



WESTERN BALKAN NETWORK
ON TERRITORIAL GOVERNANCE

ZAJEDNIČKA POZICIJA O TERITORIJALNOM UPRAVLJANJU NA ZAPADNOM BALKANU

Mreža Zapadnog Balkana o teritorijalnom upravljanju | TG-WeB |

Septembar 2018.

Napomena autora:

Ova zajednička pozicija odražava inpute i povratne informacije dobijene od svih članova Mreže Zapadnog Balkana o teritorijalnom upravljanju, čiji su kontakt podaci navedeni u Dodatku 1.

- **Co-PLAN, Institut za razvoj teritorija (Institute for Habitat Development)**, Albanija: Rudina Toto; Dritan Shutina; Anila Bejko; Aida Ciro; Ledio Allkja; Lorena Gjana
- **Centar za ekonomske analize (CEA)**, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: Marjan Nikolov
- **DIST – Međuuniverzitetsko odeljenje za regionalne i urbane studije i planiranje**, Politecnico di Torino, Italija: Giancarlo Cotella; Erblin Berisha
- **Univerzitet POLIS**, Albanija: Besnik Aliaj; Ledian Bregasi; Llazar Kumaraku; Loris Rossi; Sotir Dhamo; Peter Nientied
- **Koalicija za održivi razvoj**, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija: Sonja Damchevska
- **IPoP – Institut za prostornu politiku**, Slovenija: Marko Peterlin
- **MRI – Istraživački institute Metropolitan**, Mađarska: Iván Tosics
- **Spatial Foresight**, Luksemburg: Kai Böhme
- **Slovački tehnološki univerzitet u Bratislavi | SPECTRA, Centar za izuzetnost EU na STU**, Slovačka: Maros Finka
- **Expediatio Centar za održivi prostorni razvoj**, Crna Gora: Aleksandra Kapetanović; Tatjana Rajić; Sonja Dragović
- **Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)**, Srbija: Jelena Bojović; Ana Ilić
- **InTER – Institut za teritorijalni ekonomski razvoj**, Srbija: Dragiša Mijačić, Jasna Žarković
- **GAP Institut za napredne studije**, Kosovo: Bekim Salihu
- **Udruženje za istraživanje i socijalne inovacije (Association for Research and Social Innovation ADT)**, Bosna i Hercegovina: Elma Demir
- **EURAK Beograd**, Srbija: Sanja Kmezić
- **Institut za javne financije**, Hrvatska: Katarina Ott
- **Velislava Simeonova**, Bugarska: Međunarodni univerzitetski centar Barselona
- **Ivaylo Stamenkov**: Univerzitet u Sofiji, Bugarska
- **Međunarodni naučni forum “Dunav – reka saradnje”**, Srbija: Edita Stojić Karanović
- **Siniša Trkulja: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, Srbija

Svi komentari i odgovori na ovu zajedničku poziciju mogu se slati poštom ili mejlom na sledeće adrese:

Co-PLAN, Institute for Habitat Development
Rruga Bylis 12, Kashar, KP 2995, Tiranë, Albania
info@tg-web.eu

Sadržaj

Rezime	4
Uvod	6
I. Očekivanja regiona	7
II. Teritorijalna i urbana dimenzija perspektive proširenja	8
III. Izazovi teritorijalnog upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana.....	9
IV. Uloga teritorijalnog upravljanja kao podrške perspektivi proširenja EU za Zapadni Balkan	11
V. Preporuke: Teritorijalno upravljanja na Zapadnom Balkanu u okviru implementacije perspektive proširenja	13
Dodatak 1	15

Rezime

Sve zemlje Zapadnog Balkana imaju zajedničku težnju ka budućnosti u Evropskoj uniji (EU). Na nivou regiona, sistemi i prakse teritorijalnog upravljanja suočavaju se sa opštim nedostacima koji postavljaju izazove kada je u pitanju sprovođenje politika EU u praksi. Ovi izazovi se povećavaju u kontekstu u kojem EU nije uključila Zapadni Balkan u svoje napore za poboljšanje *teritorijalnog upravljanja*, čime je dovela do postojeće i buduće nepripremljenosti za rad na teritorijalnom razvoju, kako na nivou EU, tako i na lokalnom nivou.

Kako je EU nedavno potvrdila svoj stav u vezi sa proširenjem, kao mreža, smatramo da je ovo pravi trenutak da se eksplicitno uvede *Teritorijalno upravljanje* u program proširenja. Mi, *Mreža Zapadnog Balkana o teritorijalnom upravljanju*, predlažemo da kredibilna *perspektiva* proširenja može uz teritorijalno upravljanje učiniti više kako bi se rešila i ponudila verodostojna rešenja za **temeljna strukturna pitanja**. Ova pitanja utiču na uspešno ispunjavanje prioriternih ciljeva perspektive proširenja; ona predstavljaju osnovne prepreke održivom razvoju Zapadnog Balkana; ključna su za postizanje integracije unutar regiona. Verujemo da bi se delovanjem na *perspektivu* proširenja postigao veći potencijal za ostvarivanje očekivanih rezultata:

- **Klimatske promene i životna sredina:** Društveno-ekonomska integracija Zapadnog Balkana u EU može se postići samo u kombinaciji sa **inteligentnim zajedničkim korišćenjem prirodnih resursa. Upravljanje zasnovano na ekosistemima i prilagođavanju** treba da bude ključni faktor u procesu integracije, o čemu se javno raspravlja tokom interakcija između EU i zemalja Zapadnog Balkana.
- **Obnovljiva energija i energetske mreže:** EU bi trebalo da integriše svoje energetske sisteme sa Zapadnim Balkanom i da stavi praktičan naglasak na cirkularnu ekonomiju. Trebalo bi **aktivno da podrži** uspostavljanje sistema **obnovljivih izvora energije**, ograniči korišćenje fosilnih goriva, spreči uvoz zastarelih tehnologija iz drugih zemalja i zaustavi izgradnju hidroelektrana na bilo kom delu toka.
- **Migracije: Trenutne migracije i izbeglička kriza predstavljaju izazov za upravljanje koji treba rešiti u procesu integracije.** Smanjenje lokalne populacije i radne snage u kombinaciji sa lošim upravljanjem izbegličkim krizama povećava demografsku i socio-ekonomsku nestabilnost u regionu.
- **Tržište rada i zapošljavanje:** EU bi trebalo da usmeri svoju podršku na programe koji **sprečavaju odliv mozgova i zadržavaju lokalnu radnu snagu na Balkanu**, tako što će fokusirati ulaganja na start-up preduzeća, MSP, infrastrukturu za povezivanje, unapređenje i zajedničko upravljanje prirodnim resursima, i posebno na **obrazovanje i lokalne institute i inicijative za istraživanje i razvoj**.
- **Saobraćaj:** Prioritet koji se odnosi na bolje povezivanje treba **posebnu pažnju da posveti železnici i autoputevima** koji povezuju Zapadni Balkan sa evropskim koridorima radi integrisanog **teritorijalnog kontinuiteta**.
- **Regionalni razvoji i kohezija:** Sprovođenje perspektive proširenja zahteva uspostavljanje **otvorenih informacionih i komunikacionih sistema** koji omogućavaju uključivanje perspektiva Zapadnog Balkana u politike EU. Sprovođenje perspektive proširenja mora da obuhvati planiranje razvoja kako bi se postigla teritorijalna održivost dok EU pruža veću podršku lokalnom stanovništvu i civilnom društvu kao **sredstvo za održavanje**

odgovornosti vlade za sprovođenje reformi.

- Instrumenti EU za sprovođenje perspektive proširenja trebalo bi da obezbede odgovarajući **balans instrumenata pomoći i podrške** između nivoa upravljanja i zainteresovanih strana. Ovo zahteva bolju koordinaciju i planiranje donatora radi **usklađivanja svih inicijativa** sa ispunjavanjem kriterijuma za pristupanje EU.
- Na kraju, **znanje** koje proističe iz implementacije teritorijalnih instrumenata kao što su CLLD¹ i ITI² treba **preneti** u region, kako bi se unapredilo **razumevanje pristupa zasnovanog na teritoriji i načela partnerstva** koji su fundamentalni za teritorijalno upravljanje.

1 Community-Led Local Development (lokalni razvoj vođen od strane zajednice)

2 Integrated Territorial Investment (integrisana teritorijalna ulaganja)

Uvod

Sve zemlje Zapadnog Balkana - Albanija, Bosna i Hercegovina, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Kosovo*, Crna Gora i Srbija - dele zajedničku težnju za budućnošću u EU, uprkos raznolikosti i karakteristikama. Kao region sa više od 20 miliona stanovnika, ove zemlje dele sličnosti u odnosu na razvojne i integracione agende i suočavaju se sa opštim nedostacima u sistemima i praksama teritorijalnog upravljanja i planiranja. **Ove kompleksnosti su stvorile značajan izazov kada je u pitanju prenošenje politika EU u praksu.**

Iako je EU posvetila značajne napore i sredstva postizanju bolje teritorijalne uprave i integraciji politika, ona tek treba da uključi zemlje Zapadnog Balkana. Stoga, kada Zapadni Balkan konačno postane deo EU, države EU i zemalja Zapadnog Balkana neće biti spremne da se suoče sa teritorijalnim razvojem kako na nivou EU tako i na lokalnom nivou. Pod ovim okolnostima, **izazovi zapadnog Balkana su dvostruki**, kombinujući loše unutrašnje teritorijalno upravljanje sa ograničenim mogućnostima aktivnog doprinosa političkom diskursu EU uz pomoć saznanja zemalja Zapadnog Balkana. Rezultat neuspeha u rešavanju ovih izazova su loše i neetičko upravljanje resursima, neadekvatno planiranje, neinkluzivno kreiranje politike, velike teritorijalne razlike i nekompatibilni (sektorski) razvojni prioriteti.

Kako EU potvrđuje svoju perspektivu proširenja, kao mreža, smatramo da je ovo pravi trenutak da se Teritorijalno upravljanje uvede u prioritete razvoja i integracije u okviru programa proširenja iz više razloga koji su od koristi i za EU i za region. Teritorijalno upravljanje je koncept koji je relativno nov za Evropu. On je složen i sveobuhvatan, ali obećavajući i veoma relevantan za proces evropeizacije regiona na tri nivoa: (i) naglašava teritorijalnu dimenziju kreiranja politike; (ii) omogućava saradnju i uključivanje zainteresovanih strana; i (iii) ima akcionu i stratešku orijentaciju.

Mi, *Mreža Zapadnog Balkana o teritorijalnom upravljanju*, koju čini grupa organizacija civilnog društva koje rade u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, na Kosovu, u Crnoj Gori i Srbiji, uz punu podršku organizacija koje su deo mreže, a članice su EU, uključujući Hrvatsku, Mađarsku, Italiju, Luksemburg, Holandiju, Slovačku i Sloveniju, usvajamo ovu Zajedničku poziciju o teritorijalnom upravljanju na Zapadnom Balkanu kao odgovor na "Kredibilnu perspektivu proširenja za pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom"³

Zajednička pozicija usvaja makroregionalnu perspektivu u identifikovanju i predlaganju brojnih preporuka o tome kako Teritorijalno upravljanje može imati ulogu u procesu integracije Zapadnog Balkana u Evropsku uniju, rešavajući izazove razvoja i upravljanja u regionu.

* Ovaj naziv koristi se bez pozicije u odnosu na status i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i stavom Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova

3 U daljem tekstu "perspektiva proširenja" ili samo "perspektiva".

I. Očekivanja regiona

Da li je perspektiva proširenja EU za Zapadni Balkan ono što se očekivalo iz perspektive država/regiona?

Na sastanku u Solunu 2003. godine, Evropski savet je ponudio perspektivu EU zemljama Zapadnog Balkana. Nakon petnaest godina i brojnih (pokušaja) reformi, ova *perspektiva* se ponavlja kroz "Kredibilnu perspektivu proširenja za pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom", objavljenu u februaru 2018. godine.

Iz perspektive EU, članstvo zemalja Zapadnog Balkana predstavlja geostrateško ulaganje za ono što definiše kao "sopstveni politički, bezbednosni i ekonomski interes" za "stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu zasnovanu na zajedničkim vrednostima". Ovo predstavlja potvrdu namera za proširenje širom regiona koja je dobrodošla. *Perspektiva* proširenja priznaje evropsku perspektivu prema Zapadnom Balkanu geografski, kulturno i istorijski i naglašava njenu budućnost kao sastavnog dela EU.

Kao mreža, takođe pozdravljamo *perspektivu* proširenja za ponovno uspostavljanje tona i hitnosti potrebe da se ispune kriterijumi iz člana 49. Ugovora o EU, uključujući kriterijume iz Kopenhagena, realizaciju najmanje tri ključne reforme i rešavanje svih bilateralnih sporova.

Kredibilna *perspektiva* proširenja za region stavlja u fokus vladavinu prava, bavljenje strukturnim slabostima povetanim sa funkcionalnom ekonomijom i rešavanje bilateralnih sporova. Ipak, mi kao mreža osećamo da je *perspektiva* proširenja mogla da ponudi mnogo očekivano "kredibilno rešenje" osnovnih strukturnih problema koji utiču na uspešno ispunjavanje *perspektive* proširenja u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana i učini više za rešavanje ovih strukturnih pitanja. U stvari, da bi ciljevi bili kredibilni i realni, i da bi došlo do dubljih društvenih transformacija, moralo

bi doći do velikih promena. Ovo uključuje skromnu spremnost vlada da sprovedu reforme koje dovode do smanjenja uticaja struktura na vlasti; gonjenje mnogih političkih ličnosti koje su uključene u korupciju i organizovane kriminalne grupe, kao i druge promene.

Perspektiva proširenja postavlja niz prioriteta, koji su izuzetno relevantni sa stanovišta Evropske unije. Iako postoji unutrašnji značaj za zemlje Zapadnog Balkana, regionalna perspektiva pokazuje različite realnosti na lokalnom nivou, a time i neke dodatne prioritete. U takvoj raznolikoj Evropi integracija treba da bude zajednički proces između zemalja koje teže ujedinjenju i zajednice koja prima nove članove. Iako novi članovi moraju da ispune zahteve Unije, EU bi trebalo da prepozna lokalne izazove integracije i da bude spremna da se njima bavi u procesu. Na primer, pitanja ravnomernog unutrašnjeg regionalnog razvoja, pitanja imovinskih prava, neodrživa eksploatacija prirodnih resursa, nedovoljna zaštita životne sredine koja predstavlja rizik za socio-ekološke sisteme na svim nivoima i rastući energetske sektor u kojem je nivo zagađenja sve veći predstavljaju neke od ključnih izazova za region.

Zemlje Zapadnog Balkana su u različitim fazama procesa pridruživanja EU, i na svom evropskom putu napreduju na osnovu sopstvenih zasluga. Iako je to normalno, ne bi trebalo da izazove velike razlike u vremenskom okviru pridruživanja različitim zemalja, jer bi to moglo da oteža ambiciju da se integrišu u EU kao region. Istovremeno, neophodno je da zemlje Zapadnog Balkana prepoznaju da integracija nije izjednačena sa pristupanjem. U tom smislu, intraregionalna integracija treba da postane prioritet za Zapadni Balkan paralelno sa trenutnim procesima integracije i pridruživanja EU.

II. Teritorijalna i urbana dimenzija perspektive proširenja

Da li se perspektiva proširenja odnosi na izazove i realnost teritorijalnog upravljanja, a ako ne, zašto bi trebalo?

Iako kredibilna *perspektiva* proširenja za Zapadni Balkan ne sadrži teritorijalno i urbano upravljanje kao jasnu dimenziju, usmerena je na reforme javne uprave, uključujući dobro upravljanje i podsticanje regionalne saradnje i povezanosti. Reforme državne uprave predviđene su kao skup programa koji imaju za cilj poboljšanje kvaliteta i odgovornosti vlade i javnih službi, a veća regionalna saradnja između zemalja Zapadnog Balkana i zemalja EU treba da unapredi razvoj kapaciteta i integraciju tržišta. *Perspektiva* proširenja takođe predviđa zajedničke obaveze u oblasti saobraćajne infrastrukture, energije i elektronske komunikacije.

Perspektiva proširenja naglašava da vlade treba da obezbede aktivno učešće zainteresovanih strana u procesima reformi i kreiranja politika uspostavljanjem inkluzivnog, struktuiranog dijaloga sa ojačanim civilnim društvom, na primer. Ovim se podstiče karakter teritorijalnog upravljanja koji se odnosi na principe "od nižeg nivoa ka višem" i lokalni karakter.

Perspektiva proširenja kratko pominje potrebu za ravnotežom između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, ali ne razrađuje kako ova ravnoteža treba da se postigne i podrži. *Aneksperspektive* proširenja (Akcioni plan za podršku transformaciji Zapadnog Balkana)⁴ ne daje eksplicitnu referencu koja se odnosi na teritorijalno upravljanje, dok akcije prvog prioriteta uopšte ne pominju

upravljanje. Štaviše, *perspektiva* proširenja ne bavi se prostornom dimenzijom (urbanom i ruralnom) ravnoteže između nivoa upravljanja, niti opisuje na koji način se demokratizuje donošenje odluka i podstiče održivi ekonomski rast. Zemlje Zapadnog Balkana, sa ekonomijama koje se značajno oslanjaju na prirodne resurse, ne mogu napredovati u rešavanju bilo kog prethodno navedenog pitanja ako rešenja nisu uključena u okvir **održivog regionalnog razvoja, zaštite životne sredine i odgovornog prostornog planiranja i razvoja**. Ovo nisu periferna pitanja koja će se rešiti ako se druge politički osetljive reforme uspešno realizuju; ovo su ključna pitanja. Suočavanje sa ovim pitanjima doprinosi postizanju jače i solidnije unije, pre nego što postane veća. Nakon krize iz 2008. godine i visoke cene koju su određene zemlje EU plaćale zbog nesmotrenog i neodgovornog teritorijalnog razvoja, potencijalni efekti ignorisanja tog pitanja su dobro poznati.

4 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

III. Izazovi teritorijalnog upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana

Koji su postojeći/očekivani izazovi teritorijalnog upravljanja na kojima treba raditi da bi se obezbedili razvoj i integracija?

Kredibilna *perspektiva* proširenja razlikuje mnoga pitanja, posebno naglašavajući probleme koji se odnose na vladavinu prava; slabe, nekonkurentne ekonomije; i bilateralne sporove. Međutim, postoje i drugi izazovi koji se odnose na teritorijalno upravljanje, a koje treba rešavati kako bi se obezbedila uspešna realizacija ciljeva *perspektive* proširenja. Svaka zemlja Zapadnog Balkana ima specifične izazove, iako su mnogi i zajednički za sve, i dele se, u nekim aspektima, sa državama članicama EU u centralnoj i jugoistočnoj Evropi. Ovi zajednički izazovi uključuju:

- Nedovoljne tehničke i menadžerske kapaciteti na nivou lokalne i centralne vlasti, uključujući i niske kapacitete za apsorbovanje EU fondova;
- Širenje i izgradnju na račun poljoprivrednog zemljišta i prirodnih resursa. Širenje se manifestuje lokalno, ali je posledica nedostatka okvira regionalnog upravljanja i lošeg nacionalnog i regionalnog teritorijalnog planiranja, što često dovodi do negativnih regionalnih ishoda, posebno na polju korišćenja vodnih resursa i krčenja šuma;
- Sektorsku orijentaciju sprovođenja politike bez teritorijalne dimenzije, lošu horizontalnu saradnju između sektora i zainteresovanih strana i veoma ograničeno upravljanje zasnovano na teritoriji. Izazovi upravljanja se odnose na pitanja moći i teritorijalnosti, dok su teritorijalni socio-ekonomski dispariteti i dalje visoki;
- Nedostatak vizije razvoja na lokalnom nivou. Političke agende prevladavaju nad vizijom razvoja i integracije. Vlade su ili nespremne ili nisu voljne da pristupe EU sa analizama zasnovanim na dokazima, inkluzivnim procesima i političkim orijentacijama, koje ne samo da bi ispunile obaveze integracije, već bi obezbedile i ostvarivanje nacionalnih interesa i održivi razvoj; i
- Proces recentralizacije upravljanja, autoritarnost i populizam prisutni su u svim zemljama. Ovo je dovelo do loših reformi državne uprave, fiskalne decentralizacije, javnih finansija, teritorijalnog planiranja i razvoja, proizvodnje energije i snabdevanja i upravljanja šumama, pored ostalih sektora, uz smanjenje društvene odgovornosti državnih aktera i slabljenje lokalnih demokratija.

Tabela 1. Ključni izazovi teritorijalnog upravljanja i integracije za zemlje Zapadnog Balkana koji odražavaju stanovišta članova mreže TG-WeB

<p>Albanija</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Jaz između planova i prakse</i>: nekoliko teritorijalnih planova razvoja, ali ograničeni finansijski i ljudski resursi za implementaciju • <i>Orijentacija sektorske politike</i>: izazovi upravljanja sa pitanjima koja se odnose na moć i teritorijalnost; visoki regionalni dispariteti • <i>Loša saradnja, bez upravljanja zasnovanog na teritoriji</i>: ograničena horizontalna i vertikalna saradnja usled nedostatka razmene znanja i trendova centralizacije • <i>Slabo ekonomsko upravljanje</i>: neformalnost, korupcija i nestabilne fiskalne politike dovode do neizvesnog okruženja za investiranje
<p>Bosna i Hercegovina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nedostatak vizije</i>: politizacija pitanja politika i nedovoljni kapaciteti otežavaju lokalni razvoj • <i>Asimetrična politička i fiskalna decentralizacija</i>: okruzi i entiteti imaju više autoriteta i/ili finansija od vlada na nacionalnom i lokalnom nivou • <i>Politička i građanska odgovornost</i>: ograničena na svim nivoima vlasti
<p>Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loša fiskalna decentralizacija</i>: opštine nemaju odgovarajuće finansije za obavljanje prenesenih nadležnosti • <i>Nedostatak saradnje usled politizacije</i>: međuopštinska, međuregionalna i prekogranična saradnja su u početnoj fazi • <i>Decentralizacija</i>: država ne uspeva da podstiče decentralizaciju, da uspostavlja ravnomeran regionalni razvoj i ojača lokalni finansijski, ljudski, socijalni i tehnički kapital
<p>Kosovo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ograničena finansijska moć</i>: razvijeni su različiti pravni okviri, iako postoji ozbiljan nedostatak finansijskih transfera • <i>Prekogranična / međuregionalna saradnja</i>: nedostatak priznanja države u regionu ograničava mobilnost • <i>Etnička linija</i>: visoki nivoi nesigurnosti u severnim opštinama dovode do poteškoća u teritorijalnom upravljanju i planiranju • <i>Teritorijalne razlike</i>: nedostatak socio-ekonomskih mogućnosti za različite (ugrožene) grupe
<p>Crna Gora</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Centralizacija u planiranju</i>: sve odluke o lokalnom planiranju i izgradnji donosi Ministarstvo održivog razvoja i turizma • <i>Regionalni dispariteti</i>: nedostatak politike regionalnog razvoja; stagnacija na severu sa ekonomskim i demografskim posledicama • <i>Privatizacija prostora</i>: ugroženi prostorni potencijal i javni pristup lokacijama; pojavljivanje zatvorenih zajednica
<p>Srbija</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regionalni dispariteti</i>: politika regionalnog razvoja je neefikasna; političko-administrativni sistem je asimetričan • <i>Nedostatak efikasnosti teritorijalnog pristupa / pristupa zasnovanog na teritoriji</i>: loše kreiranje politike zasnovano na dokazima i procena uticaja • <i>Slaba horizontalna i vertikalna saradnja</i>: neodržive inicijative za saradnju u izradi i implementaciji politike • <i>Nedostatak odgovornosti</i>: upravljanje zasnovano na rezultatima na podnacionalnom nivou vlasti je ugroženo

IV. Uloga teritorijalnog upravljanja kao podrške perspektivi proširenja EU za Zapadni Balkan

Zašto i kako teritorijalno upravljanje može da pomogne u podsticanju / realizaciji strategije?

Pridruživanje EU je više od tehničkog procesa koji se sprovodi u vladinim kancelarijama, to je generacijski izbor jednog društva. Prema tome, kako to definiše Strategija, proces zahteva od zemalja da okupe sve zainteresovane strane iz čitavog političkog spektra, uključujući civilno društvo, zajednicu, privredu i medije. Ovo je ključno jer je pristupanje zasnovano na postignućima i zahteva da se svakodnevni život na Zapadnom Balkanu progresivno usklađuje sa svakodnevnim životom unutar Evropske unije. Da bi se obezbedila takva konvergencija, harmonija, stabilnost, atmosfera, prosperitet i jednakost unutar svake zemlje, ljudi treba da imaju jednak i pravedan pristup uslugama, odlučivanju, korištenju resursa, zapošljavanju, mogućnostima obrazovanja i društvenim i kulturnim aktivnostima. To su sve **osobine razvoja koje se ostvaruju kroz teritorijalnu upravu**.

Teritorijalno upravljanje je cilj, vizija, dimenzija ili prioritet nekoliko evropskih strateških i vodećih dokumenata, kao što su Evropa 2020, Teritorijalna agenda 2020 i Teritorijalna vizija Evrope 2050. Međutim, ovi dokumenti se ne odnose na region Zapadnog Balkana. Ako budućnost EU uključuje i ovaj region, onda **Teritorijalno upravljanje Zapadnim Balkanom treba da se pojavljuje u evropskim strategijama**, kao i u bilo kojoj strategiji koju EU predviđa za region, uključujući *perspektivu* proširenja.

- Prioritet vladavine prava ne može se postići samo rešavanjem pravosudnog

sistema i zakonskim reformama. Iako je ovo neophodno, borba protiv korupcije takođe treba da se odvija na nivou: nabavke i implementacije javnih radova (na način koji je orijentisan na proces i teritorijalno uravnotežen kako bi se promovisala integracija i ravnopravan razvoj); domaćeg i regionalnog odlučivanja o korištenju prirodnih resursa; fer i transparentnih fiskalnih sistema i rashoda koji odražavaju generisanje prihoda; i na nivou teritorijalnog razvoja (uzimajući u obzir socijalnu i teritorijalnu raznolikost). Na kraju krajeva, to je ono što *perspektiva* proširenja treba da podrazumeva kada se govori o **odgovornom upravljanju**.

- Teritorijalno upravljanje je **zasnovano na teritoriji i bavi se teritorijalnim razlikama**, bilo da su one prirodne, socijalne, kulturne, istorijske ili etničke. Region je bogat raznovrsnošću, koja je jedinstvena prednost njegovog razvoja, ali često takođe predstavlja osnovu za sporove. **Svaka reforma treba da se bavi ovim raznolikostima i ne treba da se primenjuje na isti način za sve**. Na primer, u Bosni i Hercegovini, lokalne vlasti se smatraju najefikasnijim političkim institucijama od najvećeg poverenja, posebno u poređenju sa njihovim kolegama na kantonalnom, entitetskom i nacionalnom nivou. Međutim, gradovi i opštine ostaju neadekvatno finansirani. Teritorijalno upravljanje zasnovano je na **decentralizovanim pristupima**, koji jačaju demokratiju, donose efikasnost i unapređuju princip partnerstva. Vlade Zapadnog Balkana, s druge strane, nedavno su pokazale snažnu tendenciju centralizacije vlasti (umesto razvoja

mehanizama decentralizacije). Ovo će verovatno otežati implementaciju Strategije proširenja.

- Pored liberalizacije viza i pravosuđa, većina reformi i programa EU ostaje nevidljiva za javnost. Neophodno je da se saradnja i transparentna **razmena znanja između EU i zemalja Zapadnog Balkana** fokusira na ta poglavlja iz pravnih tekovina Evropske unije koja su tematske, razvojne prirode. Pristup integracije mora pokazivati karakter **odozdo prema gore**, a ne samo da se bavi formalnim pravnim aspektima.
- Prioritet regionalnog tržišta i konkurentnosti zahteva da infrastrukture integrišu region Zapadnog Balkana u jedinstveno tržište EU kaskadnim putem iz najudaljenijih područja i unutrašnjih periferija, do ključnih urbanih i regionalnih centara. Takođe zahteva meke i tvrde investicije koje promovišu regionalni razvoj. Lokalne, regionalne i nacionalne vlade treba da investiraju i da budu podržane kako bi razvile kapacitete za predviđanje i sprovođenje **funkcionalnog teritorijalnog, ekonomskog i socijalnog kontinuiteta** između EU i Zapadnog Balkana.
- Rešavanje bilateralnih sporova znači obezbeđivanje **unutrašnje stabilnosti** pre ulaska u novu zajednicu. Bilateralni sporovi imaju istorijske i kulturne pretpostavke i odražavaju **teritorijalnu raznolikost** u regionu, što treba prepoznati i objasniti u razvojnim strategijama, bez obzira na političke izazove i nacionalne granice. Investicije treba da budu fokusirane na kulturnu saradnju i obrazovanje - naročito inovativna središta univerzitetskog obrazovanja i društvene mreže za sve segmente društva (posebno mlade). **Saradnja je na nivou društva**; to se ne može desiti od vrha na dole, ali mora se desiti na različitim (teritorijalnim) i

(institucionalnim) nivoima. Saradnja i sveukupna inkluzivnost su ključne karakteristike teritorijalnog upravljanja i dovode do harmoničnih dijaloga koji olakšavaju dobro upravljanje i rešavanje bilateralnih sporova.

Sprovođenje *perspektive* proširenja obuhvata širok spektar aktivnosti i projekata na podnacionalnom nivou, paralelno sa planiranjem na državnom nivou (npr. programi ekonomskih reformi, zapošljavanje i socijalne reforme, itd.) i regulatornim reformama za usklađivanje sa standardima i pravnim normama EU. **Teritorijalno upravljanje se odnosi na implementaciju ovih podnacionalnih aktivnosti.** Bez njih, perspektiva proširenja mogla bi imati isti efekat o kojem se često izveštava u godišnjim izveštajima o napretku - dobar napredak u pravnom približavanju (odgovornost na nacionalnom nivou), ali loša ili ograničena implementacija i napredak reformi na društvenom nivou.

V. PREPORUKE

Teritorijalno upravljanje na Zapadnom Balkanu u okviru implementacije perspektive proširenja

Koji su / koji bi mogli da budu prioriteta teritorijalnog upravljanja ili promene teritorijalnog upravljanja na kojima treba da se radi u okviru instrumenata realizacije strategije?

U skladu s gore navedenim argumentom, unapređenje teritorijalnog upravljanja predstavlja važan aspekt u širokom spektru različitih oblasti politike. Najhitnije tematske oblasti u kojima teritorijalno upravljanje treba da se unapredi kako bi se obezbedio napredak ka efikasnijem kreiranju politike i evropskoj integraciji su navedeni u nastavku.

- **REGIONALNI RAZVOJ I KOHEZIJA:** Uspeh implementacije *perspektive* proširenja je u rukama samih zemalja koje teže pristupanju. To zahteva uspostavljanje **otvorenih informacionih sistema** i kanala komunikacije koji za regionalne politike i politike EU obezbeđuju perspektive Zapadnog Balkana. Zapadni Balkan treba da postane deo programa EU koji podržavaju kreiranje politike zasnovane na teritoriji, kao što je ESPON. Zemlje Zapadnog Balkana takođe zahtevaju podršku u postizanju **teritorijalne kohezije i regionalnog razvoja**. Iako to možda nisu politički osetljive teme, to su zapravo subjekti koji podstiču razvoj i horizontalnu saradnju između sektora i zainteresovanih strana kako bi postigli teritorijalnu održivost. Planiranje razvoja trebalo bi da postane dimenzija kojom se bavi *perspektiva* proširenja, jer je to presudan korak za pripremu za kohezionu politiku EU. Na kraju, treba obratiti pažnju na **podsticanje vlada na sprovođenje reformi**. Reforme EU

zavise od vlada zemalja koje pristupaju EU, ali ostaje nejasno kako će to tačno generisati podsticaje za političke lidere da promene svoj pristup. Podrška EU takođe treba direktno da se odnosi na lokalne populacije, a ne samo da se fokusira na državne institucije.

- **KLIMATSKE PROMENE I ŽIVOTNA SREDINA:** Kao mreža, verujemo da će se regionalna integracija ostvariti kroz **ekonomsku i socijalnu integraciju** u kombinaciji sa **inteligentnom zajedničkom upotrebom prirodnog bogatstva** koje karakteriše Zapadni Balkan i predstavlja središte njegovog socio-ekološkog sistema. Ovaj region se sve više suočava sa efektima klimatskih promena i služi kao zaštitna prepreka unutrašnjosti jugoistočne Evrope. Njegova sudbina definiše budućnost za teritoriju u zaleđu. Dezertifikacija, uništavanje šuma i promena vodnih režima nose rizik pomeranja subtropske zone u unutrašnjost područja sa umerenom klimom. Upravljanje zasnovano na ekosistemima i prilagođavanju treba da bude ključno pitanje u procesu integracije i treba ga javno razmatrati tokom interakcije između EU i Zapadnog Balkana.
- **OBNOVLJIVA ENERGIJA I ENERGETSKE MREŽE:** Teritorija Zapadnog Balkana ima **raznovrsne prirodne karakteristike**, koje predstavljaju **zajednički izvor za ljude koji žive u regionu** i veoma su važne za budućnost Evrope. **Energetski resursi** su jedna od ovih karakteristika. Balkan bi trebalo da živi na sistemima čiste energije koji ne podrazumevaju neodrživo korišćenje

prirodnih resursa kao što su voda, biomasa i produktivno poljoprivredno zemljište. U okviru teritorijalnog upravljanja, EU bi trebalo da integriše svoje energetske sisteme sa Zapadnim Balkanom, tako što će podržati zemlje Zapadnog Balkana da uspostave i prošire sistem zasnovan na **obnovljivoj energiji**. Ovo može da podrazumeva **nove uslove za postojeće oblike domaće proizvodnje energije**, kao što je ograničavanje upotrebe fosilnih goriva, sprečavanje uvoza zastarelih tehnologija iz drugih zemalja i zaustavljanje izgradnje hidroelektrana na svakom delu toka. Sprečavanje klimatskih promjena, ublažavanje, kao i kružna ekonomija takođe zahtevaju dodatnu pažnju u praksi.

- **MIGRACIJE: Migracije i postojeća izbeglička kriza predstavljaju izazov za upravljanje za sve** i u skladu sa tim se treba raditi na tome. One utiču na nacionalne teritorije (npr. upravljanje granicama, kanali/rute/koridori komunikacije, putevi i saobraćajna infrastruktura i prirodni resursi); na gradove i naselja (gde integrisanje migranata često nije uspešno); i na krhke socio-ekonomske kontekste zemalja Zapadnog Balkana. Izlazna migracija radi boljeg zapošljavanja smanjuje veličinu populacije i utiče na radnu snagu Zapadnog Balkana, a doprinosi i budućim neizvesnostima u pogledu starenja stanovništva. Dodavanje teme upravljanja izbeglicama ovom nestabilnom kontekstu unutrašnje demografije povećava izazove sa kojima se suočava Zapadni Balkan u smislu održivog socio-ekonomskog razvoja.
- **TRŽIŠTE RADA I ZAPOŠLJAVANJE:** Važno je fokusirati investicije i finansijsku podršku EU na start-up preduzeća, MSP, infrastrukturu za povezivanje, obrazovanje (stručno,

univerzitetsko, podrška za lokalne istraživačko-razvojne institute i inicijative), unapređenje prirodnih resursa i unapređenje zajedničkog upravljanja resursa. Jednako je važno i kanalisati sredstva prema inicijativama koje **sprečavaju odliv mozgova i zadržavaju lokalnu radnu snagu na Balkanu**. Programi razmene imaju veliku vrednost iz perspektive socijalne integracije, ali postoji i rizik da se mladi ljudi prijavljuju za rad u zemljama EU, umesto da se vrate u svoje zemlje porekla. Stoga, podrška treba da bude usmerena na zapošljavanje, istraživanje, razvoj i kvalitetno obrazovanje u regionu.

- **TRANSPORT: Prioritet boljeg povezivanja treba da stavlja poseban akcenat na železnicu i autoputeve** koji povezuju Zapadni Balkan. Kratkoročni prioritet Zapadnog Balkana je njegova povezanost sa evropskim koridorima za integrisani teritorijalni kontinuitet. To obuhvata nekoliko regionalnih koridora: i) Split - Dubrovnik - Budva - Skadar; ii) Split - Sarajevo - Beograd - Bukurešt; iii) Tirana - Skoplje - Sofija; Beograd - Priština - Tirana - Atina; iv) Beograd - Skoplje - Solun.

Na kraju, instrumenti podrške EU za sprovođenje perspektive proširenja trebalo bi da obezbede odgovarajući **balans pomoći između nivoa upravljanja i nevladinih aktera**, putem kredibilnih i efikasnih konsultativnih mehanizama, promocije aktivnosti učenja i razmene znanja i podrške društvenim pokretima koji pozivaju na suštinske lokalne demokratije. Sprovođenje perspektive proširenja treba povezati sa drugim instrumentima. Stoga, uslovi finansiranja koje prvenstveno imaju MMF, Svetska banka i EBDR moraju biti usklađeni sa ispunjenjem kriterijuma za pristupanje EU. Ovo će zahtevati efikasniju koordinaciju i planiranje donatora. Takođe, postoji potreba za prenosom znanja

kao dela implementacije teritorijalnih instrumenata kao što su CLLD⁵ i ITI⁶, na osnovu teritorijalnog upravljanja i kohezione politike. Ovo će ojačati razumevanje **pristupa zasnovanog na teritoriji i načela partnerstva**, koji su **fundamentalni za teritorijalno upravljanje**. Bez ovog drugog, ne možemo očekivati da perspektiva proširenja da rezultate koji se razlikuju od prethodnih reformskih procesa.

5 Community-Led Local Development (lokalni razvoj vođen od strane zajednice)

6 Integrated Territorial Investment (integrisana teritorijalna ulaganja)

Dodatak 1

Spoisak organizacija članica mreže TG-WeB i kontakt podaci:

Ime	Rudina TOTO
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	rudina_toto@co-plan.org
Ime	Anila BEJKO
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	anila_gjika@co-plan.org
Ime	Dritan SHUTINA
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	dritan_shutina@co-plan.org
Ime	Aida CIRO
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	aida_ciro@co-plan.org
Ime	Ledio ALLKJA
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	ledio_allkja@co-plan.org
Ime	Besnik ALIAJ
Organizacija	Univerzitet POLIS +355 4 240 7420/ +355 4 240 7421; www.universitetipolis.edu.al
Država	Albanija
E-mail	besnik_aliaj@universitetipolis.edu.al
Ime	Lorena GJANA
Organizacija	Co-PLAN, Institute for Habitat Development +355 4 2407423; +355 4 2407424; www.co-plan.org
Država	Albanija
E-mail	lorena_gjana@co-plan.org

Ledian BREGASI

Univerzitet POLIS
+355 4 240 7420/ +355 4 240 7421;
www.universitetipolis.edu.al

Albanija

ledian_bregasi@universitetipolis.edu.al

Loris ROSSI

Univerzitet POLIS
+355 4 240 7420/ +355 4 240 7421;
www.universitetipolis.edu.al

Albanija

loris_rossi@universitetipolis.edu.al

Peter NIENTIED

IHS - Erasmus and POLIS Univerzitet
+31 614458559;
www.peternientied.com

Holandija

nientied1@chello.nl

Iván TOSICS

MRI – Istraživački institute Metropolitan
+36 12179041 / 115;
www.mri.hu

Mađarska

tosics@mri.hu

Llazar KUMARAKU

Univerzitet POLIS
+355 4 240 7420/ +355 4 240 7421;
www.universitetipolis.edu.al

Albanija

llazar_kumaraku@universitetipolis.edu.al

Sotir DHAMO

Univerzitet POLIS
+355 4 240 7420/ +355 4 240 7421;
www.universitetipolis.edu.al

Albanija

sotir_dhamo@universitetipolis.edu.al

Marko PETERLIN

IPoP – Institut za prostornu politiku
+386 59063682;
www.ipop.si/en/

Slovenija

marko.peterlin@ipop.si

Kai BÖHME

Spatial Foresight
+352 691873249;
www.spatialforesight.eu

Luksemburg

kai.boehme@spatialforesight.eu

Maros FINKA

Slovački tehnološki univerzitet u Bratislavi |
SPECTRA Centar za izuzetnost EU na STU
+421 905612465;
www.stuba.sk, www.spectra-perseus.org

Slovačka
maros.finka@stuba.sk

Katarina OTT

Institut za javne financije
+385 14819363, +385 14886444;
www.ijf.hr

Hrvatska
kott@ijf.hr

Sonja DAMCHEVSKA

Koalicija za održivi razvoj
+389 25205246; +389 70365828;

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
kor.csd@gmail.com

Erblin BERISHA

DIST, Politecnico di Torino
+39 3294735827;
www.dist.polito.it

Albanija, Italija
erblin.berisha@polito.it

Elma DEMIR

Udruženje za istraživanje i socijalne
inovacije (Association for Research and
Social Innovation ADT)
+387 62469613;

Bosna i Hercegovina
elma.demir@gmail.com

Marjan NIKOLOV

Centar za ekonomske analize (CEA)
+ 389 22444766; +389 71310974 ;
www.cea.org.mk

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
makmar2000@yahoo.com

Giancarlo COTELLA

DIST - Međuuniverzitetsko odeljenje za
regionelne i urbane studije i planiranje
+39 0110907442 / 7442 ;
www.dist.polito.it

Politecnico di Torino, Italija
giancarlo.cotella@polito.it

Bekim SALIHU

GAP Institut za napredne studije
+381 38609339;
www.institutigap.org/home

Kosovo
bekim@institutigap.org

Aleksandra KAPETANOVIC

EXPEDITIO, Centar za održivi prostorni razvoj
+382 69454982; + 382 32302520/ 1;
www.expeditio.org

Crna Gora

office@expeditio.org
sandra@expeditio.org

Tatjana RAJIĆ

EXPEDITIO, Centar za održivi prostorni razvoj
+382 69454982; + 382 32302520/ 1;
www.expeditio.org

Crna Gora

office@expeditio.org
tanja@expeditio.org

Jelena BOJOVIĆ

Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
+381 631074637;
www.naled.rs

Srbija

j.bojovic@naled.rs

Dragisa MIJAČIĆ

InTER - Institut za teritorijalni ekonomski razvoj
+381 113246766;
www.regionalnirazvoj.org

Srbija

dmijacic@regionalnirazvoj.org

Biljana GLIGORIĆ

EXPEDITIO, Centar za održivi prostorni razvoj
+382 69454982; +382 32302520/1;
www.expeditio.org

Crna Gora

office@expeditio.org
biljana@expeditio.org

Sonja DRAGOVIĆ

Expeditio Centar za održivi prostorni razvoj
+382 69454982; +382 32302520/1;
www.expeditio.org

Crna Gora

office@expeditio.org
sonjadragovic@yahoo.com

Ana ILIĆ

Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
+381 113373063; +381 641102992;
www.naled.rs

Srbija

a.ilic@naled.rs

Jasna ŽARKOVIĆ

InTER - Institut za teritorijalni ekonomski razvoj
+381 113246766;
www.regionalnirazvoj.org

Srbija

jzarkovic@regionalnirazvoj.org

Edita STOJIĆ KARANOVIĆ

Međunarodni naučni forum "Dunav – reka saradnje"

+381 112457042; +381 63661897;

www.danube-cooperation.com

Srbija

office@danube-cooperation.com

Sanja KMEZIC

EURAK Beograd

www.eurak.rs

Srbija

sanja.govorusic@gmail.com

Siniša TRKULJA

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i
infrastrukture

Srbija

sinisa.trkulja@mgsi.gov.rs

Velislava SIMEONOVA

Međunarodni univerzitetski centar
Barselona

www.bcu.cat/en/

Bugarska

velislavasimeonova@gmail.com

Ivaylo STAMENKOV

Univerzitet u Sofiji

www.sofia.edu

Bugarska

i_sta@abv.bg



WESTERN BALKAN NETWORK
ON TERRITORIAL GOVERNANCE

© **Mreža Zapadnog Balkana o teritorijalnom upravljanju | TG-WeB |**
Septembar 2018.