



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развоја

Бранислав Милић

ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager  
(Phd Candidate, University of Bologna)



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association  
of Local Authorities  
and Regions



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развоја



Бранислав Милић

ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager  
(Phd Candidate, University of Bologna)

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма  
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.

Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.



# Садржај

<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА</b>	<b>4</b>
<b>1. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – ЕВРОПСКА УНИЈА (ЕУ)</b>	<b>5</b>
<b>2. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – СРБИЈА</b>	<b>7</b>
<b>3. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – УСКЛАЂЕНОСТ СРБИЈЕ СА ЕУ</b>	<b>10</b>
3.1. Анализа усклађености националних прописа са директивама ЕУ	11
<b>4. УЛОГА ПОДНАЦИОНАЛНИХ НИВОА ВЛАСТИ – УЛОГА ЛОКАЛНИХ САОУПРАВА</b>	<b>15</b>
<b>5. МЕТОДОЛОГИЈА</b>	<b>17</b>
5.1 Модел	18
5.2 Критеријуми за одабир ЛС	20
<b>6. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА</b>	<b>22</b>
6.1. Утицај локалне самоуправе на територијални капитал	22
6.2. Капацитети ЛС за надлежности у области руралног развоја	25
6.2.1. Институционална димензија	26
6.2.2 Административна димензија	27
6.2.3 Финансијска димензија	30
<b>7. ЗАКЉУЧАК</b>	<b>31</b>
<b>8. ПРЕПОРУКЕ</b>	<b>32</b>
8.1. Препоруке за ЛС	32
8.2. Препоруке за СКГО	35
8.3. Препоруке за МПШВ	38

## Анекс 1

<b>МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САОУПРАВЕ</b>	<b>39</b>
<b>МЕТОДОЛОГИЈА</b>	<b>40</b>
<b>КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДАБИР ПИЛОТ ОПШТИНА:</b>	<b>42</b>
<b>ИНДИКАТОРИ ЗА АНАЛИЗУ ПИЛОТ ОПШТИНА:</b>	<b>43</b>

## Упитник

<b>УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА</b>	<b>44</b>
---	-----------



# Листа скраћеница

**БДП** – Бруто домаћи производ

**DEFRA** – Одељење Владе Велике Британије за животну средину, храну и послове који се односе на рурална подручја (енг. *Department for Environment, Food and Rural Affairs*)

**EAFRD** – Европски пољопривредни фонд за рурални развој (енг. *European Agricultural Fund for Rural Development*)

**ЕК** – Европска комисија (енг. *European Commission*)

**ЕУ** – Европска Унија

**ЗПП** – Заједничка пољопривредна политика (ЕУ) (енг. *Common Agricultural Policy*)

**ИПАРД** – Инструмент за претприступну помоћ за рурални развој (енг. *Instrument for Pre-Accession Assistance – Rural Development*)

**LEADER** – четврта оса подршке у оквиру Стуба II ЗПП (фр. *Liaison Entre Actions de Développement Rural*)

**ЛС** – Локална самоуправа

**МК** – Месна канцеларија

**МПШВ** – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

**МЗ** – Месна заједница

**ОЕЦД** – Организација за економску сарадњу и развој (енг. *Organisation for Economic Cooperation and Development*)

**ППР** – Политика руралног развоја

**РЗС** – Републички завод за статистику

**СКГО** – Стална конференција градова и општина

**СТО** – Светска трговинска организација (енг. *World Trade Organisation*)

**WFD** – Оквирна директива о водама – директива која регулише правни оквир за водне ресурсе ЕУ (енг. *Water Framework Directive*)



# 1. Пољопривреда и рурални развој – Европска Унија (ЕУ)

Руралне области ЕУ генеришу 45% новостворене вредности, запошљавају 53% укупно радно ангажованог становништва, више од 56% популације живи у руралним областима, које обухватају више од 91% територије ЕУ.

Постојећи модел заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП) има правну и буџетску основу до 2013. године, а у току су завршне припреме за нови предлог за период од 2013. до 2020. У новом програмском периоду очекују се значајније промене (Табела 1). Основна питања око којих се расправља у процесу редефинисања ЗПП односе се на циљеве које ЕУ жели да достигне овом политиком и на то какве и које мере изабрати како би се остварили дефинисани циљеви. Када је реч о буџету, поставља се питање који је оптималан обим средстава за финансирање ЗПП и какав однос треба да буде између заједничког и националног финансирања.

**Табела 1:** Правац у коме ће се кретати ЗПП у периоду 2014–2020.

## Стуб 1 – Директна плаћања

### РЕДИЗАЈН

#### Карактеристике:

- Тзв. *Basic Payment Scheme* (за ову сврху ће се морати одредити до 70% укупног националног буџета) замениће тзв. *Single Payment Scheme*, који се примењују у државама чланицама ЕУ.
- Тзв. зелено плаћање увешће се као обавезно за све чланице ЕУ. За ове сврхе, државе чланице ЕУ мораће да одреде до 30% укупног националног буџета.
- До 5% националног буџета мора да се одреди за подручја са природним ограничењима за производњу.
- До 2% националног буџета мора да се одреди за подршку младим фармерима (млађима од 40 година) за првих 5 година.
- До 10% националног буџета мора да се одреди за подршку тзв. малим (од 500 € до 1 000 € годишње).
- До 5% националног буџета може да буде издвојено за подршку специфичним врстама производње или одређеним пољопривредним системима који се суочавају са потешкоћама или имају посебан социо-економски значај.



## Стуб 2 – Рурални развој

### РЕДИЗАЈН

#### Карактеристике:

- Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*EAFRD*) биће саставни део новог заједничког стратешког оквира са другим европским фондовима намењеним економском развоју.
- Уместо четири осе, рурални развој ће се подржавати преко шест приоритета, у којима ће државе чланице бити у обавези да достигну циљеве.
- Најмање 25% укупног буџета за рурални развој мора да буде алоцирано за унапређење управљања земљиштем и климатске промене, укључујући органску производњу.
- Први сет интервенција односи се на подстицање иновативности и знања, као и на значај саветодавних сервиса у развоју иновативности.
- Други сет интервенција односиће се на подршку унапређењу квалитета пољопривредних и прехранбених производа, као и на подршку подручјима са природним или неким другим ограничењима.
- Подршка мерама обнове производних потенцијала угрожених националним катастрофама .
- Увођење мера које се односе на компензације штета и пропуштених прихода због примене мреже Натура 2000 и Оквирне директиве о водама (*WFD*).
- Увођење мера које се односе на компензације пропуштених прихода због примене виших стандарда добробити животиња.
- Мере које се односе на управљање ризицима насталим у ланцу снабдевања храном, као последица климатских услова, болести животиња, несигурности тржишта.
- Мере које имају за циљ да обнове и заштите екосистем који је зависан од пољопривреде и шумарства.
- Мере које су од значаја за социјалну инклузију, смањење сиромаштва и економски развој, укључујући подршку за развој основних сервиса .
- *LEADER* – најмање 5% укупног националног буџета намењеног руралном развоју мора да буде алоцирано за подршку *LEADER*-у.

**Извор:** Систематизација аутора на основу: A. Matthews – *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals*





## 2. Пољопривреда и рурални развој – Србија

Србија је једна од најаграрнијих земаља у Европи са монофункционалном и традиционалном производњом. Према званичним статистичким подацима, пољопривреда је 2000. године у бруто домаћем производу учествовала са 18,2%. Једино је прерађивачка индустрија са 21,7% била делатност са већим учешћем у бруто домаћем производу (БДП). Године 2010. пољопривреда учествује у БДП са само 8,5%, чиме представља делатност са највећим падом учешћа од чак 53%, односно нешто мање од 7% годишње. У статистичком смислу, пољопривреда појединачно упошљава највише људи, док приход од пољопривреде износи само 3,9% укупних прихода.

Пољопривреда је, дакле, за Србију још увек веома значајна грана привреде. Овакав став потврђују и подаци који се односе на учешће сектора у БДП, укупној запослености и извозу у временском интервалу од 2005. до 2011. године (Табела 2).

**Табела 2:** Кључни статистички подаци за област пољопривреде, Србија

	Јединице	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
<b>Бруто додата вредност пољопривреде, шумарства, ловства и рибарства (А)</b>								
<b>БДВ (у текућим ценама)</b>	мил. ЕУР	2.097,7	2.261,8	2.524,8	3.003,1	2.320,4	2.378,9	2.788,0
<b>учешће у БДВ свих активности</b>	%	12,2	11,4	10,4	10,7	9,3	9,9	10,4
<b>Запосленост у пољопривреди, шумарству, ловству и рибарству (А)</b>								
<b>број</b>	000	619,6	530,2	540,5	696,9	614,1	522,7	466,2
<b>учешће у укупној запослености</b>	%	23,2	20,5	20,8	21,4	23,8	21,9	21,0
<b>Трговина храном и пољопривредним производима</b>								
<b>учешће у укупном извозу</b>	%	20,27	19,44	18,93	17,87	23,15	22,62	22,74
<b>учешће у укупном увозу</b>	%	7,4	6,9	4,3	4,6	6,7	7,2	7,0

**Извор:** *National priorities for international assistance (NAD) 2014–2017 with 2020 projections, Agriculture and Rural Development*, Канцеларија за европске интеграције, Влада Републике Србије



Како би се омогућило поређење са статистичким подацима ЕУ, рурална подручја у Србији су, према критеријумима Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), дефинисана као подручја чија је густина насељености мања од 150 становника по км<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Према овој дефиницији, 130 од укупно 165 општина третирају се као руралне општине (3.904 насеља). То значи да 85% територије Србије припада тзв. руралним подручјима, са готово 55% укупног становништва. У руралним подручјима се, поред значајних људских ресурса, налази и већина природних ресурса земље (пољопривредног земљишта, шума, вода), са богатим екосистемима и биодиверзитетом, као и привредне делатности, културна и историјска баштина.

Рурална подручја у Србији се углавном карактеришу сиромаштвом, регионалним и развојним неједнакостима, миграцијама, депопулацијом, неповољном демографском сликом, ниским нивоом локалних иницијатива и, последично, губитком природног и културног наслеђа и повећањем степена рањивости руралног становништва. Рурална инфраструктура је неразвијена и недовољно функционална. Старосна и образовна структура руралне радне снаге мање је повољна у односу на остатак становништва; незапосленост у активној групи становништва је већа, док је запосленост у примарном пољопривредном сектору висока у односу на терцијарни сектор. Неконкурентна позиција сеоске радне снаге, у смислу величине и образовања, вештине којима располаже и старосна структура представљају велика ограничења за иновативније приступе руралном развоју. Финансијски и пословни сектор углавном су слабији у руралним подручјима. У Србији је регистровано 452.606<sup>2</sup> пољопривредних газдинства, која се одликују малим површинама (у просеку 4,5 ха), ниском продуктивношћу и лошим стањем физичког капитала (опрема, машине, зграде итд.).

Буџетска подршка пољопривреди је недовољна. Од 2000. године износ у пољопривредном буџету у односу на укупан буџет Владе креће се од 2% до 6%. Структура пољопривредног буџета у односу на структуру која се примењује у ЕУ такође је неповољна. У Србији се још увек јако мало издваја за мере руралног развоја, било да се оне односе на инвестиције у пољопривредне или непољопривредне делатности или у руралну инфраструктуру. Тржишне мере подршке пољопривреди после тренда смањења у периоду 2004–2006. године на рачун раста кредитне подршке и подршке руралном развоју, имају стални тренд повећања у периоду од 2006. до 2011. године (84,5% за тржишне мере и 12% за мере руралног развоја у 2011. години).

Одсуство континуиране и конзистентне политике, јасно дефинисаног циља и механизма за његово достизање, условило је да ефикасност и укупни резултати буду испод очекиваног и објективно могућег нивоа. Институционалне промене у периоду од 2000. одвијале су се споро. Значајнији помак постигнут је 2005. године формирањем Сектора за развој села и пољопривреде унутар Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ), који је, међутим, 2010. године укинут, а његов рад је сведен на ниво Одсека за рурални развој. Поред тога, неизвесност у погледу



1 Дефиниција која се користи у нацрту програма *IPARD*: „Руралним општинама се сматрају оне општине у којима најмање 90 % територије чини производно земљиште (пољопривредно земљиште, ливаде, пашњаци и шуме)”. Ова дефиниција није усклађена са дефиницијама које се користе у државама чланицама ЕУ.

2 Извор: Министарство финансија и привреде, Управа за трезор, 31. 12. 2011, доступно на адреси: <http://www.trezor.gov.rs/rpg-statistika-lat.html>.

приступања ЕУ и уласка у Светску трговинску организацију (СТО) неповољно је утицала на динамику прилагођавања захтеваним стандардима и процедурама. Основни правни заокрет у овом периоду начињен је 2005. године, када је Влада Републике Србије усвојила Стратегију развоја пољопривреде („Службени гласник РС”, број 78/2005), и 2009. године, када је усвојен Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, број 41/09). Данас МПШВ активно ради на томе да подршку руралном развоју прилагоди захтевима инструмената за претприступну помоћ ЕУ (ИПАРД).

Поред Стратегије развоја пољопривреде, и друга стратешка документа других министарстава Владе Републике Србије дотичу поједине аспекте пољопривреде и руралног развоја. Ова документа се углавном не баве директно руралном популацијом и руралним подручјима, али их индиректно анализирају преко неколико појмова: *пољопривреда, неразвијени региони/подручја/области, ситарење и миграције становништва, заштитна животињне средине, развој малих и средњих предузећа, сеоски/рурални туризам* и сл.



### 3. Пољопривреда и рурални развој — усклађеност Србије са ЕУ

Прилагођавање захтевима заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП) представља један од највећих изазова свим земљама у процесу приступања ЕУ. Неопходно је задовољити високе правне и институционалне услове како би се пољопривредне политике транзиционих земаља сматрале компатибилним са ЗПП. Ситуација делује још компликованије ако се имају у виду сталне промене у садржају и фокусима ЗПП-а из једног програмског периода у другом (Табела 1). Међутим, оно што је за Србију важно у процесу прилагођавања јесте да систем, тј. начин спровођења мера углавном остаје непромењен.

Када је реч о усклађивању правних прописа, земља кандидат мора бити способна да по приступу спроводи целокупну правну регулативу. Уредбе (регулативе) којима је дефинисан начин спровођења ЗПП није потребно непосредно уграђивати у правни поредак земље кандидата, али се оне морају у потпуности спроводити наконступања у пуноправно чланство. Од земаља кандидата за чланство у ЕУ очекује се да формирају оперативну структуру за спровођење политике руралног развоја (ПРР). Спровођење ПРР подржава ЕУ преко програма ИПАРД. Структура институција које представљају оперативну структуру мора да буде комплементарна структури која спроводи ПРР у државама чланицама ЕУ. Оперативна структура за спровођење ПРР земаља кандидата за чланство у ЕУ дефинисана је у уредби о ИПА – Инструменту за претприступну помоћ (*Council Regulation (EC) No 1085/2006, Article 28*). Платну агенцију, према овој уредби, мора да акредитује национално сертификационо тело, а затим и Европска комисија. Због комплексности спровођења, планирања и програмирања мера ЗПП (институционални оквир који је спроводи, финансијски поступци, информисање, контрола, мониторинг), земљама кандидатима се препоручује да у потпуности прилагоде свој институционални и правни оквир компликованим захтевима имплементације ЗПП.

Како би Србија била у стању да усклади мере подршке пољопривреди и руралном развоју ЗПП-у, али и да прилагоди механизме спровођења мера, који су веома компликовани, у наредном периоду очекује се значајније правно и институционално прилагођавање на националном и локалном нивоу.

На националном нивоу очекује се:

- 1 Усклађивање правних прописа – Усклађивање законодавства, програмских и потпрограмских докумената и дефинисање правила спровођења ПРР дефинисањем и изградом:
  - Стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2024.
  - Националног програма руралног развоја за период 2014–2020.
  - ИПАРД програма руралног развоја за период 2014–2020.
  - секундарне правне регулативе (уредбе и прописи којима се ближе дефинишу начини спровођења сегмената пољопривредне и руралне политике)



- транспарентног система података у пољопривреди
  - докумената који се баве пружањем инструкција за кориснике мера дефинисаних у пољопривредној политици и ПРР (апликационе форме, приручници, маркетиншки материјал и сл.).
2. Институционално усклађивање – Финализација конституисања, акредитације и јачања институција изградњом структура које ће операционализовати ПРР формирањем:
- Управног тела (тзв. *Managing Authority*)
  - Платне агенције.

Поред ова два аспекта, неопходне су реформе укупне политике како би се земља кандидат за чланство могла сматрати довољно прилагођеном захтевима ЗПП-а. У Србији, тренутно, знатан део мера није компатибилан са ЗПП-ом, па би њихово задржавање до самог приступа давало погрешне сигнале корисницима. То значи да се у самом сектору пољопривреде и руралног развоја, усвајањем мера које су саставни део ЗПП-а, могу очекивати значајне промене. Зато се земљама кандидатима сугерише да процес прилагођавања политике буде континуиран, али постепен.



### 3.1. Анализа усклађености националних пројеката са директивама ЕУ

Тренутно, примарни правни оквир Републике Србије у области пољопривреде и руралног развоја чине:

- Стратегија пољопривреде Србије (2005)<sup>3</sup>
- Национални програм пољопривреде Републике Србије 2010–2013.<sup>4</sup>
- Национални програм руралног развоја 2011–2013.<sup>5</sup>

У припреми су:

- Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024.
- Национални програм пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2020.
- ИПАРД програм руралног развоја 2014–2020.

Поред наведеног, други закони и подзаконска акта (уредбе), ближе правно одређују примену смерница дефинисаних наведеним оквиром.

<sup>3</sup> „Сл. гласник РС”, бр.78/05.

<sup>4</sup> „Сл. гласник РС”, бр.83/10.

<sup>5</sup> „Сл. гласник РС”, бр.15/11.

**Правне тековине ЕУ (*Acquis Communautaire*) – Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој** – Када је реч о обиму и значају овог поглавља за економију Србије, може се рећи да је ово поглавље једно од најзахтевнијих поглавља за транспонованье у домаћи правни оквир током преговарачког процеса.

Оценом напретка Србије у преговарачком поглављу које се односи на пољопривреду и рурални развој (поглавље 11)<sup>6</sup>, Европска комисија закључује да је процес прилагођавања још увек на самом почетку.

У тзв. хоризонталним питањима видљив је само ограничен напредак. Буџет за 2012. годину је увећан за 19% у односу на 2011. У укупном буџетском увећању, издвајања намењена подршци мерама руралног развоја такође су увећана. Међутим, и даље се уочава велика (више од 90%) усмереност на подршку директним плаћањима, која још увек нису усаглашена са модалитетом за ову врсту подршке у ЕУ. Извештај истиче неопходност неусловљавања ове врсте подршке производњом. У извештају се такође истиче да није постигнут напредак у вишегодишњем планирању, јер се мере и даље одређују и ревидирају на годишњем нивоу. Ово свакако не доприноси извесности за произвођаче и прерађиваче и представља велику препреку за њихово прилагођавање условима конкуренције на будућем тржишту ЕУ.

Извештај наглашава недефинисаност стратешког усмерења с обзиром на чињеницу да Стратегија пољопривреде и руралног развоја још увек није дизајнирана. Недостатак административних капацитета МПШВ наводи се као једна од значајнијих препрека за даље прилагођавање ЕУ, а као пример се наводи Одељење за инспекцију тржишта.

Одређени напредак се, према овом извештају, уочава у области прилагођавања организацији заједничког тржишта, а као пример се наводе недавно усвојени прописи који регулишу ову област. И у овом случају се наводи проблем малих административних капацитета одељења унутар министарстава која се баве овим питањима.

Када је реч о припремама за спровођење ИПАРД-а, напредак се уочава једино у области административних припрема, док се институционални капацитети одељења и тела<sup>7</sup> која би требало да преузму одговорност за планирање, спровођење и праћење спровођења, још увек оцењују као препрека.

Мали напредак се уочава у прилагођавању у области политике квалитета, и он се углавном рефлектује кроз Закон о ознакама географског порекла. Напредак у области органске пољопривреде оцењен је као ограничен и као процес који је још увек на самом почетку.

Табела дата у наставку пружа приказ односа кључних прописа из *acquis*-а (2007–2013) и правне регулативе Србије у области пољопривреде и руралног развоја.

6 Serbia 2012 Progress Report.

7 Managing Authority, the Directorate for Agrarian Payments, the National Fund and the Audit Authority.



**Табела 3:** Приказ степена прилагођености правне регулативе Републике Србије кључним прописима ЕУ, Поглавље 11

Пољопривреда и рурални развој	
<i>Acquis 2007–2013 (шренућно у њромени)</i>	<i>Национални ѡројрам усвајања евројских ѡројиса (НПАА)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Уредба 73/2009</b> – дефинише заједничка правила за схеме директне подршке у ЗПП</li> <li>• <b>Уредба 834/2007</b> – дефинише органску производњу и означавање органских производа</li> <li>• <b>Уредба 718/2007</b> – дефинише примену Уредбе Савета (ЕС) бр. 1085/2006 о успостављању инструмента претприступне помоћи (ИПА)</li> <li>• <b>Уредба 1698/2005</b> – дефинише подршку руралном развоју преко EAFRD-а</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, бр. 10/13)</li> </ul> <p><b>Оцена:</b> Делимично усклађен са регулативом ЕУ</p>
Пољопривредна тржишта	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Уредба 1234/2007</b> – дефинише успостављање заједничке организације пољопривредних тржишта и посебне одредбе за поједине пољопривредне производе</li> </ul>	<p>У последњих неколико година започето правно прилагођавање</p> <p><b>Оцена:</b> Неусклађен са регулативом ЕУ</p>





Политика квалитета	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Уредба 1151/2012</b> – дефинише стандарде квалитета за пољопривредне и прехранбене производе</li><li>• <b>Уредба 510/2006</b> – дефинише заштиту ознака географског порекла и ознака порекла за пољопривредне и прехранбене производе</li><li>• <b>Уредба 479/2008</b> – дефинише организацију заједничког тржишта вина</li><li>• <b>Уредба 110/2008</b> – односи се на дефинисање, опис, презентацију, начин обележавања и заштиту географског порекла алкохолних пића</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Закон о ознакама географског порекла („Службени гласник РС”, бр. 18/10)</li></ul> <p><b>Оцена:</b> Усклађен са регулативом ЕУ</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Закон о ракији и другим алкохолним пићима („Службени гласник РС”, бр. 41/09)</li></ul> <p><b>Оцена:</b> делимично усклађен са регулативом ЕУ</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Више прописа који се односе на организацију тржишта алкохолним пићима и напцима</li></ul> <p><b>Оцена:</b> делимично усклађени са регулативом ЕУ</p>
Органска пољопривреда	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Уредба 834/2007</b> – дефинише органску производњу и означавање органских производа</li><li>• <b>Уредба 889/2008</b> – прописује детаљна правила за примену Уредбе 834/2007</li><li>• <b>Уредба 1254/2008</b> – дефинише измене и допуне Уредбе 889/2008</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Закон о органској производњи („Службени гласник РС”, бр. 30/10); Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методе органске производње („Службени гласник РС”, бр. 48/11 и 40/12)</li></ul> <p><b>Оцена:</b> делимично усклађен са регулативом ЕУ. У процесу потпуног усклађивања.</p>

Сачињено на основу систематизације аутора.



## 4. Улога поднационалних нивоа власти — улога локалних самоуправа

Традиционални начин управљања ПРР показао се као недовољно ефикасан. Владе многих земаља разматрају моделе за ефикаснији приступ руралном развоју. У неким земљама су створена нова или су реформисана постојећа министарства са проширеним делокругом и експлицитном надлежношћу за питања руралног развоја. У Великој Британији исти централни орган, *DEFRA*, има одговорности над ширим скупом области, укључујући и животну средину, храну и рурална питања. У Немачкој је Министарство пољопривреде, поред пољопривреде и руралног развоја, одговорно за безбедност хране и здравље потрошача. Концентрација различитих одговорности у једном истом органу има за последицу много отворенији поглед на руралне области, концентрацију техничких и административних вештина и могућност за много интегралнији програмски приступ. У земљама које су више децентрализоване, као што су Немачка, Италија и неке аутономне заједнице у Шпанији, регионалне власти имају водећу улогу у развоју руралних подручја. Неке земље су отишле и корак даље. Рурални развој се посматра као питање од заједничког интереса за све друге политичке одлуке. Канадски модел, тзв. *Rural Lens* („рурални објектив“), мери ефикасност других политика преко утицаја који те политике имају на рурална подручја. То значи да оне политике које нарушавају добробит руралних подручја једноставно не могу да буду усвојене у парламенту. Сличан концепт промовише се и у Великој Британији и Ирској.

Начело супсидијарности претпоставља да би одлуке требало доносити на нивоу који је што је могуће ближи грађанима. У складу са тим, модерне концепције руковођења регионалним и локалним руралним развојем захтевају промене традиционалних организационо-управљачких структура и веза, где државне институције почињу да деле своје надлежности (и фондове) са великим бројем партнера. Отуда и други локални актери морају учествовати у доношењу одлука о развојној стратегији и у селекцији развојних приоритета које треба следити.

Креатори поднационалних развојних политика имају све већи значај у развоју руралних подручја. Тако ОЕЦД све више промовише концепт децентрализације у управљању развојем руралних подручја, а као основне аргументе наводи транспарентност, супсидијарност, конкурентност, хетерогеност и уштеду у конкретном, финансијском смислу.<sup>8</sup>

Бруден и Харт (2004)<sup>9</sup> наводе да успех локалне заједнице зависи од локалне иницијативе више него од тзв. *top-down* директива. У већини случајева, према овим ауторима, области које добро функционишу су такве углавном због њихових властитих напора, мотивације и вештина, како у јавној тако и у приватној сфери, делом зато

8 Bryden, J. (2002): *Rural Development Indicators and Diversity in the European Union*, Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington, DC.

9 Bryden, J. and Keith Hart (eds.) (2004): "A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden", *Mellen Studies in Geography*, Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.



што су биле ефикасне у тражењу доступне подршке на регионалном, националном нивоу и нивоу ЕУ, као и у добром искоришћавању ових ресурса за подршку њиховим идејама. Поред овога, аутори наглашавају да није познат ниједан случај у коме је нека централна иницијатива или велика спољна инвестиција довела до трајног успеха локалне привреде, чак и онде где је некада изгледало да ће то довести до спасавања неког пасивног подручја.

Србија још увек има традиционалне хијерархијске административне структуре у руковођењу политиком руралног развоја, где се врло мало или нимало не примењује начело супсидијарности, а политике, па чак и оне које се искључиво односе на локалне заједнице, креирају се на централном нивоу. Међутим, показало се, не само на нашем примеру већ и на примеру других земаља, да су овакве структуре неефикасне и да нису у стању да се суоче са све интензивнијом потребом за великим променама.

Локалне самоуправе имају централну улогу у одређивању развојних потреба, приоритетних циљева и програма који ће се подстицати и финансирати у оквиру подстицајних програма и фондова са локалног нивоа, генерални је став руралног становништва.<sup>10</sup> Међутим, како се истиче, локалне власти споро и неадекватно реагују на специфичне проблеме сопствене заједнице. Често само „пресликавају“ оно што се већ дешава на националном нивоу, не анализирајући додатно ефикасност тога и његову примењивост на локалне услове. С обзиром на ову чињеницу, али и на велике територијалне диспропорције у Србији, намеће се закључак да управо локални нивои власти треба да пруже политички оквир за решавање питања руралних подручја.

Правни оквир Србије који регулише улогу ЛС:

- Стратегија пољопривреде Србије („Службени гласник РС”, број 78/05)
- Национални програм пољопривреде Републике Србије 2010–2013 („Службени гласник РС”, број 83/10)
- Национални програм руралног развоја 2011–2013 („Службени гласник РС”, број 15/11)
- Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, број 41/09)
- Национални програм за пољопривреду од 2010 до 2013 („Службени гласник РС”, број 83/10)
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, број 10/13)
- Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, број 62/2006).

<sup>10</sup> Milić, Branislav (2011): *Sličnosti i razlike između ruralnih teritorija Srbije, u prilog teritorijalnom pristupu*; Beograd; Centar za održivu poljoprivredu i ruralni razvoj. Dostupno na adresi: [www.mojafarma.rs](http://www.mojafarma.rs).



## 5. Методологија

Ово истраживање је структурирано око три кључне области капитала локалне самоуправе у сфери управљања територијалним руралним развојем које су промовисане кроз Светску Банку.<sup>11</sup> То су: а) институционални капитал, који се фокусира на достигнути ниво у институционалном уређењу, али и на сарадњу и умрежавање са другима у циљу бољег управљања територијом; б) административни капитал, у смислу политичких активности, подршке и адаптације правног оквира; ц) финансијски капитал, уз који иде анализа локалног буџета и његове руралне димензије.

Методолошки приступ анализи утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе заснивао се на три основна корака.

**Корак 1** – Истраживање литературе и постојећег националног и европског правног и административног оквира, као и локалних стратешких докумената. У овом кораку анализиран је тренутни ниво усклађености правне и институционалне димензије спровођења националне ПРР са захтевима европских интеграција. Такође, анализирани су тренутне надлежности ЛС у области руралног развоја, надлежности и улоге ЛС које се могу очекивати као последица интегративних процеса, као и потребе за променама постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ.

**Корак 2** – Развијен је модел за процену административних, институционалних и финансијских капацитета општинске администрације, који мери и рефлектује интензитет и дубину капацитета за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја. У оквиру модела дефинисано је осам индикатора који, поред квантитативне, нуде и квалитативну оцену капацитета ЛС у три димензије (административна, институционална и финансијска). Како би се приказали погледи ЛС на утицај који ниво развијености ових капацитета има на укупан капитал територије на којој функционишу ЛС и тиме приказао значај ЛС као дела институционалног капитала једне територије, развијени су и тзв. индикатори утицаја ЛС на развој територијалног капитала. Узето је у обзир осам компоненти територијалног капитала: физички ресурси и управљање њима, култура и идентитет територије, људски ресурси, територијално специфична имплицитна и експлицитна знања и вештине, локалне институције и механизми доброг управљања, активности у области привреде и предузетништва, тржишта и егзогени односи и имиџ територије.<sup>12</sup> ЛС је понуђено да саме оцене степен овог утицаја, на скали од 0 до 5 (0 – нема утицаја, 1 – веома слаб утицај, 2 – утиче, али не у значајној мери, 3 – утиче, али посредно, преко других актера, 4 – значајан утицај, 5 – директан и веома снажан утицај), као и да понуде квалитативну димензију оцене, тј. да оцену образложе (аргументима, чињеницама, примерима, бројем пројеката који се односе на специфичне компоненте и сл.).

**Корак 3** – Развој алата за истраживање (упитник, схема полуструктурираног интервјуа). Учесници интервјуа били су углавном експерти за област пољопривреде и

11 World Bank (Worldwide Governance Indicators, IFAD Rural Sector Performance Assessments, IFD).

12 LEADER European Observatory, Rural Innovation, 1999.



руралног развоја (с обзиром на њихову тренутну позицију и искуство), из различитих одељења администрације ЛС.

Упоредна анализа, поред директног увида у ниво капацитета анализираних ЛС, нуди и закључке о функционалности модела и могућности за његову даљу примену на друге општине, као и развој препорука за сваки од индикатора који се оцењују. Индиректно, методолошки приступ нуди осврт на то како друге политике и други сектори које се не баве директно питањима пољопривреде и руралног развоја дотичу и сагледавају проблеме руралних заједница.

Поред локалних самоуправа, у консултативни процес активно је било укључено и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије.

У складу са овим методолошким приступом, проблеми, односно ресурси сваке од анализираних општина, разматрани су преко два нивоа:

- I. Приказ општег оквира сваке појединачне општине. На овај начин представљени су тренутно стање и проблеми у капацитетима и ресурсима анализираних општина, чиме су узроковани идентификовани проблеми и које су основне последице ових проблема.
- II. Приказ упоредне анализе општина, разлика и сличности у степену развијености капацитета и особина појединих локалних администрација у односу на појединачне дефинисане индикаторе.

Резултат истраживања је листа препорука намењених доносиоцима одлука и креаторима политика на националном и локалном нивоу.

## 5.1 Модел

Јасно дефинисани институционални, административни и финансијски оквир за вођење локалне политике пољопривреде и руралног развоја, предуслов су функционалног и ефикасно вођеног развојног процеса. Ниво капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја изражен је преко Индекса капацитета општине за управљање руралним развојем (*Municipal Management Capacity Index – Rural Development MMCI-rd*). *MMCI-rd* је развијен за потребе овог истраживања и анализиран је мерењем достигнућа у осам индикатора разврстаних у три димензије – институционалну, административну и финансијску. Сваки индикатор изражен је преко нумеричке (квантитативне) варијабле, која представља збир нумеричких вредности квалитативних варијабли (Табела 4).

Ниво **институционалних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја оцењен је кроз:

- I Индикатор „Ниво институционалне уређености“
- II Индикатор „Ниво капацитета ЛС за добро управљање“
- III Индикатор „Ниво доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву“

Ниво **административних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја процењен је кроз:

- IV Индикатор „Ниво руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС“



V Индикатор „Квалитет руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС”

VI Индикатор „Дубина стратешко-регулативног оквира ЛС”

Ниво **финансијских** капацитета и уређености буџета ЛС за финансирање мера руралног развоја посматран је кроз:

VII Индикатор „Карактеристике буџета ЛС”

VIII Индикатор „Стабилност руралних издвајања из буџета ЛС”

**Табела 4:** Садржај модела – Индикатори и припадајуће атрибутивне (квалитативне) варијабле

MIC-rd	Ниво <b>институционалних</b> капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја	Оцене
<b>Индикатор I „Ниво институционалне уређености”</b>		
Q.v.I	Q.v. I.1, Q.v.I.2, Q.v.I.3, Q.v.I.4	
I-QV=Σ Q.v. I. (1- 4)		<b>11</b>
<b>Индикатор II „Ниво капацитета ЛС за добро управљање у области руралног развоја”</b>		
Q.v.II	Q.v.II.1, Q.v.II.2, Q.v.II.3, Q.v.II.4, Q.v.II.5, Q.v.II.6, Q.v.II.7, Q.v.II.8	
II-QV=Σ Q.v. II. (1-8)		<b>29</b>
<b>Индикатор III „Ниво доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву”</b>		
Q.v.III	Q.v.III.1-4, Q.v.III.1-3, Q.v.III.1-2, Q.v.III.1-1, Q.v.III.1	
III-QV= ≤Q.v. III.1		<b>5</b>
<b>MIC-rd= Σ (I-QV, II-QV, IIIQV)</b>		<b>45</b>
MAC-rd	Ниво <b>административних</b> капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја	
<b>Индикатор IV „Ниво руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС”</b>		
Q.v.IV	Q.v.IV.1-4, Q.v.IV.1-3, Q.v.IV.1-1, Q.v.IV.1	
IV-QV= ≤Q.v. IV.1		<b>5</b>
<b>Индикатор V „Квалитет руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС”</b>		
Q.v.V	Q.v.V.1, Q.v.V.2, Q.v.V.3-1, Q.v.V.3, Q.v.V.4-1, Q.v.V.4, Q.v.V.5, Q.v.V.6, Q.v.V.7, Q.v.V.8	
V-QV=Σ Q.v. V. [(1,2,5,6,7,8), ≤Q.v. V.3, ≤Q.v. V.4]		<b>21</b>
<b>Индикатор VI „Дубина стратешко-регулативног оквира ЛС”</b>		
Q.v.VI	Q.v.VI.1-3, Q.v.VI.1-2, Q.v.VI.1-1, Q.v.VI.1, Q.v.VI.2, Q.v.VI.3, Q.v.VI.4-1, Q.v.VI.4	
VI-QV=Σ Q.v. VI. [(2,3), ≤Q.v. VI.1, ≤Q.v. VI.4]		<b>19</b>
<b>MAC-rd= Σ (IV-QV, V-QV, VIQV)</b>		<b>45</b>
MFC-rd	Ниво <b>финансијских</b> капацитета и уређености буџета ЛС за финансирање мера руралног развоја	
<b>Индикатор VII „Карактеристике буџета ЛС”</b>		
Q.v.VII	Q.v.VII.1-4, Q.v.VII.1-3, Q.v.VII.1-2, Q.v.VII.1	
VII-QV= ≤Q.v. VII.1		<b>5</b>
<b>Индикатор VIII „Стабилност руралних издвајања из буџета ЛС”</b>		
Q.v.VIII	Q.v.VIII.1-6, Q.v.VIII.1-4, Q.v.VIII.1-3, Q.v.VIII.1	
VIII-QV= ≤Q.v. VIII.1		<b>5</b>
<b>MFC-rd= Σ (VII-QV, VIII-QV)</b>		<b>10</b>
<b>MrdCI= Σ (MIC-rd,MAC-rd,MFC-rd)</b>		<b>100</b>

Сачињено на основу систематизације аутора.



#### Легенда за Табелу 4:

Qv – Квалитативна варијабла индикатора

QV – Сума квалитативних варијаби за појединачни индикатор

MIC-rd – *Municipal Institutional Capacities-Rural Development*

MAC-rd – *Municipal Rural Administrative Capacities-Rural Development*

MFC-rd – *Municipal Rural Financial Capacities-Rural Development*

MMCI-rd – *Municipal Management Capacity Index-Rural Development*

## 5.2 Критеријуми за одабир ЛС

За одабир ЛС за потребе овог истраживања кориштена су четири основна критеријума.

### 1) Географски положај

Опис критеријума: Одабрати најмање пет општина из најмање три статистичка региона.

Релевантност критеријума: Поред очигледних рурално-урбаних дивергенција, у Србији се уочавају и дубоке и веома оштре, а мање видљиве диспропорције између самих руралних подручја.

### 2) Популациони трендови – Густина насељености, апсолутни и релативни пораст/пад броја становника.

Опис критеријума: Одабрати најмање две ЛС чија се густина насељености креће између 100 и 150 становника по км<sup>2</sup> из најмање два статистичка региона, најмање једну ЛС из области које бележе апсолутни пораст броја становника и најмање једну ЛС из области које бележе релативни пораст броја становника.<sup>13</sup>

Релевантност критеријума: Попис становништва из 2011 показује да се апсолутни пораст броја становника бележи у само три статистичке области Србије, рачунајући Београд, док је густина насељености изнад 100 становника по км<sup>2</sup> забележена на територијама само шест статистичких области.

### 3) Економске предиспозиције

Опис критеријума: Одабрати најмање две ЛС чија рурална подручја имају економске предиспозиције које нису искључиво везане за развој пољопривреде, у складу са кластер методологијом.<sup>14</sup>

Релевантност критеријума: Територијални приступ дефинисању политике руралног развоја, као концепт који се промовише у ЕУ, доприноси креирању политике која одражава најдубље предиспозиције и могућности одређене територије. Истовремено одговара на најдубље проблеме, специфичне искључиво за ту територију, користећи се локалним ресурсима и потенцијалима. У складу са тим и рурална подручја у Србији показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и у потенцијалима за развој.

<sup>13</sup> РЗС, Попис 2011.

<sup>14</sup> Bogdanov N. (2007): „Regional Dimensions of Rural Serbia”, draft version, for Baseline Analysis Report for Rural Development Programming, EU Project „Support to a Rural Development Programming and Payment System”, Belgrade.

#### 4) Статус ЛС

**Опис критеријума:** Одабрати најмање две ЛС које имају статус града, одабрати најмање једну ЛС која је градска општина Града Београда.

**Релевантност критеријума:** Претпоставља се да ЛС са статусом града или оне ЛС које имају статус градске општине Града Београда располажу већим институционалним, административним и финансијским капацитетима. Стога се очекује и да је њихов утицај на територијални капитал значајнији.

На основу наведених критеријума, одабрано је и анализирано осам ЛС: Барајево, Инђија, Бачка Топола, Град Лозница, Горњи Милановац, Неготин, Димитровград и Град Врање.

У Табели 5 приказане су основне статистичке карактеристике одабраних ЛС.

**Табела 5:** Карактеристике анализираних локалних самоуправа

	БА	ИН	БТ	ЛО	ГМ	НЕ	ДИ	ВР
<b>Број становника</b>	27.036	47.204	33.268	78.788	44.438	36.879	10.056	73.219
<b>Релативан пораст/пад броја становника (2002–2011) % 2002=100</b>	109,7	95,2	87,0	91,2	93,3	84,9	85,6	96,0
<b>Број домаћинстава</b>	9.004	15.848	13.013	27.879	15.664	15.087	3.962	22.691
<b>Густина насељености</b>	127,53	122,29	55,82	127,08	52,28	33,87	20,82	123,26
<b>Површина км<sup>2</sup></b>	213	385	596	612	836	1.090	483	860
<b>Пољопривредна површина %</b>	72,1	85,7	92,1	58,0	64,5	64,7	60,0	51,0
<b>Број сеоских насеља<sup>15</sup></b>	13	10	22	52	62	38	40	104

Извор: РЗС, *Попис становништва 2011; Општине и региони у Републици Србији*, 2012.

15 Извор: интернет презентације ЛС.





## 6. Резултати истраживања

### 6.1. Утицај локалне самоуправе на територијални капитал

ЛС би морале да презму водећу улогу када је реч о дефинисању развојних приоритета за рурална подручја на њиховој територији. Део истраживања који се односи на погледе ЛС на утицај који ниво развијености њихових институционалних, административних и финансијских капацитета има на укупан капитал територије на којој функционишу, снажно подржава ову тврдњу.

Територијални капитал, као појам, представља све материјалне и нематеријалне елементе доступне једној територији. Ови елементи значајно утичу на ниво и врсту конкурентности територије. Могу да имају карактеристике добара која увећавају ниво и квалитет конкурентности, али и ограничења која умањују конкурентност територије. У складу са тим, свака територија покушава да пронађе своје место у свету конкурентности, фокусирајући се на изградњу сопственог имиџа, потенцијал да привуче људе и економију, детекцију тржишта за своја добра, покушава да усклади концепте управљања сопственим ресурсима и ограничењима на начин који се највише уклапа у спољна дешавања и сл. Концепт територијалног капитала, дакле, није статичан, већ динамичан по својим особинама, тј. у великој мери зависи од тога како они који предузимају акције на територији доживљавају поједине компоненте територијалног капитала и утичу на њих.

Што се тиче значаја ЛС као дела институционалног капитала једне територије, он се може сматрати веома високим (Графикон 1). Највећи утицај, према сопственој перцепцији, ЛС имају на унапређење имиџа, културе и идентитета територије. Како се истиче у свим анализираним ЛС, значајна финансијска подршка се усмерава ка подршци пројектима који се баве овим компонентама територијалног капитала, а нарочито када је реч о ЛС које функционишу на мултиетничкој и мултикултуралној територији. ЛС наводе веома конкретне пројекте које су подржале или у којима су имале улогу активног учесника. Када је реч о унапређењу имиџа територије, ЛС користе различите механизме. Док неке ЛС активно креирају нове начине промовисања територије (формирање посебне групе – „лобисти територије“, која може да помогне у решавању локалних проблема и развоју), друге ЛС су, због својих постигнућа, пре свега у области локалног економског развоја, споља препознате као пример добре праксе. ОвOME, како је истакнуто, доприноси и физичко уређење територије, нарочито њеног средишта, али и политичка стабилност. Веома слично ЛС оцењују сопствени утицај на стање физичког капитала и локалних институција и механизма доброг управљања. ЛС сматрају да у знатној мери раде на јачању локалних институција и доприносе му јачањем транспарентности и одговорности у креирању и дистрибуцији локалних политика. У овом процесу ЛС интензивно укључују све секторе (НВО, локални бизнис) и становништво. Три анализиране ЛС имају активан систем управе. Утисак је да је у већини анализираних ЛС цивилни сектор активнији у односу на пословни, који учествује само ради поштовања рада ЛС и то углавном у процесу планирања, а знатно ређе у процесу спровођења развојних политика.





**Графикон 1:** Утицај начина рада и капацитета ЛС на компоненте територијалног капитала

### 1 - Физички ресурси



### 2 - Култура и индетитет



### 3 - Људски ресурси



### 4 - Знања, вештине, постигнућа, развојне могућности



### 5 - Добро управљање



### 6 - Привреде активности и предузетништво



### 7 - Ширење тржишта за локалну привреду



### 8 - Имиџ



Сачињено на основу систематизације аутора.

Различити су механизми које ЛС употребљавају у превазилажењу овакве ситуације: подршка обукама удружења предузетника, развој ефикаснијег система услуга, формирање привредних савета и сл. У случају једне ЛС (Бачка Топола) истиче се да ЛС *ad hoc* укључује приватни сектор у своје активности на припремању и доношењу стратешких докумената. У случају ове ЛС, за контакте и текућу комуникацију задужен је ресорни члан општинског већа и његова је одговорност да артикулише интересе пословног сектора у општинским одлукама. Међутим, и у овом случају се наводи да ЛС засад не процењује степен задовољства приватног сектора радом ЛС. Дакле, ЛС још увек не препознају у довољној мери механизме и мотиве који би могли бити употребљени за веће учешће пословног сектора у процесима рада ЛС. Једна анализирана ЛС проглашена је најтранспарентнијом ЛС у Србији у 2013. години. Капацитети ЛС у смислу људи су ограничавајући. Форма партиципативности се поштује. ЛС немају систематизован приступ у евалуацији и праћењу степена задовољства других сектора у укупном учешћу.



Најслабији утицај ЛС, према сопственој оцени, имају на компоненте територијалног капитала које се односе на креирање нових тржишта за територијална добра и очување, унапређење и валоризацију локалних знања и вештина. Само две ЛС имају развијенији систем подршке овим компонентама (преко стипендија за средњошколце и студенте, подстицаја за иноваторе у области предузетништва или маркетинга, едукације – школа рок гитаре, јоге, плеса, фотографије, затим преко научних скупова, награђивања најбољих ученика, на пример, бесплатним годишњим картама за базен, бесплатним курсевима језика преко канцеларије за младе, где су млади који су тек завршили факултете предавачи и сл.). Обе ЛС имају статус града. Када је реч о новим тржиштима, ЛС немају осмишљену стратегију развоја нових тржишта за локалне производе и услуге, већ се утицај на ову компоненту остварује *ad hoc* активностима (углавном подршка удруживању и промотивним активностима предузетничког сектора).

Када је реч о људским ресурсима, као једној од компоненти територијалног капитала, различите су перцепције утицаја ЛС. Све се анализирани ЛС, сем једне (Барајево – Градска општина Града Београда) суочавају са проблемом демографске ерозије (Табела 5). Различити су механизми које ЛС употребљавају како би се суочиле са овим проблемом. Унапређење квалитета живота, локалне привреде и смањење незапослености неки су од механизма. Захваљујући великом броју отворених фабрика на територији ЛС, Инђија је успела задржати становништво у локалној заједници. Унапређење доступности и квалитета социјалних служби (предшколске, школске, здравствене установе), социјалне олакшице за рурално становништво (бесплатан превоз за средњошколце, ужина у вртићима и основним школама) и сл. активностима, ЛС покушава да оствари позитиван утицај на ову компоненту.

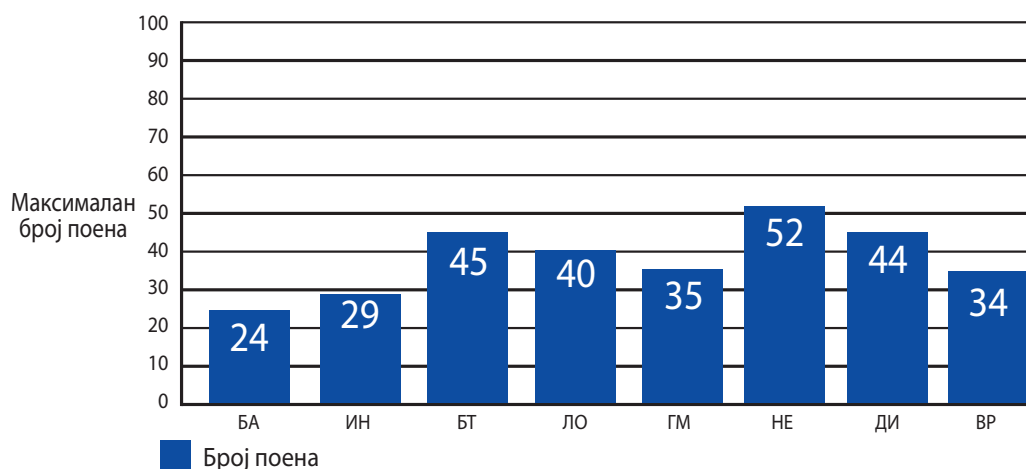
Кључне препреке за остваривање значајнијег позитивног утицаја на све компоненте територијалног капитала налазе се у ограниченим надлежностима, финансијским, техничким и људским ресурсима. Степен утицаја ЛС на стање природних ресурса, јавних објеката, инфраструктуре, историјског и архитектонског наслеђа је висок, али би, како се наводи, могао да буде веома висок када би се одређене надлежности пренеле са централног на локални ниво. Стање физичког капитала (осим природних ресурса и историјског и архитектонског наслеђа, који су у надлежности државе), у надлежности је ЛС, углавном преко јавних предузећа. Када је реч о капиталу за који

немају надлежности, ЛС сматрају да имају више капацитета да се баве њиме и утичу на његов развој зато што су ближи локалним приликама и боље знају за потенцијале и препреке у његовом развоју. Међутим, са ограниченим буџетским и људским ресурсима, ЛС су веома ограничене у дијапазону могућег деловања на побољшању перформанси територијалног капитала.

## 6.2. Капацитети ЛС за надлежности у области руралног развоја

Капацитети ЛС да преузму водећу улогу у креирању и имплементацији ПРП веома су ограничени (Графикон 2, Табела ). Поред директне финансијске подршке, ЛС прилагођавају правни и институционални оквир за потребе руралног развоја, полако и спорадично. У институционалном смислу, ова област је подржана посредством постојећих служби специфично задужених за пољопривреду или, у већем броју случајева, посредством канцеларија за локални економски развој. Рурална питања се третирају као важан садржај стратегија које се односе на локални привредни и/или одрживи развој, али се веома често пресликавају садржаји послова и начини рада које промовише национални ниво, при чему се не анализира додатно њихова ефикасност и примењивост на локалне услове. Већина ЛС није започела припрему стратешких докумената који се директно односе на рурална подручја. Најчешћи облик подршке у већини ЛС односи се још увек на суфинансирање вештачког осеменавања, организовање изложби, посету сајмовима, набавку расног сточног фонда, суфинансирање рада матичне службе, субвенције у сточарској производњи, општинске премије за млеко за произвођаче који не остварују право на републичку премију и изградњу и одржавање сеоске комуналне инфраструктуре. У мањем броју случајева општински буџети учествују у инвестицијама у пољопривреду, продаји пољопривредних производа, удруживању и развоју руралног туризма и руралног предузетништва.

**Графикон 2:** Капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја

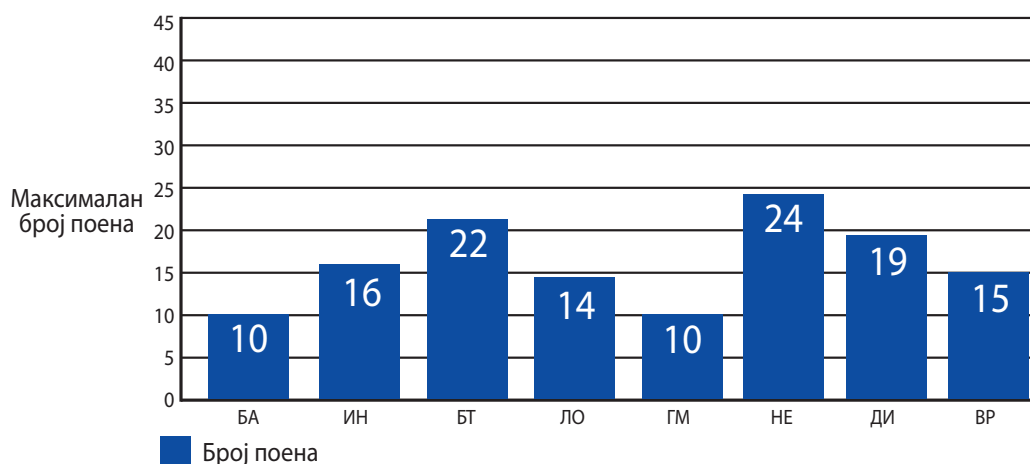


Сачињено на основу систематизације аутора.

### 6.2.1. Институционална димензија

Институционална уређеност, односно организованост анализираних ЛС у овој области још увек се може сматрати веома слабом. Ниједна анализирана ЛС нема видљив значајнији напредак када је реч о степену институционалне уређености, капацитетима ЛС за добро управљање у области или у доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву (Графикон 3).

**Графикон 3 :** Институционални капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



Сачињено на основу систематизације аутора.

Сем две анализираних ЛС (Неготин и Инђија), у којима назив организационе јединице надлежне за питања руралног развоја експлицитно одражава надлежност<sup>16</sup>, у преосталим анализираним ЛС надлежност је распоређена у постојећим службама специфично задуженим за пољопривреду или, у већем броју случајева, у канцеларијама за локални економски развој. Недовољни људски ресурси и дефицит образованог кадра који би понео већу одговорност у спровођењу крупнијих развојних пројеката, заједничка је карактеристика свих анализираних ЛС, без обзира на ниво институционалне уређености.

Иницијативе усмерене на то да подстичу институционалне промене које се тичу руралних питања још увек су веома слабе у анализираним ЛС. Социјални партнери у развојном процесу у свим анализираним ЛС најчешће су представници цивилног друштва, предузетници, представници произвођачких асоцијација. Међутим, у већини анализираних ЛС, ова сарадња још увек је само на формалном нивоу и односи се, углавном, на припремне радње у развојном процесу. Други актери активно су укључени једино када је реч о социјалном дијалогу и консултативном процесу у вези са питањима дефинисања локалних политика. Међутим, када је реч о телима у којима се одлучује или о фази имплементације, када се дефинишу начин и механизми спровођења развојне политике, партиципација других актера изостаје. У случа-

<sup>16</sup> Канцеларија за локални економски и рурални развој, односно Агенција за рурални развој.

јевима ЛС где процес има партиципативан карактер у свим фазама (две ЛС – Бачка Топола и Димитровград), не води се довољно рачуна о заступљености свих категорија актера. Тако се, углавном, наводи да је цивилни сектор знатно заинтересованији за учешће, али је истовремено мање фокусиран на економске програме и развој, а много више на социјална питања и едукацију. Такође, општи утисак у анализираним ЛС је да, и поред снажне везе ЛС и цивилног сектора и значајне подршке коју овај сектор прима од ЛС, он и даље нема довољан утицај у локалној средини и довољну економску снагу да се укључи у развојни процес. За разлику од цивилног сектора, уобичајена слика је да је пословни сектор мање присутан у овим видовима сарадње и да не партиципира у довољној мери у процесу планирања политика које су усмерене на то да стимулишу развој локалних заједница. Представници пословног сектора „избегавају” ове форме сарадње из више разлога: оптерећени су сопственим проблемима, немају визију или довољно информација о својим потенцијалним бенефитима од укључивања у овај процес, немају поверења у јавне институције, не препознају своју социјалну одговорност итд. Посебан изазов за представнике ЛС је да успоставе партнерски однос са пословним сектором и искористе бројне могућности јавно-приватног партнерства које се нуде. Такође, може се приметити низак степен партиципације представника руралног становништва у процесима планирања активности и доношења одлука на локалном нивоу (изузетак су ЛС Бачка Топола и Неготин). Углавном све анализирани ЛС истичу да су консултације са руралним становништвом биле директне, на јавним скуповима у руралним заједницама, али само у процесу припреме локалних стратешких смерница. Додатно, како се истиче, рурално становништво је заступљено и преко фармерских асоцијација, НВО које се баве заштитом животне средине, локалним културно-историјским наслеђем и социјалним питањима. Међутим, анализа показује да у четири ЛС рурална домаћинства, посебно сиромашнија, нису укључена у организоване облике пословне сарадње (нити показују интерес за то). Проблеми осетљивих група, осим у једној анализираној ЛС (Врање), и то углавном у домену положаја младих, нису довољно афирмисани. У осталим ЛС, нарочито у Лозници, канцеларија за младе је најважнији сегмент артикулације ставова ове категорије становништва у структурама ЛС. Међутим, ни у овим случајевима није изграђена посебна рурална димензија, већ се ове осетљиве категорије становништва третирају исто, без обзира на рурално-урбану генезу.

ЛС показују приличну кохерентност када је реч о доступности и квалитету сервиса и услуга ЛС руралном становништву. Само једна ЛС (Инђија) има потпуно доступне сервисе и услуге које истовремено и унапређује увођењем нових ИТ-помагала. Бачка Топола такође показује напредне перформансе у овој области, док су сервиси у преосталим ЛС тек делимично доступни унутар самих руралних заједница.

### 6.2.2 Административна димензија

У спектру политика, али и институција у анализираним ЛС, које директно или индиректно утичу на развој руралних подручја, не уочава се фокус на специфичне потребе у руралним областима и исти критеријуми се примењују и за руралне и за урбане делове територије ЛС. У свим анализираним ЛС, уочава се изразита комплексност, ригидност и распарчаност локалних политика које утичу на рурални развој. Рурална политика се, дакле, веома спорадично разматра као посебан и конзистентан сегмент развоја у стратешким плановима. Само две анализирани ЛС (Димитровград и



Лозница) имају израђен програмски документ који директно регулише механизме подршке руралном развоју. Међутим, и преостале анализирани ЛС, у декларативном смислу, сматрају да су рурална питања важан садржај стратегија које се односе на локални економски развој. И поред тога, термин *рурални развој* се обично не користи у стратешким плановима. Делови планова који се односе на рурални развој разврстани су у посебне одељке – пољопривреда, туризам, инфраструктура, социјална заштита, образовање. Као најчешћи разлог наводи се комплексност теме и недостатак капацитета који би обезбедили оквир за институционализовање теме руралног развоја. Недовољно јасан став о питањима одговорности, овлашћења и ограничења ЛС и локалних институција, која су збуњујућа за представнике ЛС, наводи се као додатни аргумент за овакву ситуацију. Ова комплексност, како показују резултати истраживања, отежава ЛС избор правих мера и начина заступања специфичних интереса локалних руралних заједница. Такође се истиче проблем разумевања степена и врсте аутономије ЛС у овој области. Аутономија се, у овом случају, односи и на финансијску (буџетску, фискалну) и на аутономију овлашћења, као што су овлашћења да ЛС и агенције могу да бирају најбољи начин за постизање жељених резултата било којом развојном политиком и тако их боље усаглашавају са осталим политикама на локалном нивоу. Питање аутономије ЛС у овој области, како се истиче, нарочито је доведено у питање усвајањем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју<sup>17</sup>. Члан 13. овог Закона експлицитно наводи да Органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за подручје територије аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, али само уз сагласност Министарства. У истом члану се наводи да подршка спровођењу пољопривредне политике и политике руралног развоја у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе не може бити у супротности са националним програмима донетим у складу са законом којим се уређују пољопривреда и рурални развој. Тиме се директно утиче на ограничене могућности ЛС да дефинишу територијално специфичне мере подршке пољопривреди и руралном развоју. Са друге стране, Закон дефинише да се буџетска средства за ове подршке обезбеђују из локалних буџета. Све анализирани ЛС наводе бирократска оптерећења, када један запослени у локалној администрацији обавља више послова из различитих домена истовремено, као чест узрок тзв. „замора администрације“. Додатна отежавајућа околност, када је реч о административним капацитетима свих анализираних ЛС, јесте да су кругови одлучивања и политичке границе у ЛС строго омеђене административним границама општине, сеоским атаром и сл., чиме се блокира сарадња са суседним општинама или регионима. Већи инфраструктурни пројекти међу суседним општинама, развојни програми и сарадња, нису били приоритети којима се ЛС бавила. Штавише, супротстављене политичке опције на власти, лобији и сл. узрок су за нарастање међусобних анимозитета и конкурентског уместо партнерског односа. Анимозитети се, са друге стране, често користе у политичким кампањама, код лобирања у централној власти и сл.

Дубина стратешко-регулативног оквира веома је ограничена. Само су ЛС Димитровград и Лозница развиле вишегодишњи програм руралног развоја, али само је у слу-

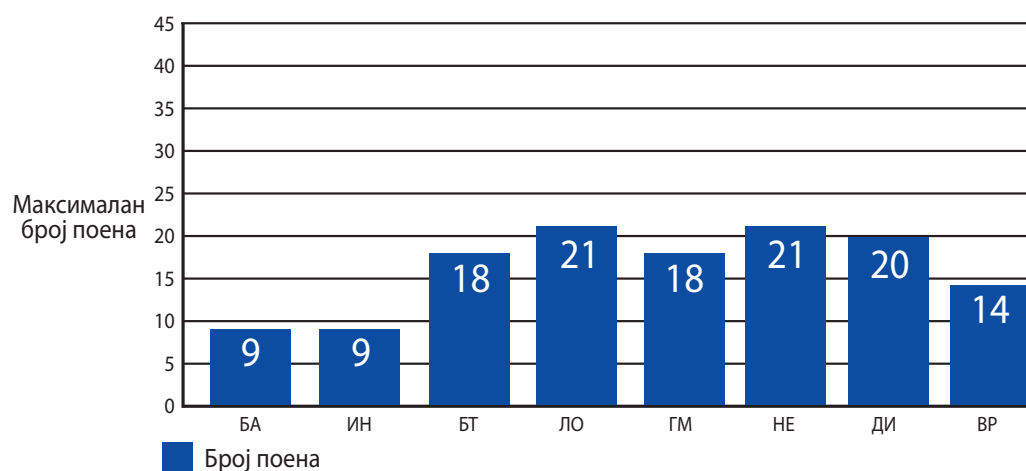


17 „Службени гласник РС”, бр. 10/13

чају Димитровграда овај документ потпуно интегративан и обухвата све сегменте руралног развоја (економски, социјални и заштиту животне средине). Остале ЛС своју подршку руралним подручјима ослањају, углавном, на једногодишњи план за подршку пољопривреди или, у случају Неготина, једногодишњи план за подршку руралном развоју. Процес имплементације стратешко-регулативног оквира у свим ЛС праћен је дефинисаним критеријумима за подршку, али само у четири анализиране ЛС овај систем је транспарентан и доступан на интернет страницама ЛС.

Резултати анализе нивоа руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС, квалитета руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС и дубине до које су ЛС дефинисале свој стратешко-регулативни оквир у области руралног развоја, приказан је на Графикону 4.

**Графикон 4:** Административни капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



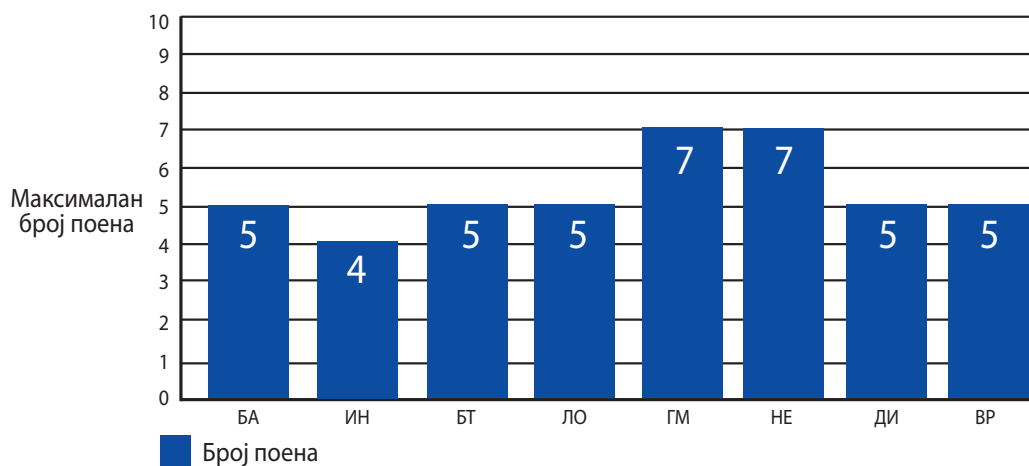
Сачињено на основу систематизације аутора.





## 6.2.3 Финансијска димензија

**Графикон 5:** Финансијски капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



Сачињено на основу систематизације аутора.

Када је реч о финансијској димензији анализе капацитета ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја, због нејасне и неефикасне фискалне децентрализације, као и нарушене предвидивости финансирања ЛС, тешко је дати објективну слику резултата ове димензије. Стога, *MMCI-rd* анализира два сегмента локалних буџета, њихове карактеристике у смислу колико се лако могу уочити рурална издвајања и предвидивост, као и стабилност тих издвајања. Како је приказано на Графикону 5, ниједан од анализираних локалних буџета не рефлектује јасно издвајања за рурална подручја. Већина ЛС процењује издвајања за рурална подручја преко издвајања за пољопривреду, и процењује издвајања за остале економске активности, комуналну инфраструктуру, социјална и друга издвајања. Већина ЛС јасно испољава разумевање за вишедимензионалност руралних издвајања, али не успева да јасно детектује који је проценат укупног буџета инвестиран у рурална подручја. Такође, када је реч о стабилности руралних издвајања, охрабрује чињеница да ни у једној анализираној ЛС није забележен негативан тренд. Све ЛС процењују да ће, пре свега због важности теме за локални развој, издвајања за рурална подручја у наредном периоду расти. Међутим, једино су две ЛС (Неготин и Горњи Милановац) пружиле поређење између две буџетске године као доказ за овакву тврдњу. Једна ЛС (Бачка Топола) и предвиђа пораст буџетских издвајања за питања руралног развоја и пружа поређење са претходним периодом, али у броју спроведених пројеката који су финансирани из других извора (углавном извори из ЕУ).

И поред оваквих резултата, на основу процене о износу буџета за рурална издвајања (од мање од 1% у две ЛС, преко 3–4% у две анализирани ЛС и 10% у једној ЛС до више од 16% такође у једној анализираној ЛС, док преостале две нису доставиле информације о процени руралних издвајања), општи је утисак да је обим локалних издвајања још увек веома низак и да буџетска подршка није у корелацији са позицијом теме у стратешким циљевима ЛС.



## 7. Закључак

Основни закључци истраживања могу се систематизовати на следећи начин:

- 1) Непознавање захтева процеса интеграције у ЕУ. Ниједна анализирана ЛС нема довољно капацитета за пуно преузимање надлежности за руковођење ПРР, али све ЛС јасно артикулишу потребу за оснаживањем ових капацитета. ЛС су делимично свесне своје улоге у процесу креирања и спровођења ПРР.
- 2) Недовољна организациона уређеност, nedовољни кадровски и технички капацитети. Комплексност питања одговорности, овлашћења и ограничења националних институција и институција ЛС, кључне су препреке за унапређење институционалне димензије капацитета ЛС.
- 3) Нереално сагледавање сопствених стратегија и потенцијала.
- 4) Капацитети ЛС су већи у оним ЛС које имају искуство сарадње са донаторским организацијама.
- 5) Већи помак у анализираним ЛС уочава се у административној димензији капацитета за преузимање надлежности за руковођење ПРР. Комплексност, ригидност и распарчаност локалних и националних политика које утичу на рурални развој, основна су препрека за унапређење у овој димензији.
- 6) Статус ЛС (општина или град) није нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
- 7) Регионална димензија није нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
- 8) Приметне су регионалне диспропорције у домену доступности сервиса и услуга ЛС руралним заједницама. Руралне заједнице у анализираним ЛС које припадају регионима Војводине, Београда и Шумадије и западне Србије мање су изоловане од руралних заједница у анализираним ЛС јужне и источне Србије.
- 9) Неповерење међу кључним актерима у развоју.
- 10) Недостатак иницијативе, иновативности и креативности.
- 11) Рурална димензија локалних буџета није изграђена. Скроман локални буџет. Обим и износ издвајања за рурални развој из локалних буџета нису нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
- 12) ЛС не прате ефекте сопствене политике.



## 8. Препоруке

Значајније активирање ЛС у управљању постојећим надлежностима и преузимању нових надлежности у области пољопривреде и руралног развоја очекује се кроз јачање капацитета ЛС у све три анализиране димензије. Један од најчешћих и најтежих изазова у процесу развоја је стварање јавног сектора који је ефикасан и чији су резултати бољи. Истовремено, према ставу Европске комисије, ништа није важније за постизање одрживог напретка, раста и за смањење сиромаштва. Осим тога, једна од веома важних хипотеза у истраживачком свету јесте да је развој капацитета институција које су доносиоци одлука, без обзира на ниво на ком ове институције функционишу, један од најважнијих предуслова за економски раст и структурне трансформације. У научном миљеу се истичу веома сложени односи између економије и политичких наука, што значи да се не могу очекивати значајнији економски покрети без свеобухватних институционалних промена. Институционалне промене, свакако, не могу бити третиране као *ad hoc* иницијативе, што су чести покушаји код нас, већ ове промене захтевају дубок аналитички и интердисциплинарни приступ.

Зато су препоруке које следе разврстане у три одвојена сегмента у односу на учеснике у овим променама којима су намењене.



### 8.1. Препоруке за ЛС

#### Институционална димензија:

- 1) Изградња и јачање институционалних капацитета ЛС дефинисањем посебних организационих јединица, са мултисекторским приступом у систематизацији и организацији радних места.
- 2) Институционализовање сарадње у области пољопривреде и руралног развоја успостављањем „унутаропштинског, међусекторског тела за креирање политике руралног развоја“. Поред овог тела, неопходно је институционализовати и сарадњу са осталим чиниоцима од значаја за пољопривреду и рурални развој (локална удружења грађана / пољопривредника / других сектора руралне привреде, представници руралног становништва, представници жена, младих, мањина са територије општине), успостављањем „локалног партнерства за рурални развој“. Један од модела за оваква партнерства промовише се преко *LEADER* програма ЕУ.
- 3) Институционализовање међуопштинске сарадње са суседним ЈЛС у области пољопривреде и руралног развоја успостављањем „међуопштинског тела за рурални развој“.
- 4) Подстицање прекограничне сарадње и промовисање европских интеграција у области пољопривреде и руралног развоја.

#### Образложење препорука за институционалну димензију:

Да би створила услове за примену децентрализованог развојног приступа и осигурала себи позицију релевантног актера у процесу креирања и спровођења ППР, ЛС мора да развије везе између кључних институција и актера у руралном развоју на

својој територији. То значи да се од ЛС очекује да дели ресурсе, фондове и ризик са другим учесницима, ради успостављања стабилне и одрживе развојне путање. Сарадња ове врсте може помоћи у превазилажењу многих институционалних и системских препрека којима је развој локалне заједнице изложен. Сарадња локалних актера не сме бити ограничена само на почетну фазу и не сме бити само задовољавање форме општих трендова у локалном развоју, већ се мора протезати кроз цео процес припреме и спровођења заједничких циљева и тако доприносити инвентарисању у стицању искустава за будућност. У вези са овим питањем битно је да се прати да ли су све групе локалних партнера заступљене у телима за креирање локалних активности. Битно је да уочимо у којој мери је социо-економска слика неке територије рефлектована у структури тела која одлучују о развоју или учествују у његовој реализацији. Свака релевантна друштвена група мора преузети свој део одговорности и дати допринос креирању бољих услова живота и напретку заједнице. Треба, такође, имати у виду да форме цивилног друштва које заступају интересе руралних заједница не артикулишу у потпуности глас руралног становништва, које је по својој структури врло хетерогено.

Како би се ефекти на рурално становништво појачали, а аргументи ЛС гласније чули, у готово свим земљама Европе веома је актуелан процес „спајања“ локалних јединица кроз заједничке активности у нове, „рурално оријентисане“ ентитете. Ове промене у ЕУ имале су значајан утицај нарочито на изоловане и удаљене руралне заједнице. У овом случају, промене територија локалних јединица и њихових граница усклађују се са тзв. функционалном структуром, често у односу на акциони радијус појединих локалних служби. Заједничка пољопривредна политика ЕУ све више промовише тзв. „територијални“ приступ руралном развоју, који тежи повезивању хомогених територија са сличним предиспозицијама и проблемима, без нарушавања постојећег територијалног система. Док се широм Европе, дакле, може говорити о процесу децентрализације, али и декомунализације, делокализације и супракомунализације, српска територијална стварност овакве моделе решавања локалних питања још увек не омогућава. Када се заговара сарадња, увек треба инсистирати на принципу добровољне сарадње, независно од тога да ли је она проистекла из прагматичних ставова или постоји искрена, дубока, традиционално добра повезаност међу ентитетима. Ово посебно важи за мале општине, које добровољним прихватањем понуђене сарадње или способношћу да за своје иницијативе заинтересују суседне територије, лакше успевају да се наметну као равноправне, посебно у погледу могућности ефикасног коришћења њихових ограничених ресурса. Овај процес, који је између децентрализације и декомунализације, захтева извесну опрезност. Начелно, у описивању неке територије или заједнице разматрају се три компоненте: место/простор, људи и институције. Припадност одређеној територији огледа се не само у просторној повезаности неких подручја, већ и у заједничком идентитету људи који на том простору живе, као и припадности друштву и заједници која се рефлектује кроз институционалну уређеност. То што су две општине суседне, не значи да се могу сматрати јединственом територијом и да деле заједнички идентитет. Са друге стране, то што општине имају сопствене административне границе, не значи да се социо-економска дешавања изван ових граница неће одразити на њихово становништво. Дакле, да би се нека област могла сматрати територијом подесном за креирање јединственог приступа развоју руралних средина, она мора бити кохерентна, али и имати критичну масу људских, финансијских и економских ресурса, који би



обезбедили одрживост ових, заједничких акција. Административне границе, дакле, не морају се поштовати, али постоје, наравно, и легитимни разлози због којих општине, руралне заједнице или региони некада морају да делују једнострано и самостално. Ипак, у ери преношења јавне одговорности, када Влада смањује и ограничава своје ресурсе, суседне општине би требало да раде заједно. Ово је посебно важно за изоловане, мале и сеоске заједнице. За јавне услуге које су капитално интензивне, као што су, на пример, јавни радови или заједничко коришћење опреме, сарадња може да уштеди много времена и новца. Генерално, економија обима важи за многе јавне сервисе, где међуопштинска сарадња има свој економски рачуно без обзира на политичке и административне границе међу њима.

На крају, сарадња је полуга политичке моћи! Индивидуалне акције локалних власти, које делују на своју руку, немају довољно политичког утицаја и нису одрживе на дуге стазе! Функционисање у оквиру регионалне заједнице и тимски рад могу подстаћи промене.

### **Административна димензија:**

- 5) Израда или ревизија постојећих и усвајање локалних стратешких докумената који имају јасну руралну димензију и који обрађују тему руралног развоја на интегрисан начин, на начин који реално сагледава могућности и ограничења и који је најприлагодљивији потребама и могућностима заједница којима служе.
- 6) Дефинисати територијално специфичне стратешке одреднице. Национални ниво треба да служи за пример само у случајевима кад нуди решења која су ефикаснија од оних која се могу наћи на општинским нивоима.
- 7) Продубити ниво стратешко-регулативног оквира, дефинисањем програмских докумената (акционих планова) који ће ближе дефинисати начин спровођења стратешких одредница.
- 8) Развити систем праћења и оцењивања ефеката спроведене политике подршке руралним подручјима. У Европи је све уочљивија потреба за кохерентним аналитичким оквиром који је способан да јасно представи какав је утицај политике руралног развоја и, последично, да дефинише улоге креатора тих политика. Пожељно је да ЛС, уколико жели да буде ефикасна, континуирано прати сопствени „напредак“ и када су у питању њене активности, али и када је у питању степен усмерености „посебне пажње“ на специфичности руралних подручја и руралног становништва, његову угроженост и специфичне потребе. Ова „посебна пажња“ треба да буде присутна у свим фазама њиховог рада. Дакле, од кључног је значаја да креатори политике, уколико желе да „велике одлуке“ имају и „снажне“ ефекте, приликом формулисања политике и њеног разматрања препознају и разумеју различите потребе и тежње руралног становништва, како би ефикасније заступали његове интересе, али и боље искористили погодности европских интеграција.
- 9) Развити систем база које би пратиле све активности ЛС усмерене на рурални развој.
- 10) Започети са вишегодишњим планирањем стратешко-регулативног оквира за рурални развој.
- 11) Дефинисати начин подршке за иновативне иницијативе руралног развоја.
- 12) Дефинисати начин подршке за социјално осетљиве категорије у руралним подручјима ЛС.



### Финансијска димензија:

- 13) Развити систем праћења буџетских издвајања ЛС на начин који обједињује све мере подршке развоју руралних подручја, укључујући мере подршке развоју пољопривреде, непољопривредних активности, квалитета живота у руралним срединама (комуналне и социјалне инфраструктуре у руралним срединама), социјалним питањима и заштити животне средине.
- 14) Дефинисати буџетска издвајања за поједине сегменте руралног развоја на основу резултата праћења и оцењивања ефеката спровођења локалне политике према руралним подручјима.
- 15) Обезбедити стабилност и, по могућности, раст буџетских издвајања за рурални развој.

## 8.2. Препоруке за СКГО

- 1) Успоставити партнерство са МПШВ у домену руралног развоја.
- 2) Јачати институционалне и административне капацитете ЛС за преузимање надлежности за управљање ПРР и утицати на јачање финансијских капацитета.
- 3) Узети активно учешће у преговарачком тиму Владе Републике Србије који је задужен за преговарачко поглавље 11 – Пољопривреда и рурални развој.
- 4) Заступати интересе и улогу ЛС у артикулацији локалних интереса и потреби за територијалним приступом у дефинисању националне ПРР.
- 5) Заступати концепт „комбинованог” приступа у планирању и спровођењу ПРР.

### Образложење препорука за СКГО:

Децентрализован начин управљања ПРР, какав се примењује у неким европским државама, захтева дубоке промене у ставовима о начину и пракси управљања на свим нивоима. Централне власти морају да буду свесне користи од расподеле моћи, док би локалне власти требало да преузму више одговорности, а самим тим и ризика на себе. Емпиријски резултати укључивања локалних самоуправа показују да централна власт може да искористи локалну базу знања у осмишљавању политика, охрабрујући тако транспарентност у откривању приоритета за локалне заједнице, али и трошкова упркос постојању више нивоа управљања. Централизација система јавне управе током 90-их година 20. века условила је да, због скромних фондова којима располажу, локалне заједнице буду уско фокусиране на сопствене приоритете настојећи да обезбеде функционисање основних система, макар на минимално потребном нивоу.

Намеће се закључак да би за Србију, која још увек нема искуства са децентрализованим системом управљања политикама развоја, било најбоље да заузме тзв. комбиновани приступ (Табела 6). Међутим, с обзиром на капацитете јавног сектора (који је изразито централизован) за координацију свих сложених механизма оваквог управљања, чини се да мало простора остаје да се овакав приступ спроведе. Највећи изазов у успостављању децентрализованог система управљања руралним развојем у Србији огледа се у недостатку сазнања о искуствима различитих модела децентрализације и њихових утицаја на рурална подручја.



**Табела 6:** Основне карактеристике различитих модела управљања политиком руралног развоја

Позитивне карактеристике	
<b>Централизовани</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Једноставнији процес управљања</li> <li>• Јасан однос националних и поднационалних власти</li> </ul>
<b>Децентрализовани</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Локални ниво власти ближи је локалној јавности и демократском систему доношења одлука</li> <li>• Ефикасност – брже превођење локалних политика у локалне активности</li> <li>• Боље познавање локалних прилика и локалних вештина</li> <li>• Могућност бржег прилагођавања локалних политика локалним условима</li> <li>• Уштеда у процесу дефинисања и спровођења политике</li> <li>• Могућност укључивања других локалних актера у дизајнирање и спровођење територијалних политика руралног развоја</li> <li>• Стварно и ефективно управљање развојем своје заједнице</li> </ul>
<b>Комбиновани</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подела одговорности</li> <li>• Ефикасно партнерство националних са поднационалним властима</li> <li>• Међузависности између широког спектра актера, од којих сваки уноси специфичан скуп вештина и ресурса у партнерство</li> <li>• Интеракција између вертикално интегрисаних актера продукује размену знања и климу сарадње повољну за политике које излазе у сусрет потребама и унутрашњим, тзв. ендогеним потенцијалима руралних подручја</li> </ul>



## Негативне карактеристике

### Централизовани

- Секторски приступ руралном развоју
- Нејасна улога и одговорност других министарстава и других националних тела
- Конфликти у процесу доношења одлука и подели ресурса између појединих ресора
- Нејасни механизми за координацију различитих министарстава и агенција на централном нивоу
- Неизграђени механизми за развој правног оквира за међусекторску сарадњу на различитим нивоима власти
- Креирани модел за рурални развој не одговара свим руралним територијама подједанко
- Импликације на локални ниво: недовољна информисаност о значају руралног развоја; недовољна организациона уређеност на локалном нивоу, недовољни кадровски и технички капацитети локалних актера; нејасне надлежности и обим могућности; непознавање интеграционих процеса у ЕУ; недовољна информисаност о значају партнерства и партиципативног система планирања и одлучивања и последично неповерење међу кључним актерима на локалном нивоу; недовољна информисаност и едукованост руралног становништва; недостатак иницијативе, иновативности и креативности; скроман општински буџет; нереално сагледавање сопствених стратегија и потенцијала локалног нивоа; успорене интеграције у ЕУ оних који би требало да буду корисници интеграционих процеса

### Децентрализовани

- Недостатак капацитета за правилно тумачење и искоришћавање некада сложених информација које стижу од централне власти или наднационалних нивоа (нивоа ЕУ)
- Представници локалне самоуправе често доминирају у различитим аранжманима децентрализованог начина управљања

### Комбиновани

- Комбинацијом различитих нивоа власти отежава се разјашњавање сопствених улога и одговорности
- Нејасни механизми координације различитих нивоа
- Нејасно је која правила координације треба да се поставе и ко учествује у њиховом постављању
- Административни и финансијски капацитети различитих нивоа могу да ограниче сарадњу између оних који су „горе” и оних „доле”
- Нејасно је шта би били подстицаји за координацију вертикалне сарадње
- Нејасни механизми за мониторинг и евалуацију координације вертикалних односа

**Извор:** Будућност села у Србији<sup>18</sup>

18 Живков, Г., Дулић Марковић, И., Тар, Д., Божић, М., Милић, Б., Пауновић, М., Бернадони, П., Марковић, А., Теофиловић, Н., (2012): *Будућност села у Србији*; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Кабинет потпредседнице Владе за европске интеграције, Београд; доступно на адреси: [http://www.inkluzija.gov.rs/files/buducnost\\_sela\\_web.pdf](http://www.inkluzija.gov.rs/files/buducnost_sela_web.pdf).





### 8.3. Прејорукe за МПШВ

Када је реч о националном нивоу, потребна је реформа праксе управљања ПРР преко следећих активности:

- Подршка од стране свих релевантних владиних и невладиних институција и организација у процесу оснаживања и реструктурирања Одсека за рурални развој, унутар МПШВ, као тела задуженог за креирање, спровођење и праћење ПРР.
- Постављање питања руралног развоја у позицију „cross-cutting” питања у развојним политикама земље.
- Успостављање међуминистарске сарадње.
- Јасно и транспарентно одређивање праваца дугорочне ПРР, засновано на праћењу и евалуацији ефеката политике која се тренутно примењује.
- Уважавање територијалних специфичности руралних подручја и подршка диверзификацији руралне економије.
- Процес планирања и праћења ПРР требало би да поштује принципе активног укључивања оних на које се политика односи, у овом случају руралног становништва.

Са нивоа Владе, поред поменутог, ради решавања овог проблема, требало би интензивирати активности које се односе на:

- подршку локалним иницијативама;
- омогућавање лакшег приступа знању, едукацији и изворима информација;
- подизање нивоа осетљивости на питања родне равноправности;
- подршку програмима и активностима који су намењени младима;
- подршку подизању нивоа маркетиншких активности, вештина и знања о квалитету производње, сектора услуга и увођења стандарда;
- јачање руралног предузетништва посредством подршке малим и средњим предузећима;
- подршку у превазилажењу административних препрека за отпочињање пословања у руралним срединама;
- подршку активностима везаним за олакшавање приступа постојећим руралним сервисима и изградњу нових руралних сервиса.

#### **Збој свега наведеног, иошребно је:**

- променити поимање улоге локалне самоуправе у руковођењу руралним развојем;
- поделити одговорност за вођење развојног процеса са другим партнерима, формирањем одрживих локалних (интерних и екстерних) партнерстава;
- усвојити принципе модерног менаџмента јавних политика везаних за рурална подручја и рурално становништво;
- успостављати и унапређивати институционални оквир за ефикасно политичко деловање.





# Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развој

Бранислав Милић

ГИЗ — Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager  
(Phd Candidate, University of Bologna)

## Методологија:

Методолошки приступ анализи утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе засниваће се на пет основних корака.

Корак 1 – Истраживање литературе и постојећег националног и супранационалног правног и административног оквира, као и локалних стратешких докумената. Кроз овај корак анализираће се тренутне надлежности ЛС у области руралног развоја, надлежности и улоге ЛС које се могу очекивати као последица интегративних процеса, као и потребе за променама постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ.

Корак 2 – Дефинисање квалитативних и квантитативних показатеља (тзв. индикатора утицаја). Степен компатибилности административних капацитета локалних институција и доносилаца одлука у вези са захтевима дефинисаним кроз политику и праксу приступања ЕУ. Као основа за дефинисање индикатора послужиће седам основних принципа *LEADER* програма ЕУ.

Корак 3 – Развој модела за процену административних, институционалних и финансијских капацитета општинске администрације, са мерењем и рефлектовањем интензитета и дубине компатибилности њихових активности са захтевима европских интеграција. Помоћу развијеног модела омогућиће се упоредна анализа општинских администрација и њихових капацитета за управљање политиком руралног развоја.

Корак 4 – Развој алата за истраживање (упитник, схема полуструктурираног интервјуа)

Корак 5 – Теренско истраживање, испитивање помоћу упитника, полуструктурирани интервју

Упоредни интервју понудиће могућност доношења закључака о функционалности модела и могућности за његову даљу примену на друге општине, као и о развоју модела и садржаја извештавања који ће обухватити препоруке за сваки од индикатора који се оцењују.

Дефинисани методолошки приступ ослања се на тврдњу да обновљени интерес за рурални развој у ЕУ ствара све веће захтеве за мерење:

- ситуације у руралним подручјима (структуру ситуације и проблематику; напредак, трендове, и „развој” у овој ситуацији);
- нивоа благостања руралног становништва;
- нивоа утицаја спољашњих, ендогених, и егзогених фактора на ниво благостања руралних заједница.

Поред локалних самоуправа, у консултативни процес активно ће бити укључено Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије.

Индиректно, методолошки приступ нуди осврт на то како друге политике и дру-



ги сектори који се не баве директно питањима пољопривреде и руралног развоја дотичу и сагледавају проблеме руралних заједница.

У складу са овим методолошким приступом, проблеми, односно ресурси сваке од анализираних општина, разматраће се кроз два нивоа:

- I. Приказ општег оквира сваке појединачне општине. На овај начин представиће се тренутно стање и проблеми у капацитетима и ресурсима анализираних општина, чиме су узроковани идентификовани проблеми и које су последице проблема.
- II. Приказ упоредне анализе општина, разлика и сличности у степену развијености капацитета и особина појединих локалних администрација у односу на појединачне дефинисане индикаторе. Највећа пажња усмериће се на анализу компаративних предности, односно слабости институционалних, административних и финансијских капацитета општина.

Резултат истраживања је листа препорука намењених доносиоцима одлука и креаторима политика на националном и локалном нивоу.

Садржај анализе биће у потпуној корелацији са предложеном методологијом и имаће четири основне целине:

1. Анализа ситуације у сектору – стратешки и правно-политички оквир за дефинисање и имплементацију руралног развоја
2. Улога ЛС – анализа надлежности ЛС у области руралног развоја са становишта регулативе ЕУ
3. Стање у ЛС – анализа капацитета ЛС за надлежности у руралном развоју дефинисаних регулативом и праксом ЕУ
4. Препоруке



## Критеријуми за одабир пилот општина:

1. Географски положај
  - a) Опис критеријума: Одабрати најмање пет општина из најмање три статистичка региона
  - b) Релевантност критеријума: Поред очигледних рурално-урбаних дивергенција, у Србији се уочавају и дубоке и веома оштре, а мање видљиве диспропорције између самих руралних подручја.
2. Популациони трендови – Густина насељености, апсолутни и релативни пораст/пад броја становника
  - a) Опис критеријума: Одабрати најмање две општине чија се густина насељености креће између 100 и 150 становника по км<sup>2</sup> из најмање два статистичка региона, најмање једну општину из области које бележе апсолутни пораст броја становника и најмање једну општину из области које бележе релативни пораст броја становника.<sup>1</sup>
  - b) Релевантност критеријума: Попис становништва из 2011 показује да се апсолутни пораст броја становника бележи у само три статистичке области Србије, рачунајући Београд, док је густина насељености изнад 100 становника по км<sup>2</sup> забележена на територијама само шест статистичких области.
3. Економске предиспозиције
  - a) Опис критеријума: Одабрати најмање две општине чија рурална подручја имају економске предиспозиције које нису искључиво везане за развој пољопривреде, у складу са кластер методологијом.<sup>2</sup>
  - b) Релевантност критеријума: Територијални приступ дефинисању политике руралног развоја, као концепт који се промовише у ЕУ, доприноси креирању политике која одражава најдубље предиспозиције и могућности одређене територије. Истовремено одговара на најдубље проблеме, специфичне искључиво за ту територију, користећи се локалним ресурсима и потенцијалима. У складу са тим, и рурална подручја у Србији показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и у потенцијалима за развој.

### Предложене општине:

1. Инђија
2. Бачка топола
3. Барајево или Сурчин
4. Неготин
5. Горњи Милановац
6. Град Лозница
7. Врање

<sup>1</sup> РЗС, Попис 2011.

<sup>2</sup> Bogdanov N. (2007): „Regional Dimensions of Rural Serbia”, draft version, for Baseline Analysis Report for Rural Development Programming, EU Project „Support to a Rural Development Programming and Payment System”, Belgrade.



# Индикатори за анализу пилот општина:

- I. Индикатори који мере ниво институционалних капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:
  1. Достигнути ниво сарадње и повезивања у области руралног развоја (квантитативна вредност: број пројеката и заједничких иницијатива)
    - Између појединих сектора (јавни, приватни, непрофитни)
    - Са партнерима из суседних општина
    - Са прекограничним општинама
  2. Ниво институционалне уређености/организованости
    - Формирана општинска тела одговорна за рурални развој
    - Општинска тела одговорна за рурални развој имају међусекторски карактер
    - Формирана партнерства потврђена одлукама надлежних органа
- II. Индикатори који мере ниво административних капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:
  3. Политичке акције и подршка
    - Усвојене локалне стратегије имају јасну руралну димензију
    - Формиране документационе базе (број и врста)
    - Подршка дизајнирана тако да су претходно анализиране приоритетне потребе руралног становништва;
    - Подршка осетљивим групама становништва
  4. Иновативност
    - Уважавање, препознавање регионалних компаративних предности, наслеђа, ресурса – рефлектовано у локалним стратешким документима
    - Препознат значај инвестиција у знање и технологије које утичу на развој руралних подручја – рефлектовано у локалним стратешким документима
    - Подршка инвестирању локалног капитала у рурална подручја и побољшање његових перформанси – рефлектовано у локалним буџету
- III. Индикатори који мере ниво финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:
  - Општински буџет јасно рефлектује подршку мерама за развој руралних подручја, а у складу са Законом о локалној самоуправи Републике Србије
  - Општина дефинише и расписује конкурсе за подршку руралном развоју
  - Ниво усклађености подршке (у врстама мера и начину и процедурама) са тенденцијама у ЕУ



# Упитник за истраживање у пилот општинама

Област пољопривреде и руралног развој

Бранислав Милић

ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager  
(Phd Candidate, University of Bologna)

1 Постојање заједничких активности између општина у области пољопривреде и руралног развоја				
1.1	Да ли подржавате процесе трансфера искустава, знања и пракси, имплементацију заједничких пројеката, уговора са другим општинама?	Да	Не	Разматрано
1.1.1	Број активности у овој области / у текућој години			

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Како
2	Наведите партнерске општине
3	Врста размене и трансфера
4	Групе на које утиче
5	Израђени пројекти/Број
6	Имплементирани пројекти/Број
7	Тема пројеката
8	Резултати

2 Постојање заједничких активности са прекограничним општинама/територијама у области пољопривреде и руралног развоја				
2.1	Да ли подржавате прекограничну сарадњу у заједничким активностима између руралних области?	Да	Не	Разматрано
2.1.1	Број активности	у овој области / у текућој години		

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Који су партнери обухваћени
2	Која питања су разматрана
3	Тренутно се имплементирају/Број
4	Ко је иницирао међуграничну сарадњу
5	Која је сврха сарадње
6	Који су резултати постигнути или се очекују

2.2	Да ли подржавате постављање система информисања на различитим језицима (језицима суседних земаља)?	Да	Не	Разматрано
2.2.1	Број активности	у овој области / у текућој години		

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Како
2	Ко је иницирао
3	Како бисте описали сврху оавкавих иницијатива
4	Наведите препреке
5	Који су резултати постигнути или се очекују





<b>3</b> Постојање заједничких активности са другим актерима (приватни сектор, цивилни сектор) у области пољопривреде и руралног развоја				
<b>3.1</b>	Да ли подржавате организовање размена знања и искустава по питању руралног развоја између различитих сектора на локалном нивоу (приватни сектор, цивилни сектор)?	Да	Не	Разматрано
<b>3.1.1</b> Број активности		у овој области / у текућој години		

**Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”**

1	Како
2	Које су активности у току
3	Које су теме обухваћене
4	На кога ове активности имају највећи утицај
5	Који су резултати постигнути или се очекују

<b>3.2</b>	Да ли помажете и учествујете у процесима уједињавања локалних актера око заједничких пројеката и активности?	Да	Не	Разматрано
<b>3.2.1</b> Број активности		у овој области / у текућој години		

**Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”**

1	Којих актера
2	Које су теме пројеката
3	Који су резултати постигнути или се очекују

<b>4</b> Формирана општинска тела која имају надлежности у области руралног развоја				
<b>4.1</b>	Да ли је општина оформила тела задужена за креирање локалних политика/доношење одлука?	Да	Не	Разматрано
<b>4.1.1</b> Број активности		у овој области / у текућој години		

**Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”**

1	Опишите задужења		
<b>4.2</b>	Молимо Вас, наведите однос приватног, цивилног и јавног сектора у телима задуженим за креирање локалних политика/доношење одлука	Јавни	%
		НВО-и, удружења	%
		Пословни	%
		Други (наведите који)	%



## 5 Политичке акције и политичка подршка

**5.1** Да ли стратешки развојни документи општине обрађују питања која се специфично односе на руралне области и руралну популацију?

Да

Не

Разматрано

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1 Важност руралног развоја

2 Која питања

3 Да ли су у процесу израде документа консултоване руралне заједнице

4 Да ли су током или пре израде стратешког документа разматране специфичности руралних подручја општине у односу на друга рурална подручја

5 Учешће других локалних актера/којих

**5.2** Да ли општина поседује базе података који се односе на рурална подручја?

Да

Не

Разматрано

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1 Базе којих података

2 Да ли су у процесу израде документа узети у обзир подаци из база

## 6 Подршка осетљивим групама

**6.1** Да ли подстичете укључивање представника младих и жена из руралних заједница у процесе доношења одлука? А у тела која доносе одлуке?

Да

Не

Разматрано

**6.1.1** Број активности

у овој области / у текућој години

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1 Како

2 Тренутно стање

3 Препреке

4 Резултати

**6.2** Да ли узимате у обзир посебне потребе младих и жена у руралним областима приликом одабира активности?

Да

Не

Разматрано

**6.2.1** Број активности

у овој области / у текућој години

### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1 Како

2 Тренутно стање

3 Које потребе

4 Препреке

5 Резултати



<b>6.3</b>	Да ли пружате било какве директне подстицаје младим људима да остану/женама да побољшају њихову социо-економску позицију у руралним заједницама (посао, тренинзи, услуге итд.)?	Да	Не	Разматрано
<b>6.3.1</b>	Број активности	у овој области / у текућој години		

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Како
2	Тренутно стање
3	Препреке
4	Резултати

<b>7</b>	Подршка иновативности			
<b>7.1</b>	Да ли подстичете примену нових информационих и комуникационих технологија у руралним областима?	Да	Не	Разматрано

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Активности у току
2	Ко је иницирао ове активности
3	Које активности подстичете
4	На кога ове активности имају утицај
5	Резултати

<b>7.2</b>	Да ли подстичете развој технолошких иновација (нових производа, процеса, организационих форми и тржишта), осмишљавање и маркетинг нових производа И услуга?	Да	Не	Разматрано
<b>7.2.1</b>	Број активности	у овој области / у текућој години		

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Како
2	Да ли је нека у примени у овом тренутку
3	Које врсте иновација
4	Резултати

<b>7.3</b>	Да ли сте разматрали мере руралног развоја које нису обухваћене другим политикама или нису комплементарне са другим програмима институција на националном нивоу?	Да	Не	Разматрано
<b>7.3.1</b>	Број активности	у овој области / у текућој години		

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Које мере
2	Препреке са којима сте се срили током планирања и/или имплементације мера
3	Очекивани резултати



<b>7.4</b> Да ли сте разматрали мере руралног развоја које нису обухваћене другим политикама или нису комплементарне са другим програмима институција на националном нивоу?	Да	Не	Разматрано
<b>7.4.1</b> Број активности	у овој области / у текућој години		

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Како
2	Да ли су други актери задовољни
3	Препреке
4	Очекивани резултати
5	На који начин се врши подршка руралном развоју (описите процедуре и кораке)
6	На који начин се врши програмирање и планирање подршке руралном развоју? Да ли су дефинисане јасне процедуре и корисници буџетских средстава

### 8 Финансијски капацитети општине

<b>8.1</b> Да ли подстичете укључивање представника младих и жена из руралних заједницау процесе доношења одлука? А у тела која доносе одлуке?	Да	Не	Разматрано
--	----	----	------------

#### Уколико је одговор “Да” или “Разматрано”

1	Важност руралног развоја у буџету (% од укупног буџета)
2	У којој мери буџетске линије имају јасан однос према темама руралног развоја
3	Да ли општина има намеру да повећава издвајања за подршку руралном развоју / Како



# Оцените степен и опишите утицај начина рада и капацитета (административних, институционалних и финансијских) локалне самоуправе на следеће компоненте територијалног капитала

**У СИВА ПОЉА УПИШИТЕ ОЦЕНЕ НА СКАЛИ ОД 0 ДО 5;**

- |  |  |
|--|--|
| <b>0</b> - нема утицаја,                   | <b>3</b> - утиче, али посредно, преко других актера, |
| <b>1</b> - веома слаб утицај,              | <b>4</b> - значајан утицај,                          |
| <b>2</b> - утиче, али не у значајној мери, | <b>5</b> - директан и веома снажан утицај            |

## Помоћна питања

## Компоненте територијалног капитала

Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу и како управља: природним ресурсима, јавним објектима, инфраструктуром, историјским и архитектонским наслеђем?

**1 - Физички ресурси**

Уписати оцену

Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу културе и идентитета територије? Да ли уважава и промовише вредности, интересе и ставове различитих актера на територији као заједничке? Колико уважава начине на који други актери на територији (НВО, локални бизнис) граде културни идентитет територије?

**2 - Култура и идентитет територије**

Уписати оцену

Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу људских ресурса уважавајући демографске карактеристике становништва и његову друштвену структуру?

**3 - Људски ресурси**

Уписати оцену

Колико ЛС доприноси развоју имплицитних и експлицитних знања и вештина, технолошких постигнућа и истраживачких и развојних могућности?

**4 - Знања,  
вештине,  
постигнућа,  
развојне  
могућности**

Уписати оцену

Колико ЛС доприноси транспарентности и одговорности у креирању и дистрибуцији локалних политика? Колико је укључила остале секторе (НВО, локални бизнис) и становништво у креирање и дистрибуцију локалних политика? Колико ЛС укључује маргинализоване групе у процесе креирања и дистрибуције локалних политика? Колико је ЛС ефикасна? Да ли ЛС процењује степен задовољства осталих сектора радом ЛС?

**5 - Добро  
управљање**

Уписати оцену

Колико ЛС доприноси развоју економских активности у бизнис сектора? Када ЛС укључује и консултује приватни сектор у своје активности? Да ли ЛС процењује степен задовољства приватног сектора радом ЛС?

**6 - Економске  
активности и  
предузетништво**

Уписати оцену



Колико ЛС доприноси развоју нових тржишта за локалне производе и услуге? Колико ЛС доприноси повезивању и укључивању локалног предузетничког сектора и локалног становништва у нове мреже и асоцијације које имају за циљ размене и промоције?

**7 - Ширење тржишта за локалну економију**

Уписати оцену

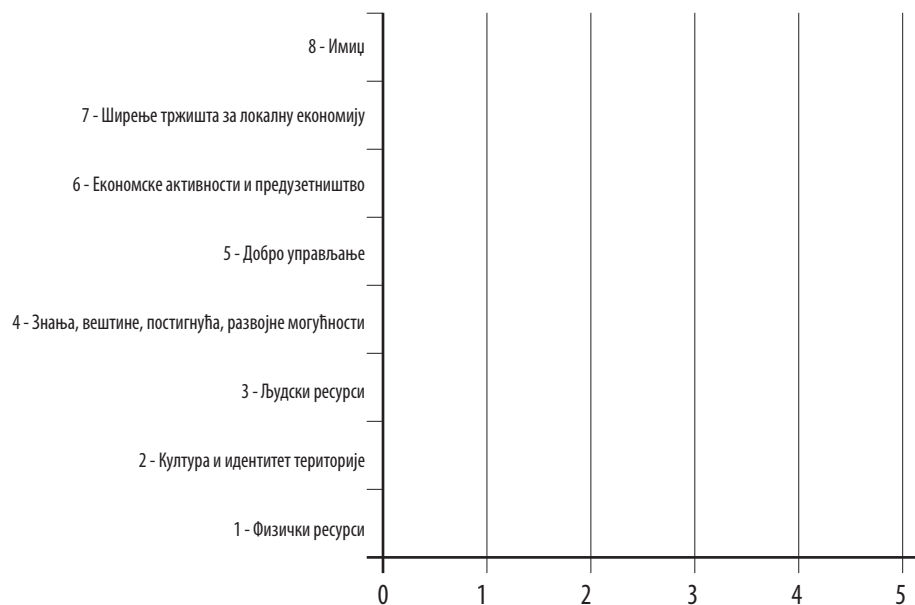
Колико ЛС утиче на слику и перцепцију територије интерно и споља? Да ли ЛС ради на побољшању слике и перцепције територије интерно и споља?

**8 - Имиџ**

Уписати оцену



## Процена утицаја рада и функционсања ЛС на компоненте територијалног капитала





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
e-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[euintegracije.skgo.org](http://euintegracije.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)