

# Priručnik za zagovaranje

Niš, 2022.

**Izdavač:**

Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD)  
Niš, Kej Kola srpskih sestara 15/53

**Urednik:**

Danijel Dašić, direktor NKD-a

**Autor:**

Mladen Jovanović

**Dizajn i prelom:**

Next Level

**Lektor:**

Ivana Ilić Stojadinović

**ISBN:**

978-86-916371-3-2

**Štampa:**

MedivestKT Niš

**Tiraž:** 500 primeraka

*Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju i muški i ženski rod osoba na koja se odnose.*

---

Ovaj projekat je dobio podršku projekta Vlade Švajcarske „Zajedno za aktivno građansko društvo - ACT“, koji spovode Helvetas Swiss Inter-cooperation i Građanske inicijative. Mišljenje koje je izneto u ovoj publikaciji/članu/studiji/radu je mišljenje autora i ne predstavlja nužno i mišljenje Vlade Švajcarske, Helvetasa ili Građanskih inicijativa.

# Sadržaj

<b>Reč autora</b> .....	<b>4</b>
<b>Šta su decentralizacija i ravnomerni regionalni razvoj?</b> .....	<b>7</b>
Decentralizacija .....	7
Decentralizacija, dekoncentracija, delegacija i devolucija vlasti .....	8
Izvorni i drugi prihodi od značaja za fiskalnu decentralizaciju .....	9
Ravnomerni regionalni razvoj .....	11
<b>Željeni ishodi zagovaranja decentralizacije</b> .....	<b>18</b>
<b>Željeni ishodi zagovaranja ravnomernog regionalnog razvoja</b> .....	<b>23</b>
<b>Politike koje bi doprinele decentralizaciji i ravnomernom regionalnom razvoju</b> .....	<b>26</b>
Fiskalna decentralizacija .....	26
Izborni sistem.....	34
Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica .....	37
Upravljanje resursima .....	42
Umanjenje uticaja skrivenih moći, posebno velikog kapitala.....	46
Politike ravnomernog regionalnog razvoja .....	51
Politike borbe protiv depopulacije manjih opština i sela.....	62
<b>Pregled predloženih politika u korist decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja</b> .....	<b>71</b>
Fiskalna decentralizacija .....	71
Izborni sistem.....	72
Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica .....	72
Upravljanje resursima .....	73
Umanjenje uticaja skrivenih moći na donošenje odluka .....	73
Politike ravnomernog regionalnog razvoja .....	74
Politike borbe protiv depopulacije.....	74

## Reč autora

U prethodnih 15 godina Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD), što kao neformalna, što kao registrovana koalicija udruženja građana, otvorila je veliki broj tema od značaja za zagovaranje decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja. U samom NKD-u veliki broj ljudi radio je na tim temama, razvijao ideje i predloge kako se mogu rešavati sve veći problemi centralizacije i ogromnih razlika u regionalnom razvoju. Tim NKD-a posećivao je napuštene sela, razgovarao sa ljudima o njihovim motivima da odu i ostanu, prikupljao podatke iz svih izvora da bolje razume fenomene u društvu, organizovao debate o aktuelnim problemima... Svako ko je imao priliku da radi u NKD-u, imao je priliku da upozna celu Srbiju.

Neke teme, nažalost, više nisu relevantne, niti je svrsishodno otvarati ih. Centralizacija je u tim oblastima uzela maha u tolikoj meri da na lokalnu više nije ostalo ničeg na čemu bi se mogla graditi zdrava decentralizovana politika, oslonjena na lokalne ljude i resurse. Subvencije koje su bespovratno otišle u velike gradove, posebno u Beograd, ogromna količina sredstava kojima je Republika Srbija finansirala beogradske projekte, mnogobrojni ljudi koji su otišli u Beograd ili inostranstvo i tamo se već „odomaćili“... neke ljudske priče već imaju svoj zaključak.

Ipak, priručnik služi za zagovaranje politika koje bi mogle da stvore promenu i okrenu procese donošenja odluka bliže građanima. NKD stalno

podseća da građani žive samo u svojim lokalnim zajednicama. Tu im je najlakše i najbrže da formiraju i kažu svoje mišljenje, da utiču na politički život na način koji smatraju svrsishodnim. Zato je važno premestiti bitne odluke na lokalni, nekada čak i mesni nivo, kako bi se razmak između građana i politike smanjio, kako bi ljudi uzeli svoje živote i živote svojih zajednica u sopstvene ruke. Priručnik daje pregled politika i pristupa koji početkom 2022. još uvek mogu da naprave promene u ovom smislu. Pre nego što bude prekasno. Borba NKD-a nije samo stalna borba sa centralističkim silama već nažalost i borba sa vremenom. Srbija ima sve manje ljudi. Ali ne i Beograd. Broj stanovnika centralne Srbije smanjuje se svakodnevno.

Kao osnivač NKD-a, dugogodišnji predsednik Upravnog odbora i direktor, imao sam tu privilegiju da svedočim svim naporima NKD tima i da dam svoj doprinos. Kako sam januara 2022. napustio poziciju u NKD-u, smatrao sam da je važno da podelim informacije i deo iskustva koje sam stekao u koaliciji, kako bi ljudi i ubuduće imali pristup onome što smo svi zajedno stvarali kroz zagovaračke napore u periodu 2006–2021. godine.

**Mladen Jovanović**

Osnivač i koordinator neformalne mreže NKD 2006–2009.

Predsednik UO NKD-a 2010–2018.

Direktor NKD-a 2019–2022.



# Šta su decentralizacija i ravnomerni regionalni razvoj?

## Decentralizacija

Decentralizacija je proces u kojem se aktivnosti unutar organizacije, posebno u vezi sa planiranjem i donošenjem odluka, odvajaju od centralnog nivoa ka drugim, bez obzira da li je reč o lokaciji ili grupi koja nosi autoritet odlučivanja. Decentralizacija za koju se NKD zalaže odnosi se na politički sistem, kreiranje zakonodavnog okvira, javnu administraciju, ekonomiju i kulturno-društveni život. Suštinska decentralizacija označava mogućnost lokalnih zajednica da samostalno i bez ometanja odlučuju o pitanjima od značaja za lokalni nivo.

Decentralizacija je nastala kao odgovor na probleme centralizovanih sistema. U istoriji se već pokazala efikasnost decentralizacije u rešavanju pitanja kao što su: ekonomski pad, nedostatak kvaliteta i visok trošak javnih usluga, ugrožavanje interesa lokalnih zajednica nametanjem „viših interesa“, nedostatak legitimiteta javnog sektora usled nepostojanja direktne veze između izbora/glasanja i rukovođenja javnom administracijom, pritisci međunarodne zajednice i uticaj (najčešće skriven od javnosti) na centralne vlasti.

Decentralizacija, teorijski gledano, ima četiri cilja:

1. obezbeđivanje učešća građana u donošenju odluka,
2. poštovanje raznolikosti i specifičnosti lokalnih prilika i pretnji,
3. efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga usled: smanjenja obima komunikacije u odnosu na centralni nivo, neposrednosti komunikacije, mogućnosti bržih reakcija, posebno u slučaju neočekivanih okolnosti; ogleda se u boljoj sposobnosti da usluge javnog sektora odgovaraju realnim potrebama ljudi,

- boljem informisanju i znanju o lokalnim potrebama, mogućnosti da se obezbedi „dubina“ odnosa donosilaca odluka i građana,
4. razrešavanje konflikata koji nastaju usled neujednačenosti u razvoju i pristupu moći kod centralizovanih sistema.

Ključan princip decentralizacije jeste **supsidijarnost**. Najjednostavnije objašnjeno, princip supsidijarnosti nalaže da se odlučivanje o zajedničkim pitanjima mora preneti na najniži mogući stepen društvene organizacije. Drugim rečima, centralni nivo vlasti trebalo bi da se pita samo za poslove koji se ne mogu obaviti na mesnom, lokalnom ili regionalnom nivou.

## Decentralizacija, dekoncentracija, delegacija i devolucija vlasti<sup>1</sup>

Na samom početku ovog priručnika važno je razdvojiti decentralizaciju najpre od dekoncentracije, ali i od drugih sličnih procesa. Naime, kada Vlada Srbije preseli neko ministarstvo ili agenciju izvan Beograda, često čujemo da je to decentralizacija. Iz gornjih definicija odmah se može videti da to nije slučaj, jer je moć donošenja odluka i dalje na centralnom nivou. Takvim potezom se donošenje odluka nije približilo svim građanima, niti se omogućava da se odluka prilagođava lokalnim prilikama. Uticaj lokala, pa čak i zajednice u kojoj bi se nalazilo to ministarstvo ili agencija, i dalje je isti, često nikakav. Ovakvo fizičko preseljenje nekog broja službenika zove se dekoncentracija. Centralna vlast ne „odriče“ se svojih nadležnosti, već ih samo fizički razmešta. Primer dekoncentracije vlasti jesu upravni okruzi, koji su suštinski ispostava republičke vlasti na okružnom nivou.

Takođe, postoji termin delegacije vlasti. Delegacija vlasti označava prenošenje nadležnosti i odgovornosti sa centralnog na lokalni ili regi-

<sup>1</sup> Za više informacija o definicijama ovih procesa na engleskom jeziku, pogledajte [ovde](#).



onalni nivo. Lokalni nivo samostalno obavlja poslove, ali ima obavezu redovnog podnošenja izveštaja centralnim vlastima.

Devolucija vlasti je proces kroz koji se prenose nadležnosti, finansije i upravljanje. Reč je o nadležnostima koje se obavljaju za centralnu vlast u okviru specifične oblasti donošenja odluka (na primer, u oblasti upravljanja šumama). Kako lokalne vlasti imaju svoje izbore, funkcionere, nadležnosti, svojinu, finansije, one autonomno odlučuju o ovim pitanjima. Kod devolucije vlasti, odluke lokala podložne su jedino kontroli ustavnosti i zakonitosti.

Kada govorimo o decentralizaciji vlasti, najčešće je reč o tri nivoa:

- o političkoj decentralizaciji, koja podrazumeva nesmetan i svrsishodan proces donošenja odluka na nivou najbližem građanima;
- o administrativnoj decentralizaciji, kroz koju lokalne i regionalne vlasti upravljaju resursima i oblastima definisanim i zaštićenim Ustavom;
- o fiskalnoj decentralizaciji, kroz koju se obezbeđuje pristup lokalnih i regionalnih vlasti javnim prihodima, ali i mogućnost određivanja visine poreza i drugih javnih prihoda lokalnih/regionalnih vlasti.

## **Izvorni i drugi prihodi od značaja za fiskalnu decentralizaciju**

Jedan od najvažnijih aspekata decentralizacije jeste da širenje nadležnosti lokalnih organa vlasti mora biti praćeno i obezbeđivanjem pristupa javnim finansijama. Zašto se na početku ovog priručnika od svih drugih oblasti izdvaja fiskalna decentralizacija? Budžet i budžetske politike su realne politike. Ono što ne postoji u budžetu, teško se ostvaruje, bez obzira na govore i obećanja političara. Zato je u središtu razgovora o realnosti decentralizacije novac iz javnih izvora i pitanje fiskalne politike.

Da bismo dobro razumeli ovo polje, možda je najbolje odgovor potražiti u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave koji definiše tri vrste prihoda lokalnog nivoa.

1. Izvorni prihodi su prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, tj. utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse<sup>2</sup>.
2. Ustupljeni prihodi su prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuju zakonom<sup>3</sup>, a prihod ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave ustupa se u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave<sup>4</sup>.
3. Ukupan nenamenski transfer jeste zbir transfera za ujednačavanje, zatim opšteg, kompenzacionog i transfera solidarnosti, pri čemu je:
  - transfer za ujednačavanje deo ukupnog nenamenskog transfera, koji se raspodeljuje jedinicama lokalne samouprave čiji su prihodi po glavi stanovnika po osnovu ustupljenih poreza ispod određenog procenta proseka opština (bez gradova);
  - opšti transfer deo ukupnog nenamenskog transfera, koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave prema kriterijumima utvrđenim ovim zakonom<sup>5</sup>;
  - kompenzacioni transfer deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda, koji nastaje po osnovu promene republičkih poreskih propisa;
  - transfer solidarnosti deo ukupnog nenamenskog transfera, koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda, na osnovu stepena razvijenosti.

---

<sup>2</sup> Primer je porez na imovinu.

<sup>3</sup> Drugim rečima, odlukom Skupštine Srbije na predlog Vlade Srbije.

<sup>4</sup> Primer je porez na dohodak građana.

<sup>5</sup> Kriterijumi su predstavljeni u članu 42 Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Kada pogledamo ovaj pregled prihoda lokalnog nivoa, vidimo da su izvorni prihodi jedini koji obezbeđuju punu finansijsku sigurnost i izvesnost lokalnim organima vlasti. Samo izvorni prihodi predstavljaju suštinu decentralizacije. Promene koje su u više navrata rađene na nivou ustupljenih prihoda u Srbiji ne samo što su smanjile prihode lokalnih samouprava već su narušile njihovu finansijsku sigurnost zbog neizvesnosti koliko će se tih prihoda realno ostvariti iz godine u godinu. Može se slobodno reći da je od promena 2007. godine do 2022. Republika Srbija pokušavala da ostvari stabilnost republičkog budžeta ugrožavanjem stabilnosti lokalnih. Te prakse treba što pre zaustaviti i krenuti u ostvarive korake fiskalne decentralizacije.

## Ravnomerni regionalni razvoj

Spominjanje regiona u Srbiji prilično je nepopularno, posebno što se povezuje sa opasnošću od separatizma. Međutim, takvo površno gledanje na ovu temu posledica je dubokog nepoznavanja i teme i termina. Značaj regiona u Evropi posebno je uvećan stvaranjem Evropske unije (EU). EU je od samog početka razumela da je osnov ekonomskog razvoja zapravo regionalni razvoj, a ne nužno razvoj na nivou država članica. Podrška razvoju bazira se na dobrom poznavanju geoprostora, društveno-ekonomskim potrebama, pa čak i kulturno-istorijskim karakteristikama regiona.

Retko koji prirodni resurs nalazi se na teritoriji jedne opštine, a svakako zauzima daleko manju teritoriju od države, ili pak pripada teritoriji dve ili više država. Iz ovih razloga jedan broj država kreira regione na osnovu prirodnih resursa kako bi se obezbedilo lokalno i regionalno poznavanje tog resursa za što efikasniju ekonomsku eksploataciju, ali i da bi se obezbedila neophodna briga da se taj resurs obnavlja. Realno, ljudi koji žive u regionu gde se nalazi neki resurs najzainteresovaniji su da ga i očuvaju.

Neki regioni su se specijalizovali za određene delatnosti (npr. Proizvodnja vina ili industrijski centri koji su se razvili u savremene IT centre zahvaljujući nasleđenom znanju, o turizmu da ne govorimo) i obezbeđuju svoj razvoj zahvaljujući znanjima, iskustvu i kvalitetu koji ne postoji izvan tog regiona.

Različiti su modeli kreiranja regiona, njihovog političkog i administrativnog uređenja – od politički prilično samostalnih regiona, pa sve do nivoa ovlašćenja koja se odnose samo na ekonomski razvoj. U interesantnom naučnom radu<sup>6</sup> autor argumentovano objašnjava da: „Regionalni razvoj predstavlja jednu od najznačajnijih poluga privrednog rasta jedne zemlje. On se posmatra kao skup aktivnosti čiji je cilj poboljšanje i unapređenje ekonomskog stanja u nekoj geografskoj oblasti. Najčešće je vlast ta koja upravlja tim aktivnostima i predstavlja osnovni pokretač regionalnog razvoja, no vlast to sve češće čini kroz partnerstvo sa svim zainteresovanim subjektima.”

---

<sup>6</sup> Rajko Petrović, [Politika Ravnomernog regionalnog razvoja Republike Srbije 2008-2018. godine.](#)

## Regioni u Srbiji

Srbija ima pet definisanih statističkih regiona:

- Vojvodina
- Beograd
- zapadna Srbija i Šumadija
- istočna i južna Srbija i
- Kosovo i Metohija

Ovi statistički regioni nisu među sobom jednaki. Beograd i Vojvodina imaju svoju administrativnu i političku samostalnost, Kosovo je – naravno – u svom specijalnom statusu, a dva preostala regiona su obična statistička kategorija<sup>7</sup>. Ovakva asimetričnost nosi svoje posledice, kako u posvećenosti donosilaca odluka, poznavanju regiona, tako i u iznosu javnih prihoda koji se troše na ovim teritorijama<sup>8</sup>, ali i u (ne)mogućnostima uticaja na regionalne politike (praktično, dva najsiromašnija regiona nemaju nikakvu mogućnost da ostvare uticaj nad svojim razvojem, dok dva regiona imaju punu kontrolu, finansijska sredstva i definisane političke organe). Inače, Zakon o regionalnom razvoju predviđa donošenje regionalnih strategija, koje bi trebalo da proisteknu iz nacionalne strategije. Srbija u ovom trenutku nema takve strategije. Autonomna Pokrajina Vojvodina, po Zakonu, treba da donese strategiju za region Vojvodine, Grad Beograd za Beograd, a Vlada Srbije za zapadnu Srbiju i Šumadiju, kao i za južnu i istočnu Srbiju. NKD je kritikovao ovaj pristup prilikom donošenja Zakona ukazujući na to da Vlada Srbije, uz sva druga ovlašćenja, nema dovoljno vremena i resursa (a upitno je i poznavanje specifičnosti dva regiona) potrebnih za agilni odnos prema regionalnom razvoju. Skoro deceniju i po kasnije, kritike

<sup>7</sup> Prilikom javnih rasprava na kojima je NKD učestvovao kada su se formirali statistički region, šaljivo se govorilo o tome da su Beograd i Vojvodina pravi region, dok su dva regiona u centralnoj Srbiji "statistička greška".

<sup>8</sup> Beograd (sa svojim ogromnim budžetom) i Vojvodina (čiji se budžet koristi za kvalitet života građana Vojvodine preko iznosa koji već postoje u lokalnim budžetima) ostvaruju veće javne rashode po glavi stanovnika u odnosu na ostatak Srbije.

NKD-a potvrđene su činjenicom da nema strategija razvoja ova dva regiona niti u nacrtu.



Statistički regioni, okruzi i opštine Srbije. Izvor: Zavod za statistiku

Osim pet statističkih regiona, Srbija ima i 29 upravnih okruga<sup>9</sup>:

Severnobački okrug  
Srednjobanatski okrug  
Severnobanatski okrug  
Južnobanatski okrug  
Zapadnobački okrug  
Južnobački okrug  
Sremski okrug  
Mačvanski okrug  
Kolubarski okrug  
Podunavski okrug  
Braničevski okrug  
Šumadijski okrug  
Pomoravski okrug  
Borski okrug  
Zaječarski okrug  
Zlatiborski okrug  
Moravički okrug  
Raški okrug  
Rasinski okrug  
Nišavski okrug  
Toplički okrug  
Pirotski okrug  
Jablanički okrug  
Pčinjski okrug  
Kosovski okrug  
Pečki okrug  
Prizrenski okrug  
Kosovskomitrovački okrug  
Kosovsko-pomoravski okrug

---

<sup>9</sup> Beograd ima status statističkog regiona i glavnog grada. Zavod za statistiku istu teritoriju statistički vodi i kao beogradsku oblast, pri čemu se oblasti podudaraju sa teritorijom upravnih okruga. Ipak, Beograd nije upravni okrug jer kao glavni grad ima svog gradonačelnika, skupštinu grada i gradsko veće koji donose odluke za ovu teritoriju.

Upravni okruzi i njihova ovlašćenja definisani su Uredbom o upravnim okruzima iz 2006. godine. Kako Uredba navodi: „Upravni okrug je područni centar državne uprave koji obuhvata okružne područne jedinice svih organa državne uprave koje su obrazovane za njegovo područje“. Šta to realno znači, najbolje se vidi iz načina izbora načelnika upravnog okruga kojeg postavlja Vlada Srbije na predlog ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Načelnik okruga je od 2006. godine državni službenik pri Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, što je naglašeno u članu 8 Uredbe<sup>10</sup>. Načelnik okruga za svoj rad odgovara ministru za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Vladi Srbije, i postavlja se na period od pet godina na predlog ministra, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. Uredba u nastavku nedovoljno jasno određuje ovlašćenja, verovatno zato što je namera njenih kreatora više bila da obezbedi fizičko prisustvo i superviziju Vlade Srbije na lokalnu, a ne da obezbedi realna ovlašćenja ovom telu.

Ipak, okruzi mogu biti korisni u razmatranju različitih modela teritorijalne decentralizacije. Tako je malo poznata javnosti ideja decentralizacije kroz mini-regione koji sadrže tri-četiri upravna okruga. Ideja bi bila da svaki od tih mini-regiona ima svoj klinički centar, univerzitet, kulturnu ustanovu od većeg značaja... a da po jedan okrug u svakom mini-regionu bude obrazovni, kulturni, zdravstveni i drugi centar. Nažalost, u Srbiji nije zaživela diskusija o ovakvom modelu regionalizacije koji je fokusiran na poboljšanje kvaliteta života ljudi.

Potencijal i raznovrsnost ideja, pomoću kojih bi se regionalne karakteristike socioekonomskog razvoja iskoristile, za sada su predmet samo stručne polemike u Srbiji, nažalost ne i ozbiljne političke debate. Svi parametri ukazuju na sve veće razlike u razvoju Beograda i Vojvodine sa jedne, i zapadne Srbije i Šumadije, odnosno južne i istočne Srbije sa druge strane. Da li je jedan od jakih faktora, koji na to utiču, suštinska nemogućnost druga dva regiona da utiču na pitanje iskorišćenja regionalnih resursa, kreiranje regionalnih politika i strategija?

---

<sup>10</sup> [Uredba](#) o upravnim okruzima, Sl. glasnik RS 15/06.



Očigledno je da postoje politička tela koja brinu o Vojvodini i Beogradu, pa se postavlja pitanje – ko zapravo brine o druga dva regiona u Srbiji<sup>11</sup>?

---

<sup>11</sup> Poseban status Kosova ovde nije razmatran usled potpuno drugačijeg političkog ustrojstva, koje realno ima moć donošenja odluka na Kosovu, potpuno izvan kontrole političkog sistema Srbije.

# Željeni ishodi zagovaranja decentralizacije

Poseban deo priručnika posvećen je konkretnim predlozima politika (videti poglavlje: Politike koje bi doprinele decentralizaciji i ravnomernom regionalnom razvoju). U ovom poglavlju zadržaćemo se zato više na pitanju važećih politika u Srbiji, njihovoj primeni, kao i odnosu građana i građanki prema temi decentralizacije.

Poslednjih godina politike države Srbije značajno idu u pravcu centralizacije, iako se u javnosti neretko govori o decentralizaciji kao prioritetu. Primeri su brojni, a država ni ne krije da je u toku centralizacija u nekim oblastima. Tako je u zdravstvu započeta reforma (mada ni pre nje skoro 40% stanovništva i 54% teritorije nije bilo pokriveno hitnom medicinskom pomoći<sup>12</sup>) koja teži, kako se govori u Planu optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite Republike Srbije, „vertikalnoj i horizontalnoj funkcionalnoj integraciji ustanova“, čime će se prepоловити broj entiteta<sup>13</sup>. Da li je to novi pristup kojim će se prikrivati centralizacija?

У складу са горе наведеном поделом, извршена је регионализација управљачких функција главних здравствених институција које су под ингеренцијом Министарства здравља, Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Института за трансфузију крви Србије и других, а предлаже се и регионализација Републичког фонда за здравствено осигурање. С обзиром на потешкоће у управљању са преко 300 правних лица здравственог система, регионализацијом, као и добро планираним и постепеним институционалним спајањем сродних установа и вертикалном и хоризонталном функционалном интеграцијом преосталих установа, може се више него преполовити број ентитета, уз истовремено повећање ефикасности, доступности здравствене заштите и сигурности пацијента која је у директној вези са волуменом услуга којим се осигурава стручност и квалитет.

*Deo dokumenta: Plan optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite*

---

<sup>12</sup> [Članak](#) u listu Danas (7. 9. 2020).

<sup>13</sup> [Plan](#) optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite.

Idejom objedinjavanja domova zdravlja i bolnica u „zdravstvene centre“, Republika bi preuzela i ingerencije, ali i ugasila veliki broj lokalnih zdravstvenih usluga. Samo dve ustanove u Srbiji (klinički centri u Beogradu i Novom Sadu) imaju najviši status po tom planu, a bez ikakvog objašnjenja taj status nije dat Nišu. Pristup države je takav da ne samo što se smanjuje dostupnost zdravstvenim uslugama u manjim mestima već se za jedan broj usluga mora putovati isključivo u Beograd ili Novi Sad, a sam plan analizira broj sati prevoza do tih mesta, koji iz nekih delova Srbije može nekog koštati života. Ali, izgleda da je cena života ipak premala u odnosu na potrebu za koncentracijom moći. Predlagač plana, iako shvata trenutnu situaciju i da je nekima potrebno duže putovanje do zdravstvenih ustanova treće i četvrte kategorije, kao da uzima tu lošu realnost za pravdanje sopstvene ideje po principu „ako je već tako, onda se ne menja mnogo nagore ako bude još malo lošije“. Pritom, tabela u dokumentu pokazuje vreme u optimalnim uslovima vožnje, što svakako nije dobra osnova za analizu u kritičnim situacijama, koje se ne dešavaju samo kada su idealni uslovi na putu.

Табела 5-6. Удаљеност ЗУ региона Западне Србије до ЗУ 3. и 4. категорије

		УДАЉЕНОСТ ДО:					
РЕГИОН ЗАПАДНЕ СРБИЈЕ		Београд		Крагујевац		Нови Сад	
	Категорија ЗУ	км	вожња у оптималним условима	км	вожња у оптималним условима	км	вожња у оптималним условима
ЗЦ Прибој (Општа болница Прибој)	1	288 (262)	4ч 23мин (4ч 31мин)	194	3ч 41 мин	351	4ч 54мин
ЗЦ Пријепоље	1						
Општа болница Пријепоље		295 (268)	4ч 23мин (4ч 30мин)	200	3ч 40мин	357	4ч 55мин
одељење Нова Варош		271 (245)	3ч 58мин (4ч 8мин)	177	3ч 17мин	334	4ч 31мин
одељење Сјеница		267	3ч 52мин	167	3ч 17мин	324	4ч 25мин
ЗЦ Ужице	2						
Општа болница Ужице		205 (179)	2ч 45мин (2ч 53мин)	111	2ч 5мин	269	3ч 19мин
одељење Пожега		183	2ч 24мин	89	1ч 42мин	246	2ч 52мин
ЗЦ Шабац (Општа болница Шабац)	2	87	1ч 14мин	183	2ч 34мин	72	1ч 23мин
ЗЦ Лозница (Општа болница Лозница)	1	145	2ч 15мин	199	3ч 19мин	130	2ч 25мин
ЗЦ Ваљево (Општа болница Ваљево)	2	101	1ч 18мин	141 (124)	1ч 58мин (1ч 57мин)	164 (135)	1ч 54мин (2ч 21 мин)

Извор: <https://www.google.com/maps>

### Izvor: Plan optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite

Primeri centralizacije poslednjih godina uključuju i oduzimanje lokalnih aerodroma i stavljanje pod upravu „Srbija aerodromi d.o.o.“, firme koja je do trenutka preuzimanja lokalnih aerodroma imala samo kancelariju koju deli sa drugim republičkim agencijama i direkcijama i bez zaposlenih lica u 2017. godini<sup>14</sup>.

Centralizacija Privredne komore izvedena je uz jake političke pritiske i otpor regionalnih komora. Ipak, partijski uticaj, čak i u van-državnim strukturama kakve su komore, izgleda ne može da se izbegne.

<sup>14</sup> Preduzeće "Aerodromi Srbije d.o.o.", osnovano 2016. godine, pre preuzimanja lokalnih aerodroma imalo je ukupan kapital u iznosu od svega 10.000.000 dinara, što je skoro 1000 puta manje od vrednosti zemljišta samo niškog aerodroma koje mu je poklonjeno. Poslovni rizik prebacivanja tako važnog lokalnog resursa preduzeću bez ikakvog iskustva, ljudi i kapitala pokazuje da poslovni interes nije bio vodilja u donošenju odluka.

Smanjenje procenta poreza na dohodak koji ostaje lokalnim samoupravama, kao i davanje povoljnije rudne rente Gaspromnjeftu, samo su deo niza primera u kojima republičke vlasti, pre svega za potrebe profitnih kompanija i stabilizacije republičkog budžeta, donose politike kojima direktno ugrožavaju lokalne resurse i budžete.

Možda najproblematičniji aspekt centralizacije u Srbiji jeste partokratija koja je suštinski zavladała Srbijom. Više se i ne krije da građani na lokalnu moraju čekati centrale partija u Beogradu da im postave gradonačelnike i predsednike opština. Birani na listama svojih partija, odbornici širom Srbije javno ističu da su lokalni funkcioneri ipak prvo odgovorni partijama, jer su ih one postavile<sup>15</sup>. U takvim okolnostima, lokalne samouprave postaju lokalne ispostave republičkih vlasti i centrala političkih partija koje bespogovorno odlučuju kako im se kaže u Beogradu. Odgovornost prema glasačima ne postoji, jer ih oni praktično nisu ni postavili na te pozicije.

Jedna od posledica ove vrste „zavisnosti“ od centrala jeste i podatak da lokalne samouprave, koje bi trebalo da su nezavisne od drugih organa vlasti, sinhronizovano u Srbiji pokreću akcije kroz koje troše velike iznose novca iz lokalnih budžeta. Poslednjih godina ima dosta primera neobično „sinhronizovanih“ akcija lokalnih samouprava: sređivanje trgova, organizovanje novogodišnjih koncerata, kupovina novogodišnjih ukrasa, postavljanje fontana, promena sistema javne rasvete... Na ovim konkursima nekako je sve češće angažovanje istih preduzeća, koja nisu iz lokala, plaćenih lokalnim budžetima i angažovanih na tenderima sa „slikom“<sup>16</sup> u različitim gradovima i opštinama.

Član 12 Ustava jasno kaže: „Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti“. Da li je u ovakvim okolnostima moguće ostvariti pravo na lokalnu samoupravu?

<sup>15</sup> [Članak](#) Južnih vesti (1. 12. 2020).

<sup>16</sup> Tenderi na kojima su kriterijumi postavljeni tako da može da pobedi samo unapred izabrana favorizovana firma.

U skorije vreme nije bilo javno dostupnog istraživanja javnog mnjenja o temi decentralizacije. Po podacima iz prethodnih istraživanja (neka od njih stara su više od deset godina), ali i delovima skorijih istraživanja koja su dostupna javnosti, građani Srbije i dalje ne razumeju pojam decentralizacije, uz vrlo ambivalentan odnos prema terminu. Ipak, kada se građanima predstave mere decentralizacije (npr. povećanje dostupnosti zdravstvenog sistema, kvalitetnog obrazovanja, dostojanstvenog rada...), podrška građana takvim merama je preko 80%. Potrebno je, dakle, da se zagovarački zahtev NKD-a definiše tako da ga građani mogu lako razumeti i ponoviti. Takođe, zahtev mora da se usmeri ka konkretnim merama decentralizacije, a ne uopštenom i apstraktnom zahtevu za decentralizacijom.

# Željeni ishodi zagovaranja ravnomernog regionalnog razvoja

Kao i u slučaju ishoda zagovaranja decentralizacije, konkretne politike biće predstavljene u narednom poglavlju. Ipak, potrebno je kratko ukazati na osnovno usmerenje u zagovaranju regionalnog razvoja.

Pojedini teoretičari decentralizaciju i ravnomerni regionalni razvoj vide kao dva suprotstavljena procesa. Treba razumeti tu poziciju. Naime, teorijski gledano, dosledno sprovedena decentralizacija mogla bi da dovede do toga da jaki postanu jači, a slabi još slabiji. Ako je svaki lokal oslonjen na sebe, lokalne zajednice sa manje resursa imaju manje šansi od lokalnih zajednica sa više resursa. Ovu kritiku treba uzeti ozbiljno, iako realnost centralizacije nije pokazala bilo kakvu prednost po ovom pitanju. Ipak, uvažavajući ovu kritiku, NKD je od samog početka odabrao da se bori paralelno za decentralizaciju i ravnomerni regionalni razvoj. I dok kod decentralizacije mi govorimo o potrebi jačanja lokalnih samouprava i promišljanju mogućnosti regionalizacije, kada govorimo o ravnomernom regionalnom razvoju, tu pre svega mislimo na poslove i način obavljanja poslova koji su u potpunosti u rukama države i republičke vlasti.

Ravnomerni regionalni razvoj ne može biti ingerencija jednog ministarstva. O ovoj temi mora se voditi računa podjednako u svim ministarstvima. Reklo bi se da je čak opasnost imati posebno ministarstvo na koje bi donosioci odluka upućivali, izuzimajući sebe od odgovornosti. Prilikom donošenja svih odluka na nacionalnom nivou, bez obzira o kojoj oblasti je reč, važno je voditi računa o efektima tih odluka na različite regione i lokale. Počev od raspodele sredstava na konkursima ministarstava<sup>17</sup>, koja mora da sadrži kriterijum da se novac svih građana iz budžeta Srbije praktično investira nazad u sve delove Srbije. Ukoliko se favorizuju projekti iz Beograda, mi u Srbiji onda bukvalno imamo politiku da „Srbija radi i plaća poreze, a Beograd se gradi“.

<sup>17</sup> NKD je redovno ukazivao ne favorizaciju Beograda, ponekad i drugih većih gradova, prilikom dodele sredstava gotovo svih ministarstava.

Osim dodele sredstava na konkursima ministarstava, projekti kao što su beogradski metro, finansiran ogromnim iznosima iz republičkog budžeta, ne mogu se izvoditi dok u isto vreme ista Vlada bukvalno gasi ambulante po malim mestima, jer su „preskupe“. Posebno imajući u vidu da metro prevoz u velikom delu sveta, naročito zemljama u razvoju, ne ostvaruje profit, već je stalno potrebno subvencionisati javnim sredstvima njegov rad. Mora se zapitati zašto je državi skupo da plaća ambulante jer ne „zarađuju novac“, iako građani izdvajaju prilično novca za obavezno zdravstveno osiguranje, a ulaže se neuporedivo više novca u metro jednog grada koji će najverovatnije dodatno stvarati gubitke.

Republička investicija u razvoj infrastrukture Beograda bila bi sasvim u redu kada bi se obezbedile slične investicije za lokal širom Srbije. Investicije proporcionalne veličini investicije u beogradski metro mogle bi oživeti veliki broj mesta u Srbiji. To se pak ne dešava, a čak i kada nastane prilika za tako nešto (slučaj niškog aerodroma), Republika odbija da investira dok god je resurs (aerodrom u ovom slučaju) u lokalnom vlasništvu. Drugim rečima, republičkim investicijama samo u infrastrukturu Beograda, Republika Srbija direktno novcem svih građana stvara bolje uslove za život u tom gradu, dozvoljavajući istovremeno da elementarna infrastruktura manjih mesta bude bukvalno devastirana.

U primerima koje smo pomenuli, a još mnogi bi se mogli navesti, imamo politike različitih ministarstava. Kroz ovaj Priručnik govori se o politikama koje se sprovode kroz: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za saobraćaj i građevinu, Ministarstvo energetike, Ministarstvo finansija, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo kulture, Ministarstvo privrede, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo za brigu o selu. Sva ova ministarstva su svojim delovanjem samo u nekoliko prethodnih godina stvarala politike i upravljala javnim novcem favorizujući Beograd ili umanjujući pristup javnim uslugama na lokalnom nivou. Zato pitanje regionalnog razvoja nije pitanje jednog ministarstva, već zadatak celog državnog aparata.



Iako je javnost svesna nejednakosti po osnovu „poštanskog broja“, ova tema nije ni izbliza prisutna u medijima niti programima političkih partija u Srbiji. Ogroman je prostor da, samostalno i u saradnji sa drugim akterima, NKD ovu temu jače podigne u javnosti i zatraži da političke platforme i institucije predlože ozbiljne strategije i politike ravnomernog regionalnog razvoja.

# Politike koje bi doprinele decentralizaciji i ravnomernom regionalnom razvoju

NKD se u prethodnih 15 godina bavio velikim brojem različitih politika i predloga politika koje su odgovor na sve prisutniji trend centralizacije. U ovom delu dat je pregled politika i tema koje je NKD otvorio i koje su i dalje relevantne u 2022. godini. Želja autora jeste da ostavi belešku o osnovnim informacijama u vezi sa prethodnim zagovaračkim naporima organizacije, kao i potencijalima za budućnost.

## Fiskalna decentralizacija

### Zagovarački zahtev

Obezbediti finansijsku sigurnost jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.

### Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

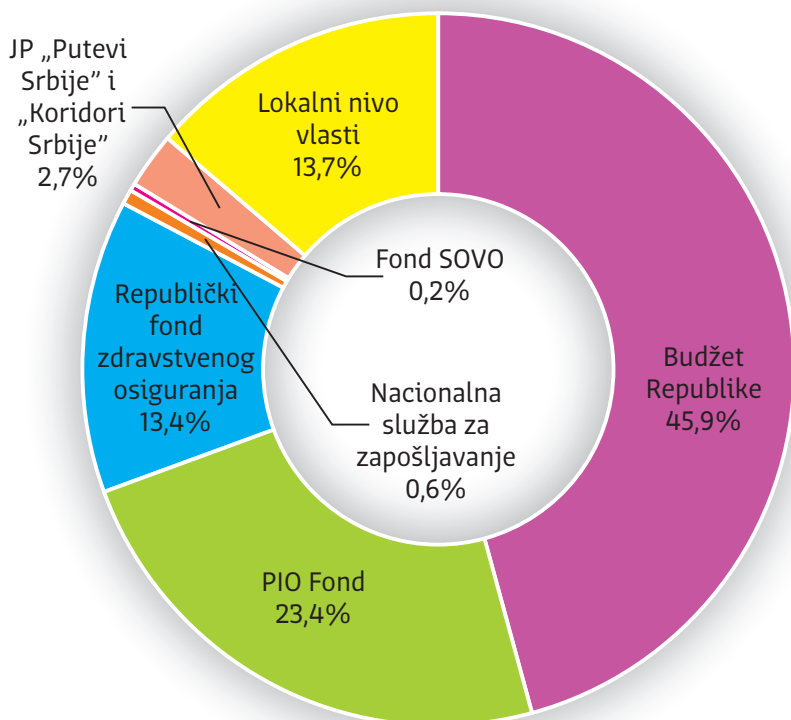
- Obezbediti izvorne prihode lokalnim samoupravama, uvećanje iznosa prihoda i rashoda lokalnih samouprava i umanjiti uticaj centralnih transfera na lokalne budžete.
- Obezbediti da najmanje 20% javnog novca bude usmereno na rad lokalnih samouprava u Srbiji.

## Trenutna situacija

Lokalne samouprave u Srbiji, izuzev Grada Beograda, u očajnoj su finansijskoj situaciji. Sveprisutni simptomi su: česte blokade računa gradova i opština, stalni rebalansi budžeta, nemogućnost da se prihoduju planirani iznosi u budžetu, redovni nalazi Državne revizorske institucije (DRI) o različitim nepravilnostima i neregularnostima u potrošnji na lokalnom nivou... Sve se to i te kako reflektuje na život ljudi u lokalnim zajednicama, na stanje puteva, odvoženje smeća, obezbeđivanje čiste vode ili zdrave životne sredine. Šta su uzroci ovih pojava?

Prihodi i rashodi lokalnih samouprava su izuzetno niski u odnosu na evropski standard. Na nivou 27 država EU u 2020. godini imamo podatak da se 22% javnog novca troši kroz lokalne samouprave, u Srbiji u istoj godini taj procenat iznosi svega 13,7% i uključuje budžete i lokalnih samouprava, i Grada Beograda i Autonomne Pokrajine Vojvodine! Kada na nivou 27 država EU uključimo i srednji nivo vlasti, prosek izlazi na skoro 35%. Dakle, odnos evropskih izdvajanja prema izdvajanjima u Srbiji je 2,7:1. Detaljniji uvid u podatke iz EU ukazuje i na to da najveća izdvajanja za lokalnu samoupravu imaju skandinavske zemlje – upravo one na koje se pozivamo kada govorimo o primeru demokratskih političkih sistema i društvenih odnosa. Danska, Švedska, Finska i Norveška su u 2020. godini izdvojile 46% javnog novca za rad lokalnih samouprava.

## Učešće nivoa vlasti u konsolidovanim javnim rasodima u periodu januar-decembar 2020 godine\*



\* Javni rashodi se posmatraju po mestu finalne potrošnje. Dati transfer drugom nivou vlasti, u ovom slučaju, ne ulazi u obračun rashoda posmatranog nivoa.

Izvor: Bilten javnih finansija, decembar 2020.

U Evropi, manje novca za lokalne samouprave u prethodnih šest-sedam godina izdvajaju samo: Malta, Kipar, Grčka, Irska i Luksemburg.

Takođe, primetan je trend da u državama u kojima se uspostavljaju autoritarniji politički sistemi i vrednosti, poput Mađarske, dolazi do smanjenja izdvajanja za lokalnu samoupravu iz godine u godinu. Primer Mađarske je zaista zabrinjavajuć. Reč je o državi u kojoj su lokalne samouprave u 2011. godini imale na raspolaganju 11,5 milijardi evra, a u 2020. svega 8,8 milijardi. Kada uračunamo i inflaciju, mađarske lokalne samouprave imaju za četvrtinu manje novca nego pre 10 godina.

Poređenja radi, na nivou EU izdvajanja za lokalnu samoupravu u istom periodu povećala su se sa oko 1300 milijardi evra na 1560 milijardi evra (povećanje od oko 20%). Šta je sa zemljama u regionu? Hrvatska je povećala izdvajanja za lokal sa 5,2 milijarde na 7,1 milijardu, Grčka nije skoro ništa promenila, Bugarska je skoro duplirala izdvajanja za lokal (sa 2,7 milijardi na 4,5 milijardi), a Slovenija povećala sa 3,4 na 4,2 milijarde. Nažalost, nemamo uporedne podatke za Srbiju za ovaj period usled nedostatka proverljivih i uporedivih podataka o iznosima u 2011.

Glavni izvori prihoda za lokalne samouprave u Srbiji su:

- porez na dohodak građana (pre svega porez na zarade – 74% ovog poreza ostaje lokalnoj samoupravi). Ovaj prihod je u 2020. godini u Srbiji činio 49% prihoda svih lokalnih samouprava. Porez na zarade čini najveći deo tog novca i to je ukupno 40% lokalnih budžeta;
- porez na imovinu. Ovaj prihod čini 20,4% prihoda lokalnih samouprava u Srbiji u 2020. godini;
- transfer centralnog nivoa vlasti. Ovaj prihod čini 20,4% (isti procenat kao porez na imovinu) u 2020. godini. Ipak, u manjim i nerazvijenim opštinama transferi ponekad prelaze i 40 i 50% lokalnih budžeta.

Porez na dohodak građana ne spada u izvorne prihode lokalne samouprave jer lokal nema nikakav uticaj na njegovo formiranje. Tokom 2017. godine stupio je na snagu zakon kojim se izdvajanje od poreza na zarade umanjilo za lokalne samouprave. U donošenju te odluke nisu učestvovala lokalna samouprave. Država je tada dala, ali i ispunila obećanje da će taj „minus“ biti pokriven centralnim transferima. Ipak, centralni transferi su u potpunoj kontroli republičkih vlasti i bili smo svedoci mnogih optužbi lokalnih samouprava da se ovaj novac koristio za „nagrađivanje politički odanih“ i kažnjavanje opozicije gde je na vlasti.

Porez na imovinu naplaćuje se vrlo nesistematično. U jednom broju gradova i opština rešenja o visini poreza neredovno stižu građanima, a tamo gde stižu, najčešće ne sadrže podatak o ukupnom dugovanju građana. Poreske službe su često nedostupne za telefonske pozive,

a pokušaj da se stupi u kontakt sa njima preko interneta je u vreme pisanja ovog Priručnika bio bez ikakve reakcije. Sa unapređenjem e-uprave došlo je do pomaka u mogućnosti dobijanja informacija, ali je broj korisnika tih usluga u Srbiji i dalje mali.

Problem transfera sa centralnog nivoa na lokalni, osim moguće političke zloupotrebe, jeste i preterana oslonjenost čitavih opština na ovaj izvor. Recimo, u opštini Doljevac u 2020. godini čak 40% dolazi iz transfera sa centralnog nivoa (a svega 4,7% iz poreza na imovinu). Ovakve opštine ne mogu ostvariti osnovnu funkciju lokalne samouprave – da budu ograničenje državne vlasti (član 12 Ustava Srbije), jer suštinski njihov rad zavisi od centralnih transfera.

Na kraju, treba imati jasan fokus u zagovaranju. Fokus mora biti na obezbeđivanju finansijske bezbednosti lokalnim samoupravama, što kroz prekid prakse promene propisa sa centralnog nivoa kojim se direktno ugrožavaju budžeti lokala, što kroz obezbeđivanje značajno većeg novca za obavljanje poslova lokalnih samouprava. Imajući u vidu da preko 70% propisa koji se usvajaju u procesu pridruživanja EU treba da se primeni na lokalnom nivou, možemo slobodno reći da će uspeh evropskih integracija realno više zavisiti od kapaciteta i resursa lokalnih samouprava nego od pregovaračkih sposobnosti centralnih vlasti.

Na kraju ove mini-analize stiže još jedna loša vest. Ako se vratimo na podatak da samo 13,7% ukupnih javnih konsolidovanih prihoda ostaje na nivou lokalnih samouprava i AP Vojvodine, moramo se setiti da u taj broj ulazi i budžet Beograda koji je planiran da u 2022. bude preko 160 milijardi dinara. To je četiri puta više od zbira budžeta Niša i Novog Sada koji zajedno imaju skoro 600.000 stanovnika. Na nivou svih lokalnih samouprava u Srbiji, od 2018. do 2020. godine ukupni prihodi iznosili su između 307 i 335 milijardi dinara<sup>18</sup>. Dakle, i od tog malog iznosa koji ostaje lokalima, u Beograd zapravo ide 40-50%.

---

<sup>18</sup> U vreme kreiranja Priručnika još nije bilo kompletnih podataka za 2021, ali su prihodi lokala do kraja novembra iznosili oko 331 milijarde. Procenjeni iznos na kraju 2021. je oko 360 milijardi dinara.

## Kako se mogu ostvariti zagovarački zahtevi NKD-a?

### Predlozi politika

- Nema potrebe povećavati poreske i druge izdatke građanima – javnog novca ima dovoljno i samo treba obezbediti da u većoj meri ostane na lokalnom nivou.
- Potrebno je vratiti na snagu propise kojima se obezbeđivalo da celokupan iznos poreza na zarade ostane u lokalnim budžetima, u skladu sa mestom prebivališta zaposlenog.
- Obezbediti redovno informisanje građana o dugovanju za porez na imovinu, kroz redovna obaveštenja o drugim komunalnim obavezama, putem e-uprave, kao i direktnim pismima i unapređenom komunikacijom poreskih službi sa građanima. Time će se povećati i stepen naplate poreza na imovinu. Lokalne samouprave mogu unaprediti postojeći sistem progresivnog oporezivanja time što će vlasnici većeg broja nekretnina plaćati progresivno veći porez sa svakom sledećom nekretninom u svom vlasništvu.
- Ostatak novca do 20% javnih prihoda može se obezbediti iz drugih izvora, potencijalno i odvajanjem dela PDV-a za potrebe lokalne samouprave prema mestu potrošnje (ne prema sedištu prodavca).
- Centralni transferi trebalo bi da se dodeljuju po unapređenom ključu stepena razvijenosti opština automatskim transferima.

### Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Bilten javnih finansija Republike Srbije](#). Deo dokumenta „Fiskalna kretanja” daje jasan uvid u prihode i rashode lokalnih samouprava, a tabela „Konsolidovani bilans države po nivoima vlasti” čak i detaljan uvid u različita poreska davanja i doprinose, njihove vrednosti i krajnju

destinaciju tog novca po nivou vlasti. Grafički prikaz takođe postoji i vrlo je čitljiv za širu publiku.<sup>19</sup>

- Eurostat – kompletna evropska statistika može se naći na ovom sajtu. Što se tiče odnosa lokalnog i centralnih budžeta, kao i budžeta srednjeg nivoa vlasti, potrebno je da odetu na [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_main&lang=en#](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en#). Tu pristupate bazi podataka. Da biste dobili uporedive podatke, potrebno je da izaberete prikaz podataka u evrima.

The screenshot shows the Eurostat interface for the dataset 'gov\_10a\_main'. The table lists government revenue, expenditure, and main aggregates for various countries from 2012 to 2020. The unit of measure is currently set to 'Million euro'. A red box highlights the 'Unit of measure' dropdown menu, which is currently set to 'Million euro'. Other options include 'Million units of national currency' and 'Percentage of gross domestic product (GDP)'.

Unit of measure

Million euro

Million euro

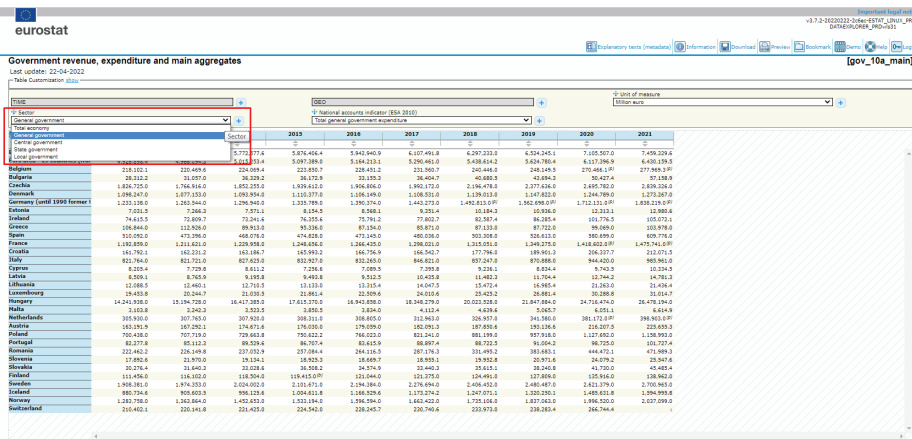
Million units of national currency

Percentage of gross domestic product (GDP)

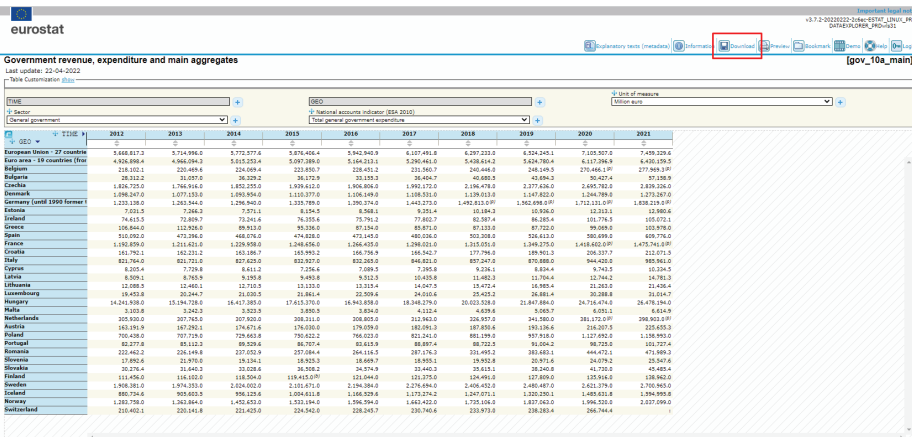
<sup>19</sup> Bilten javnih finansija pravi razliku između pojma „lokalni nivo vlasti” i „lokalne samouprave”. Lokalni nivo vlasti uključuje i AP Vojvodinu, a termin „lokalne samouprave” samo gradove i opštine bez AP Vojvodine. Stoga kada izveštaj ukazuje da je 13% javnog novca potrošio lokalni nivo vlasti, ovaj podatak UKLJUČUJE i jedinice lokalne samouprave i AP Vojvodinu.



# Potom, u polju sektor birate koji nivo vlasti želite da vidite.



Tabelu možete jednostavno izvesti u Excel ili PDF format pritiskom na dugme **download**:



## Izborni sistem<sup>20</sup>

### Zagovarački zahtev

Obezbeđivanje teritorijalne zastupljenosti svih krajeva Srbije u Skupštini Srbije i direktne odgovornosti poslanika Skupštine Srbije građanima koji su ih izabrali.

### Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

- Personalizacija izbornog sistema uz povećanje broja izbornih jedinica.

### Trenutna situacija

Saziv Skupštine Srbije na početku 2022. godine ima čak 90 poslanika sa prebivalištem u Beogradu (36% mandata). Kada to uporedimo sa podatkom da svega 22% stanovnika živi u Beogradu, jasno je da Beograd u parlamentu ima daleko veću zastupljenost od one koja bi bila skladna sa brojem stanovnika. Ipak, ovaj procenat je jedan od najnižih u poslednjih 20 godina, jer najčešće govorimo o preko 40% poslanika iz Beograda, a bilo je situacija gde su Beograđani mogli da formiraju i parlamentarnu većinu neposredno nakon izbora. Šta je cena ovakve situacije? Veliki deo Srbije nedovoljno je zastupljen u parlamentu, a oko 40% gradova i opština obično nema niti jednog jedinog poslanika ili poslanicu! Prethodni saziv (do 2020. godine) bio je takav da čak 107 gradova i opština (od ukupno 175) nije imalo svoje predstavnike u parlamentu, a broj kandidata iz Beograda [dominira](#) na listama skoro svih partija.

---

<sup>20</sup> Ovim predlozima politika posvećeno je najmanje prostora u Priručniku, jer je tema prilično detaljno predstavljena na sajtu [biramkogabiram.rs](#)

[Posledice](#) su višestruke. Glavni je problem što građani nemaju poslanike iz svog kraja. Faktički, nemaju kome da se obrate u parlamentu. Sa druge strane, političke partije u potpunosti kontrolišu proces kandidovanja i dodeljivanja mandata, tako da izabrani poslanici na kraju ostaju odgovorni samo svojim partijama. Drugim rečima, u ovakvom izbornom sistemu, čak i da imate poslanika iz svog kraja, malo šta je moguće uraditi, jer poslanik svoj mandat duguje isključivo partiji, ne građanima iz svog kraja.

Izborni sistemi sa jednom izbornom jedinicom kreirani su da bi obezbedili punu kontrolu političkog života partijama i njihovim centralama. Takav sistem uspostavljen je za izbore na svim nivoima vlasti, pa i na lokalnom, što je omogućilo da centrale partija direktno biraju i gradonačelnike i predsednike opština, kao i ključne lokalne funkcionere, bez obzira na njihovu lokalnu (ne)popularnost. Time se politički procesi oduzimaju od građana, građani se isključuju iz donošenja odluka, a sve društveno-političke teme stavljaju se u kontekst borbe vlasti i opozicije (partija).

Alternative postojećem izbornom sistemu postoje i NKD ih je detaljno istražio i predstavio.

## **Kako se mogu ostvariti zagovarački zahtevi NKD-a?**

### **Predlozi politika**

NKD je predstavio [šest modela izbornih sistema](#) za republički nivo. Do sada se najveći broj aktera sa kojima NKD saraduje zalaže za šesti predloženi model.

- Na lokalnom nivou usvojiti čist većinski sistem za izbor odbornika.
- Ne smanjivati broj poslanika u Skupštini Srbije kako bi se obezbedilo da oko 28.000 ljudi u Srbiji bira jednog poslanika/-cu.
- Potrebno je da građani u većoj meri razumeju kakav izborni sistem postoji u Srbiji (samo 17% njih to zna u 2018. godini) i šta su posledice takvog sistema.

## Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Sajt](#) NKD-a posvećen reformi izbornog sistema.
- Sajt Skupštine Srbije uvek ima [segment](#) posvećen poslanicima gde možete proveriti mesto prebivališta, koju partiju predstavljaju i kojeg su godišta.
- [Sajt](#) Republičke izborne komisije.

# Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica

## Zagovarački zahtev

Izgradnja lokalnog participativnog političkog okruženja, posvećenog lokalnim temama, izgradnji zajedničke vizije unutar lokalnih zajednica i izgradnji lokalnih političkih profila.

## Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

- Demokratizacija i decentralizacija rada političkih partija i lista.
- Obezbeđivanje uslova za razvoj i kandidovanje lokalnih političkih pokreta, partija i kandidata pod fer uslovima.
- Obezbeđivanje svrsishodne participacije građana u procesima donošenja najvažnijih odluka na nivou lokalne i mesne samouprave.

## Trenutna situacija

Centralizacija političkog života u Srbiji prilično je uništila lokalni politički život, i stvorila je negativne ekonomske i socijalne posledice. Jako centralizovano ustrojstvo partija stvara jednu vrstu krhkog monopola moći. Monopol postoji zato što se centrale partija neskriveno dogovaraju za svaku poziciju gradonačelnika i predsednika opštine, čineći ovu važnu lokalnu funkciju samo jednim elementom „mnogo većih” političkih igara. Partije neskriveno govore i o tome da se sve značajnije druge lokalne funkcionerske pozicije postavljaju ili uz naređenje ili saglasnost centrale partija. Takva vrsta centralizovane (može se reći i autoritarne)

kulture potom se prenosi i na lokalni nivo, gde obično grupa važnijih lokalnih funkcionera odlučuje o svemu, pa i o radu institucija, organa i lokalnih preduzeća, čija efikasnost znatno strada usled ovakve situacije. Usmerenost lokalne politike „ka gore“ odvaja lokalne funkcionere od građana, jer je sistem takav da je jedina realno važna odgovornost ona koja se odnosi na centralu partije. Uostalom, da li će neko biti gradonačelnik i u narednom mandatu ne zavisi od građana lokalne zajednice, već isključivo od volje centrale partija.

Posledice po lokalni ekonomski život su značajne. Na stranu već dokazana tradicionalna neefikasnost centralizovanih političkih sistema koji usporavaju privredu. Posebna karakteristika savremenog političkog života jesu naručeni tenderi i poslovi koje lokalne samouprave moraju da obave u interesu ili po naređenju partijskih centrala. Poslednjih godina svedoci smo raspisivanja sličnih tendera u većem broju lokalnih samouprava koji se završe time što svega nekoliko firmi, bliskih vlastima, dobiju sve poslove u lokalnim samoupravama. Mogući koruptivni elementi su posebna priča, ali ovde ćemo se fokusirati kratko na posledice po lokalnu ekonomiju. Firme koje dobiju te tendere najčešće su iz Beograda ili gradova koji su u drugim regionima. Iako lokalne zajednice često imaju kvalitetnog lokalnog ponuđača, dešava se da se njihova ponuda odbije zbog „neispunjenosti uslova“ ili da se tender raspiše tako da lokalna firma ne može da ispuni tražene uslove. Time se dodatno preliva već oskudan novac lokalnih samouprava iz tih zajednica i prenosi u firme u Beogradu, a ponekad u druge gradove. Posebno je interesantan primer ovoga Grad Niš, koji je, nakon ničim opravdanog poklanjanja aerodroma Republici, sproveo akciju uklanjanja trafika sa ulica. Uz sasvim malo obrazloženja, ali i podršku javnosti, jer neke od tih trafika zaista ugrožavaju kretanje pešaka, uklanjanje trafika zatvorilo je jedan broj malih biznisa, koji su se oslanjali na prodaju osveženja, novina i robe široke potrošnje. Šok je usledio svega šest meseci kasnije, kada je Grad Niš te iste lokacije ustupio beogradskom lancu „Moj kiosk“. Takva odluka svakako nije vođena lokalnim ekonomskim interesom, a javna je tajna da je reč o političkom pritisku iz Beograda da se beogradskom lancu

obezbedi veći uticaj u Nišu<sup>21</sup>. Centralizacija u okviru EPS sistema takođe je upropastila jedan broj ozbiljnih lokalnih i regionalnih firmi, koje su se decenijama specijalizovale za održavanje mreže EPS-a. Centralizacijom EPS-a te lokalne firme gube svoje poslove u korist beogradskih, neretko tek formiranih preduzeća. Ovakvih primera, nažalost, ima mnogo, a njihov poguban uticaj po lokalnu ekonomiju u Srbiji tek treba istražiti detaljno.

Društvene i kulturološke posledice su takođe značajne. Centralizacija političkog života, što kroz institucije što kroz političke partije, pojačava još jedan fenomen koji nije beznačajan. U jako centralizovanim sistemima, autoritarni principi vođenja jedini mogu da održe centralizovanu strukturu. U osnovi centralizacije je uvek autoritarnost. Kao posledica autoritarnosti unutar partijskih i institucionalnih sistema javljaju se dve pojave koje imaju nesagledive posledice: 1) skrivanje i laganje unutar sistema kako bi se ljudi zaštitili od kazni i 2) neskriveni poltronizam ka višim pozicijama. Obe pojave su katastrofalne u obavljanju bilo kakvog posla, a posebno onog od javnog interesa. Greške se kriju, ne priznaju ni unutar sistema, a kamoli u javnosti. Autoritarni centralizovani sistem i u javnosti mora da održi sliku „bezgrešnosti“. Otud i žestoki napadi vlasti na svakog ko ukaže na greške, a usled poltronizma ljudi u vlasti ulažu dodatne napore da pokažu odanost i „veru u bezgrešnost“. Time se stvara opasna spirala polarizacije, a ljudi se ušančuju u svoje pozicije ne zbog realnog sagledavanja stvarnosti, već zbog (potrebe) javnog zauzimanja pozicije. Debate ne dolaze u obzir što se centralističko-autoritarnе kulture tiče, jer se ne može raspravljati „o očiglednom“, niti dozvoliti da činjenice i argumenti naruše nešto mnogo važnije za ovu kulturu – iluziju uspeha koja se održava kontrolom medijskog i javnog narativa.

Inače, centralizacija se često opravdava efikasnošću informatičkih sistema koji su jako centralizovani. Činjenica je da čovek u trenutku može da obradi svega 5–9 informacija (Milerov broj), a računar više milijardi

---

<sup>21</sup> U vreme pisanja ovog Priručnika, svega nekoliko nedelja pred predsedničke i parlamentarne izbore u Srbiji (3. april 2022), a nakon negativne reakcije javnosti, Grad Niš je u drugom krugu dodelio preostale i lošije lokacije za kioske i lokalnim privrednicima (<https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Pored-firme-Moj-kiosk-lokacije-za-trafike-dodeljene-lokalnim-privrednicima-i-preduzecima.sr.html>).

informacija. Pritom, informatički sistem mora unapred da dobije sve jasne instrukcije kako da obradi informacije, što je još jedna paralela koja se zloupotrebljava da se opravdavaju centralizovani autoritarni modeli političkog delovanja. Ovo nije novina, jer čovek sebe sagledava kroz svoj trenutak u istoriji, pa ne treba da čudi što priča o ventilima u psihologiji nastaje u vreme dominacije mehanike u industriji, ili tumačenje ljudskog pamćenja kroz „kratkoročnu” i „dugoročnu” memoriju u vreme razvoja RAM i hard disk memorije. Ali, tumačenje uspešnosti jednog društva kroz prizmu funkcionisanja tehnologije i IT principe je izuzetno opasno jer stvara privid „poznate istine”, a suštinski je besmisleno.

Na kraju, gde je tu mesto za ulazak u politiku iskreno zainteresovanih lokalnih kandidata, nekoga ko ima političku ideju korisnu za lokal, nekoga ko želi da ostvari svoju karijeru na nivou lokalnog institucionalnog života ili u službi javnih delatnosti? Svi prethodni lokalni izbori pokazali su da građani vole da glasaju za nezavisne kandidate i da oni lako ulaze u lokalnu politiku. Ipak, jednom kada uđu, brzo prelaze u najmoćnije stranke. Zašto? Da li je u pitanju korupcija? Ne bi trebalo tako brzo donositi zaključke. Treba imati u vidu da centralizovani sistemi, institucionalni i partijski, onemogućuju nezavisne aktere da delaju i isključuju ih iz pristupa resursima ako se „ne uklope”. Lokalna samouprava mora biti u kontaktu sa ministarstvima kako bi pomogla građanima da rešavaju svoje probleme, a ministarstva su uvek otvorena za „svoje” ljude. Pristup centralnim transferima je isto daleko lakši ako imate uticaj i kroz partijske kanale. Iako su sve ovo oblici najgore korupcije, ova ponašanja su toliko odomaćena u političkom životu Srbije da se mora računati na njih.



## Kako se mogu ostvariti zagovarački zahtevi NKD-a?

### Predlozi politika

- Promocija demokratske kulture kao efikasne i pravedne naspram autoritarnih ideja i vrednosti.
- Izmena Zakona o političkim strankama kojom bi se postavili bazični demokratski principi kao obavezni u stranačkom ustrojstvu i obezbedilo da ljudi koji obavljaju najviše državne pozicije napuste svoje stranačke funkcije.
- Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kroz koji bi se uveo „plafon“ za finansiranje kampanja i finansiranje učinilo transparentnijim.
- Podržati partije da usvoje interne procedure, koje bi ojačale primenu demokratskih principa u svom ustrojstvu.

### Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Zakon](#) o političkim strankama
- [Zakon](#) o finansiranju političkih aktivnosti
- [Istraživanje](#) Beogradskog centra za bezbednosnu politiku
- [Istraživanja](#) CRTE o stavovima građana o učešću u političkom procesu

# Upravljanje resursima

## Zagovarački zahtev

Decentralizacija upravljanja resursima i obezbeđivanje lokalnog i regionalnog razvoja, baziranog na održivom korišćenju resursa.

## Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

- Obezbeđivanje punog učešća lokalnih zajednica u donošenju odluka o upravljanju prirodnim i drugim resursima u njihovom kraju.
- Obezbeđivanje sistema donošenja odluka u kojem će se obezbediti balans ekonomskih interesa i interesa zaštite životne sredine na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

## Trenutna situacija

Kako je moguće da su neke od najsiromašnijih opština u Srbiji na Kopaoniku, koji generiše ogromne prihode? Kako je istočna Srbija, jedan od najeksploatisanijih regiona u Srbiji, stalno na ivici siromaštva, a gradovi na pragu potpunog nestanka sa mape?

Disbalans snaga u procesima donošenja odluka o prirodnim resursima u Srbiji je ogroman. Lokalni nivo je isključen iz skoro svih odluka, a o građanima da ne govorimo. Otud niko ne treba biti iznenađen što građani svoje nezadovoljstvo iskazuju protestima, pa i građanskom neposlušnošću, jer drugačiji mehanizmi uticaja na donošenje odluka ne postoje.

Iako je svakako reč o interesima od nacionalnog značaja, suštinski prirodni i drugi resursi se već godinama usmeravaju ka privatnim interesima ljudi koji su bliski centralnim vlastima. Dovoljno je pogledati

vlasničku strukturu ugostiteljskih objekata na Kopaoniku, vlasnika mini-hidroelektrana (MHE), kao i strukturu privrede koja dobija pristup prirodnim resursima. U praksi, skoro sav novac se sa Kopaonika odnosi u Beograd, često na bazi eksploatacije lokalne radne snage, koja nije uspela da nametne odgovarajuću cenu rada. Tužno je čuti lokalce odrasle na planini koji danas ne mogu da priušte sebi skijanje na mestu koje je suštinski deo njihovog identiteta. Upravljanje Kopaonikom kroz sistem „Srbijašuma” i Skijališta Srbije pokazalo je da ne postoji odgovarajuća briga o lokalnim potrebama. Lokalna privreda je „nevidljiva” za donosiocel odluka i nije uključena u obavljanje najvećeg broja delatnosti na Kopaoniku. Ovde i ne govorimo o ne malim problemima životne sredine usled eksploatacije šuma na Kopaoniku i širenja naselja i staza.

Rudna renta je posebno pitanje. Srbija ima jednu od [najnižih rudnih renti](#) u Evropi. Iznos rudne rente određuje republička vlast, tako da niskim iznosima rente direktno utiče i na prihode lokalnih samouprava. Naime, 60% rudne rente ide u republički budžet, a 40% u budžet lokalne samouprave na čijoj se teritoriji vrši eksploatacija. Jedino je u Vojvodini drugačije – 50% ide u republički budžet, 10% pokrajinski i 40% lokalni. Republičke vlasti su 2008. godine dale Gaspromnjeftu povlasticu i smanjile već nisku rudnu rentu na svega 3%. Tim potezom su direktno ugrozile i ekonomski interes lokalnih zajednica bez bilo kakve konsultacije sa njima. Naftna industrija Srbije (u vlasništvu Gaspromnjefta) danas je [kompanija sa najvećim profitom](#) u Srbiji, a opština Kanjiža, recimo, prihoduje svega oko 750.000–1.200.000 evra godišnje od rudne rente. Ako bi primenila iznose rudnih renti u Evropi (Hrvatska 10%, Slovenija 18%, Rumunija 12%, Rusija 22%, razvijenije EU zemlje 25–30%), opština Kanjiža prihodovala bi godišnje između 2,5 i 7,5 miliona evra.

Dodatan je problem što kompanije same obračunavaju količinu eksploatisanih sirovina prilikom prijave za plaćanje rudne rente i što država nije ostvarila odgovarajuću kontrolu nad tim procesom. I dok se država na taj način bavi diplomatijom, realno nezainteresovana za prihod od rudne rente, jer on trenutno ne čini značajan deo republičkog budžeta, teret „povoljnih uslova za investiranje” zapravo podnose lokalne zajednice.

Kada bismo analizirali upravljanje šumama i vodama, došli bismo do sličnih podataka. Preduzeće „Srbijašume“ upravlja sa 72,5% zaštićene teritorije u Srbiji. Samo 27,5% zaštićene teritorije ima upravljače koji su lokalna komunalna preduzeća, turističke organizacije, lovačka udruženja, udruženja građana i privredna društva. Najveći deo parkova prirode nalazi se na teritoriji južne i istočne Srbije (56,8%), najsiromašnijem statističkom regionu u Srbiji. Zašto lokal ne može da ima ekonomsku korist od ovog područja? Isključenost lokala ima dva uzroka – institucionalni i partijski. Iako Zakon predviđa mogućnost da upravljači budu i lokalni akteri, u praksi se to ne dešava. Sa druge strane, prethodno opisan problem centralizacije političkog života gura donosiocima odluka u „poslušnost“ u odnosu na centrale partija čak i kada imaju ingerencije da donose odluke. Jak privatni interes ljudi bliskih centralnim vlastima, potvrđen i kroz tezu „zarobljene države“ u izveštaju Evropske komisije, dodatni je faktor koji isključuje lokalnu populaciju i privredu iz mogućnosti da ostvare dobrobit od korišćenja lokalnih resursa.

## **Kako se mogu ostvariti zagovarački zahtevi NKD-a?**

### **Predlozi politika**

- Usvojiti modele upravljanja parkovima po ugledu na Španiju ili Francusku koji su bazirani na lokalnom učešću (videti biltene udruženja Stara planina iz Pirota i NKD-a).
- Povećati rudnu rentu u Srbiji i obezbediti veću kontrolu eksploatacije, a lokalnim zajednicama povećati prihod od rudne rente na najmanje 60% i pomoći im da formiraju organe kontrole količine sirovina koje se eksploatišu.
- Obezbediti učešće lokalnih zajednica u donošenju odluka o eksploataciji i uslovima eksploatacije prirodnih bogatstava u njihovom kraju.

## Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Zakon](#) o naknadama za korišćenje javnih dobara
- [Zakon](#) o rudarstvu i geološkim istraživanjima
- [Zakon](#) o šumama
- [Zakon](#) o vodama
- [Zakon](#) o javnim skijalištima
- [Bilten](#) udruženja Stara planina Pirot

# Umanjenje uticaja skrivenih moći, posebno velikog kapitala

## Zagovarački zahtev

Umanjiti uticaj skrivenih moći na procese donošenja odluka kroz veću transparentnost, učešće građana i decentralizaciju procesa donošenja odluka.

## Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

- Obezbediti da je javnost upoznata sa svim procesima lobiranja.
- Obezbediti sudsku zaštitu procesa donošenja odluka od pritiska skrivenih moći.
- Obezbediti nezavisnost rada lokalne samouprave i sudsku zaštitu ustavnog prava građana na lokalnu samoupravu.
- Obezbediti funkcionalan sistem borbe protiv korupcije i oduzimanja imovine stečene koruptivnim radnjama u javnom sektoru, kao i usmeravanje oduzete imovine ka lokalnom nivou.

## Trenutna situacija

Godine centralizacije dovele su do koncentracije kapitala u Beogradu. Uticaj tog kapitala na procese donošenja odluka je veliki, a njegov ishod je ekonomska centralizacija Srbije. Kada Agencija za privredne registre (APR) „pohvali“ Beograd podatkom da je više od 44% radnih mesta u privredi locirano u Beogradu, on nam zapravo jasno ukazuje na to da su politički i ekonomski procesi definisani tako da kreiraju ne samo veći broj već i kvalitetnija i bolje plaćena radna mesta u prestonici.

Treba biti svestan da sto za kojim se formalno donose odluke i njegova lokacija predstavljaju važan element demokratije. Ako se tom stolu obezbeđuje pristup jednoj društvenoj grupi, a druge se isključuju, uticaj prvih društvenih grupa postaje presudan, a odsustvo drugih najčešće se završava štetom po njih. Kada je taj sto u Beogradu, gde se direktno ili indirektno sve više odlučuje i o tome ko gradi lokalne trgovce i ko održava javnu rasvetu u lokalnim zajednicama širom Srbije, pristup tom stolu postaje lukrativan za brojne firme. Bliskost firmi sa strankama na vlasti, poznanstva i socijalni/rođački krugovi, koji se svode faktički na Beograd (gde se sto i nalazi), stvaraju još jedan opasan ciklus sa nesagledivim posledicama po decentralizaciju Srbije. U teoriji javnog zagovaranja, ovi uticaji spadaju u domen „skrivenih moći” koje su u stanju da podižu teme na političku agendu, da isključuju druge teme i interese, da stvaraju posebne odnose sa donosiocima odluka u kojima „ruka ruku miže”. Kada EU govori o „zarobljenoj državi”, ona u toj definiciji upravo govori o ovoj pojavi, u kojoj državni aparat funkcioniše u korist privatnika.

Ovde možemo navesti nekoliko primera iz prakse. Istraživanje BIRN-a iz 2020. godine pokazuje da su firme bliske vlastima u Beogradu i Budimpešti dobile poslove širom Srbije na velikom broju različitih tendera. Te poslove ranije su obavljale lokalne firme. Tri firme koje je BIRN istraživao u 2020. godini dobile su 10 od 11 ugovora za ugradnju LED svetiljki. Te ugovore vredne 56.000.000 evra plaćaju lokalne samouprave. Od 2015. do 2020. godine uloženo je oko 120.000.000 evra u modernizaciju javne rasvete, a malobrojne firme, povezane u partnerstvo, dobile su čak 108.000.000.

Kako se to dešava? Iako različite lokalne samouprave kreiraju tendere, sve su kreirale neobično slične uslove za to ko može da dobije posao. Uslovi su takvi da lokalne firme nemaju nikakvu šansu, osim u partnerstvu sa „redovnim dobitnicima”. Zato na tenderima često nema konkurencije ili se druge ponude odbace pre donošenja konačne odluke, te komisije zapravo razmatraju samo jednu „validnu” ponudu. BIRN je istraživao dodelu ovih poslova i zabeležio detalje ove prakse u 24 grada i opštine u Srbiji koji se isključivo finansiraju iz već izuzetno malih

lokalnih budžeta. Vlasnik jedne od ovih tek formiranih firmi koja je dobila poslove (u partnerstvu sa većim međunarodnim ponuđačem) jeste i Slobodan Zdravković (Emporio Team)<sup>22</sup>. Reč je o firmi koja je angažovana i za održavanje higijene u MUP-u, čišćenje kovid bolnice u Batajnici i obezbeđenje MUP-a.



Izvor: BIRN

Situacija sa brojnim i raznolikim akterima iz biznisa (investitorima MHE, Rio Tinto, Zi đin, NIS...), u kojima su oni u centralizovanim procesima odlučivanja dobili mogućnost rada na teritoriji Srbije bez ikakve konsultacije sa lokalnim zajednicama, zahteva posebnu analizu. Reč je o firmama koje svojim radom stvaraju negativan uticaj na životnu sredinu, ponekad i na kulturnu baštinu lokalnih zajednica. Lokalnim zajednicama ovi akteri nisu ranije predstavljeni, niti su se sa njima konsultovali o načinu upotrebe lokalnih resursa, koji im se stavljaju na raspolaganje. Lokalne samouprave, u retkim situacijama kada je njihova saglasnost

<sup>22</sup> Slobodan Zdravković je januara 2021. godine uhapšen kao organizator kriminalne grupe za pranje novca.



potrebna, koriste se kao ispostave republičke vlasti da donesu odluke u korist investitora. Tako nastaju svi preduslovi za konflikt lokalnog stanovništva i privatnog kapitala, konflikt koji je suštinski generisan u netransparentnosti procesa donošenja političkih odluka i centralizaciji.

CINS je, istražujući rad mini-hidroelektrana za period od 2013. do 2016. godine, došao do podatka da je investitorima isplaćen 41.000.000 evra. Od tog iznosa 7.200.000 evra isplaćeno je firmama povezanim sa Nikolom Petrovićem<sup>23</sup>. Poređenja radi, ceo EPS, koji je vlasnik jednog broja ovih elektrana, [prihodovao je 14.000.000 evra](#) u istom periodu. Inače, prema podacima EPS snabdevanja, 2016. godine je od mini-hidroelektrana otkupljeno manje od 200 gigavata struje, što je samo 0,49% ukupne proizvodnje struje u Srbiji. Ova struja otkupljuje se pod garancijom države uz podsticajne cene otkupa. Opet je reč o politikama koje se donose u Beogradu i na koje uticaj direktno ili indirektno imaju oni koji iz tih odluka direktno i zarađuju.

Primeri ima u velikom broju javnih nabavki i tendera koji sve više služe za presipanje javnog novca u džepove privatnika i za njihovo korišćenje resursa koji pripadaju svima. Reč je o procesu koji narušava temelje demokratije i republike (*res* (lat.) – stvar, i *publica* (lat.) – javno), procesa u kojem se resursi, umesto da značajno doprinesu kvalitetu života svih, stavljaju u korist privatne dobiti. Iako se u javnosti stalno govori o šteti za životnu sredinu, koja je izuzetno važna, u drugom planu je još jedna šteta – narušen ekonomski interes lokala i otežavanje lokalnim zajednicama da pristupe resursima na svojoj teritoriji. [Primer Rakite](#) možda najbolje govori o ovome na nivou jedne mikrozajednice.

## Kako se mogu ostvariti predlozi NKD-a?

- Uvesti veći stepen transparentnosti u procesima lobiranja usvajanjem novog zakona i podzakonskih akata u vezi sa lobiranjem.
- Formirati nezavisno odeljenje tužilaštva koje bi se bavilo samo političkom korupcijom.

---

<sup>23</sup> Po podacima iz članka, reč je o kumu predsednika Srbije.

- Izmeniti zakonodavni okvir kako bi se obezbedile veće kazne za trgovinu uticajem, primanje i davanje mita, uticaj političara na pravosuđe.
- Obezbediti kapacitete gradskim i opštinskim pravobranilaštvima, kao i građanima Srbije da pokreću postupke zaštite prava na lokalnu samoupravu, ne samo u slučaju imovinsko-pravnih odnosa.
- Kampanja kojom se podiže svest o prisutnosti i opasnosti uticaja skrivenih moći na procese donošenja odluka.

## Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Studija](#) slučaja niškog aerodroma
- [Istraživanje](#) BIRN-a o dodeli poslova javne rasvete širom Srbije
- Članci u vezi sa poslovima „Moj kiosk” – [Novi Sad](#) i [Niš](#)
- [Istraživanje](#) BIRN-a u vezi sa tajnom nabavkom softvera za praćenje
- [Istraživanje](#) BIRN-a o uticaju privatne korporacije na izmeštanje pruga u Srbiji
- [Istraživanje](#) CINS-a u vezi sa MHE

# Politike ravnomernog regionalnog razvoja

## Zagovarački zahtev

Usvajanje politika ravnomernog regionalnog razvoja koje bi, zajedno sa politikama decentralizacije, obezbedile veću ravnopravnost građana Srbije u odnosu na mesto prebivališta.

## Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

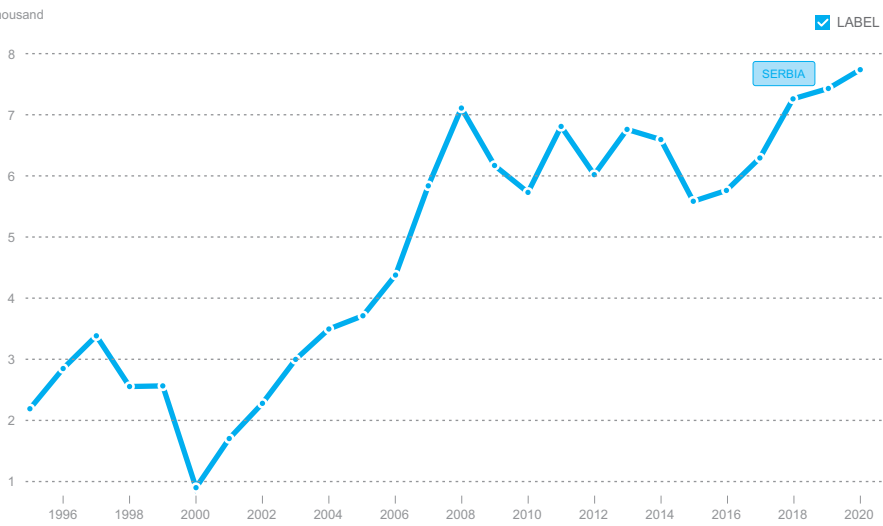
- Usvojiti novi Zakon o regionalnom razvoju, strategije za sve regione i okruge.
- Obezbediti da se prilikom donošenja politika u svim ministarstvima radi procena uticaja na regionalne razlike u Srbiji.
- Podići svest građana da dekoncentracija vlasti ne doprinosi niti decentralizaciji niti ravnomernom regionalnom razvoju na bilo koji svrsishodan način.

## Trenutna situacija

Ključni pokazatelji ekonomskog razvoja Srbije u poslednjih 20 godina bili su bruto društveni proizvod (BDP) i prosečna plata u Srbiji. Iako možemo da kažemo da postoje drugi adekvatniji podaci (kao što je nacionalni dohodak, npr.), krenimo sa analizom ova dva pokazatelja.

BDP po glavi stanovnika u 2020. iznosi 7670 dolara. Upoređujući nominalnu vrednost dolara, dobijamo podatak da je Srbija od 2018. prvi put iznad nivoa BDP-a po glavi stanovnika iz 2008. godine (\$7100).

Thousand



Izvor: Svetska banka

Godina	Vrednost BDP po glavi stanovnika	Upoređenje u odnosu na 2008. godinu
2008	\$ 7.100	<b>0%</b>
2009	\$ 6.170	<b>-13%</b>
2010	\$ 5.740	<b>-19%</b>
2011	\$ 6.810	<b>-4%</b>
2012	\$ 6.020	<b>-15%</b>
2013	\$ 6.760	<b>-5%</b>
2014	\$ 6.600	<b>-7%</b>
2015	\$ 5.590	<b>-21%</b>
2016	\$ 5.770	<b>-19%</b>
2017	\$ 6.290	<b>-11%</b>
2018	\$ 7.250	<b>2%</b>
2019	\$ 7.410	<b>4%</b>
2020	\$ 7.670	<b>8%</b>

Izvor: Svetska banka

Očigledan je negativan uticaj krize iz 2008. godine na ekonomiju Srbije. Podatak da je bilo potrebno deset godina (po drugim pokazateljima čak i 12 godina) da se ekonomija vrati na nivo iz 2008. prilično je uznemirujuć. Kada vidimo da je 2020. godine BDP po glavi stanovnika bio tek 8% veći od onog u 2008, ali i kada znamo da je broj stanovnika u odnosu na 2008. u Srbiji manji za 450.000 (6,1%), postavlja se pitanje šta je više uticalo na povećanje BDP-a – realni rast ekonomije ili pad broja stanovnika?

Ali kako je raspoređen po Srbiji taj BDP?

Teritorija	BDP u milionima RSD		Indeks	Učešće u %		BDP po stanovniku u hiljadama RSD		BDP po stanovniku indeks nivoa RS=100	
	2020	2019		2020/2019	2020	2019	2020	2019	2020
Republika Srbija	5502216	5421851	101.5	100.0	100.0	798	781	100.0	100.0
Beogradski region	2317227	2281851	101.6	42.1	42.1	1368	1347	171.5	172.5
Region Vojvodine	1408540	1385639	101.7	25.6	25.6	765	748	95.9	95.8
Region Šumadije i Zapadne Srbije	1005280	998589	100.7	18.3	18.4	532	523	66.7	67.0
Region Južne i Istočne Srbije	768636	753130	102.1	14.0	13.9	522	505	65.4	64.7
Ekstra regio <sup>1)</sup>	2534	2642	95.9	0.0	0.0	-	-	-	-
Region Kosova i Metohije	...	...	...	...	...	...	...	...	...

*Izvor: Zavod za statistiku*

Podaci za 2020. godinu pokazuju da Beograd učestvuje sa 42,1% u nacionalnom BDP-u. Ne zaboravite, u Beogradu živi samo oko 22% stanovnika. Vojvodina stvara još četvrtinu BDP-a (25,6%). Region koji su u stalnoj senci političkih procesa, naravno, najlošije prolaze – Šumadija i zapadna Srbija stvara tek 18,3%, a južna i istočna Srbija svega 14% nacionalnog BDP-a. Ne čudi ni podatak APR-a da je čak 44% radnih mesta u privredi u Srbiji locirano u Beogradu. Tako i nastaje teza da „Beograd generiše ekonomski razvoj Srbije“. Iza tako očiglednog slogansko-marketinškog pristupa analitici stoje brojni problemi: kako je Srbija došla do ovolikih razlika u razvoju, koje politike su tome direktno ili indirektno doprinele, i da li je razvijen Beograd na bilo koji način „garant“ razvoja Srbije ili pak ekonomska crna rupa, koja u sebe uvlači sve što

vredi u Srbiji? Šta možemo zaključiti o jednoj zemlji koja ima razvijen glavni grad, a najveći procenat teritorije je nerazvijen ili devastiran?

Teritorija	BDP u milionima RSD		Indeks 2014/2013	Učešće u %		BDP po stanovniku u hiljadama RSD		BDP po stanovniku indeks nivoa RS=100	
	2014	2013		2014	2013	2014	2013	2014	2013
Republika Srbija	3908470	3876403	100.8	100.0	100.0	548	541	100.0	100.0
Beogradski region	1514166	1546620	97.9	38.7	39.9	904	926	164.9	171.2
Region Vojvodine	1070479	1055270	101.4	27.4	27.2	563	552	102.7	102.0
Region Šumadije i Zapadne Srbije	770165	731466	105.3	19.7	18.9	387	365	70.7	67.5
Region Južne i Istočne Srbije	551050	540461	102.0	14.1	13.9	352	342	64.2	63.2
Ekstra regio <sup>1)</sup>	2609	2586	100.9	0.1	0.1	-	-	-	-
Region Kosova i Metohije	...	...	...	...	...	...	...	...	...

*Izvor: Zavod za statistiku*

Kakav je trend poslednjih godina? Od 2014. do 2017. godine učešće Beograda bilo je oko 38-39%, da bi 2017. prvi put prešao 40%. Podaci za prethodni period su nesistematični i ne postoje za sve godine (ponajviše zahvaljujući intervenciji Ministarstva ekonomije 2006. godine), ali podaci do kojih se može doći ukazuju na to da je u Beogradu nastalo oko 38-39% BDP-a Srbije. Drugim rečima, ekonomska centralizacija već dugo traje, a prema pokazateljima hvata i dodatno ubrzanje, jer 3% razlike u korist Beograda nastale u svega tri godine nije malo.

Što se prosečne plate tiče, možemo da krenemo od podataka za 2021. godinu.

Republika Srbija

RSD

	Zarade			Zarade bez poreza i doprinosa		
	XII 2021	I-XII 2021	IV kvartal	XII 2021	I-XII 2021	IV kvartal
Ukupno	102196	90784	96211	74629	65864	69936
Zarade zaposlenih u radnom odnosu	102690	91198	96690	75014	66184	70306
Zarade zaposlenih van radnog odnosa	63647	59018	60483	44593	41350	42379
Zarade zaposlenih u pravnim licima	109053	96893	102721	79759	70393	74770
Zarade preduzetnika i zaposlenih kod njih	53436	48196	50473	38151	34296	35973
Javni sektor	103578	101064	102627	74526	72674	73797
Van javnog sektora	101618	86440	93525	74673	62987	68320

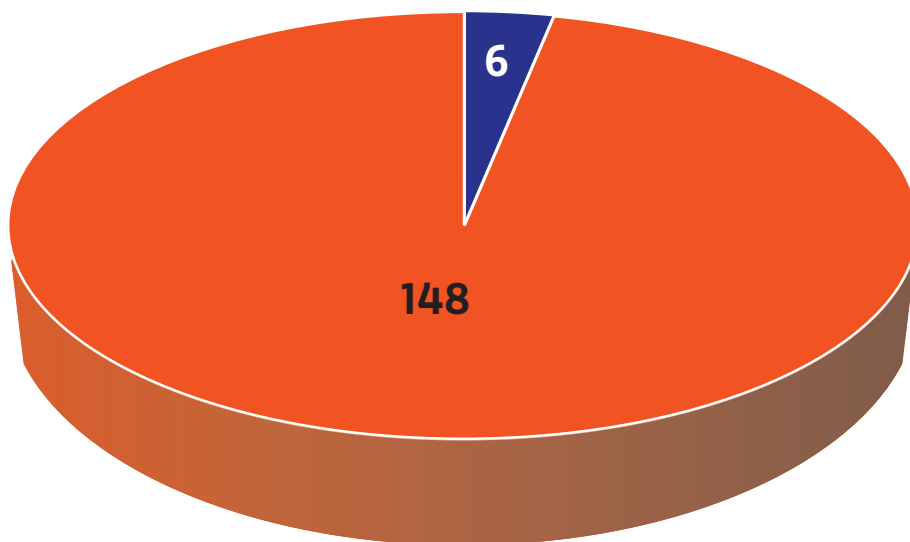
*Izvor: Zavod za statistiku*

Neto plata u proseku na godišnjem nivou bila je 65.864 dinara. Reč je o povećanju od 9,6% u nominalnoj vrednosti u odnosu na 2020. godinu. Osetno viša plata u javnom sektoru nego u privredi (14% niža), a posebno u odnosu na preduzetnike (53% niža plata nego u javnom sektoru), ukazuje na visok uticaj plata javnog sektora na prosek, kao i na opterećenje privrede koja izdržava javni sektor.

Kako je ovaj prosek „raspoređen” po Srbiji?

Prosečna plata na godišnjem nivou u Beogradskom regionu u 2021. iznosi 82.132 dinara i čak je 24,6% viša od nacionalnog proseka. Ne zaboravite da je najveći deo aparata javnih vlasti, kao i 44% radnih mesta u privredi locirano u Beogradu. Vojvodina je nešto slabija od proseka – 62.494 dinara (5,2% ispod proseka), dok Šumadija i zapadna Srbija prima svega 55.901 (15,2% ispod proseka), a južna i istočna Srbija 57.551 dinara (13,7% ispod proseka).

Ako istražujemo nivo gradova i opština, i isključimo beogradske opštine, u 2021. godini iznad proseka su bili samo Novi Sad, Lajkovac, Bor, Majdanpek, Požarevac i Kostolac. Niko više. Od 154 opštine i grada van Beograda samo je šest iznad proseka. U Beogradu je čak 11 opština iznad proseka: Voždovac, Vračar (prosek 109.127 RSD, 65,6% iznad republičkog proseka), Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski Venac, Stari Grad i Čukarica. Tri opštine na ovom spisku imaju plate preko 100.000 RSD (skoro dve trećine iznad republičkog proseka): Vračar, Stari Grad i Novi Beograd.



- Broj opština iznad republičkog proseka
- Broj opština ispod republičkog proseka

*Broj opština i gradova van Beograda  
u odnosu na republičku prosečnu platu 2021.*

Na drugoj strani su svi oni koji primaju daleko manje od proseka. Čak 32 opštine primaju u proseku ispod 50.000 RSD, a ukupno 138 opština i gradova prima ispod 60.000 RSD. Kada uporedimo Vračar sa najvećom prosečnom platom u Srbiji i Bojnik sa najnižom (45.019 RSD), prosečna plata na Vračaru je skoro 2,5 puta veća.

Na nivou okruga, južnobačka oblast (sedište Novi Sad) i borska oblast jedine su iznad republičkog proseka plata van Beograda. Ukupno su 22 okruga ispod republičkog proseka.

I vreme je da se sruši još jedan mit. Visoke plate u Beogradu često se opravdavaju uvećanim troškovima života. Međutim, statistika to ne potvrđuje. Iznos prosečne potrošačke korpe u Beogradu je svega 3000 dinara veći od republičkog proseka u 2021. godini, a u četiri grada i opštine izvan Beograda potrošačka korpa je čak skuplja od beogradske u decembru 2021:



**UPOREDNI PREGLED KUPOVNE MOĆI PO GRADOVIMA RANGIRANIM PREMA  
ZARADAMA U ODNOSU NA PROSEK REPUBLIKE SRBIJE**

- Decembar 2021. godine -

G R A D	Prosečna mesečna neto zarada po zaposlenom (bez poreza i doprinosa)	Nova potrošačka korpa		Odnos zarade i potrošačke korpe	
		Prosečna	Minimalna	(3:2)	(4:2)
1	2	3	4	5	6
<b>Beograd</b>	<b>94.775</b>	<b>83.879,29</b>	<b>47.979,74</b>	<b>0,89</b>	<b>0,51</b>
Novi Sad	90.657	89.818,83	44.481,86	0,99	0,49
<b>Republika Srbija</b>	<b>74.629</b>	<b>80.181,37</b>	<b>41.380,11</b>	<b>1,07</b>	<b>0,55</b>
Užice	72.968	77.220,01	39.717,25	1,06	0,54
Pančevo	71.536	87.070,17	42.984,65	1,22	0,60
Niš	71.379	75.817,28	39.440,41	1,06	0,55
Kragujevac	70.891	73.913,08	38.752,13	1,04	0,55
Subotica	69.177	85.783,79	42.364,94	1,24	0,61
S. Mitrovica	67.779	83.244,10	41.098,42	1,23	0,61
Zrenjanin	67.652	87.928,56	43.463,01	1,30	0,64
Smederevo	67.349	75.297,55	39.529,36	1,12	0,59
Valjevo	64.783	75.847,31	38.755,89	1,17	0,60
Šabac	64.335	77.444,08	40.419,41	1,20	0,63
Zaječar	61.482	72.765,13	37.720,99	1,18	0,61
Kraljevo	60.460	73.572,49	37.988,00	1,22	0,63
<b>Leskovac</b>	<b>55.867</b>	<b>70.511,25</b>	<b>36.718,22</b>	<b>1,26</b>	<b>0,66</b>

**Napomena:** Pregled je sačinjen u ministarstvu na osnovu podataka RZS.

*Izvor: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija*

Kako se može opravdati dva i po puta veća prosečna plata u pojedinim beogradskim opštinama u odnosu na jug Srbije, kada su troškovi života na kraju svega 4,6% veći od proseka u Srbiji?

Svi podaci jasno ukazuju da su ekonomski uslovi za život najkvalitetniji u Beogradu (da trenutno stavimo na stranu kulturni i socijalni aspekt života), što samo po sebi nije problem. Problem je što država Srbija svojim politikama upravo podstiče stvaranje sve većih razlika između regiona.

Kada pogledamo sve ove pokazatelje, ne može biti čudno da Beograd ima toliko veći budžet od ostatka Srbije. Budžet Beograda za 2022. iznosi 160,3 milijarde dinara<sup>24</sup>. Poređenja radi, budžet Grada Niša (koji je otprilike šest puta manji od Beograda po broju stanovnika) za 2022. godinu iznosi 11,4 milijarde. Ostavimo za trenutak po strani činjenicu da grad Niš ima problema da ostvari prihode veće od devet milijardi, pa je i plan nerealan. Ostaje podatak da je budžet Beograda u odnosu na niški 14 puta veći. Neuspeh postavljenog finansijskog sistema vidi se u tome da Novi Sad planira oko 30 milijardi prihoda u 2022. iako je po veličini tek nešto veći od Niša. Ipak, male opštine su još ugroženije, jer tu su tek skromni prihodi. Recimo, opština Doljevac planira da ostvari oko 800 miliona dinara i ne uspeva da ih prihoduje u realnosti.

Izdvajanje republičkog budžeta za infrastrukturne projekte u Beogradu ukazuje na privilegije ne samo u vezi sa novcem. Kada je Gradu Nišu oduziman lokalni aerodrom, jedno od najčešćih objašnjenja vlasti bilo je da republika ne može da ulaže u imovinu koja joj ne pripada. Sa obećanjem republičkih investicija, koje se nisu desile do marta 2022, Nišu je aerodrom oduzet i prenet u svojinu Republike Srbije. Samo u 2021. godini, za projekat izgradnje beogradskog metroa, R. Srbija izdvojila je skoro 70 milijardi dinara ili skoro polovinu budžeta glavnog grada. Metro, koji će pripadati gradu Beogradu, tako se faktički gradi novcem svih građana Srbije. Kako je reč samo o izdvajanjima za projekat u jednoj kalendarskog godini, ukupni troškovi beogradskog metroa biće svakako daleko veći. Iznos od 70 milijardi za projekat beogradskog metroa može se uporediti i sa ukupnim sredstvima koje je Republika izdvojila u 2021. za regionalni razvoj – svega 4,1 milijardu dinara. Kada politike obezbede 17 puta veći iznos za projekat metroa u glavnom gradu nego za celokupni regionalni razvoj, da li se treba čuditi što Beograd raste dok se Srbija prazni?

U slučaju brojnih konkursa ministarstava prethodnih godina imamo istu situaciju kao sa direktnim budžetskim izdvajanjima. Na konkursima Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva za socijalna pitanja i Ministarstva kulture (između ostalih) beležena je favorizacija beogradskih projekata, iako su konkursi bili namenjeni zapošljavanju ugroženih

---

<sup>24</sup> To je 11% iznosa republičkog budžeta.

grupa i mladih, ili kreiranju kulturnih sadržaja koji nemaju komercijalni prihod. U 2021. godini, prema analizi Krovne organizacije mladih Srbije (KOMS), 16 od 32 projekta za zapošljavanje mladih dodeljeno je u Beogradu, i to u iznosu 54% sredstava dodeljenih na konkursu! U zemlji u kojoj je nezaposlenost mladih glavni razlog odlaska iz manjih mesta, sredstvima Ministarstva omladine faktički se subvencioniraju preseljenje mladih u Beograd, gde Republika obezbeđuje lakše dobijanje poslova! U 2021. godini nezaposlenost mladih u Beogradu iznosi 10,8%, dok je u Vojvodini taj procenat 19,6%, u južnoj i istočnoj Srbiji 28,3% i čak 34,9% u zapadnoj Srbiji i Šumadiji. Interesantno je da je konkurs istog ministarstva iz 2019. godine dao još gore rezultate. Čak 65% sredstava za projekte podsticanja zapošljavanja mladih dodeljeno je u Beogradu, a 76% sredstava za sprovođenje Strategije za mlade ostalo je u prestonici.

Možemo se nakratko pozabaviti i praksama u oblasti kulture. Po istraživanju Asocijacije Nezavisna kulturna scena Srbije<sup>25</sup>, spomenik Stefanu Nemanji koštao je tri puta više od ukupnog budžeta za aktivnosti Ministarstva kulture u 2020. godini. Čak 70% tog već malog budžeta Ministarstva kulture usmerava se ka ustanovama kulture u Beogradu. Kada se tome dodaju sredstva dodeljena za projekte iz Beograda, zaista se postavlja pitanje kako kulturni život izvan Beograda uopšte opstaje?

Ako novac za nezaposlenost ide tamo gde je nezaposlenost najmanja, sredstva za kulturu tamo gde su najmanje potrebna, da li je slična situacija sa drugim ministarstvima? Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju u 2021. godini je interesantan primer. Od 30 organizacija koje su od ovog ministarstva dobijale preko 10.000.000 dinara, čak 24 su registrovane na teritoriji Beograda. Uz sumnje koje je Koalicija OKO izrazila u vezi sa dobitnicima sredstava (od kojih je najveći broj organizacija potpuno nepoznat u civilnom društvu), sredstva od ovih projekata svakako ostaju u Beogradu, pa makar ovi projekti i ne daju nikakav ishod u društvu. Ne zaboravite, ovo ministarstvo u nazivu ima „depopulaciju“, pa ostaje pitanje da li se ovo ministarstvo zapravo zalaže za depopulaciju Srbije?

---

<sup>25</sup> <https://nezavisnakultura.net/2021/06/29/konferencija-za-medije-povodom-objavlivanja-rezultata-godisnjeg-konkursa-ministarstva-kulture-republike-srbije-i-sekretarijata-za-kulturu-grada-beograda/>

## Kako se mogu ostvariti predlozi NKD-a?

- Usvojiti novi Zakon o regionalnom razvoju kojim bi se predvideo sistematičniji pristup ovom pitanju.
- Usvojiti Nacionalnu strategiju regionalnog razvoja i strategije za sve statističke regione, uz maksimalno učešće lokalnih samouprava.
- Uspostaviti telo za praćenje realnog uticaja primena politika Vlade Srbije na ravnomerni regionalni razvoj.
- Prilikom donošenja zakona i uredbi, uvesti obavezu ekonomske i druge procene uticaja odluka na nivou 29 okruga u Srbiji pojedinačno (novoformirano telo za ravnomerni regionalni razvoj moglo bi da izrađuje i objavljuje svoje procene).
- Izveštaj Vlade trebalo bi da sadrži analizu uticaja rada pojedinačnih ministarstava na ravnomerni regionalni razvoj.
- Kampanja ka građanima o značaju ravnomernog regionalnog razvoja i putevima kako ga postići.
- NKD bi mogao da uradi predlog tri-četiri moguća pristupa ravnomernom regionalnom razvoju (možda i kroz javni konkurs) i da predloge predstavi institucijama, političkim partijama i civilnom društvu.

## Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Regionalni bruto domaći proizvod](#) 2020. i [pregled](#) za prethodne godine
- [Pregled](#) mesečnih prosečnih zarada u Srbiji po opštinama i oblastima
- [Potrošačka korpa](#) na sajtu Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija
- [Kalkulator inflacije](#) u dolarima (pogodan jer se svi makroekonomski podaci vode u američkim dolarima svuda u svetu)
- [Podaci](#) Data Commons o Srbiji

# Politike borbe protiv depopulacije manjih opština i sela

## Zagovarački zahtev

Usvajanje politika kojima se obezbeđuje zaustavljanje odseljavanja, a potom i povratak/dolazak stanovništva u manje opštine i sela koja gube stanovništvo.

## Šta je potrebno da bi se ispunio zagovarački zahtev?

- Prestati sa politikama koje ekonomski život zemlje koncentrišu u Beograd.
- Zaustaviti javni narativ kojim se promoviše ideja Beograda kao „središta razvoja Srbije”.
- Usvojiti politike sa podsticajnim merama za život i rad u opštinama i selima.
- Obezbediti pristup primarnom javnom zdravstvu, osnovnom obrazovanju, dostojanstvenom radu i sociokulturnim sadržajima u krugu od 45 minuta kretanja javnim prevozom.

## Trenutna situacija

Ako iz analize izuzmemo period pre 1990. godine, kada je Republika Srbija imala najveći broj stanovnika u svojoj istoriji (9.883.993 stanovnika, od kojih je na Kosovu živelo 1.987.056<sup>26</sup>), kao i period ratova tokom 90-ih koji je ipak imao specifične uslove za migracije stanovništva, ostaje nam da analiziramo period od 2001. do 2020. godine, za koju imamo kompletne

<sup>26</sup> Dati su izdvojeni podaci za Kosovo, jer Republički zavod za statistiku od 2000. godine ne vodi podatke za Kosovo.

podatke. Reč je o poslednjih 20 godina, u kojima je bilo i promena vlasti, i turbulentnih političkih dešavanja, ali ne i na polju politika centralizacije i borbe protiv depopulacije.

Šta nam govore podaci? U Srbiji van teritorije Kosova u 2002. godini živi 7.500.031 čovek. U 2020. godini taj broj iznosi 6.899.126. Cela Srbija izgubila je nešto više od 600.000 ljudi za nepunih 20 godina. Da li je u broju ljudi koji odlaze bilo razlike pre i posle 2011? Tokom devet godina pre 2011. Srbija je izgubila 263.512 stanovnika, a tokom istog perioda, ali od 2011. do 2020. godine nešto više – 337.393. Trend smanjenja broja stanovnika se, dakle, povećava.

Ali, teret smanjenja broja stanovnika nije podjednako raspoređen na celu Srbiju. Iako je cela Srbija izgubila celih 8% stanovništva za ovih 18 godina, Beograd je u istom periodu uspeo da se poveća za 116.116 stanovnika (povećanje od 7,3%)

	Republika Srbija	Beogradski region	Region Vojvodine	Region Šumadije i Zapadne Srbije	Region Južne i Istočne Srbije
Procenjen broj stanovnika (godišnji prosek)					
2002	7500031	1578364	2034851	2135393	1751423
2011	7236519	1658151	1932945	2033203	1612220
2020	6899126	1694480	1840852	1890449	1473345
Promena u broju stanovnika					
2002-2011	<b>-263512</b>	<b>79787</b>	<b>-101906</b>	<b>-102190</b>	<b>-139203</b>
2011-2020	<b>-337393</b>	<b>36329</b>	<b>-92093</b>	<b>-142754</b>	<b>-138875</b>
2002-2020	<b>-600905</b>	<b>116116</b>	<b>-193999</b>	<b>-244944</b>	<b>-278078</b>

#### *Podaci o broju stanovnika Republičkog zavoda za statistiku*

Šta se dešava sa drugim regionima? Vojvodina gubi 9,5% stanovništva (nešto više od 190.000 ljudi), Šumadija i zapadna Srbija 11,5% (skoro 245.000 ljudi manje), a južna i istočna Srbija čak 15,9% (skoro 280.000 ljudi)! U regionu južne i istočne Srbije za 18 godina nedostaje svaki šesti čovek! I dok se u ovom regionu podaci ne razlikuju ako upoređujemo

2002–2011. i 2011–2020, u Šumadiji i zapadnoj Srbiji se trend smanjenja broja stanovnika povećao za 50%.

Dva su ključna faktora pada broja stanovnika. Srbija ima prilično staro stanovništvo (uostalom, kao i cela Evropa), uz konstantno prisutne migracije ka većim gradovima i inostranstvu. U 2020. godini čak 21,1% stanovništva starije je od 65 godina, a samo 14,3% je mlađe od 15 godina. Najteža situacija je u zaječarskoj oblasti, gde je čak 28,9% stanovništva starije od 65, a samo 11,2% mlađe od 15. Poređenja radi, u EU starijih od 65 u 2021. godini bilo je 20,8%, a svega 15,1% mlađe je od 15 godina.

Prilično je zabrinjavajuć podatak da je prosečna starost u Srbiji u 2019. godini 43,3 godine. U proseku, čak 3,1 godinu nam je starije stanovništvo nego 2002. godine! Evropa nije bolja od Srbije u tom smislu – čak je prosečna starost u EU veća – 43,9 godina. Ipak, očekivana dužina života u Srbiji je 78,3 godine za žene i 73,1 za muškarce, dok je u EU taj broj znatno veći: 84 za žene i 78,5 za muškarce<sup>27</sup>. Na kraju, treba još reći da je prosečna starost žena u Srbiji nešto veća i da su žene u proseku skoro tri godine starije od muškaraca (44,7:41,9). Naravno, na ovaj prosek znatno utiče duži život žena u Srbiji.

Što se tiče starosti stanovništva, tu možemo zaključiti da je situacija u Srbiji zabrinjavajuća, ali da je to i deo evropskog trenda i da smo tek nešto slabiji od proseka u EU, izuzev očekivane dužine života koja nam je značajno niža nego u EU.

Zvaničnih podataka o spoljnim migracijama ima značajno manje. Poslednji zvanični podaci odnose se samo na period do 2011. godine. Podaci su takođe prilično oskudni i svode se samo na broj lica za koja postoje podaci o njihovom boravku u inostranstvu. Tako imamo podatak o svega 313.411 lica u 2011. godini koji su na privremenom radu u inostranstvu (uključujući i članove njihovih porodica). Ako su ovi podaci relevantni, analiza ovog broja ljudi ukazuje da je najveći deo njih (175.021 ljudi – 55,8%) napustilo zemlju između 2002. i 2011. godine. Treba uzeti u obzir da su istraživači imali ograničen pristup podacima, te da je možda

---

<sup>27</sup> U zemljama zapadne i severne Evrope očekivana dužina života je i nešto veća od EU proseka.

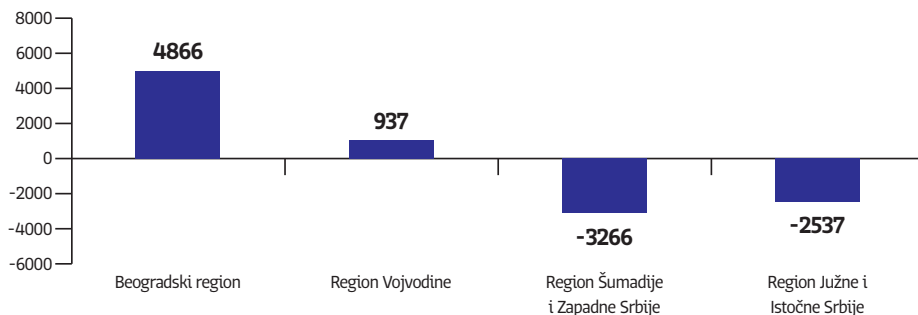


to učinilo procenat ljudi koji su skoro migrirali većim, jer je o njima lakše naći podatke nego o licima koja su migrirala npr. 1961–1971. (istraživanje je došlo samo do 2896 takvih lica). Veliki broj ljudi iz Srbije uvek je bio na radu u inostranstvu. Samo se od 1980. do 1990. smanjivao broj ljudi na radu u inostranstvu, dok u svim ostalim periodima taj broj raste. Ipak, očigledno je da ne postoji dobar sistem vođenja podataka o spoljnim migracijama i da je to potrebno značajno unaprediti u Srbiji.

Sajt Monitoringa socijalne situacije u Srbiji (MONS) predstavlja tabelu po kojoj je u 2015. godini bio 931.921 iseljenik iz Srbije (ukupan broj iseljenika, ne godišnji). Zemlje sa najvećom srpskom dijasporom su Austrija, Švajcarska, Francuska, Nemačka, Kanada, SAD, Australija, Italija, Holandija i Mađarska. Naravno, solidan broj iseljenika je i u bivšim jugoslovenskim republikama. Reč je o ozbiljnom broju ljudi koji žive i rade u inostranstvu i koji je tri puta veći od podataka iz Istraživanja na sajtu Zavoda za statistiku.

A onda dolazimo do unutrašnjih migracija, koje su možda i srce problema centralizacije. Za početak, uzmimo za primer 2020. godinu. U toj godini, 109.747 ljudi promenilo je prebivalište iz jednog u drugo naselje Srbije. Interesantan je podatak da čak 60% tih ljudi spada u kategoriju „izdržavanih lica“, što može da ukaže na ekonomske razloge preseljenja. Kada tome dodamo da je prosečna starost lica u migraciji 34,7 godina, kao i da je ubedljivo najveći broj ovih ljudi između 25 godina i 44 godine, jasno je da je reč o ekonomski najaktivnijem delu stanovništva.

**Grafikon 2.** Migracioni saldo po regionima Republike Srbije, 2020.



*Migracioni saldo za 2020. g. po podacima Zavoda za statistiku*

Kako je raspoređen teret unutrašnjih migracija? Beograd i Vojvodina imaju pozitivan migracioni saldo (doselilo se više ljudi nego što se odselilo), dok zapadna Srbija i Šumadija, kao i južna i istočna Srbija imaju negativan migracioni saldo. Samo u 2020. godini zapadna Srbija i Šumadija zvanično su izgubile 3266 ljudi usled unutrašnjih migracija, a južna i istočna Srbija 2537. Vojvodina je dobila 937 stanovnika više zahvaljujući unutrašnjim migracijama, a Beograd 4866 ljudi. Prilikom čitanja ovih podataka vodite računa o dve stvari:

- reč je o broju u toku samo jedne kalendarske godine;
- reč je o broju ljudi koji su zvanično promenili prebivalište. Ovaj broj ne uključuje ljude koji su se faktički preselili, ali nisu podneli zahtev niti promenili svoju adresu u ličnoj karti. Dakle, ovi brojevi su svakako u praksi veći i treba ih uzeti samo kao smernicu.

Ajmo sada da napravimo korak dalje u analizi. Da li ste iznenađeni malim brojem novih ljudi u Beogradu? Postoji razlog za to. Migracioni saldo uključuje i ljude koji se sele i unutar jedne regije. Ako isključimo ovaj kriterijum, dobijamo sasvim drugačije podatke za Beograd. Naime, od broja odseljenih u Beogradu treba oduzeti sve one koji su se „odselili” iz jednog dela Beograda u drugi (27.000 ljudi). Iz tog razloga Beograd je realno napustilo svega 8516 ljudi, a ne 38.562 kao što nam govori broj

Zavoda za statistiku koji ulazi u migracioni saldo. Delovi Beograda su i Mladenovac, Obrenovac, Lazarevac i druga veća naseljena mesta. U broj ljudi koji su se „odselili iz Beograda” ulaze i svi oni koji su iz ovih opština prešli da žive u Beogradu. Zato možemo reći da je realan broj doseljenih u Beograd negde između 15.000 i 43.428 (ukupan broj doseljenih), a broj realno odseljenih iz Beograda bliži je broju od 8000 nego broju od 38.000, koliko beleži zvanična statistika. Nezvanične procene su da se Beograd godišnje realno poveća za više od 15.000 ljudi, a ne za 5000, kako nam pokazuje statistika. Za preciznije podatke potrebno bi bilo postaviti drugačije parametre istraživanja od onih koje koristi Zavod za statistiku.

Podaci iz Popisa 2011. daju malo dugoročniji uvid u stepen unutrašnjih migracija. Od 1.659.440 stanovnika Beograda, čak 859.791 doselio se iz drugog mesta (51,8%). U regionima centralne Srbije, oko 41% stanovništva su ljudi koji su se doselili, dok je u Vojvodini to 46%. U Beogradu je više od polovine svih doseljenih došlo izvan beogradskog regiona, dok u siromašnijim regionima (centralna Srbija) tek svaki peti doseljenik dolazi izvan tih regiona. Drugim rečima, dok u Beogradu najveći deo doseljenika dolazi iz cele Srbije, u ostatku Srbije ionako mali broj doseljenika zapravo dolazi iz istog regiona, tj. kreću se iz manjih naselja u obližnje veće gradove.

Ovakav trend pražnjenja teritorije, dakle, u migracionom smislu, vodi ka:

- masovnom pražnjenju sela migracijama ka gradovima i posebno ka Beogradu,
- masovnoj migraciji iz manjih urbanih mesta ka većim, čime se gubi ljudski i ekonomski potencijal malih opština,
- povećanju pritiska na infrastrukturu nekoliko većih gradova u Srbiji, pre svega u Beogradu i Novom Sadu, donekle u Nišu i Kragujevcu,
- padu ukupnog broja stanovnika Srbije usled starosti stanovništva i spoljnih migracija.

Srbija ostaje prazna. Po Knjigama migracije, do 2041. godine procene su da i uz porast nataliteta (što je upitno da li je realno očekivati) Srbija gubi 1.100.000 stanovnika u odnosu na Popis iz 2011, od kojih preko 400.000 iz regiona južne i istočne Srbije. Ta procena, stara 11 godina, u realnosti se premašuje za koji procenat do 2022. godine. Postoji, dakle, realna opasnost da ćemo izgubiti i mnogo više od tog broja stanovnika.

Politike države Srbije do sada su uglavnom pokušavale da „politikama nataliteta” rešavaju ovaj problem. Nedostatak rezultata ukazuje da je potrebno tražiti drugo rešenje. Rešenje koje će pre svega popraviti kvalitet života širom Srbije, a ne samo u Beogradu i većim gradovima. Ukoliko se to ne desi, trend preseljenja u Beograd i Novi Sad verovatno će se zaustaviti onog trenutka kada se usled prenaseljenosti značajno ograniči kvalitet života u tim gradovima. Takav pritisak na Beograd prilika je koju treba iskoristiti da se obezbede politike podsticaja za život u manjim mestima. Bez takvih politika, jedina opcija za povećanje kvaliteta života biće inostranstvo.

## **Kako se mogu ostvariti zagovarački zahtevi NKD-a?**

### **Predlozi politika**

- Unaprediti metodologiju Zavoda za statistiku kako bi se obezbedio pristup konkretnijim i pouzdanim podacima o unutrašnjim i spoljnim migracijama u Srbiji.
- Obezbediti da prikupljanje, obračun i objavljivanje podataka na Popisu 2022. godine bude transparentan, proverljiv i pouzdan.
- Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje u manje razvijenim opštinama i selima i u slučaju domaćih preduzeća.
- Zaustaviti proces gašenja ambulanti i škola širom Srbije i kreirati sistem koji obezbeđuje pristup osnovnim javnim uslugama u krugu od 45 minuta kretanja javnim prevozom.

- Obezbediti jaču vezu dijaspore sa Srbijom i lokalnim zajednicama odakle su potekli, u cilju veće ekonomske razmene ili povratka ljudi.
- Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje mladih koji su spremni da se, nakon studija i školovanja u većim gradovima, vrate u svoja rodna mesta.
- Prilikom subvencionisanja stranih investicija, obezbediti da delatnost kompanija koje dolaze u nerazvijene krajeve obezbeđuje ne samo dostojanstvene uslove za rad već i mogućnost dobijanja znanja i veština inovativne prirode koje može da iskoristi i lokalna privreda.
- Potrebno je stvoriti zajednički front ekspertske zajednice i civilnog društva koje će zajedno kreirati predloge politika, a uključenje političkih partija, oslobođenih od populističkih i ideoloških pozicija, poželjno je nakon kreiranja predloga.
- Obezbediti mogućnost lokalnim zajednicama da imaju pristup sredstvima za nove i inovativne lokalne politike borbe protiv depopulacije, obezbeđujući prilagođavanje lokalnim specifičnim uslovima.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Kada govorimo o inovativnim politikama, treba biti otvoren za [modele](#) kao što su npr. "lokalne valute" u regionima Francuske, namenjene očuvanju stanovništva i privrede u manjim sredinama.

## Izvori podataka i kako ih prikupiti i koristiti najbrže moguće?

- [Projekcije stanovništva](#) na sajtu Zavoda za statistiku
- [Izveštaj](#) Zavoda za statistiku o demografskoj statistici iz 2021. godine
- [Istraživanje](#) „Podacima do razumevanja procesa depopulacije”
- [Knjiga migracija](#) sa Popisa 2011. godine
- [MONS sajt](#) – posebno sedmi segment

# Pregled predloženih politika u korist decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja

## Fiskalna decentralizacija

- Nema potrebe povećavati poreske i druge izdatke građanima – javnog novca ima dovoljno i samo treba obezbediti da u većoj meri ostane na lokalnom nivou.
- Potrebno je vratiti na snagu propise kojima se obezbeđivalo da celokupan iznos poreza na zarade ostane u lokalnim budžetima u skladu sa mestom prebivališta zaposlenog.
- Obezbediti redovno informisanje građana o dugovanju za porez na imovinu, kroz redovna obaveštenja o drugim komunalnim obavezama, putem e-uprave, kao i direktnim pismima i unapređenom komunikacijom poreskih službi sa građanima. Time će se povećati i stepen naplate poreza na imovinu. Lokalne samouprave mogu unaprediti postojeći sistem progresivnog oporezivanja time što će vlasnici većeg broja nekretnina da plaćaju progresivno veći porez sa svakom sledećom nekretninom u svom vlasništvu.
- Ostatak novca do 20% javnih prihoda koji treba da ostanu na lokalnom nivou može se obezbediti iz drugih izvora, potencijalno i odvajanjem dela PDV-a za potrebe lokalne samouprave prema mestu potrošnje (ne prema sedištu prodavca).
- Centralni transferi trebalo bi da se dodeljuju po unapređenom ključu stepena razvijenosti opština automatskim transferima.

## Izborni sistem

NKD je predstavio [šest modela izbornih sistema](#) za republički nivo. Do sada se najveći broj aktera, sa kojima NKD saraduje, zalaže za šesti predloženi model.

- Na lokalnom nivou usvojiti čist većinski sistem za izbor odbornika.
- Ne smanjivati broj poslanika u Skupštini Srbije kako bi se obezbedilo da oko 28.000 ljudi u Srbiji bira jednog poslanika/-cu.
- Potrebno je da građani u većoj meri razumeju kakav izborni sistem postoji u Srbiji (samo 17% to zna u 2018. godini) i šta su posledice takvog sistema.

## Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica

- Promocija demokratske kulture kao efikasne i pravedne, naspram autoritarnih ideja i vrednosti.
- Izmena Zakona o političkim strankama kojom bi se postavili bazični demokratski principi kao obavezni u stranačkom ustrojstvu i obezbedilo da ljudi koji obavljaju najviše državne pozicije napuste svoje stranačke funkcije, kao i veće učešće ljudi sa lokala u donošenju partijskih odluka.
- Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kroz koji bi se uveo „plafon” za finansiranje kampanja i finansiranje učinilo transparentnijim.
- Podržati partije da usvoje interne procedure, koje bi ojačale primenu demokratskih principa u svom ustrojstvu.



## Upravljanje resursima

- Usvojiti modele upravljanja parkovima po ugledu na Španiju ili Francusku koji su bazirani na lokalnom učešću (videti biltene udruženja Stara planina iz Pirota i NKD-a).
- Povećati rudnu rentu u Srbiji i obezbediti veću kontrolu eksploatacije, a lokalnim zajednicama povećati prihod od rudne rente na najmanje 60% i pomoći im da formiraju organe kontrole količine sirovina koje se eksploatišu.
- Obezbediti učešće lokalnih zajednica u donošenju odluka o eksploataciji i uslovima eksploatacije prirodnih bogatstava u njihovom kraju.

## Umanjenje uticaja skrivenih moći na donošenje odluka

- Uvesti veći stepen transparentnosti u procesima lobiranja usvajanjem novog zakona i podzakonskih akata u vezi sa lobiranjem.
- Formirati nezavisno odeljenje tužilaštva koje bi se bavilo samo političkom korupcijom.
- Izmeniti zakonodavni okvir kako bi se obezbedile veće kazne za trgovinu uticajem, primanje i davanje mita, uticaj političara na pravosuđe.
- Obezbediti kapacitete gradskim i opštinskim pravobranilaštvima, kao i građanima Srbije da pokreću postupke zaštite prava na lokalnu samoupravu, ne samo u slučaju imovinsko-pravnih odnosa.
- Kampanja kojom se podiže svest o prisutnosti i opasnosti uticaja skrivenih moći na procese donošenja odluka.

## Politike ravnomernog regionalnog razvoja

- Usvojiti novi Zakon o regionalnom razvoju kojim bi se predvideo sistematičniji pristup ovom pitanju.
- Usvojiti Nacionalnu strategiju regionalnog razvoja i strategije za sve statističke regione, uz maksimalno učešće lokalnih samouprava.
- Uspostaviti telo za praćenje realnog uticaja primena politika Vlade Srbije na ravnomerni regionalni razvoj.
- Prilikom donošenja zakona i uredbi, uvesti obavezu ekonomske i druge procene uticaja odluka na nivou 29 okruga u Srbiji pojedinačno (novoformirano telo za ravnomerni regionalni razvoj moglo bi da izrađuje i objavljuje svoje procene).
- Izveštaj Vlade trebalo bi da sadrži analizu uticaja rada pojedinačnih ministarstava na pitanje ravnomernog regionalnog razvoja.
- Kampanja ka građanima o značaju ravnomernog regionalnog razvoja i putevima kako ga postići.
- NKD bi mogao da uradi predlog tri-četiri moguća pristupa ravnomernom regionalnom razvoju (možda i kroz javni konkurs) i da predloge predstavi institucijama, političkim partijama i civilnom društvu.

## Politike borbe protiv depopulacije

- Unaprediti metodologiju Zavoda za statistiku kako bi se obezbedio pristup konkretnijim i pouzdanim podacima o unutrašnjim i spoljnim migracijama u Srbiji.
- Obezbediti da proces prikupljanja, obračuna i objavljivanja podataka na Popisu 2022. godine bude transparentan, proverljiv i pouzdan.

- Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje u manje razvijenim opštinama i selima i u slučaju domaćih preduzeća.
- Zaustaviti proces gašenja ambulanti i škola širom Srbije i kreirati sistem koji obezbeđuje pristup osnovnim javnim uslugama u krugu od 45 minuta kretanja javnim prevozom.
- Obezbediti jaču vezu dijaspore sa Srbijom i lokalnim zajednicama iz kojih su potekli u cilju veće ekonomske razmene ili povratka ljudi.
- Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje mladih koji su spremni da se, nakon studija i školovanja u većim gradovima, vrate u svoja rodna mesta.
- Prilikom subvencionisanja stranih investicija, obezbediti da delatnost kompanija koje dolaze u nerazvijene krajeve obezbeđuje ne samo dostojanstvene uslove za rad već i mogućnost dobijanja znanja i veština inovativne prirode koje može da iskoristi i lokalna privreda.
- Potrebno je stvoriti zajednički front ekspertske zajednice i civilnog društva koji će zajedno kreirati predloge politika, a uključenje političkih partija, oslobođenih od populističkih i ideoloških pozicija, poželjno je nakon kreiranja predloga.
- Omogućiti lokalnim zajednicama da imaju pristup sredstvima za nove i inovativne lokalne politike borbe protiv depopulacije, obezbeđujući prilagođavanje lokalnim specifičnim uslovima.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Kada govorimo o inovativnim politikama, treba biti otvoren za [modele](#) kao što su npr. "lokalne valute" u regionima Francuske, namenjene očuvanju stanovništva i privrede u manjim sredinama.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

332.1(497.11)  
342.25(497.11)

ЈОВАНОВИЋ, Младен, 1977-

Priručnik za zagovaranje / Mladen Jovanović. - Beograd : Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD), 2022 (Niš : Medinvest). - 75 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-916371-3-2

а) Регионални развој -- Србија б) Децентрализација -- Србија

COBISS.SR-ID 66818825