

1. Kontekst problema

Danas je društveno-ekonomski razvoj snažno povezan sa prostorom na kom se isti dešava. Iz tog razloga, **politika regionalnog razvoja** postaje sve značajnija¹. U stvaranju strategije regionalnog razvoja udruženo učestvuju **svi subjekti regionalnog razvoja**, a ne samo predstavnici zvanične vlasti. Svakako, među važnim nosiocima politike regionalnog razvoja su i **akreditovane regionalne razvojne agencije**². Pored svojih osnovnih zaduženja, kao što su izgradnja regionalnih kapaciteta za razvoj i pomoć preduzetništvu³, one treba da predstavljaju i **vezu između svih zainteresovanih strana** (jedinica lokalne samouprave, privrednih društava, udruženja itd.) i **otvoreni forum za raspravu i donošenje odluka** o najvažnijim pitanjima u vezi regionalnog razvoja.

Republika Srbija⁴ je država koja je počela sa primenom politike regionalnog razvoja neposredno nakon političkih promena u državi 2000. godine. Posle 13 godina primene različitih oblika politike regionalnog razvoja, u Srbiji **i dalje postoji veliki broj nerazvijenih područja i nerazvijenih jedinica lokalne samouprave**. Na osnovu Uredbe Vlade Republike Srbije o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2012. godinu, u Srbiji se samo Beogradski region vodi kao razvijen. Ostali regioni se vode kao nerazvijeni. Takođe, od 174 jedinica lokalne samouprave u Srbiji **46 spadaju u grupu nerazvijenih**⁵. Odgovornost za ovakvo stanje snose svi subjekti koji su aktivno učestvovali u sprovođenju ovakve politike, Vlada Republike Srbije, izvršna tela pokrajina, jedinice lokalne samouprave, **pa i same ARRA**. Učinci i rezultati vođenja takve politike su ograničeni. Postojeće strategije lokalnog i regionalnog razvoja moraju biti usklađene sa strategijom donetom na centralnom nivou (u slučaju Republike Srbije, Nacionalnim planom za regionalni razvoj) koja u najvećem delu **ne održava stvarne potrebe svih regiona**, već zvaničnu politiku države na centralnom nivou. Iako neke ARRA postoje već 12 godina⁶, **očekivani rezultati politike regionalnog razvoja su u najvećoj meri izostali**.

2. Određenje praktično-političkog problema

Glavni problem na koji ova studija pokušava da pruži odgovor jeste **nedovoljno iskorišćen potencijal ARRA u Srbiji**. Postoje nekoliko uzroka ovog problema, među kojima se ističu: **nedovoljna uključenost vlasnika ARRA u strateško planiranje, nepostojanje svesti**

¹ Ascani, Andrea, Crescenzi, Riccardo, Iammarino, Simona, *Regional Economic Development: A Review*, London School of Economics and Political Science, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2010, page 5.

² U daljem tekstu „ARRA“.

³ Beer, Andrew, Haughton, Graham, Maude, Alaric (eds.), *Local and Regional Development Organizations in International Comparison*, Beer, Andrew, Haughton, Graham, Maude, Alaric, *Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2003, page 44 - 51.

⁴ U daljem tekstu „Srbija“.

⁵ *Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave*, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2012,

⁶ U periodu od 2001. do 2003. određene ARRA su osnovane kao agencije za podršku malim i srednjim preduzećima da bi uspostavom novog koncepta regionalnog razvoja bile pretvorene u regionalne razvojne agencije.



među vlasnicima ARRA o značaju delovanja ARRA i značaju sistemskog odnosa sa ARRA, kao i uticaj nekonzistentnog modela regionalnog razvoja u Srbiji.

1) Pisци ove studije veruju da su **ARRA ključni činilac politike regionalnog razvoja u Srbiji**. Najveći deo udela u vlasništvu jedne ARRA u Srbiji imaju **jedinice lokalne samouprave**. Ovo za svoju logičnu posledicu ima da se delovanjem i strateškim planiranjem ARRA **najviše bave jedinice lokalne samouprave**. Ostali vlasnici (privredna društva, udruženja, regionalne privredne komore i akademske ustanove), kao i zainteresovane strane koje se bave regionalnim razvojem u Srbiji, a nisu vlasnici ARRA (među njima i same jedinice lokalne samouprave), ostaju van ovih procesa. Po nalazima istraživanja koje je prethodilo ovoj studiji **jako mali broj privrednih društava je uopšte i sarađivao sa ARRA**. Takođe, postoji nekoliko subjekata regionalnog razvoja, poput ARRA, agencija za podršku i razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, regionalnih privrednih komora i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj čije se **aktivnosti preklapaju**. Na taj način **izostaje usklađenost delovanja i saradnja između zainteresovanih strana** koje bi trebale da vode stvarnim učincima u sprovođenju regionalnog razvoja, a **raspoloživa sredstva se neracionalno koriste**. Najteže posledice lošeg delovanja ovih institucija osećaju se kod **horizontalne koordinacije subjekata regionalnog razvoja**.

2) Prema rezultatima navedenog istraživanja, **vlasnici ARRA ne prepoznaju značaj savetovanja i učešća u donošenju odluka u okviru jedne ARRA**. Naime, **16,67%** ispitanih predstavnika zainteresovanih strana smatra da se ARRA **nikad ne savetuju sa njima prilikom izrade svojih godišnjih planova ili strategija**, **9,09%** ispitanih smatra da to **rade retko**, dok **25,76%** njih smatra da **to rade ponekad**. Kao što je gore navedeno, ovo doprinosi tome da danas u Srbiji postoje **4 nerazvijena statistička regiona od ukupno 5⁷**, kao i tome da nije ostvaren željeni nivo regionalnog razvoja.

3) Koncept regionalnog razvoja u Srbiji je **započet 2001. godine osnivanjem prvih agencija za podršku i razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva**. Ovaj koncept se menja u drugoj polovini prošle decenije stupanjem na snagu Strategije regionalnog razvoja Republike Srbija za period od 2007. do 2012. godine i usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju gde je naglasak postavljen na **jedinice lokalne samouprave**, a **ne na mala i srednja i preduzeća**. Za jedne od glavnih nosilaca nove politike regionalnog razvoja postavljene su **regionalne razvojne agencije**. Iako je prvobitno bilo predviđeno da iste budu osnivane na nivou okruga, to se nije desilo. Umesto toga, akreditovano je 11 regionalnih razvojnih agencija koje svojim delovanjem pokrivaju više okruga. Međutim, i dalje **postoje okruzi koji nisu pokriveni delovanjem ARRA**. Takođe, **same ARRA često nisu prepoznate kao nosioci regionalnog razvoja na teritoriji kojoj deluju od strane ostalih subjekata regionalnog razvoja** (u najvećoj meri od strane **predstavnika udruženja i predstavnika privrednih društava**).

⁷ Uredba, Ibid.

3. Vrednosni okvir

Vrednosni okvir ove studije korišćen kao merilo za uspeh ARRA i tokom ocene odabranih postojećih mehanizama saradnje⁸ zasnovan je na:

- Savetima Evropske asocijacije razvojnih agencija („*The European Association of Development Agencies – EURADA*“) za uspostavljanje, razvoj i upravljanje RRA⁹;
- Preporukama Programa „Međunarodne veze i usluge za agencije koje se bave lokalnim ekonomskim razvojem“ („*International Link and Services for Local Economic Development – ILS-LEDA*“) u upravljanju RRA¹⁰;
- Postojećim načelima sadržanim u strateškim, zakonskim i podzakonskim dokumentima o regionalnom i ekonomskom razvoju u Republici Srbiji, kao što su **načelo partnerstva i udruženog delovanja javnog, privatnog i civilnog sektora, načelo supsidijarnosti, načelo kontrole i vrednovanja, načelo efektivnosti i efikasnosti, načelo održivosti i unapređenja životnog standarda, načelo racionalnosti i načelo usklađenosti sa standardima Evropske unije.**

4. Analiza postojećih praktično-političkih rešenja

Pisci ove studije su kao relevantne primere odabrali sledeće uspostavljene mehanizme zvanične saradnje ARRA sa zainteresovanim stranama:

1. **Model sektorskih odbora** koji je ustanovila RRA „Zlatibor“ iz Užica;
2. **Međuopštinski sporazum o upravljanju i sprovođenju regionalnih projekata u Sremskom okrugu** koji je ustanovila RRA Srem iz Rume;

Pre svega, **model sektorskih odbora** kao radnih tela RRA „Zlatibor“ je **otvoren prema svim sektorima (javni, privatni i civilni)**, te je zastupljenost predstavnika iz svih sektora jednaka¹¹. Do sada su uspostavljena tri odbora, i to: **a) Odbor za zaštitu životne sredine; b) Odbor za ekonomski razvoj; i v) Odbor za društveni razvoj.** Kako bi zainteresovane strane bile obaveštene o zasedanjima Odbora, šalju se redovni dopisi zainteresovanim stranama. Cilj sektorskih odbora je da se postigne **okupljanje ideja, ljudi i znanja u službi ekonomskog razvoja, ostvari vertikalna komunikacija sa državnim nivoom i obezbedi aktivno učešće jedinica lokalnih samouprava u radu regionalnih institucija i izradi regionalnih strateških**

⁸ Međuopštinski sporazum o upravljanju i sprovođenju regionalnih projekata u Sremskom okrugu koji je ustanovila ARRA Srem; Sistemu sektorskih odbora koju je ustanovila ARRA Zlatibor iz Užica.

⁹ *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*, European Association of Development Agencies, Brussels, Kingdom of Belgium, 1999,
<http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>;

¹⁰ Canzanelli, Giancarlo, *State of the art review on Local Economic Development Agencies*, International Link and Services for Local Economic Development Agencies, Rome, Republic of Italy, 2010,
http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/the_state_of_th_361134.pdf;

¹¹ U radu odbora učestvuje po trećina predstavnika svakog od navedenih sektora. Svaka od 9 jedinica lokalne samouprave čiju teritoriju pokriva RRA Zlatibor, imenuje po 3 predstavnika iz svakog sektora za učešće u radu odbora.



planova. Takođe, odbori **moгу da formiraju i pododbore ili radnu grupu**, sastavljenu od predstavnika različitih sektorskih odbora.

Međutim, ovakvim načinom saradnje nije postignuta fleksibilnost i efikasnost u proizvodnji novih projektnih ideja i razmeni iskustava među zainteresovanim stranama. I pored dobrih namera, postavlja se **pitanje ostvarivosti ciljeva i motivacije zainteresovanih strana da učestvuju u radu odbora**.

Najveća prednost **Međuopštinskog sporazuma** jeste **jasno projektno i interesno opredeljenje**, kao i **učešće stručnjaka sa lokalnog nivoa**. Podjela ovog modela na **fazu pripreme i fazu sprovođenja projekta** ukazuje da je kriterijum uspešnosti projekta postavljen kao glavni. Radna tela Međuopštinskog sporazuma su: **a) Forum opština**, koji ima **odlučujuću ulogu**, jer postavlja razvojne prioritete, daje saglasnost na rad svih međuopštinskih radnih grupa, odobrava njihove planove, izveštaje i finansije; **b) Koordinaciono telo**, u čijem radu učestvuju najbliži saradnici gradonačelnika i predsednika opština zaduženi za regionalni razvoj, a koje služi da bi se **unapredio rad i da bi se rešio problem neefikasnog donošenja odluka**; i **v) Međuopštinske radne grupe**, osnovane radi **pripreme predloga projekata** čiji članovi, u slučaju dobijanja željenih sredstava za sprovođenje istog, ulaze u **Jedinicu za implementaciju projekata** koja radi u okviru **RRA Srem**.

Loša strana ovoga modela je što je **previše usmeren na kapacitete jedinica lokalne samouprave**. I pored toga što u Forum opština ulaze **predstavnici Regionalne privredne komore Srem**, pitanje je koliko će **predstavnici malih i srednjih preduzeća zaista učestvovati u radu Međuopštinskog sporazuma**. Takođe, Međuopštinskim sporazumom se **ne predviđa postojanje baze podataka ili internet portala** pomoću kog zainteresovane strane mogu da se uključe u proces izrade strategije i planova ARRA.

5. Zaključci i preporuke

Pisci ove studije se zalažu za **uspostavljanje modela konsultativnog mehanizma ARRA sa zainteresovanim stranama** koji bi u najvećoj meri bio **zasnovan na modelu Međuopštinskog sporazuma o upravljanju i sprovođenju regionalnih projekata** koji je ustanovila ARRA Srem. Predloženi konsultativni mehanizam treba da:

- U poslovniku o radu **obezbedi jednako učešće svih sektora u radu Sektorskih odbora, tj. po trećinu učesnika iz svakog sektora**. Na taj način bi se postigla široka podrška procesu planiranja regionalnog razvoja i strateškog planiranja delatnosti ARRA;
- **Ima jasnu usmerenost ka projektnim aktivnostima**. Jasna podjela daljeg angažmana predstavnika zainteresovanih strana, u zavisnosti od toga da li je projekat odobren ili ne (faza pripreme i faza implementacije), **dala bi motiv za učešće u radu konsultativnog mehanizma**. To u praksi znači da bi Forum opština, Koordinaciono telo, Radna grupa i Ekspertski odbor **u svoj rad uključili stručnjake iz svih sektora**, dok bi **Jedinica za implementaciju projekata**, koja se nalazi u okviru ARRA, **koordinirala projektnim aktivnostima Radne grupe**;



- **Uspostavi strukturu upravljanja** koja bi **jasnom podelom odgovornosti učesnika u Forumu, preciznim rokovima za dostavljanje traženih predloga i mišljenja obezbedila konkretne rezultate i transparentnost u radu.** Takav mehanizam bi doprineo napretku i uključio bi u rad civilni i poslovni sektor, koji za sada ostaju nedovoljno uključeni u procese saradnje i planiranja regionalnog razvoja. Izradom poslovnika o radu odredili bi se kriterijumi učešća zainteresovanih strana u svakom od tela konsultativnog mehanizma, kao i obaveze i odgovornosti svih članova;
- **Uspostavi odgovarajuće elektronsko sredstvo,** koji bi doprinelo radu Međuopštinske radne grupe, **naročito u fazi pripreme projekata**¹². Na taj način učesnici konsultativnog mehanizma bi dobili mogućnost da **definišu, ocenjuju i pretražuju sve regionalne i međuopštinske projektne ideje.** Ovo sredstvo bi omogućilo učešće zainteresovanih strana koje ne mogu fizički da prisustvuju svim sastancima;
- **Formalizuje saradnju sa organizacijama koje pružaju podršku poslovnom sektoru, akademskim ustanovama, istraživačkim institutima i državnom upravom i učini sve da ih uključi u rad mehanizma.** Njihovo učešće bi bilo najsmislenije u radu **Koordinacionog tela i Radne grupe.** Takođe, shodno preporukama studije Programa podrške razvoju regionalne politike na nacionalnom nivu u Srbiji¹³, sve ARRA bi trebalo da uključe i **Savet upravnog okruga u svoj konsultativni mehanizam.** Saradnja i koordinacija sa Savetom upravnog okruga morala bi da bude formalizovana. Iskustvo, stručnost i potencijal Saveta da **utiče na donošenje odluka** dragocen je u radu organizacija koje pokušavaju da iskoriste i objedine aktivnosti regionalnih razvojnih subjekata;
- **Preuzme odgovornost u praćenju primene i ocenjivanju regionalnih strategija, projekata i učinaka ARRA.** To bi zahtevalo uspostavljanje potpuno nove jedinice u modelu **Međuopštinskog sporazuma** koja bi se zvala **Jedinica za monitoring i evaluaciju učinaka.** Ova Jedinica bi delovala **u fazi sprovođenja projekta.** Takođe, ona bi **davala i mišljenja o ostvarenim učincima regionalnih inicijativa.** Uvođenje ovakve jedinice bi **otvorilo rad ARRA većem broju zainteresovanih strana** i promovisalo bi načela kontrole i vrednovanja, efektivnosti i efikasnosti, kao i načelo racionalnosti.

¹² Slično portalu Regionalne agencije za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja iz Kragujevca, „OLEDNETWORK“, <http://www.olednetwork.rs/>.

¹³ *Inventory of Institutional Capacity and Stakeholders in the field of Regional Development Policy in Serbia*, Assistance to Regional Policy Development at National Level – Serbia, Belgrade, Republic of Serbia, 2012, str. 10, <http://www.regpol.rs/sw4i/download/files/article/Inventory%20of%20Institutional%20Capacity%20FINAL.pdf?id=30>.