu, a najveći prihod postiže od reciklaže PET-boca. Ono što je važno je da opština sama upravlja sveobuhvatnim sistemom. Takođe, stalno je usmeren ka

poboljšanju svog sistema. Na primer, kako bi smanjila svoje troškove, počela je sa separacijom otpada i na groblju.

Pomenuta opština bila je prva opština u Slovačkoj, koja je otvoreno usvojila sistem Ø otpada, time želeći da dodatno smanji stvaranje otpada. Sprovodeći novu analizu sastava mešanog otpada, konstatovano je da biološki otpad čini 68% ukupne količine. Dakle, cilj je da se pokrenu aktivnosti radi daljeg promovisanja kompostiranja. Jedna od tih aktivnosti je posredovanje u prodaji komposta stanovnicima, a zahvaljujući kupovini za celi region, njegova cena može biti znatno smanjena.

Svi su uključeni u sistem

Lokalne kompanije takođe su uključene u sistem upravljanja otpadom. Početni strah da će sistem biti konkurentan firmi za sekundarne sirovine, pokazao se pogrešnim, jer se ova kompanija bavi samo kupovinom metala. Odvajanje se odvija u pošti, osnovnoj školi, kao i vrtićima. Deca učestvuju u takmičenjima sakupljanja tetrapaka.

Sistemi prikupljanja otpada; lokalni sistem i sistem za dostavljanje

1. Lokalni sistem - Otpad se direktno prikuplja od generatora otpada. Generatori otpada prikupljaju otpad u plastične kese, koje su im ranije podeljene. Kabasti otpad može se postaviti pored kesa za otpad na dan prikupljanja otpada. Tačan dan za prikupljanje otpada je prethodno najavljen putem lokalnog sistema informisanja stanovništva i oni mogu odvojen otpad da ostave ispred svojih kuća. Na osnovu načina kako je otpad odvojen, sav gore pomenuti otpad se odnosi. Nakon transporta do mesta za sakupljanje otpada, on je konačno razvrstan, obrađen u skladu sa zahtevima kupaca i privremeno skladišten. Na kraju, otpad je premešten u fabriku za reciklažu. Ovako odvojen otpad se od generatora otpada prikuplja jednom mesečno.

2. Sistem dostavljanja - Ovaj sistem se odlikuje time što je otpad dostavljen direktno na mesto sakupljanja otpada od strane pojedinih generatora otpada o njihovom trošku. Mesto za sakupljanje otpada je određeno od strane opštine. Tu se neke vrste otpada mogu i besplatno dostaviti. Generatori otpada koriste ovo u posebnim slučajevima – ukoliko nisu kod kuće na dan prikupljanja otpada ili su proizveli više otpada nego što je to obično slučaj. Sistem za isporuku se takođe koristi u slučaju biorazgradivog otpada. Ova vrsta otpada može se dostaviti opštinskom postrojenju za kompostiranje otpada koje se nalazi u prostorijama lokalne poljoprivredne zadruge.

Odlaganje biorazgradivog komunalnog otpada

Biorazgradivi komunalni otpad se odvaja na mestu nastanka – direktno u domaćinstvima – u kojima je kompostiranje uvedeno.

U tom cilju, opština je pokrenula informativnu kampanju sa ciljem podizanja stope kompostiranja otpada u domaćinstvima i opštini. Deo kampanje se takođe odnosi i na proizvodnju drvenih kontejnera za kompost, izradu lifleta, posetu pojedinim domaćinstvima, organizovanje predavanja, itd. Takođe, opština nudi mogućnost drobljenja (seckanja) biorazgradivog otpada direktno u domaćinstvima. U slučaju većih količina biorazgradivog otpada opština nudi pomoć prilikom njegovog odlaganja. Za stambene blokove opština je obezbedila plastične i drvene kontejnere za kompostiranje. U slučaju da kapacitet kontejnera nije dovoljan i da se prečesto prepuni, otpad se odvozi do lokalnog postrojenja za kompostiranje.

Lokalna taksa za komunalni otpad i sitni građevinski otpad

U cilju podrške odvajanju otpada i kućnom kompostiranju otpada, opština Palarikovo je u 2005. godini pokrenula količinsko prikupljanje mešanog komunalnog čvrstog otpada od svih generatora otpada. Propisana taksa za prikupljanje otpada je simbolična, jer se pokazalo da više služi kao podstrek stvaraocima otpada da odvajaju i kompostiraju otpad koji stvaraju.

Stanovnicima se ne naplaćuje odvajanje otpada. Njima se naplaćuje samo količina proizvedenog mešanog otpada koji se odvozi na deponiju. Tarifa za jednu kantu zapremine 110 litara koja se koristi za sakupljanje mešanog komunalnog otpada je 1,50 €. Žetoni se mogu kupiti tokom radnog dana na šalterima opštinske uprave. Ukoliko korisnik ne iskoristi sve žetone tokom jedne godine, može da ih koristi i tokom sledeće.

Postoji pravilo da opština ima pravo da odredi taksu za oporezivanje ukoliko se otkrije da korisnik nije realizovao količinsko prikupljanje otpada tokom prvog kvartala u godini.

Nova politika u sprovođenju hijerarhije upravljanja otpadom!

Koraci prikazani u ovom Sažetom predlogu za praktičnu politiku dokazano funkcionišu u Palarikovu u Slovačkoj, kao i u još nekim zemljama Evrope i moguće ih je primeniti uz postojeće tehnologije. Dakle, prevencija nastanka otpada i reciklaža ne smeju biti prihvaćeni kao dodatak trenutnom sistemu prikupljanja i odlaganja otpada. Iskustva iz zemalja Zapadne Evrope pokazala su da strategija prevencije nastanka otpada može biti uspešna samo ako se uvede integralni sistem upravljanja otpadom praćen velikim trudom koji mora biti uložen u cilju uključivanja javnosti, koji će predstavljati nov i celovit sistem. Da je to tako govori i činjenica koje moramo postati svesni, a to je da ključnu komponentu u bilo kom programu upravljanja otpadom čini javna svest i učešće javnosti, pored odgovarajućih zakona, jake tehničke podrške i odgovarajućih finansiranja. Međutim, bitno je napomenuti da je u tom procesu neophodno kako jačanje kadrovske politike, tako i jačanje javne svesti s velikim naglaskom na potrebu da se ove aktivnosti sprovedu paralelno. Potrebne su obuke svih relevantnih aktera istovremeno, da se ne bi dešavalo da neupućenost samo jednog od relevantnih aktera u procesu sprovođenja zakona upravljanja otpadom, koči rad drugih u istom procesu. Ovo je nužno rešenje u ovoj specifičnoj oblasti politike životne sredine.

Učešće javnosti – ključna komponenta!

Upravljanje komunalnim otpadom znatno zavisi od samog stava i delovanja javnosti. Uključivanje javnosti u što ranijoj fazi efektivnije će doprineti prevenciji nastanka otpada i recikliranju. Pogrešna je pretpostavka da je ukupna javnost needukovana, jer upravo javnost svakodnevno radi s otpadom čije je iskustvo izrazito važno za razvoj sistema upravljanja otpadom koji može biti funkcionalan. Javnost je potrebno uključiti u sve faze - od razvoja strategije, do planiranja lokacije za izgradnju objekata, te razvoja načina prikupljanja otpada. Potrebno je zadržati potpunu transparentnost svih pregovora i ugovora s privatnim sektorom i omogućiti im transparentan pristup u određeno vreme u kojem građani mogu dati svoje komentare i predloge na bilo koji predloženi ugovor. Jedino se uključivanjem javnosti u svim fazama procesa može postići cilj pravilne saradnje javnog i državnog sektora koji su nužni za dalje dobro funkcionisanje celokupnog sistema.

Ø otpada ka smanjenju otpada

Kako postići cilj prihvatanja Ø otpada kao opciju budućeg načina delovanja? Kako postići cilj prihvatanja opcije Ø otpada u našim zajednicama? **Programi Ø otpada su najbrži i finansijski najefikasniji način kojima lokalne vlasti mogu da doprinesu da se izbegnu otrovne emisije kao rezultat prakse odlaganja otpada.** Takođe doprinose borbi protiv klimatskih promena, omogućavaju stvaranje tzv. zelenih poslova i promovišu lokalnu održivost.

Kako ostvariti strategiju Ø otpada – okvirne praktično političke preporuke za Srbiju

- ✓ Promovisati koncept Ø otpada na nacionalnom i lokalnom nivou
- ✓ Tražiti od zajednice i poslovnog sektora da usvoje sistem Ø otpada kao svoj cilj i da naprave plan kako da to ostvare
- ✓ Angažovati zajednice i neformalni sektor da inoviraju i promovišu sistem Ø otpada
- ✓ Bliskim saradivanjem sa postojećom reciklažnom industrijom i poslovanjima koja primenjuju princip ponovne upotrebe
- ✓ Podrškom programa i politika nabavke zasnovane na Ø otpada strategiji
- ✓ Bržim napretkom u primeni strategije Ø otpada koja unapređuje čistiju proizvodnju i sprečava zagađenje uvođenjem inovativnih koraka
- ✓ Promovisanjem efekata sistema Ø otpada u kreiranju novih poslova i smanjenju emisija za borbu protiv klimatskih promena
- ✓ Promovisanjem strategije Ø otpada kao načina da se ukaže na značaj ljudskog postojanja sa svetski ograničenim resursima
- ✓ Promovisanjem poboljšanja tokova materije (prirodni ciklus kruženja materije funkcioniše i bez stvaranja otpada; današnji sistem koristi nove sirovine te s toga velike količine materijala završavaju na deponijama ili se spaljujuju...)

Uspešna primena Ø otpada podrazumeva:

Promenu u kulturi ponašanja – aktuelna linearna proizvodnja, potrošnja i obrazac deponovanja u Evropi, kao i u Srbiji, podržavaju mit da živimo u svetu sa beskonačnim prirodnim resursima. Pogrešan pristup koji imamo prema korišćenju svetskih resursa mora se promeniti. Politika u Srbiji treba da se okrene ka kružnoj održivoj ekonomiji. Otpad je izraz loše definisane ekonomije i Ø otpada je jedini sistem koji može da doprinese održivosti u srpskoj praksi kada je u pitanju otpad. Ovaj logički okvir treba takođe primeniti i u Srbiji.

Angažovanje zajednice – obrazovanje i učešće zajednice je neophodno za uspeh bilo kog plana za Ø otpada. Građani treba da budu pozvani da aktivno učestvuju u kreiranju

sistema upravljanja otpadom i da svojim nadgledanjem obezbede neophodnu povratnu informaciju o implementaciji istog. Treba da se preduzmu javne obrazovne kampanje koje podstiču učešće javnosti i koje su održive tokom vremena.

Menjanje infrastrukture – infrastruktura u upravljanju otpadom u Srbiji mora biti dizajnirana tako da prati sistem u hijerarhiji upravljanja otpadom.

Kako Ø otpada doprinosi održivosti?

Strategija Nula otpada doprinosi trima opšteprihvaćenim stubovima održivosti - ekonomsku dobrobit, zaštitu životne sredine i socijalno blagostanje:

Ekonomska dobrobit je poboljšana tako što omogućava organizacijama da identifikuju neefikasnost u procesima, proizvodima i uslugama i na taj način pronađu rešenja za uštedu.

Smanjenje otpada = poboljšana efikasnost i smanjenje troškova

Troškovi usklađivanja sa propisima su smanjeni

Zaštita životne sredine je poboljšana smanjenjem (idealno na Ø), opasnog i čvrstog otpada u prirodi i smanjenjem potrebe za proizvodnjom energije i ekstrakcijom ugljovodonika.

Smanjuje potražnju za resursima i energijom iz prirode

Smanjuje količinu otpada u prirodi

Socijalno blagostanje je poboljšano kroz unapređenu efikasnost koja omogućava da sredstva budu na raspolaganju svima. Pored toga, potpunije iskorišćavanje "otpada" omogućuje nova radna mesta kao zamenu logistici.

- Menadžeri za otpad postaju menadžeri za resurse

- Mogućnosti za uzvrat logistici

- Novi proizvodi iz obnovljenih materijala

Nula otpada maksimizira reciklažu, minimizira otpad, smanjuje potrošnju i osigurava da proizvodi budu napravljeni tako da se mogu ponovo koristiti, popraviti ili reciklirati. Nula otpada izaziva loše dizajnirane sisteme za upravljanje otpadom koji koriste previše resursa; ukazuje, kroz stvaranje novih radnih mesta i građanskog učešća, na povećanje rasipanja ljudskih resursa i eroziju demokratije; pomaže zajednicama da postignu lokalnu ekonomiju koja efikasno posluje, održava dobre poslove, i daje meru samodovoljnosti, i ima za cilj da eliminiše, a ne da upravlja otpadom. Ovaj način je jedini način da se smanji količina otpada u Srbiji na najefikasniji način. To je Ø otpada.

LITERATURA:

1. Mgr. Lenka Beznáková, Branislav Moňok (Priatelja Zeme – SPZ) (2010), Separovaný zber v mestách a obciach, Príklady z praxe, Priatelja Zeme - SPZ.
2. Branislav Moňok (Friends of the Earth, Slovakia), (2006), Zero Waste as Best Environmental Practice for Waste Management in CEE Countries: International POPs Elimination Project, Fostering Active and Efficient Civil Society Participation in Preparation for Implementation of the Stockholm Convention.
3. Zelena akcija (Hrvatska), Nula otpada-Priručnik za gospodarenje otpadom (2007).
4. EEA Waste (Serbia), The European environment – state and outlook 2010 http://www.eea.europa.eu/soer/countries/rs/soertopic_view?topic=waste
5. EEA Waste (Slovakia), The European environment – state and outlook 2010 http://www.eea.europa.eu/soer/countries/sk/soertopic_view?topic=waste
6. Recycling Fund Slovakia (2009), Vyrocná správa o hospodarení a činnosti Recyklačného fondu za rok

2009.

7. Vlada Republike Srbije (2010), Nacionalna strategija upravljanja otpadom 2010-2019.
8. Vlada Republike Srbije (2010), Zakon upravljanja otpadom ("Službeni glasnik Republike Srbije" No. 36/2009 i 88/2010).
9. Vlada Republike Srbije (2008), Nacionalna strategija za održivi razvoj ("Službeni glasnik Republike Srbije", No. 57/2008).
10. Vlada Republike Srbije (2010), Nacionalni program za integraciju – izmenjena i dopunjena verzija.
11. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 2009, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, COM(2009) 533 final.
12. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 2008, Western Balkans: Enhancing the European Perspective, COM(2008)127.
13. Beogradska otvorena škola (2010), Nova politika za razvijanje javne svesti o upravljanju otpadom na lokalnom nivou – od razumevanja do potrebe.

O autoru

Vlatka Tadić Rođena 01. januara 1979. godine u Zagrebu. Diplomirala je na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Zatim odlazi na jednogodišnji program kulturne razmene u „New York“. Posедуje i MSc diplomu sa katedre za životnu sredinu u okviru modula Upravljanje životnom sredinom i održivim razvojem. Trenutno radi kao istraživač i asistentkinja na projektima u okviru Centra za evropske integracije Beogradske otvorene škole.

Organizacije koje su realizovale projekat:

Fondacija Centar za demokratiju

Fondacija je osnovana maja 1994. godine od strane prof. Mićunovića i grupe istaknutih intelektualaca, kao nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija. Misija Fondacije je da doprinosi razvoju modernog demokratskog društva u Srbiji jačanjem ljudskih i institucionalnih kapaciteta kroz istraživačke, edukativne i razvojne programe i unapređenjem ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Glavne aktivnosti moguće je grupisati na sledeći način:

- Promocija evroatlantskih integracija i edukacija o Evropskoj uniji i procesu pridruživanja
- Podrška reformskim razvojnim politikama
- Dizajniranje i sprovođenje edukativnih programa za nosioce i učesnike evropskih procesa
- Programi za razvoj kapaciteta nevladinih organizacija
- Zastupanje i lobiranje za unapređenje ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava.

Građanska akcija LINGVA

Osnovana je početkom 1997. godine tokom građanskih protesta protiv Miloševićevog režima (pod nazivom Regionalni centar građanske akcije „Lingva“).

Od osnivanja realizuje niz društvenih aktivnosti i građanskih akcija usmerenih ka rešavanju problema lokalne zajednice, kao što su izgrađivanje kapaciteta lokalne samouprave, socijalna integracija i multikulturalna interakcija. Većina ovih aktivnosti se odvija u Lingva centru u Kraljevu. Ovaj Centar je postao prepoznatljiv kao mesto gde se nalazi solidarnost i socijalna podrška. U centru se odvija većina aktivnosti, kao što su Antikorupcijski centar; Pravno savetovalište; Volonterski centar; Medicinsko/Psihološko savetovalište; Ženske radionice (ekonomsko osnaživanje žena iz marginalizovanih grupa); Osnivanje novih NVO; Info desk (informativni servis), a sve su namenjene socijalno ugroženom stanovništvu. Realizovali smo više edukativnih seminara iz oblasti strateškog planiranja organizacije, kao i edukativne seminare za pisanje biznis planova sa ciljem razvoja privatnog poslovanja.

Centar za regionalnu politiku

Osnovan je 2010. u Nišu kao nestranačko, nevladino i neprofitno udruženje građana, koje svoje ciljeve ostvaruje u oblasti društvenog razvoja regiona i lokalne samouprave. Ciljevi jesu sledeći:

- Afirmacija i promocija ideje regionalizma prema savremenim evropskim trendovima i iskustvima.
- Stručno obrazlaganje potreba za decentralizacijom i regionalizacijom Srbije, kao i implementiranje saradnje u regionu, pre svega civilnog društva.
- Angažovanje stručnih grupa i pojedinaca na obradi tema iz oblasti regionalizma i lokalne demokratije.



Niš, Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merosina, Sviržig, Ražanj, Pjrot, Dimitrovgrad, Babušnica i Bela Palanka



CENTAR ZA DEMOKRATIJU
info@centaronline.org • www.centaronline.org