

УДК 352/354(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.5912019.10>

Оригинални научни рад

Татјана Јованић

Правни факултет, Универзитет у Београду

НАЧЕЛО ПАРТНЕРСТВА КАО ИЗАЗОВ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

Као једно од основних начела кохезионе политике ЕУ, начело партнерства се од његовог увођења 1988. године значајно проширивало и продубљивало. У преговорима о регионалној политици оно данас представља један од захтева који се постављају пред земље кандидате за пријем у ЕУ. Начело партнерства подразумева одговорност државе чланице да приликом израде кључних докумената у програмима коришћења фондова, избору пројеката, њиховом спровођењу, надзору и евалуацији органи јавне власти остваре блиску сарадњу са регионалним и локалним органима власти, економским и социјалним партнерима, као и да развију структуре координисаног колективног управљања. У раду се прво указује на теоријске основе начела партнерства и управљања на више нивоа, представља начело партнерства као захтев нормативног оквира Европске кохезионе политике, да би се потом у кратким цртама представили основни елементи регионалне политике Србије и указало да ово начело није формално препознато у Закону о регионалном развоју и недостајућим стратешким документима.

Кључне речи: регионална политика, кохезиона политика ЕУ, принцип партнерства, развојне агенције

1. УВОД

Неуспех централизованих регионалних стратегија, тзв. „одозго надоле“ приступа у задовољавању локалних потреба, условио је тренд децентрализације власти (тзв. „нови регионализам“) и подстакао улоге локалних и регионалних органа у планирању и организацији развојних активности „одоздо нагоре“.¹ Промена парадигме, односно прелазак са централизованог на децентрализован приступ, условио је и настанак нових структура којима се обезбеђује веће учешће заинтересоване јавности и развој механизма вертикалне и хоризонталне интеграције, којима се интереси недржавних органа интегришу у поступку планирања и спровођења регионалних политика.

У земљама бившег комунистичког блока регионални развој је био централизован и заснован на имплементацији једнообразних мера које су често биле формулисане тако да се не узимају у обзир специфичности појединих региона. Због тога је процес прикључења ЕУ у многим новим чланицама Европске уније иницијално довео до значајних промена и децентрализације управљања регионалном политиком.² У економској историји СФРЈ се може говорити само о политици развоја неразвијених региона, односно република и аутономних покрајина.³ Пре 1955. године постојало је чак 338 срезова, да би крајем шездесетих година административне јединице регионалног карактера престале да постоје.⁴ 1974. године су их заменили заједнице општина, односно међуопштинске регионалне заједнице, тако да се може рећи да регионална компонента развоја у Југославији и Републици Србији није постојала.

Политика условљавања ЕУ и захтеви процеса стабилизације и придруживања, као и приступних преговора у поглављу 22 (Регионална политика и координација структурних инструмената) допринели су јачању идеје о потреби планирања, координације и усклађивања регионалног развоја, сарадњи јавног и приватног сектора, као и развоју структура за управљање на више нивоа (*multi-governance*).⁵ Претприступни фондови подразумевају одговарајуће

1 Andy Pike, Andrés Rodriguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2006.

2 Ian Bache, George Andreou, Gorica Atanasova, Danijel Tomšić, „Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 1, 2011, pp. 122-141, стр. 138.

3 Часлав Оцић, *Економика регионалног развоја Југославије*, Економика, Београд, 1998, стр. 9.

4 Бранко Кубовић, *Регионална економика*, Информатор, Загреб, 1974, стр. 58.

5 Martin Ferry, Irene McMaster, „Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe“, *Europe Asia Studies*, No. 8, 2013, pp. 1502-1528.

институционалне структуре и поштовање међуповезаних начела кохезионе политике и јачање капацитета за апсорпцију средстава из Европских структурних и инвестиционих фондова. Координисано управљање на више нивоа и стална комуникација и сарадња централних органа са регионалним и локалним актерима не могу се раздвојити од начела партнерства, које постоји као захтев још од реформе кохезионе политике ЕУ из 1988. године и чија је област примене значајно проширена од тада, а захтеви кодификовани усвајањем Европског кодекса понашања за партнерство.⁶

Предмет овог рада је анализа начела партнерства као једног од захтева који се поставља пред земље кандидате за пријем у ЕУ и њихове државне органе у формулисању и спровођењу регионалних политика. Начело партнерства подразумева одговорност државе чланице да се приликом израде кључних докумената у програмима коришћења фондова (споразум о партнерству, оперативни програми), избору пројеката, спровођењу, надзору и евалуацији оствари блиска сарадња са партнерима на одговарајућем територијалном нивоу: регионалним и локалним органима власти, економским и социјалним партнерима и релевантним телима која представљају цивилно друштво, као и преношење начела партнерства у оперативне државне структуре. У контексту начела заједничког управљања и приступа управљања на више нивоа, од земаља кандидата за пријем се очекује да се развију структуре колективног управљања, међу којима су и оне које би имале улогу колективних лидерских мрежа. Пре него што се дефинише обухват начела и захтеви који се постављају пред нашу земљу, било би корисно да се укаже на теоријске основе начела партнерства и управљања на више нивоа у спровођењу регионалне политике, представе основни захтеви нормативног оквира Европске кохезионе политике, као и да се у кратким цртама представе основни инструменти регионалне политике Србије.

2. ПАРТНЕРСТВО И УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА У СВЕТЛУ ТЕОРИЈЕ ЕНДОГЕНОГ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

Регионализација подразумева и преношење надлежности са централних органа власти на тела која у друштвеном процесу „одоздо нагоре“ имају улогу посредника. Поред фактора које чине регионалне компаративне предности, у модерној економској и

⁶ Делегирана Уредба Комисије 240/2014 од 7. јануара 2014. о Европском кодексу понашања о партнерству о оквиру европских структурних и инвестиционих фондова, *Службени лист ЕУ*, бр. L 74.

политичкој теорији у последње две деценије све се више истичу и неекономски фактори који утичу на друштвену добробит, односно друштвену кохезију. Способност усклађивања активности различитих организација представља један од фактора конкурентности региона.⁷ Подруштвљавање процеса регионалног развоја, као промена једне од његових основних парадигми, условила је потребу за стварањем координисаног система управљања на више нивоа, ради смањења интрарегионалних и интеррегионалних разлика.⁸

Класична економска теорија, нарочито теорија раста, је дуго времена ниподаштавала улогу институција. Средином 1980-их година, социо-економске студије и појава теорије ендеогеног раста осветлили су значај институција као фактора развоја и раста региона.⁹ Одбачена је поставка да се регионална политика планира искључиво на централном нивоу, јер различите околности у различитим деловима неке земље захтевају различит приступ. Посебно се указивало на допринос формалних институција јавне управе на регионалном нивоу и организованих друштвених мрежа да препознају локалне проблеме и предложи решења прилагођена локалним условима.¹⁰ У том смислу институције као организације представљају један сегмент тзв. светог тројства ендеогеног приступа регионалном економском развоју, који се посматра као процес конверзације и координације рефлексивних јединки. Привредни субјекти, тржишта, органи владе, домаћинства и друштвене мреже које делују на локалном нивоу се налазе у рефлексивном односу, односу међузависности, где активности једних имају велики утицај на активности других, па отуда став да су регионалне привреде заправо односи релационих аспеката које утичу на ток економског развоја.¹¹ Због тога што олакшавају комуникацију, координацију и сарадњу, друштвене мреже су облик друштвеног капитала.

Посредничка улога испољава се у вертикалној равни (различити државни органи који су задужени за различите секторске политике које имају утицај на регионални ниво), као и хоризонталној равни (повезивање активности локалних органа власти и локалних асоцијација од значаја за регион), а њен циљ

7 Ron A. Boschma, „Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective”, *Regional Studies*, Vol. 38, No. 9, 2004, pp. 1001-1014.

8 OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD, Paris, 2010., p. 10-14.

9 Andy Pike, Andrés Rodriguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, нав. дело.

10 Michael Stroper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, 1997; Ash Amin, “An institutional perspective on regional development”, *International Journal of Urban and Regional Development*, Vol. 23, No. 2, 1999, pp. 365-378.

11 Michael Stroper, *The Regional World*, нав. дело, стр. 28-31.

је усклађивање приоритета националних, регионалних и локалних органа власти и недржавних субјеката. Међутим, да би подстакле развој и мобилисале ендогени развојни потенцијал, такве мреже морају да буду и формално препознате и укључене у структуре које одлучују о приоритетима и правцу регионалног развоја. Да би функционисала и извршила утицај, партнерства на регионалном нивоу, као мреже између различитих и распршених актера, морају да успоставе централне елементе мреже, односно делове система из којих ће се ефикасно управљати истима.¹² Управо из тог разлога регионална политика ЕУ је формализовала њихов значај кроз посебно нормирање начела партнерства у координисаном систему заједничког управљања на више нивоа.

3. НАЧЕЛО ПАРТНЕРСТВА У КОХЕЗИОНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕУ И ЊЕГОВЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

Кохезиона политика ЕУ не подразумева само регионални развој у ужем смислу, већ свеукупност мера чији је циљ да се смање постојеће разлике у нивоу развоја између региона, и то не само смањење привредних, већ и социјалних разлика, као и јачање регионалне конкурентности и постизање регионалне сарадње.¹³ Ово је најважнија инвестициона политика ЕУ, која се расподељује преко Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда. Поменути три фонда, уз Европски пољопривредни фонд за рурални развој и Европски фонд за поморство и рибарство чине Европске структурне и инвестиционе фондове. Принципи кохезионе политике су формулисани у Уредби 1303/2013 о заједничким одредбама,¹⁴ низу уредби којима се регулишу појединачни структурни и инвестициони фондови (ЕСФ),¹⁵ имплементирајућим уредбама, делегираним актима, као

12 Chris Ansell, „The Networked Polity: Regional Development in Western Europe“, *Governance*, Vol. 13, No. 3, 2000, pp. 303-333, стр. 309-311.

13 John Bachtler, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska (eds.), *EU Cohesion Policy, Reassessing performance and direction*, Routledge, London, 2016.

14 Уредба (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду, Европском пољопривредном фонду за рурални развој и Европском фонду за поморство и рибарство и о утврђивању општих одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду и Европском фонду за поморство и рибарство, као и о стављању ван снаге Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 1083/2006, *Службени лист ЕУ*, бр. L 347.

15 Уредба (ЕУ) бр. 1300/2013 о Кохезионом фонду; Уредба (ЕУ) број 1301/2013 о Европском фонду за регионални развој и о посебним одредбама које се односе на циљ Инвестиције за раст и радна места; Уредба (ЕУ) бр. 1304/2013 о Европском социјалном фонду, Уредба (ЕУ) број 1305/2013 о Европском пољопривредном фонду за рурални развој и о стављању ван

и детаљнијим смерницама у различитим упутствима и водичима.

По усвајању Вишегодишњег финансијског оквира за период 2014-2020, на основу заједничког стратешког оквира (*Common Strategic Framework*), државе чланице припремају споразуме о партнерству и оперативне програме (секторске, мултисекторске или територијалне), као мултисекторске документе којима се дефинише вишегодишњи оквир програмирања фондова, у складу са тематским циљевима и националним економским програмима које земље чланице припремају као планске документе у процесу координације националних економских политика и економског управљања.¹⁶ Посматрано у ширем смислу, кохезиону политику чини и други стуб Заједничке пољопривредне политике који се финансира из Европског пољопривредног фонда за рурални развој и подржава руралне развојне програме којима се уважавају регионалне специфичности. Од 1991. године, Европска комисија подстиче тзв. LEADER¹⁷ приступ којим се локалним партнерима даје могућност да се одлуке о алокацији финансијске подршке доносе кроз постизање локалног компромиса у погледу циља. Овај партнерски приступ је наишао на велико интересовање јер подразумева и доношење одлука о стратешким активностима и трошењу фондова на локалном нивоу (одоздо), од стране људи који су окупљени у локалним акционим групама (ЈАГ) и интерактивну сарадњу представника јавног и цивилног сектора. Иницијално финансиран из структурних фондова и кофинансиран из Европског фонда за рурални развој, укључивањем других фондова и везивањем за мултисекторске стратегије локалног развоја у програмском периоду 2014-2020, LEADER прераста у тзв. CLLD приступ,¹⁸ односно развој усмераван од локалних заједница, као један од тзв. територијалних инструмената у поменутом програмском периоду.

Национална правила прилагођавају прописе ЕУ у области кохезионе политике националном институционалном оквиру, али не намећу модалитет децентрализације. Ван нормативног оквира структурних фондова ЕУ, општег захтева за добрим управљањем (*good governance*) и принципа супсидијарности, ЕУ не поставља захтеве у погледу нивоа децентрализације и институционалног

снаге Уредбе Савета (ЕЗ) број 1698/2005, објављене у *Службеном листу ЕУ*, бр. L 347.

16 Татјана Јованић, „Реформа пакта о стабилности и расту и нови правни оквир за координацију економских политика“, у: зборнику: *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (приредио: Вук Радовић), Правни факултет, Београд, 2016, стр. 244-264.

17 Фр. „*Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*“ (LEADER) – Међусобне везе акција за економски развој села.

18 Енг. *Community-Led Local Development (CLLD)* – развој усмераван од стране локалних заједница.

устројства.¹⁹ Због тога међу земљама чланицама постоје варијације у организацији управљања на више нивоа. Иако је настојала да подстакне регионализацију, партнерство и улогу свих субјеката у систему управљања на више нивоа, како би се заштитила средства ЕУ и обезбедила њихова бржа апсорпција заправо је дошло до јачања централизоване контроле и смањивања значаја субнационалних тела.²⁰ Има мишљења да, градећи структуре управљања на више нивоа, владе земаља чланица настоје да се формално ускладе са начелима кохезионе политике, али теже да контролишу партнерства, надгледају мреже, као и да стратешки и селективно користе процес консултација са заинтересованим странама.²¹

Као и први Инструмент предприступне помоћи (*Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA I) (2007-2013), програм IPA II²² препознаје регионални развој као једну од кључних компоненти. Споразуми о стабилизацији и придруживању условили су додељивање помоћи регионалног карактера постојањем територијалне статистичке класификације, као и установљавање регионалних структура управљања у којима би биле заступљене све заинтересоване стране, што би представљало припрему за управљање средствима из структурних и кохезионих фондова. Европеизација и политика условљавања представљају контекстуалне варијабле и спољашњи подстицај развоју управљачких и координационих структура, које су допринеле демократизацији регионалне политике и настанку полицентричних структура, односно управљања на више нивоа.²³

Партнерство представља један од четири основна начела кохезионе политике, поред начела програмирања, тематске концентрације, и начела додавања националних средстава. Начело програмирања омогућава да се процес организовања, доношења одлука и расподеле финансијских средстава спроводи у више фаза, и везује за вишегодишње националне програме који су усклађени са

19 John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lindström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

20 John Bachtler, Irene McMaster, "EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of structural funds in the new member states", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, No. 2, 2008, pp. 398–427.

21 Ian Bache et al., „Europeanization and multi-level governance in south-east Europe”, нав. дело, стр. 38.

22 Уредба број 231/2014 Европског парламента и Савета од 11. марта 2014. године о успостављању Инструмента за претприступну помоћ (IPA 2) за период од 1. јануара 2014 до 31. децембра 2020. године, *Службени лист ЕУ*, бр. L 77/11.

23 Marcin Dabrowski, "EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, No. 4, 2014, pp. 364–383.

циљевима и приоритетима ЕУ. Вишегодишњи период у програмирању износи седам година. Начело тематске концентрације подразумева усмеравање расхода на ограничени круг приоритета који су повезани са Стратегијом паметног, одрживог и инклузивног развоја „Европа 2020“, како би се обезбедио критични ниво инвестиција за кључне приоритетне области и инвестиционе приоритете који су дефинисани уредбама о фондовима. Начело додавања националних средстава је од реформи из 1988. године једно од водећих начела функционисања фондова. Оно има за циљ да обезбеди да се средства из фондова сабирају са инвестицијама из домаћих извора.

Управљање на више нивоа се често тумачи у контексту ширег схватања начела партнерства, која су међуповезана. Уговор из Лисабона је потврдио значај интеграције регионалних и локалних актера и општим циљевима Уније додао територијалну кохезију, а уредбе о фондовима су прошириле овај концепт увођењем нових инструмената, као што су поменуто локално управљање развојем заједнице (CLLD) и инструменти интегрисаног територијалног развоја, који омогућавају учешће актерима на субнационалним нивоима у формулацији стратегија. Повеља о управљању на више нивоа у Европи, као један од три основна принципа управљања на више нивоа, поред принципа супсидијарности и пропорционалности, предвиђа и партнерски приступ у формулисању и спровођењу политика ЕУ.²⁴

Уредба 1303/2013 о заједничким одредбама поставља општи захтев за учешћем регионалних и локалних партнера у припреми споразума о партнерству, извештаја о напретку, изради и имплементацији оперативних програма, као и у надзору. Већ поменути CLLD приступ одоздо нагоре помаже локалним акционим групама да осмисле и спроведу стратегије у којима се уважавају локалне потребе и потенцијали и форме вишесекторске групе чији би састав требало да одражава локално друштво. Захтева се да се обезбеди да најмање 50% гласова у избору пројекта долази од недржавних субјеката. Европски кодекс понашања за партнерство набраја врсте организација које морају бити узете у обзир приликом израде оквира споразума о партнерству, а то су: регионални органи власти, представници локалних органа који представљају највеће градове и урбана подручја. Учешће регионалних и локалних актера важно је током целог програмског циклуса, те је потребно обезбедити процесе и механизме за примену колективних захтева.

24 Committee of Regions, European Union, *The Charter for Multilevel Governance in Europe*, Kingdom of Belgium, Brussels, 2014, Internet <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>

Начело партнерства, као једно од најзначајнијих хоризонталних начела у кохезионој политици, успостављено је као један од захтева још од 1988. године, и његова област примене је значајно проширена у свакој новој фази развоја кохезионе политике, а доношењем Европског кодекса понашања о партнерству 2014. године утемељена је његова вредност и предложена мерила која су препоручена земљама чланицама у утврђивању националног оквира за партнерство. Кодекс поставља низ стандарда за унапређење консултација, учешћа и дијалога са партнерима. Важно је указати на чињеницу да партнерство подразумева највиши ниво грађанског учешћа у процесу доношења одлука. У том смислу, Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука Савета Европе из 2009. године предвиђа, градуирано, четири нивоа учешћа јавности у јавним политикама: информисање, консултовање, дијалог и партнерство као поделу одговорности у свим фазама јавних практичних политика.²⁵

Уредба 1303/2013 о заједничким одредбама у члану 5. наглашава да је партнерство опште начело и низу у чланова нормира питања који се односе на садржај и програмских докумената и процедуре израде пројеката, надзора и евалуације. Према Кодексу понашања о партнерству, партнерство представља „блиску сарадњу органа јавних власти, економских и социјалних партнера, те организација које представљају цивилно друштво на националном, регионалном и локалном нивоу у току целог програмског циклуса који обухвата припрему, спровођење, праћење и евалуацију“.

Принцип партнерства државе чланице обавезује да у току целог циклуса програмирања блиско сарађују са именованим партнерима на одговарајућем територијалном нивоу, у оквиру следећих група: Категорија А): градске и друге јавне власти; Б): економски и социјални партнери и Ц) цивилно друштво, где се укључују партнери из области заштите животне средине, невладине организације. Састав ових категорија детаљније је уређен члановима 3(1) и 4(1) Кодекса. У избору релевантних партнера мора се водити рачуна о репрезентативности организација, а процес селекције мора бити транспарентан и заснован на компетенцијама и капацитету партнерских организација. У члановима 7-8 Кодекса наводе се кључни аспекти за које се мора обезбедити благовремено ангажовање партнера, који морају бити упознати са процесом и временски оквиром за припрему и измену програмских докумената.

25 Council of Europe, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, CONF/PLE(2009)CODE1, Internet <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>

Партнерске организације морају бити репрезентативне у погледу квантитета и квалитета, у релевантној области. Истовремено, начело партнерства и принципи метода одабира партнера служе и као брана претераном утицају појединца или организације у доношењу одлука.²⁶ Како је дефинисање метода одабира партнера надлежност државе чланице, начело партнерства је на нивоу ЕУ спроведено на различите начине, зависно од административних структура и културе партиципације, као и техничком и финансијском капацитету партнера.²⁷ Најбољу примену нашло је у земљама у којима постоји традиција сарадње између јавног сектора са једне и приватног сектора, као и друштвених чинилаца невладиног сектора, са друге стране, где је по правилу мањи ниво централизације територијалне управе.²⁸ Може се закључити да у домену регионалне као практичне политике, партнерство представља начин рада и сарадње свих нивоа власти, привреде и цивилног друштва у процесу настанка и примене јавних политика у циљу побољшања друштвено-економског развоја. Овакав начин рада подразумева да сваки од учесника јасно разуме смисао и значај партнерства и развојне предности сарадње.²⁹

4. ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ И НАЧЕЛО ПАРТНЕРСТВА

У највећем делу прве деценије овога века развојна политика Србије се у највећој мери заснивала на приватизацији државних предузећа, привлачењу страних улагања и развоју малих и средњих предузећа и предузетништва. Тек 2005. године долази до постепене промене дискурса, који је озваничен доношењем Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007-2012, која представља први документ који дефинише основне приоритете регионалног развоја.³⁰ Доношењем новог Устава 2006.г. регионални развој постао је уставна категорија, будући да је у члану 94. Устава наведено да се Република Србија „стара о равномерном и одрживом регионалном развоју“. Уследиле су институционалне промене и Национална агенција за развој малих и средњих предузећа и

26 Ian Bache, "Partnership as an EU policy Instrument: A political History", *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, 2010, pp. 58-74. стр. 70.

27 Charlie Jeffery, „Sub-National Mobilization and European Integration: Does it make any Difference?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No.1, 2000, pp.1-23.

28 Marcin Dabrowski, "EU cohesion policy, horizontal partnernship and the patterns of sub-national governance", нав. дело, стр. 364-383.

29 Тина Дивљак, Снежана Ђорђевић, Радојка Павловић, *Студија изводљивости стварања локалних партнерстава*, Грађанске иницијативе, Београд, Република Србија, 2012, стр. 12.

30 *Службени гласник РС*, бр. 21/2007.

предузетништва прерасла је у Националну агенцију за регионални развој (НАРР), а некадашње регионалне агенције за развој малих и средњих предузећа и предузетништва прерасле су у регионалне развојне агенције. Доношењем Закона о регионалном развоју 2009.г.,³¹ који је створио оквир за поделу Србије на статистичке регионе у складу са Номенклатуром статистичких територијалних јединица (NUTS) ЕУ, Србија је подељена на пет региона.³² Доношењем Закона о улагањима 2015. године, спајањем НАРР и других неколико агенција настала је Развојна агенција Србије која учествује у припреми програма и пројеката регионалног развоја, врши акредитацију регионалних развојних агенција и обавља низ других активности у домену политике регионалног развоја.

Закон о регионалном развоју (ЗРР) није јасно одредио централни орган владе који је надлежан за спровођење политике регионалног развоја, нити механизме међусекторске координације и није јасно дефинисао круг субјеката регионалног развоја. Тела која су њиме предвиђена као што су Национални савет за регионални развој (чл. 25. ЗРР) и регионални развојни савети (чл. 26. ЗРР) нису уређени на адекватан начин и не делују у пракси, док облици сарадње органа јавне власти различитих нивоа, приватног и цивилног сектора нису нормирани. Законом је предвиђено доношење стратегије (која је престала да важи) или националног плана регионалног развоја, који још увек није донет, као што нису усвојене ни регионалне развојне стратегије. Постоји неколико развојних докумената, као што су Програм развоја АП Војводине 2014-2020³³ и Стратегија развоја Града Београда,³⁴ али се ови документи не могу назвати развојним стратегијама јер нису донети у складу са кровном стратегијом регионалног развоја, која није усвојена. У стратешком, правном и организационом смислу политика регионалног развоја у Србији се може сматрати непотпуном.

Акредитоване Регионалне развојне агенције окупљају навећи број јединица локалне самоуправе, али не обухватају простор статистичког региона, често ни управне округе, тако да партнерства која су успостављена не налазе у систему званичних механизма. Истраживања су показала да се и током израде ретких поменутих програма, као што су Програм развоја АП Војводине 2014-2020

31 *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010, 89/2015 – др закон.

32 Региони одговарају статистичким територијалним целинама на другом нивоу (NUTS 2) Београдски регион, Војводина, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија, Косово и Метохија. Вид. Уредбу о номенклатури статистичких територијалних јединица, *Службени гласник РС*, бр. 109/09, и 46/10.

33 *Службени гласник АПВ*, бр. 13/2014.

34 *Службени лист Града Београда*, бр. 47/2017.

принцип партнерства није поштовао, те се учешће заинтересованих страна зауставило након јавних расправа, а јавност не учествује у праћењу спровођења развојних програма.³⁵

Принцип партнерства који је предвиђен се у пракси готово и не примењује, што значи да се стварне потребе заинтересованих страна не уважавају. Захтеви кохезионе политике који се постављају у преговорима о приступу и механизми за координацију предприступне помоћи условиће јачање капацитета и процедура стратешког планирања у оквиру којег ће морати да се успоставе функционална партнерства јавног и приватног сектора на свим нивоима управљања у стварању и спровођењу политике регионалног развоја. Успостављање институционалног модела управљања предприступним фондовима је увод за управљање европским структурним и инвестиционим фондовима.³⁶ Извештај о скринингу за поглавље 22 из октобра 2015.г. посебно је нагласио значај секторских радних група у програмирању партнерских и оперативних програма. Међутим, питање имплементације партнерског приступа не поставља се само као изазов у овом поглављу, већ и у поглављу 11 – Пољопривреда и рурални развој и поглављу 19 – Социјална политика и запошљавање. У случају првога, имплементација Инструмента претприступне помоћи за рурални развој (IPARD) подразумева стварање децентрализованих структура локалних руралних заједница и стратегија локалног руралног развоја, односно стварање локалних акционих група. Поглавље 19, између осталог, поставља захтев за формирањем локалних социјално-економских савета који се оснивају трипартитним споразумом органа локалне самоуправе, синдиката и послодаваца.

Упоредо са напредовањем приступних преговора примећује се јачање улоге и капацитета организација цивилног друштва, како у процесима формулације политика у контексту преговора за поглавље 22, тако и на субнационалном нивоу. Организације цивилног друштва су препознате као важан предуслов за коришћење фондова ЕУ.³⁷ На националном нивоу важно је указати на платформе за учешће цивилног друштва као што су Национални конвент за ЕУ и Војвођанска иницијатива за ЕУ.

35 За потребе праћења Програма развоја АП Војводине установљено је Координационо тело које сачињавају само представници Владе АП Војводине.

36 Огњен Мирић, Иван Кнежевић, *Институционални модели управљања кохезионом политиком – предлог модела за Србију*, Европски покрет, Београд, 2015.

37 Центар за регионализам, *Улога организација цивилног друштва на поднационалном нивоу у преговарачком процесу – препоруке за Србију*, Београд, 2017. Internet: https://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Uloga_organizacija_civilnog_dru%C5%A1tva_na_podnacionalnom_nivou_u_pregovara%C4%8Dkom_procesu.pdf

Иако су чланом 19. Закона о регионалном развоју јединице локалне самоуправе и регионалне развојне агенције признате као субјекти регионалног развоја, привредне коморе, струковне асоцијације привредника, образовне институције и организације цивилног друштва нису формално препознате. У пракси се показало да постоје успешни примери сарадње који нису предвиђени правним и стратешким оквиром политике регионалног развоја Србије. Ту се на првом месту мисли на локална партнерства,³⁸ развојне иницијативе и стратегије развоја,³⁹ као и примери успешне сарадње јединица локалне самоуправе, регионалних развојних агенција, које укључују регионалне привредне коморе, приватни сектор и организације цивилног друштва. При неким регионалним развојним агенцијама развијени су и системи секторских одбора саветодавног карактера за одређене области друштвено-економског развоја, као што су развој предузетништва, очување животне средине и слично, који окупљају представнике сва три сектора (јавна власт, приватни сектор, цивилно друштво).⁴⁰ Слично томе, постоје и *ad hoc* иницијативе за решавање проблема и заговарање решења које сагледавају потребе региона и заговарају их пред доносиоцима одлука на локалном, окружном или републичком нивоу. Ипак, важно је истаћи да нису јасно утврђени критеријуми за избор чланова одбора, те постоји ризик прекомерне заступљености одређених интереса, као и малог интересовања за рад одбора.⁴¹

Међутим, иницијативе регионалних развојних агенција и локалних самоуправа не представљају део званичних механизма на републичком и регионалном нивоу, те одлуке и документи који се у оквиру њих донесу немају правну обавезност у смислу захтева кохезионе политике.⁴² Примену начела партнерства у пракси онемогућава не само то што Закон о регионалном развоју формално

38 Примери локалних партнерстава дати су у публикацији: Тина Дивљак et al., Студија изводљивости стварања локалних партнерстава, нав. дело.

39 Пример успешне сарадње локалних органа власти, привреде и цивилног сектора у 26 радних тимова је рад Канцеларије за локални економски развој као део Градске управе Града Ниша. Акциони план одрживог развоја града Ниша за период 2015-2020, Ниш, децембар 2014. Интернет: <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/akcioni-plan-razvoja-grada-nisa-2015-2020.pdf>

40 У последњих неколико година у оквиру пројеката подршке регионалном и руралном развоју одобрене су иницијативе за партнерство заинтересованих страна у области развоја пољопривреде и руралног туризма, којима по правилу руководе регионалне развојне агенције. У Србији функционише и неколико локалних акционих група, као и њихова неформална мрежа (Leader Plus). Корисне примере функционалних партнерстава и моделе најбоље праксе видети на Интернет адреси: www.rtds-prtt.rs/

41 Вања Долапчев, Данијела Божовић, *Партнерство за развој - Примена принципа партнерства у политици регионалног развоја у Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 2015, стр. 41.

42 Исто, стр. 34-35.

не препознаје учешће заинтересованих страна из статистичких региона од почетка израде докумената, већ и захтев којим се налаже да Влада усваја регионалне развојне стратегије, по добијању мишљења регионалних развојних савета и Националног савета за регионални развој, што не омогућава приступ одоздо нагоре, на чему се инсистира у кохезионој политици. На основу наведеног може се закључити да на нивоу Србије, као ни на нивоу статистичких региона, не постоји уређени систем који би подстицао примену принципа партнерства.

ЗАКЉУЧАК

У Србији постоје малобројни примери примене принципа партнерства у дефинисању праваца развоја регионалних и локалних политика, али они формално нису препознати од стране постојећег стратешког и правног оквира и због тога такве иницијативе немају обавезујући карактер. Напред наведено јасно указује да је приступ политици регионалног развоја у Србији неделотворан, између осталог, и због тога што је једносекторски, централизован и није заснован на учешћу заинтересованих страна, па тако и не уважава потребе које постоје на субнационалним нивоима. Стратегија регионалног развоја која би обухватала период после 2012. године није донета, нити је Закон о регионалном развоју промењен у правцу стимулсања управљања на више нивоа и партнерског односа органа јавне власти и економских и социјалних партнера.

Србија не представља пример ендемог регионалног развоја,⁴³ као ни пример постојања социјалног капитала и поверења.⁴⁴ Примена начела партнерства у Србији морала би бити прописана као обавезна у Закону о регионалном развоју и документима који чине стратешки оквир политике регионалног развоја. Ово је неопходно како би се избегао *ad hoc* приступ решавању проблема на локалном и регионалном нивоу, али и да би се временом изградила култура партнерства између органа јавне власти, привреде и невладиних организација. У складу са Европским кодексом понашања у партнерству, потребно је утврдити минималне

43 Јован Живковић, „Европска регионална политика и регионализација Србије“, у: Зборник радова *Применом европских стандарда до регионалног развоја Србије* (приредила: Јелена Белић), Београд, Центар за демократију, 2011, стр. 11-17.

44 Сениша Зарић, „Социјални капитал у Србији – негативне импликације“, у зборнику: *Економска политика и развој* (редактори: Биљана Јовановић Гавриловић, Татјана Ракоњац Антић), Економски факултет, Београд, 2010, стр. 89-91. Цитирано према: Драган Гостиповић, „Социјални капитал и јавна политика“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2018, стр. 145.

стандарде репрезентативности, компетентности, транспарентности и начина одвијања дугорочног и континуираног јавно-приватног партнерства. Партнерство мора бити такво да превазилази процес консултовања у одређивању развојних приоритета региона и јединица локалне самоуправе и праћењу реализације истих. Увођење начела партнерства омогућило би да све заинтересоване стране изнесу своје ставове о проблемима и приоритетима регионалног развоја, размену знања и искустава, а самим тим и бољу припрему за преговоре и коришћење како претприступних тако и европских структурних и инвестиционих фондова.

ЛИТЕРАТУРА

- Гостиповић Драган, „Социјални капитал и јавна политика“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2018, стр. 133-149.
- Дивљак, Тина, Снежана Ђорђевић, Радојка Павловић, *Студија изводљивости стварања локалних партнерстава*, Грађанске иницијативе, Београд, 2012.
- Долапчев, Вања, Данијела Божовић, *Партнерство за развој - Примена принципа партнерства у политици регионалног развоја у Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 2015.
- Живковић Јован, „Европска регионална политика и регионализација Србије“, у зборнику: радова *Применом европских стандарда до регионалног развоја Србије* (редактор: Јелена Белић), Београд, Центар за демократију, 2011, стр. 11-17.
- Зарић Сениша, „Социјални капитал у Србији – негативне импликације“, у зборнику: *Економска политика и развој* (редактори: Биљана Јовановић Гавриловић, Татјана Ракоњац Антић), Економски факултет, Београд, 2010, стр. 89-104.
- Јованић Татјана, „Реформа пакта о стабилности и расту и нови правни оквир за координацију економских политика“, у зборнику: *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (приредио: Вук Радовић), Правни факултет, Београд, 2016, стр. 244-264.
- Кубовић Бранко, *Регионална економика*, Информатор, Загреб, 1974.

- Оцић Часлав, *Економика регионалног развоја Југославије*, Економика, Београд, 1998.
- Мирић, Огњен, Иван Кнежевић, *Институционални модели управљања кохезионом политиком – предлог модела за Србију*, Европски покрет, 2015.
- Центар за регионализам, *Улога организација цивилног друштва на поднационалном нивоу у преговарачком процесу – препоруке за Србију*, Београд, 2017. Internet: https://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Uloga_organizacija_civilnog_dru%C5%A1tva_na_podnacionalnom_nivou_u_pregovara%C4%8Dkom_procesu.pdf
- Amin, Ash, “An institutional perspective on regional development”, *International Journal of Urban and Regional Development*, Vol. 23, No. 2, 1999, pp. 365-378.
- Bache, Ian, George Andreou, Gorica Atanasova, Danijel Tomšić, „Europeanization and multi-level governance in south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 18. No. 1, 2011, pp. 122-141.
- Bache, Ian, “Partnership as an EU policy Instrument: A political History”, *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, 2010, pp. 58-74.
- Bachtler, John, Peter Berkowitz, Sally Hardy, Tatjana Muravska (eds.), *EU Cohesion Policy, Reassessing performance and direction*, Routledge, London, 2016.
- Bachtler, John, Irene McMaster, “EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of structural funds in the new member states”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, No. 2, 2008, pp. 398-427.
- Boschma, Ron A., „Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective”, *Regional Studies*, Vol. 38, No. 9, 2004, pp. 1001-1014.
- Committee of Regions, European Union, *The Charter for Multi-level Governance in Europe*,
- Kingdom of Belgium, Brussels, 2014, Internet <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>

- Council of Europe, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, CONF/PLE(2009)CODE1, Internet <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil--participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>
- Dabrowski, Marcin, "EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, No. 4, 2014, pp. 364–383.
- Ferry, Martin, Irene McMaster, "Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe", *Europe Asia Studies*, Vol., No. 8., 2013, pp. 1502-1528.
- Jeffery, Charlie, „Sub-National Mobilization and European Integration: Does it make any Difference?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No.1, 2000, pp.1–23.
- Loughlin, John, Frank Hendriks, Anders Lindström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD, Paris, 2010.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2006.
- Stroper, Michael, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, 1997.
- Акциони план одрживог развоја града Ниша за период 2015-2020, Ниш, децембар 2014. Интернет: <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/akcioni-plan-razvoja-grada-nisa-2015-2020.pdf>
- Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007-2012, *Службени гласник РС*, бр. 21/2007.
- Стратегија развоја Града Београда, *Службени лист Града Београда*, бр. 47/2017.
- Програм развоја АП Војводине 2014-2020, *Службени гласник АПВ*, бр. 13/2014.
- Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010, 89/2015.

- Делегирана Уредба Комисије 240/2014 од 7. јануара 2014. о Европском кодексу понашања о партнерству о оквиру европских структурних и инвестиционих фондова, *Службени лист ЕУ*, бр. L 74.
- Уредба (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду, Европском пољопривредном фонду за рурални развој и Европском фонду за поморство и рибарство и о утврђивању општих одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду и Европском фонду за поморство и рибарство, као и о стављању ван снаге Уредбе Савета (ЕС) бр. 1083/2006, *Службени лист ЕУ*, бр. L 347.
- Уредба број 231/2014 Европског парламента и Савета од 11. марта 2014. године о успостављању Инструмента за претприступну помоћ (ИРА 2) за период од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2020. године, *Службени лист ЕУ*, бр. L 77/11.
- Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица, *Службени гласник РС*, бр. 109/09, і 46/10.

Tatjana Jovanić

THE PARTNERSHIP PRINCIPLE AS A CHALLENGE FOR SERBIAN REGIONAL POLICY

Resume

The principle of partnership, one of the basic principles of EU Cohesion Policy, has been significantly expanded and deepened since its formal promulgation in 1988. In negotiations on Regional Policy, it nowadays represents the responsibility of a candidate country in the accession process to the EU. The partnership principle implies the responsibility of the Member State to establish close cooperation with regional and local authorities, economic and social partners, as well as to develop multi-level coordination structures when drafting key documents for funds programming, project selection, implementation, monitoring and evaluation of projects. The paper first presents theoretical underpinnings of the principle of partnership and multi-level governance and explains the meaning and importance of the principle of partnership as a requirement set out in the normative framework of the European cohesion policy. Thereafter, the basic elements of Serbian regional policy are portrayed to justify the conclusion that this principle has not been formally recognized by the Law on Regional Development and the non-existing strategic documents. The principle of partnership should be mandatory, to evade *ad hoc* approach to solving local and regional problems and build up the culture of partnership between central, regional and local authorities, on one side, and business and social partners, on the other side. In line with the European Code of *conduct on partnership* in the framework of the *European* Structural and Investment Funds, the minimal criteria of representation, competency, transparency and the process of preparation of documents and participation of interested parties should be stipulated. The partnership should transcend the process of consultations (usually related to final versions of laws, policy documents and project proposals) and has to develop into permanent multi-level relationships, where all stakeholders and interested parties could voice their needs and express their opinions.

Keywords: Regional policy, regional development, EU cohesion policy, the partnership principle, development agencies.