



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

PREDLOZI INICIJATIVA U CILJU UNAPREĐENJA VLASNIŠTVA LOKALNIH ZAJEDNICA NAD SVOJIM EKONOMSKIM RAZVOJEM



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Dokument je proizveden u okviru Platforme "Održivi razvoj za sve", koji podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Za više informacija molim vas kontaktirati info@sdgs4all.rs

UVOD

Predlozi za promenu javnih politika i unapređenje praksi vezanih za vlasništvo lokalnih zajednica nad svojim lokalnim ekonomskim razvojem (VLER, nastali su u okviru Tematske grupe „Srbija 2030 – kako do vlasništva lokalne zajednice nad svojim ekonomskim razvojem“. Tematska grupa je formirana kao deo programskih aktivnosti Centra za visoke ekonomske studije (CEVES) i Timočkog omladinskog centra, u okviru Platforme „Održivi razvoj za sve“ koju podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke a sprovodi GIZ.

Inicijative su rezultat rada Tematske grupe, koja je obuhvatila razgovore na nacionalnom nivou, sa predstavnicima državnih organa, privrednih udruženja, nacionalne asocijacije lokalnih vlasti (SKGO), organizacija civilnog društva, kao i nezavisnim stručnjacima koji se bave ovom ili srodnim temama,¹ ali i na lokalnom nivou, gde su vođeni razgovori u lokalnim zajednicama Knjaževca, Pirota i Sombora, sa predstavnicima privrede, lokalne samouprave i organizacija civilnog društva (OCD).

Iako bi prema Ustavu i zakonskoj regulativi za razvoj lokalnih zajednica pre svega trebalo da budu odgovorne lokalne samouprave i njihovi organi, ustanove i preduzeća, sprovođenje zakonskih nadležnosti u cilju uključivanja lokalnih aktera u oblikovanje svoje budućnosti u praksi nije nimalo jednostavno. Ovakav razlaz regulative i prakse nameće potrebu za detaljnim analiziranjem prirode prepreka koje onemogućavaju lokalne zajednice da u punom kapacitetu ostvare vlasništvo nad lokalnim razvojem. Cilj analize je dolazak do odgovora zašto i kako se u praksi sužava manevarski prostor za sprovođenje usvojenih javnih politika i propisa koji ovlašćuju lokalne samouprave da samostalno, u konsultaciji sa građanima, privredom, OCD i drugim zainteresovanim akterima određuju pravce sopstvenog razvoja.

Osnovni cilj sprovedenog konsultativnog procesa okviru Tematske grupe bio je identifikacija i definisanje prepreka sa kojima se lokalne zajednice suočavaju, ali i mehanizama koji se pružaju lokalnim akterima u cilju unapređenja i afirmisanja učešća u planiranju i sprovođenju ekonomskog razvoja lokalnih zajednica.

U tom smislu, rezultat sprovedenih dijaloga, odnosno predlog narednih koraka u procesu osnaživanja lokalnih zajednica da preuzmu vlasništvo nad svojim razvojem, može se predstaviti i kao podrška stvaranju moderne srpske privrede i životne sredine po meri čoveka a u skladu sa Agendom 2030 Ujedinjenih nacija koja je definisala 17 planetarnih ciljeva održivog razvoja (COR) i obavezala 193 zemlje potpisnice, uključujući Srbiju, da se angažuju na ostvarivanju ovih ciljeva i prilagode ih potrebama svojih građana.

Iako su svi COR međuzavisni, sprovođenje predloženih aktivnosti doprineće prevashodno ostvarivanju COR 11 (održivi gradovi i zajednice), zatim COR 2 (okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu), COR 4 (kvalitetno obrazovanje), COR 6 (čista voda i sanitarni uslovi), COR 7 (dostupna i obnovljiva energija), COR

¹ Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD), Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Republički sekretariat za javne politike (RSJP), Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Centar za visoke ekonomske studije (CEVES).

8 (dostojanstven rad i ekonomski rast), COR 15 (život na zemlji) i COR 16 (mir, pravda i snažne institucije).

Budući da su partnerstvo, dobra saradnja i komunikacija različitih aktera zainteresovanih za unapređenje VLER preduslovi za uspešno sprovođenje identifikovanih inicijativa, realizacija aktivnosti doprineće i ispunjavanju COR 17 (partnerstvom do ciljeva) posebno kroz unapređenje koherentnosti politika za potrebe održivog razvoja kao i kroz podršku i promociju delotvornih javnih, javno-privatnih partnerstava i partnerstava civilnog društva izgrađenih na iskustvima i strategijama pronalaženja resursa za partnerstva.

Jedan od ključnih nalaza po ovom pitanju je da zakonska regulativa ali i razvojna potreba u najvećem broju slučajeva podrazumeva saradnju lokalnih i nacionalnih aktera kako prilikom odlučivanja o razvojnim politikama, tako i prilikom njihovog sprovođenja. Stoga je ova tema posebno adresirana u nastavku teksta.

U okviru rada Tematske grupe identifikovane su tri konkretne inicijative koje ukazuju na sistemske probleme čije bi rešavanje u značajnoj meri doprinelo lokalnom razvoju većeg broja lokalnih samouprava. Sa druge strane, uspešno rešavanje ovih pitanja bi otvorilo put da se predloženi mehanizmi i metodološki pristupi rešavanju problema iskoriste i za druge slične situacije u kojima se lokalne samouprave već nalaze ili bi se mogle uskoro naći.

Važno je i napomenuti da se inicijative i predlozi izneti u ovom dokumentu u određenoj meri podudaraju i prožimaju sa [inicijativama](#) koje su pokrenute u sklopu dijaloga koji je CEVES vodio sa malim i srednjim preduzećima u okviru Platforme „Održivi razvoj za sve“. Ovo se odnosi na inicijative u vezi sa zelenom transformacijom privrede (zaštita životne sredine, borba protiv klimatskih promena), kao i na inicijative koje su usmerene ka obrazovanju i usavršavanju kadrova, a posebno su u vezi sa njihovom prekvalifikacijom.

U nastavku ovog dokumenta najpre je predstavljen najvažniji zaključak sprovedenog konsultativnog procesa koji podrazumeva potrebu za nastavkom i unapređenjem saradnje u vezi sa VLER, s obzirom da saradnja predstavlja centralnu, vertikalnu temu koja je preduslov za realizaciju predloženih ali i mogućih novih inicijativa. Nakon toga, u tekstu su navedeni predlozi konkretnih aktivnosti i javnih politika kojima bi se unapredilo vlasništvo lokalnih zajednica nad svojim ekonomskim razvojem, a u okviru svake od inicijativa definisani su i koraci koje je potrebno sprovesti u cilju njihove realizacije.

SARADNJA RADI PODSTICAJA I PODRŠKE ODRŽIVOM RAZVOJU KOJI JE ZASNOVAN NA OČUVANJU ŽIVOTNE SREDINE I UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA

Problem nedovoljne, a ponekad i administrativno otežane saradnje između različitih aktera i nivoa vlasti koji su zainteresovani i/ili se bave temama od važnosti za vlasništvo lokalne zajednice nad sopstvenim ekonomskim razvojem, nametnulo se kao centralna, krovna tema u okviru rada Tematske grupe. Da bi se sprovele aktivnosti koje su u vezi sa ostvarivanjem definisanih inicijativa, neophodno je unaprediti saradnju između institucija i organizacija koje se bave održivim lokalnim razvojem.

Vlasništvo nad lokalim razvojem nije ekskluzivno, nego inkluzivno. Potreba za saradnjom i uključivanjem svih zainteresovanih aktera prožima se i zajednička je za sve predložene inicijative i podrazumeva bolju koordinaciju i razmenu informacija prilikom izrade i praćenja efekata razvojnog planiranja, definisanja i sprovođenja aktivnosti u vezi sa održivim razvojem, koji je zasnovan na očuvanju životne sredine, uključivanju svih društvenih grupa i aktera u vlasništvo nad lokalnim razvojem, kao i učešću javnosti u donošenju odluka. Unapređenje VLER podrazumeva dugotrajan proces tokom kojeg će se neminovno identifikovati veliki broj dodatnih inicijativa. Zbog toga je prioritetno skrenuti pažnju na pitanje održivog mehanizma za kontinuiranu i redovnu saradnju zainteresovanih aktera sa oba nivoa i unutar njih.

Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030, Zakonom o planskom sistemu i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizama efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, stvorene su čvrste polazne osnove za unapređenje mehanizama učešća javnosti u vršenju vlasti na svim nivoima. Posebnim ciljem 6 Strategije reforme javne uprave, predviđeno je *da „unapređen nivo odgovornosti i transparentnost na svim nivoima vlasti treba da omogući u većoj meri javnu upravu koja odgovara za svoje rezultate, koja ostvaruje ciljeve u skladu sa principima dobrog upravljanja i dodatno uspostavlja efikasniju etičku infrastrukturu u javnoj upravi, sa održivim kapacitetima, koja smanjuje intenzitet rizika za nastanak korupcije i neetičkog ponašanja na najmanju moguću meru.“*

Većina gradova i opština ima i usvojene dokumente javnih politika za posebne oblasti kojima se uvode principi, oblici i mehanizmi učešća nedržavnih aktera u procesu donošenja odluka, način sprovođenja konsultacija i javnih rasprava u postupku usvajanja dokumenata javnih politika i propisa kao i aktivnosti koje preduzimaju organi gradova i opština u cilju podsticanja i uključivanja građana u obavljanje javnih poslova u opštini.

U gradovima i opštinama se obično građani, privrednici i OCD uključuju u proces usvajanja Plana razvoja, Srednjoročnog plana, prostornih i urbanističkih planova i investicionih i razvojnih odluka kroz javne rasprave o nacrtima tih dokumenata – **što je nedovoljno, ne afirmiše sam koncept učešća nedržavnih aktera u partnerstvima sa organima javne vlasti i ne doprinosi jačanju motivacije i poverenja nedržavnih aktera u sam proces.** Neophodno je da gradovi i opštine bliže urede i počnu da adekvatno primenjuju ne samo procedure građanskog učešća u postupku donošenja propisa, već i evaluaciju postojećih krovnih i sektorskih strategija, akcionih planova, propisa, godišnjih izveštaja o radu opštinskih i državnih javnih ustanova i preduzeća. Ova potreba za uključivanjem građana i drugih nedržavnih aktera u *ex post* evaluacije važećih strategija, planova i propisa jasno je istaknuta kako u diskusijama u okviru Tematske grupe za VLER, tako i na fokus grupama održanim tokom 2021. i u prvoj polovini 2022. godine sa OCD, privrednicima, građanima i lokalnim medijima u Knjaževcu, Pirotu i Somboru.

Ovde bismo želeli da istaknemo da je konsultativni proces (prikupljanje mišljenja, stavova i sugestija pre izrade i evaluacije propisa, tokom izrade *ex ante* i *ex post* analize u skladu sa Zakonom o planskom sistemu) do sada bio veoma malo korišćen mehanizam za podsticanje učešća građana – iako bi šire i doslednije korišćenje ovog mehanizma veoma brzo pokazalo svoje dobre strane i doprinelo povećanju entuzijazma i zainteresovanosti građana i drugih

aktera u lokalnoj zajednici (privrednika, organizacija civilnog društva) za učestvovanje u procesu usvajanja javnih politika i propisa. Aktiviranje konsultativnog procesa ne zahteva finansijska sredstva, izmene propisa ili dodatne tehničke ili ljudske resurse: dovoljno je samo primeniti procedure koje predviđa Zakon o planskom sistemu uz stvaranje alijansi sa postojećim OCD, privrednim udruženjima i akademskim institucijama koje imaju dovoljno znanja i iskustva u sprovođenju ovog procesa.

Neophodno je da u dijalog bude uključen niz institucija/organizacija, na primer:

- ✓ **Ministarstvo privrede** – koje priprema i prati sprovođenje strateškog i regulatornog okvira za privredni razvoj i podršku MSP, preduzetništvo i razvoj konkurentnosti i najvažniji je partner JLS u ostvarivanju reformi regulatornog okvira za privređivanje;
- ✓ **Republički sekretarijat za javne politike** – koje podržava gradove i opštine prilikom izrade Planova razvoja, Srednjoročnih planova i prilikom sprovođenja analize efekata dokumenata javnih politika;
- ✓ **Stalna konferencija gradova i opština** kao nacionalna asocijacija gradova i opština Srbije koja artikuliše njihove interese i zagovara njihovo uključivanje u nacionalne i pokrajinske javne politike;
- ✓ **Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj** kao organizacija koja objedinjava privredu, organizacije civilnog društva, nacionalne i aktere na pokrajinskom i lokalnom nivou i neizostavan je partner JLS u aktivnostima unapređivanja lokalnog okvira za privređivanje;
- ✓ **Nacionalna koalicija za decentralizaciju** – kao krovno udruženje koje je partner gradova i opština u stvaranju uslova za aktivno učešće građana i građanki u političkom životu;
- ✓ **Platforma „Održivi razvoj za sve“** – koja predstavlja programsko udruživanje srodnih organizacija, asocijacija i udruženja posvećenih promovisanju ciljeva UN Agende 2030 i koje JLS omogućava da lokalne ekonomske politike razvijaju i usmeravaju u skladu sa principima održivog razvoja;
- ✓ Javna preduzeća čiji su osnivači država, AP i opštine a koja upravljaju prirodnim bogatstvima i dobrima od opšteg interesa koja se mogu pod određenim uslovima staviti u funkciju lokalnog ekonomskog razvoja (npr. JP Elektroprivreda Srbije, JP Srbijašume, JP Srbijavode, JP Vode Vojvodine, JP Skijališta Srbije, JP Stara Planina, Uprava za poljoprivredno zemljište itd.)

Nastavak dijaloga sa ciljem održivog razvoja koji je zasnovan na očuvanju životne sredine i učešću javnosti u donošenju odluka, doprineće realizaciji COR 6 (čista voda i sanitarni uslovi) i svih njegovih potciljeva, COR 11 (održivi gradovi i zajednice) i to prvenstveno u oblasti unapređenja inkluzivne i održive urbanizacije i kapaciteta za participativno, integrisano i održivo planiranje ljudskih naselja kao i za upravljanje njima (potcillj 11.3), realizaciji COR 15 (život na zemlji) i to kroz doprinos ostvarivanju nekoliko potciljeva (15.4, 15.5, 15.a) kao i realizaciji COR 16 (mir, pravda i snažne institucije), kroz doprinos ostvarivanju potcilja 16.7 čijom se realizacijom želi osigurati odgovorno, inkluzivno, parcipativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.

PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE VLASNIŠTVA LOKALNIH ZAJEDNICA NAD SVOJIM EKONOMSKIM RAZVOJEM

1. Stavljanje resursa (poljoprivredno zemljište, vode, šume, nacionalni parkovi) kojima upravljaju republički organi i javna preduzeća u funkciju lokalnog ekonomskog razvoja;
2. Unapređenje koordinacije institucija sa centralnog i lokalnog nivoa vlasti na lokalnim razvojnim projektima (npr. plasman lokalnih/domaćih proizvoda u ugostiteljskim i trgovinskim objektima širom zemlje);
3. Unapređenje prepoznavanja i uvažavanja potreba lokalnih zajednica od strane nacionalnih vlasti (npr. preispitati proces licenciranja za obavljanje delatnosti u turizmu kako bi, umesto prepreke u razvoju delatnosti koja je od ključne važnosti za retko naseljene i manje razvijene regione, postao postupak kojim se podržava izgradnja potrebnih kapaciteta za obavljanje iste).

1. STAVLJANJE RESURSA (POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE, VODE, ŠUME) KOJIMA UPRAVLJAJU REPUBLIČKI ORGANI I JAVNA PREDUZEĆA U FUNKCIJU LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

Pitanje korišćenja poljoprivrednog zemljišta, vodnih resursa i šuma koji su u državnoj svojini i/ili njima upravljaju državni ili pokrajinski organi i javna preduzeća kao što su Uprava za poljoprivredno zemljište, JP Srbijašume, JP Srbijavode, JP Vode Vojvodine, javna preduzeća za upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima a posebno nacionalnim parkovima, prepoznato je kao veoma važno za razvoj lokalnih zajednica širom Srbije. Na ova pitanja kao prioriteta za VLER ukazuju kako rukovodstva lokalnih samouprava tako i privrednici zainteresovani da unaprede ili da pokrenu sopstveni posao koji bi podrazumevao korišćenje ovih resursa. Pomenutim resursima i prirodnim dobrima se još uvek upravlja na centralizovan i nedovoljno transparentan i participativan način, koji onemogućava da ova dobra, koja po svim parametrima predstavljaju ogroman razvojni potencijal, budu i iskorišćena u te svrhe, odnosno za razvoj pre svega regiona koji godinama po svim mogućim parametrima zaostaju.

U oblasti korišćenja zaštićenih prirodnih dobara, savremeni prostorno-planski koncepti sve više napuštaju tzv. konzervatorski pristup zaštite, koji prirodno dobro posmatra izolovano od okruženja u kome se nalazi i usvajaju različite varijacije modela inkluzivne zaštite. Model inkluzivne zaštite prirodnog dobra pokušava da pomiri ciljeve zaštite prirodnog dobra sa ciljevima održivog razvoja područja bez ugrožavanja posebnih prirodnih vrednosti. Ovaj pristup se zasniva na najširoj participativnosti ne samo u procesu upravljanja zaštićenim prirodnim dobrom (šumarstvo, lovstvo, poljoprivreda i ribarstvo, turizam i dr.) nego i u procesu prostornog planiranja na teritoriji zaštićenog prirodnog dobra i planiranja eventualnih privrednih aktivnosti na području zaštićenog prirodnog dobra. Inkluzivna zaštita prirodnih dobara trebalo bi da se sprovodi uz istaknuto učešće lokalne zajednice.² Ostvarenje ciljeva u

² Nacionalna koalicija za decentralizaciju i BOŠ „Alternativni izveštaj – učešće lokalne zajednice u upravljanju zaštićenim prirodnim dobrima u regionu Jugoistočne Srbije“.

oblasti socio-ekonomskog razvoja lokalnih zajednica je jedna od osnovnih težnji uprave u evropskim parkovima prirode koji doprinosi održivom razvoju zaštićenih prirodnih područja.

Kada je reč o Srbiji, primer dobrog zakonskog rešenja je Zakon o nacionalnim parkovima koji predviđa mogućnost osnivanja saveta korisnika nacionalnih parkova (član 23), u čiji sastav ulaze predstavnici lokalnih samouprava, organizacija i udruženja čija se aktivnost odvija na području nacionalnog parka, i čija je uloga da donose preporuke o lokalno značajnim stvarima u okviru zakonom propisanih mera i da ih upućuju upravljaču. Nedavno izvršena revizija upravljanja nacionalnim parkovima u Srbiji (2021) sadrži niz preporuka za unapređenje upravljanja nacionalnim parkovima, a među njima se nalaze i preporuke koje su vezane za savete korisnika NP. Najvažniji zaključak revizije kada su u pitanju saveti korisnika (nalaz 2.4) je da oni nisu u dovoljnoj meri doprineli upravljanju zaštićenim područjima. Kada su u pitanju nacionalni parkovi Đerdap i Fruška Gora, konstatuje se da njihovi saveti korisnika od kada su osnovani 2019. godine nisu donosili preporuke o lokalno značajnim stvarima kao što je predviđeno zakonom. Sa druge strane, pozitivan primer je Savet korisnika Nacionalnog parka Tara, formiran 2018. godine, koji je do okončanja revizije (do juna 2021. godine) doneo i uputio upravljaču neke od preporuka u okviru zakonom propisanih mera koje se tiču upravljanja nacionalnim parkom.

Naime, Savet korisnika je imao uvid u Plan upravljanja u ranoj fazi i samim tim je imao priliku da uputi svoje sugestije, primedbe i predloge a dalje se konstatuje da su se predlozi uglavnom ticali investicija u lokalnu zajednicu, seoske puteve, šetne staze kao i da su bili vezani za uređenje izletišta. Dodatno, iako je ovaj Savet korisnika jedini donosio preporuke, sam upravljač NP Tara smatra da je neophodno njegovo aktivnije učešće u upravljanju NP, a posebno kroz inicijative mesnih zajednica i lokalnih samouprava. Očigledno je da je upravljač NP Tara prepoznao važnost postojanja i delovanja Saveta korisnika, a čini se da su i članovi Saveta uvažili primedbe DRI s obzirom da su nakon revizije održana još tri sastanka Saveta tokom kojih su definisane nove preporuke koje su upućene upravljaču.

Na šestoj sednici Saveta korisnika NP Tara u septembru 2021. donesen je čitav niz preporuka od kojih su organi odlučivanja NP Tara usvojili najveći deo i obezbedili sredstva za njihovu realizaciju. Jedan deo preporuka zahteva koordinaciju sa drugim državnim JP kao i opštinskim JKP i ustanovama u Bajinoj Bašti. Na primer, na inicijativu Saveta korisnika odlučeno je da Tursitička organizacija „Tara – Drina“ iz Bajine Bašte pokrije troškove jednog zaposlenog, koji će biti zadužen za pražnjenje kanti za smeće na šetačkim trasama u NP Tara tokom letnjih meseci. Sa Hidroelektranom Bajina Bašta (u čijoj je to nadležnosti) je dogovoreno puštanje u rad javne rasvete pored jezera Perućac od HE do divlje plaže. Još neki od predloga Saveta korisnika su: izrada kataloga urbanog mobilijara za prostor NP Tara na osnovu konkursa – procenjena vrednost 200.000 dinara, izvođenje radova na uređenju pešačkih staza i prostora od Splavarske do Vidojeve pećine – procenjena vrednost 300.000 dinara, izvođenje radova na putu Perućac – Mitrovac – gde već postoji projektna dokumentacija, procenjena vrednost 2.000.000 dinara, definisanje odnosa sa JKP „12. septembar“ iz Bajine Bašte na redovnijem odnošenju smeća itd.

Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara jasno prepoznaje značaj uključivanja lokalnih zajednica u upravljanje i korišćenje ovih resursa kroz uvođenje

mehanizama za institucionalizaciju učešća javnosti u planiranju i praćenju sprovođenja planova kao i kroz obezbeđivanje finansijske i druge koristi lokalnim zajednicama na području i u neposrednoj okolini zaštićenih područja. Problem je, dakle, u nepostojanju adekvatne regulative u svim oblastima, pored postojeće za nacionalne parkove, kojim bi se ova strateška opredeljenja odgovarajuće zakonski uredila i nakon toga i primenjivala, u skladu sa načelima dobrog upravljanja.

Privrednici iz Pirota su ovaj problem prepoznali na sličan način kao i privrednici i korisnici iz Bajine Bašte za područje Tare. U Pirotu ističu Zavojsko jezero kojim upravlja „Elektroprivreda Srbije“ kao priliku za dodatni razvoj turizma u ovom gradu, dok potencijale resursa Stare planine kojima upravlja istoimeno javno preduzeće, kao priliku za razvoj prepoznaju predstavnici uprava i privrede kako opštine Knjaževac tako i grada Pirota. Pored ovoga, i same lokalne vlasti ističu da ni one same nisu u mogućnosti da ostvare svrsishodnu komunikaciju sa državnim organima a posebno sa predstavnicima državnih javnih preduzeća na lokalnu. Po njihovim rečima, najčešći odgovor koji dobijaju je da se ništa ne može uraditi „bez Beograda“, kao i da su pokušaji komunikacije sa državnim organima i direkcijama javnih preduzeća često bez ikakvog efekta.

Sa pozitivne strane, organizacija civilnog društva „Društvo za zaštitu životne sredine Stara planina“, pokrenulo je inicijativu za umrežavanje i saradnju svih strana koje su zainteresovane za osnivanje Saveta korisnika nedavno ustanovljenog Nacionalnog parka Stara planina. U Pirotu je nedavno održana konferencija sa ciljem pripremanja aktera iz lokalnih zajednica na promene u režimu zaštite i upravljanja ovim zaštićenim područjem, a jedna od tema bilo je i formiranje i rad saveta korisnika NP.

Nacionalnim parkom Stara planina od 1997. upravlja JP Srbijašume. Ovo javno preduzeće trebalo bi da podrži umrežavanje aktera iz lokalne zajednice i pomogne u aktivnostima koje su u vezi sa pripremanjem za osnivanje Saveta korisnika NP Stara planina. Stručnjaci Srbijašuma upoznati su sa potrebama u vezi sa zaštitom ali i sa potencijalima Stare planine, pa bi njihov angažman mogao značajno doprineti uspešnom formiranju i kasnijem funkcionisanju Saveta korisnika.

Potrebno je da se i drugi akteri, kao što su lokalne samouprave na čijim teritorijama se prostire NP i predstavnici poslovnog i civilnog sektora iz ovih zajednica, ali i OCD koje se bave srodnim temama na nacionalnom nivou uključe i podrže ovaj proces. Zbog svojih iskustava i naučenih lekcija, važan resurs mogu biti i predstavnici lokalnih samouprava koje se nalaze na teritorijama drugih nacionalnih parkova, kao i Savet korisnika Nacionalnog parka Tara koji je najfunkcionalniji od svih već osnovanih i koji bi učešćem mogao doprineti uspešnom sprovođenju aktivnosti ali i jačanju svojih kapaciteta.

Kada je u pitanju Zavojsko jezero, predlaže se osnivanje Saveta korisnika koji bi okupio predstavnike lokalne zajednice Pirota, i čiji rad bi omogućio različitim interesnim grupama (privrednicima, poljoprivrednicima, zainteresovanim za očuvanje prirode) da zajedno sa predstavnikom Elektroprivrede Srbije (koji je upravljač) utvrde zajednički interes i definišu načine pomoću kojih resursi Zavojskog jezera mogu doprineti razvoju cele zajednice. Iako Elektroprivreda Srbije nije u zakonskoj obavezi da formira Savet korisnika Zavojskog jezera,

budući da se ne radi o nacionalnom parku, dobra volja ovog preduzeća omogućila bi realizaciju pilot projekta koji bi mogao predstavljati primer dobre prakse vezan za upravljanje zajedničkim resursima i zaštićenim dobrima koja nemaju stepen zaštite propisan za nacionalne parkove i u okviru kojih formiranje saveta korisnika nije obavezno.

U uspostavljenim nacionalnim parkovima određene nadležnosti ima čitav niz javnih preduzeća, svako sa svojim delokrugom poslova, koji se uzajamno prepliću i bez jasno postavljenih demarkacionih linija koje je za šta odgovoran. U tom lavirintu propisa i nadležnosti, lokalne samouprave, privrednici, privredna udruženja i OCD se veoma često ne snalaze i nisu sasvim sigurni kome, u kojoj formi i na koji način treba da se obrate da bi ispitali mogućnosti za realizaciju određene inicijative ili predloga u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja. U tom smislu, saveti korisnika, koji bi se formirali u JP koje upravlja nacionalnim parkovima (gde postoji i zakonska obaveza njihovog uspostavljanja) ali takođe i u JP koje upravljaju vodnim resursima sa izrazitim turističkim potencijalom, ili potencijalom za lokalni ekonomski razvoj (Zavojsko jezero kojim upravlja Elektroprivreda Srbije jer je njegova prvenstvena funkcija elektroenergetska) bi mogli da uspostave jaku institucionalnu vezu između lokalne samouprave i aktera na lokalnom nivou i upravljačkog tima JP – čime bi se omogućilo da se inicijative sa lokala najbrže artikulišu, predstave donosiocima odluka u JP i uz eventualno angažovanje stručnjaka iz odgovarajućih sektora (životna sredina, urbanizam, vodoprivreda, poljoprivreda) proveriti njihova izvodljivost i način realizacije.

Samo povećanjem transparentnosti rada Saveta korisnika – tamo gde saveti postoje i gde aktivno rade (NP Tara), kao i unapređenjem vidljivosti ostvarenih rezultata će se ohrabriti slične inicijative i u drugim nacionalnim parkovima i saveti će početi da se formiraju i da funkcionišu u punom kapacitetu, sa svešću da mogu da efektivno oblikuju politike upravljanja prirodnim resursima uz ostvarivanje ciljeva održivog lokalnog razvoja.

Uz sve navedeno, neophodno je i unaprediti prakse vezane za primenu postojećih pozitivnih propisa, uključujući i Zakon o nacionalnim parkovima (NP), kojim je predviđeno formiranje i kojim su dati okviri za funkcionisanje saveta korisnika NP, a radi svrsishodnije komunikacije i saradnje između „upravljača“ i zainteresovanih strana lokalnih zajednica. Takođe, pokretanje pilot projekta osnivanja Saveta korisnika Zavojskog jezera moglo bi podstaći formiranje Saveta korisnika i saradnju sa lokalnim zajednicama u onim situacijama kada formiranje ovih saveta nije propisano zakonima i relevantnim uredbama.

Formiranje saveta korisnika bi pored doprinosa ostvarivanju COR 11 doprinelo i ostvarivanju COR 6 (čista voda i sanitarni uslovi) i to ostvarivanjem potcilja 6.5 koji podrazumeva integrisano upravljanje vodnim resursima na svim nivoima i COR 7 (dostupna i obnovljiva energija) odnosno potcilja 7.2 kroz aktivnosti koje bi osigurale povećanje udela održive energije.

2. ZALAGANJE ZA RAZVOJ I KOORDINACIJU AKTIVNOSTI INSTITUCIJA SA CENTRALNOG I LOKALNOG NIVOA VLASTI NA LOKALNIM RAZVOJNIM PROJEKTIMA KAO ŠTO JE PLASMAN LOKALNIH/DOMAĆIH PROIZVODA U UGOSTITELJSKIM I TRGOVINSKIM OBJEKTIMA ŠIROM ZEMLJE

Inicijativa je definisana nakon što su lokalni proizvođači poljoprivrednih proizvoda (med, prirodni sokovi, čajevi, mlečni proizvodi) identifikovali mogućnost da se njihovi proizvodi

uvrste u ponudu ugostiteljskih objekata kao veliku razvojnu priliku. Ipak, po njihovim rečima gotovo da je nemoguće da se ovi proizvodi nađu u ponudi ugostiteljskih objekata. Naime, proizvođači su istakli da nailaze na nerazumevanje rukovodstva objekata, da se suočavaju sa konkurencijom velikih proizvođača koji su u mogućnosti da svoje proizvode ponude po značajno boljim uslovima (povoljnije nabavne cene, bolji uslovi plaćanja, stimulansi za menadžere objekata) kao i da ulože višestruko veća sredstva u izradu kao i u promociju i reklamu svojih proizvoda.

Neki od proizvođača smatraju i da čak i ako uspeju da dogovore prodaju svojih proizvoda, to se skoro po pravilu odvija po nepovoljnim uslovima: naručioci plaćaju tek po prodaji proizvoda i to često sa zakašnjenjem, a sami proizvodi se često ili ne izlažu ili se izlažu na mestima unutar objekata koji nisu prometni (posebno se odnosi na ugostiteljska preduzeća u vlasništvu države, npr. hotel „Stara Planina“).

Ipak, za razliku od velikih, lokalni proizvođači mogu da upotpune turističku ponudu proizvodnjom i plasmanom svežih i autentičnih lokalnih proizvoda koji su sve traženiji među turistima koji ciljano posećuju konkretne turističke destinacije (kao što je npr. Stara planina) kako bi slobodno vreme proveli u zdravoj životnoj sredini, ali i kako bi tokom svog boravka konzumirali proizvode koji im nisu svakodnevno dostupni. Hoteli i restorani su u načelu nedovoljno motivisani za saradnju sa lokalnim proizvođačima, jer veliki dobavljači u HORECA sektoru uslovljavaju hotele da plasiraju samo njihove proizvode (i daju im određene finansijske povlastice). Sa druge strane, lokalne samouprave nemaju dovoljno znanja i iskustva da bi podržale uključivanje malih proizvođača u turističke lance vrednosti.

Bez obzira na navedene prepreke, dobrih primera ima: uz podršku RRA "Zlatibor" je pre nekoliko godina uspostavljen žig garancije Planinski doručak, kao jedan od ključnih rezultata u procesu specijalizacije gastronomske ponude i brendiranja turističke destinacije Zapadne Srbije. Uspostavljanje žiga garancije Planinski doručak - Zlatibor, Tara, Zlatar je podržao projekat Regionalni lanac vrednosti na području međuopštinske saradnje (realizovala Regionalna razvojna agencija Zlatibor uz finansijsku pomoć USAID-a). Pored registracije žiga kvaliteta kojim se obeležavaju lokalni tradicionalni proizvodi i usluge hotela, restorana i seoskih domaćinstava iz Zapadne Srbije, kreiran je planinski meni, koji gostima pruža priliku da uživaju u tradicionalnim jelima pripremljenim na inovativan način. U projektu Planinski doručak učestvovala su opštine Čajetina, Priboj, Prijepolje, Nova Varoš i grad Užice. U Zlatiborskom okrugu deset hotela i restorana u svoju ponudu uveli su užički, zlatiborski, prijepoljski, pribojski i zlatarski "Planinski doručak", čiji su sastojci zaštićeni žigom garancije.

Oснаživanje lokalnih proizvođača može dati dodatnu vrednost turističkoj ponudi i na druge načine: organizovanje poseta farmama, voćnjacima i vinarijama, izrada suvenira i prehrambenih proizvoda po želji kupaca, organizovanje poseta pčelinjacima i api terapija (terapija vazduhom iz košnica) samo su neke od mogućnosti koje razvijene turističke regije u evropskim državama već uveliko promovišu.

Mere za podsticaj razvoja lokalnih privrednika čiji proizvodi bi se mogli naći u ponudi ugostiteljskih objekata sprovode kako nacionalne tako i lokalne vlasti. Ipak, centralne vlasti ne mogu sveobuhvatno sagledati potrebe i prioritete lokalnih sredina u ovoj oblasti pa je

potrebno da podatke o tome koji su najsvrsishodniji načini za pomoć lokalnim privrednicima, lokalne samouprave dostave republičkim vlastima uz prethodno obavljene konsultacije sa lokalnim privrednicima.

Ovo bi, između ostalog, moglo da se odnosi na programe i podršku koja je vezana za ispunjavanje standarda vezanih za sigurnost i kvalitet proizvoda, zaštićeno geografsko poreklo ili „breniranje“ proizvoda, podršku radi proizvodnje garantovanih količina kako bi naručioci bili sigurni da će im proizvodi biti dostupni tokom cele godine ili da će imati dovoljnu količinu tokom „visoke“ turističke sezone.

Odličan primer daje Grad Pirot koji je u martu 2022. godine dobio oznaku zaštite geografskog porekla od Zavoda za intelektualnu svojinu za peglanu kobasicu, treći originalni pirotski proizvod koji je dobio oznaku zaštite, uz pirotski kačkavalj od kravljeg mleka (dobio oznaku geografskog porekla 2013) i pirotski ćilim (dobio oznaku zaštite geografskog porekla 2003). Na ovaj način su sačuvani receptura i proces proizvodnje pirotске peglane kobasice i stvorena zakonska osnova za sprečavanje kopiranja i prisvajanja proizvoda, kao i izmeštanje proizvodnje iz Pirotа. Peglana kobasica se pravi jedino u pirotskom kraju tokom zime i to od najkvalitetnijeg kozjeg, junećeg i ovčijeg mesa bez aditiva, konzervanasa i dodatnih masnoća i bez ikakve termičke obrade. Suši se na promaji i svaki dan pegla flašom, zbog čega je i dobila naziv. Proces zaštite trajao je dve godine. Na javni poziv za izradu elaborata koji je ključni deo zaštite imena porekla, javio se Institut za higijenu i tehnologiju mesa iz Beograda a savetodavnu i logističku podršku Gradskoj upravi pružila je Grupa za kvalitet, deklarisanje i označavanje hrane u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. U definisanju recepture i drugih bitnih detalja u vezi sa proizvodnjem peglane kobasice učestvovalo je Udruženje proizvođača pirotске peglane kobasice. Za izradu elaborata uzeti su uzorci kobasica za neophodne analize na poslednjem Sajmu pirotске peglane kobasice. Kod nekoliko proizvođača praćen je i proces proizvodnje. Sledeći korak za Grad Pirot je da peglanu kobasicu zaštiti i na području EU, za šta će biti podnesen zahtev za zaštitu tokom 2022. godine. Na lokalnom nivou moguće je sprovesti „brze“ programe podrške kojima se direktno podržavaju mali poljoprivredni proizvođači i prerađivači hrane. Primer dobre prakse je projekat [osnivanja fondova](#) za podršku poljoprivredi u 9 opština Srbije koji u saradnji sa donatorima sprovodi Fondacija Ana i Vlade Divac. Važno je istaći da funkcionisanje ovih fondova doprinosi ekonomskom ali i socijalnom razvoju s obzirom da se sredstva ciljano mogu usmeravati ka jačanju seoskih gazdinstava i prerađivačkih kapaciteta kojima upravljaju mladi ili žene.

Paralelno sa ovim, potrebno je nastaviti sa sprovođenjem aktivnosti i projekata koji za cilj imaju podršku zadrugama i udruženjima proizvođača a kako bi isti lakše ostvarili svoje interese: nabavku opreme koju mogu koristiti svi članovi, promociju i pronalaženje novih tržišta, brendiranje i zaštitu proizvoda, obuku i usvajanje novih veština. Rad zadruga i asocijacija proizvođača u prethodnim godinama i finansijski je podržan od strane centralnih vlasti (npr. RAS-ov [program podrške malim i srednjim preduzećima](#)) a najavljuju se i novi ciklusi podrške. Zadruge i udruženja proizvođača podržavaju i međunarodni donatori ali i lokalne samouprave kroz konkurse za podršku organizacijama civilnog društva.

Na kraju, na tragu već uspešno sprovedenih inicijativa u drugim oblastima, a radi pružanja direktne podrške proizvođačima, jedna mogućnost koju treba ispitati jeste izdavanje vaučera koje bi koristili hoteli i restorani a koji bi služili za kupovinu proizvoda od malih proizvođača. Proces definisanja i ispunjavanja uslova koji su vezani za proizvode koje bi bilo moguće nabaviti putem vaučera, stimulisalo bi proizvođače da unaprede proizvodni proces, ispune bezbedonosne, higijenske i druge standarde, kao i da ulože u dizajn proizvoda i pakovanja.

Kao i u prethodnom slučaju, realizacija ove inicijative pored ostvarivanja COR 11 (održivi gradovi i zajednice doprineće i realizaciji COR 2 (okončati glad, postići bezbednost hrane i poboljšanu ishranu i promovisati održivu poljoprivredu) kroz doprinos ostvarivanju potcilja 2.3 koji između ostalog podrazumeva udvostručenje poljoprivredne produktivnosti i prihoda malih proizvođača hrane, a posebno žena, starosedelačkog stanovništva, porodičnih poljoprivrednih proizvođača, stočara i ribara, između ostalog i preko bezbednog i jednakog pristupa zemljištu, drugih proizvodnih resursa i inputa, znanja, finansijskih usluga, tržišta i mogućnosti za ostvarivanje dodatne vrednosti, odnosno za zapošljavanje van poljoprivrede kao i COR 8, i to prvenstveno potcilja 8.9 koji podrazumeva osmišljavanje i primenu politike za promovisanje održivog turizma koji stvara radna mesta i promoviše lokalnu kulturu i proizvode.

3. UNAPREĐENJE PREPOZNAVANJA I UVAŽAVANJA POTREBA LOKALNIH ZAJEDNICA OD STRANE NACIONALNIH VLASTI (npr. preispitati mogućnosti za uvođenje procesa licenciranja za obavljanje delatnosti u turizmu tako da, umesto prepreke u razvoju delatnosti koja je od ključne važnosti za retko naseljene i manje razvijene regione, započinjanje delatnosti u turizmu postane postupak kroz koji se podržava izgradnja potrebnih kapaciteta za obavljanje iste)

Tokom konsultacija u lokalnim zajednicama Knjaževca, Sombora i Pirota veliki broj učesnika istakao je probleme sa kojima se suočavaju na lokalnom tržištu radne snage. Sa jedne strane postoji neusklađenost obrazovnog sistema i realnih kadrovskih potreba privrede, dok se sa druge strane javlja i problem strogih propisa, koji su prezahtevni kada je u pitanju zapošljavanje u određenim vrstama delatnosti.

Kao ilustrativan primer velikog problema u poslovanju, učesnici razgovora naveli su uslove za zapošljavanje u turizmu na osnovu kojih rukovodilac hotela, motela i/ili turističkog naselja mora da ispunjava uslove³ koji podrazumevaju višu stručnu spremu (180 ESP bodova). Ovi uslovi odnose se i na preduzetnika, koji lično vodi poslovanje objekta. Pored ovoga, zakon propisuje i da u pomenutim objektima mora da bude zaposleno i najmanje jedno lice sa srednjom stručnom spremom ugostiteljskog usmerenja.

Postojeći propisi ne samo da otežavaju obavljanje ugostiteljskih i nekih drugih delatnosti i sputavaju preduzetnike/ce koji se bave ili žele da se bave ovim delatnostima, već su u suprotnosti sa tržišnom logikom koja podrazumeva da korisnici ugostiteljskih usluga iste

³ Zakon o ugostiteljstvu, član 25.



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

ocenjuju na osnovu kvaliteta pruženih usluga a ne na osnovu formalnog obrazovanja zaposlenih koji im pružaju usluge.

Navedeni uslovi često predstavljaju problem i za ugostitelje u većim gradovima kao što je Pirot, dok je u manjim sredinama zbog situacije na tržištu rada prema rečima učesnika razgovora, problem još izraženiji.

Donošenje propisa i pravilnika o zapošljavanju kao i njihovo sprovođenje u nadležnosti je republičkih vlasti (u slučaju turizma, Ministarstva turizma, trgovine i telekomunikacija). Ipak, formalno, inicijativu o promeni propisa trebalo bi da pokrenu privrednici (ugostitelji) i predstavnici vlasti lokalnih zajednica na osnovu podataka koje dobijaju od privrednika koji obavljaju ili pojedinaaca koji žele da započnu obavljanje poslovnih aktivnosti u oblasti ugostiteljstva i turizma.

Imajući gore navedeno u vidu, jedna mogućnost koju treba razmotriti je promena propisa o zapošljavanju u ugostiteljstvu što bi omogućilo da rukovodioci hotela, motela i/ili turističkih naselja mogu da budu i lica koja nemaju višu stručnu spremu (180) ESP bodova ali koja su licencirana za obavljanje delatnosti u turizmu, kao i promene kojima bi se ukinula obaveza da u pomenutim objektima mora da bude zaposleno i najmanje jedno lice sa srednjom stručnom spremom ugostiteljskog usmerenja.

Realizacija ove inicijative pored ostvarivanja COR 11 doprineće i realizaciji COR 4 (kvalitetno obrazovanje) i to potcilja 4.4 koji podrazumeva da se do 2030. značajno poveća broj mladih i odraslih koji imaju odgovarajuće veštine uključujući tehničke i stručne, za zapošljavanje, dostojne poslove i preduzetništvo kao i COR 8 (dostojantven rad i ekonomski rast) odnosno potcilja 8.9 kao i u slučaju prethodne inicijative.

Stavovi izneti u tekstu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove vlada Švajcarske i Nemačke, kao ni Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.



Sprovedeno od strane:



Dokument je proizveden u okviru Platforme "Održivi razvoj za sve", koji podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Za više informacija molim vas kontaktirajte info@sdgs4all.rs