



Od principa do prakse: ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji

Autori: Slobodan Ocokoljić i Vanja Dolapčev
Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole

Izdavač:

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16, 11000 Beograd
Telefon: +381 11 3061 372
Faks: +381 11 36 13 112
Veb: www.bos.rs

U ime izdavača:

Vesna Đukić

Autori:

Slobodan Ocokoljić
Vanja Dolapčev

Štampa:

Dosije

Tiraž:

300

Godina:

2014.

**European Fund for the Balkans**

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Studija praktične politike "Od principa do prakse: ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji" je nastala kao rezultat istraživačkog projekta "Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji" koja je podržana od strane Evropskog fonda za Balkan, zajedničke inicijative Robert Bosch fondacije, Compagnia di San Paolo, ERSTE fondacije i King Baudouin fondacije u okviru regionalnog programa praktičnih politika "Misli i povezuje se".

Ocene iznesene u ovoj publikaciji predstavljaju lične stavove autora i ne izražavaju mišljenja Beogradske otvorene škole i Evropskog fonda za Balkan.



Od principa do prakse: ka delotvornim i efikasnim regionalnim razvojnim agencijama u Republici Srbiji

Studija sprovedena u okviru projekta:
*Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka
regionalnih razvojnih agencija u Srbiji*

Autori: Slobodan Ocokoljić i Vanja Dolapčev
Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole

Beograd, januar 2014. godine

Sadržaj

Spisak skraćenica | **6** |

Reč zahvalnosti | **7** |

Predgovor | **9** |

Sažetak | **11** |

- 1.** Uopšteno o problemu regionalnog razvoja u Srbiji | **13** |
- 2.** Definicija problema praktične politike | **17** |
- 3.** Izazovi u razvoju mehanizma za konsultacije o strateškom planiranju RRA | **20** |
 - 3.1.** Nastanak RRA u Srbiji | **20** |
 - 3.1.1.** Period do 2002. godine: Odsustvo uspešnih i efikasnih konsultativnih mehanizama | **20** |
 - 3.1.2.** Period 2002–2007. godine: Počeci | **21** |
 - 3.1.3.** Period 2007–2012. godine: Uspostavljanje strateškog i zakonskog okvira za delovanje RRA | **23** |
 - 3.2.** Učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA: Neformalnost u primeni i neefikasnost u praksi | **28** |
 - 3.2.1.** Posledice neujednačenog modela regionalnog razvoja u Srbiji | **28** |
 - 3.2.2.** Nedovoljno učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA | **34** |
 - 3.2.3.** Odsustvo svesti kod zainteresovanih strana o značaju rada RRA | **35** |

-
- 4. Zainteresovane strane u procesu strateškog planiranja rada RRA: Od posmatrača do aktivnih učesnika | **38** |
 - 4.1. Okviri mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana o strateškom planiranju aktivnosti RRA | **38** |
 - 4.2. Analiza postojećeg mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana | **42** |
 - 4.2.1. Preuzimanje odgovornosti za razvijanje usaglašenog modela regionalnog razvoja u Republici Srbiji | **48** |
 - 4.2.2. Učešće osnivača i zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA | **50** |
 - 4.2.3. Nedostatak svesti o značaju aktivnosti RRA kod osnivača/zainteresovanih strana | **53** |
 - 4.3. Principi delotvornog konsultativnog mehanizma za strateško planiranje rada RRA | **59** |
 - 5. Ka boljem strateškom planiranju rada RRA | **63** |
 - 5.1. Zaključci | **63** |
 - 5.2. Od principa do prakse: Preporuke za izradu praktične politike | **66** |
 - 5.2.1. Sistemske preporuke | **66** |
 - 5.2.2. Preporuke za uspostavljanje konsultativnog mehanizma između RRA i njihovih zainteresovanih strana | **67** |
 - 6. Bibliografija | **70** |

Spisak skraćenica

BOŠ	Beogradska otvorena škola
OCD	Organizacija civilnog društva
EU	Evropska unija
EURADA	Evropska asocijacija razvojnih agencija
NARR	Nacionalna agencija za regionalni razvoj
NPRR	Nacionalni plan regionalnog razvoja
NSRR	Nacionalni savet za regionalni razvoj
RRA	Regionalna razvojna agencija
RSEDP2	Regionalni socio-ekonomski razvojni program
MSP	Mala i srednja preduzeća



Reč zahvalnosti

Tim projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji“ ovim putem upućuje iskrenu zahvalnost sledećim institucijama i pojedincima za pomoć i podršku koju su pružili tokom realizacije projekta:

Ovenu Jangu (Eoin Young), Lisi Kvin (Lisa Quinn) i Lučijanu Čiolanu (Lucian Ciolan) iz Međunarodnog centra za zagovaranje praktičnih politika i Vladimiru Pavloviću iz Beogradske otvorene škole za neprekidne povratne informacije koje su nam dostavljali o strukturnim elementima studije praktične politike i sveukupnoj koncepciji istraživanja;

Dragiši Mijačiću iz Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj za davanje smernica za izradu studije i učešće u pilot-intervjuima. Milošu Radojeviću i Slavku Lukiću iz Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“ za učešće u pilot-intervjuima, u kojima je fokus istraživanja bio na problemima saradnje i konsultacija između agencija za regionalni razvoj i zainteresovanih strana;

Biljani Stanković iz Centra za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga, Bojanu Boškoviću iz Agencije za regionalni razvoj opština Kolubarskog okruga i Nikolini Pupovac iz Regionalne razvojne agencije „Bačka“ za aktivnu ulogu u projektu u vidu davanja komentara na istraživanje i koncept intervjuja, kao i za pokazanu saradnju;

Milanu Miriću iz Regionalne razvojne agencije „Srem“ za pružanje potpunih i jasnih informacija o novouspostavljenom mehanizmu saradnje sa zainteresovanim stranama koji je ova agencija razvila u Međuopštinskom sporazumu o upravljanju regionalnim razvojnim projektima u Sremskom okrugu;

Dijani Stojković i Vasiliju Ljubinkoviću iz Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave Vlade Republike Srbije za učešće u iscrpnom intervjuu i pružanje informacija o tendencijama u politici regionalnog razvoja u Srbiji.

Najsrdanije zahvaljujemo svim učesnicima intervjuja iz Sombora, Užica, Lebana, Bajine Bašte, Vrbasa, Uba, Leskovca, Novog Sada, Valjeva i Lajkovca, kao i učesnicima u anketi sa cele teritorije Republike Srbije koji su hteli i mogli da sarađuju sa nama. Najzad, zahvaljujemo se svim učesnicima tri regionalne konsultativne radionice, na kojima su u otvorenoj diskusiji dobijena povratna mišljenja o predloženim preporukama o izradi praktične politike.

Biografije autora

Slobodan Ocokoljić

radi kao istraživač saradnik u Centru za evropske integracije Beogradske otvorene škole. Diplomom politikologa stekao je 2009. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu; 2012. godine diplomirao je na Master studijama iz lokalnog ekonomskog razvoja na Univerzitetu iz Trenta, Italija; 2011. godine bio je stažista u Centru za regionalne i ekonomske studije, Pečuj, Mađarska, a iste godine radio je i kao istraživač saradnik na projektu: "Social and Economic Changes in the Balkans", koji je sprovela Škola lokalnog razvoja (School on Local Development) Univerziteta iz Trenta.

Vanja Dolapčev

radi kao asistent na projektima u Centru za evropske integracije Beogradske otvorene škole. Diplomom politikologa za međunarodnu politiku je stekao 2011. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Trenutno je na master akademskim studijama međunarodne politike na istom fakultetu. Tokom 2011. godine je radio kao stažista u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku istražujući temu Reforme sektora bezbednosti u Srbiji i na prostoru Zapadnog Balkana.


Predgovor

Politička, administrativna i fiskalna arhitektura vlasti u Srbiji godinama predstavlja jednu od najkontroverznijih tema jer ne postoji društveni konsenzus kako treba organizovati politički sistem, naročito na srednjem nivou vlasti. Otuda Srbiju karakteriše hibridni teritorijalno-institucionalni sistem koji je nastao kao kombinacija istorijskog nasleđa i delovanja različitih političkih partija, međunarodnih aktera i interesnih grupacija.

Paralelno sa procesima regionalizma i regionalizacije, međunarodna donataska zajednica u Srbiji je pokrenula nekoliko projekata koji su kao rezultat imali osnivanje regionalnih razvojnih agencija širom Srbije, a sve u cilju rešavanja problema regionalnih razlika (a koje su među najvećim u Evropi) između bogatih i siromašnih područja u Srbiji. Metodologija osnivanja regionalnih razvojnih agencija je podrazumevala partnerstvo između lokalnih samouprava i različitih aktera privatnog sektora, uključujući i organizacije civilnog društva. Regionalne razvojne agencije su se osnivale pre zakonskih rešenja koje regulišu ovu oblast i na prostoru koji je najčešće obuhvatao teritoriju jednog ili dva administrativna okruga.

Donošenjem Zakona o regionalnom razvoju i pratećih podzakonskih akata definisana je uloga regionalnih razvojnih agencija u sprovođenju vladinih mera koje imaju za cilj pospešivanje razvoja na lokalnom i regionalnom nivou. Ovaj sistem podrazumeva proces akreditacije regionalnih razvojnih agencija u kojem se, između ostalog, potvrđuje većinsko vlasništvo lokalnih samouprava nad ovim agencijama.

Međutim, postavlja se legitimno pitanje u kojoj su meri regionalne razvojne agencije, kao subjekti nastali mobilizacijom aktera na subnacionalnom nivou uz podršku međunarodnih donatora, sposobni da efikasno sprovedu nacionalne politike razvoja. Takođe se nameću i pitanja koja se tiču upravljanja regionalnim razvojnim agencijama, od pitanja uključenosti osnivača u procese strateškog planiranja i odlučivanja unutar samih agencija, do praćenja kvaliteta postignutih rezultata. Pored toga, od izuzetne važnosti je ispitati kvalitet međusobnih odnosa između osnivača, naročito u kontekstu postojanja različitih interesa



između aktera iz javnog i privatnog sektora. Rezultati istraživanja su pokušali da odgovore na neka od pitanja koja su predstavljena u okviru ove studije.

Ova studija predstavlja pionirski poduhvat sa namerom da se uđe u suštinu funkcionisanja regionalnih razvojnih agencija u Srbiji, naročito u kontekstu često sukobljenih politika regionalizma i regionalizacije. Analiza mehanizama uključivanja u procese odlučivanja i međusobnih odnosa između osnivača agencija takođe predstavlja doprinos u sagledavanju funkcionalnosti sistema regionalnog razvoja u Srbiji. Rezultati istraživanja takođe upućuju na značaj daljih analiza rada organizacija koje su nastale kao rezultat donatorskih projekata i njihove uključenosti u institucionalni okvir Republike Srbije za sprovođenje razvojnih politika.

Dragiša Mijačić
Direktor Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj



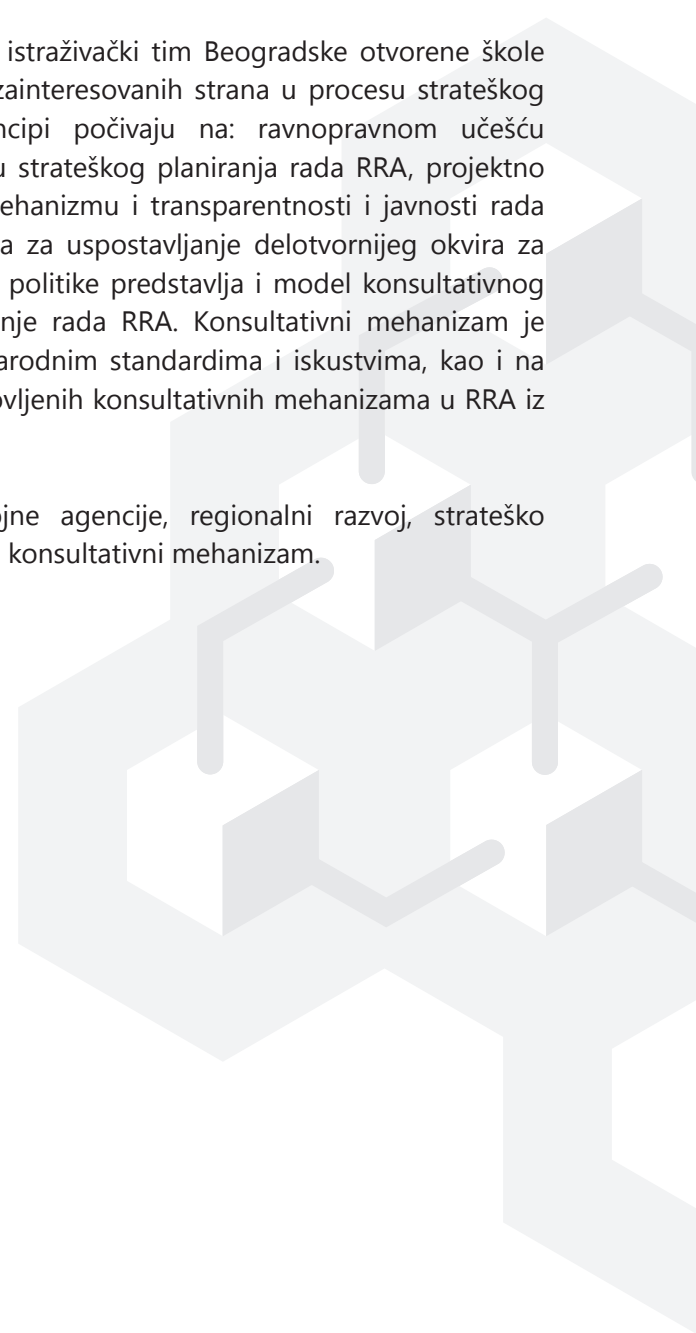

Sažetak

Regionalne razvojne agencije su sve popularniji instrument za smanjenje regionalnih socio-ekonomskih razlika i unapređenje konkurentnosti regiona. Po podacima međunarodne organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) trenutno u svetu ima preko 15.000 sličnih organizacija.¹ U Srbiji do ovoga trenutka ima 11 akreditovanih regionalnih razvojnih agencija koje su, procesom akreditacije po kriterijumima iz Zakona o regionalnom razvoju i relevantnih podzakonskih akata, postale subjekti regionalnog razvoja. Ova studija daje odgovore na pitanja u vezi sa problemima nerazvijenosti mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana o strateškom planiranju rada RRA. Takođe, evaluiran je i učinak RRA iz ugla njihovih osnivača i relevantnih zainteresovanih strana.

Na osnovu terenskog istraživanja sprovedenog na uzorku od četiri RRA došli smo do zaključka da je opšta ocena uticaja RRA na razvoj pozitivna, naročito u kategorijama izgradnje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, dostupnosti informacija i doprinosa procesu pristupanja EU. Sa druge strane RRA, su najlošije ocenjene u kategorijama formalizovane saradnje sa zainteresovanim stranama, održivosti rada RRA i saradnji sa drugim subjektima regionalnog razvoja u privlačenju investicija. Nadalje, na osnovu uzorka istraživanja, potvrđena je direktna korelacija između percepcija uticaja na razvoj i stepena učešća u procesu planiranja u RRA i potvrđena je hipoteza da nedostaje aktivno učešća u aktivnostima RRA, posebno kada je reč o OCD i privatnom sektoru.

Pomeniti problemi utiču na finansijsku održivost RRA jer većina njih i dalje zavisi od finansijskih sredstava i operativnih grantova koje dobiju od međunarodnih donatora. To naglašava potrebu za boljim i jačim vezama sa zainteresovanim stranama da bi se što više koristio lokalni socijalni kapital i obezbedila veća održivost u budućim aktivnostima RRA. Takođe, većina preporuka zainteresovanih strana upućena RRA o promenama koje treba sprovesti u RRA, a da bi se povećao uticaj njihovog rada i da bi na delotvoran način utvrdile strateške prioritete, odnose se na veće učešće zainteresovanih strana u aktivnostima RRA i boljoj komunikaciji sa širom javnošću o njihovim ostvarenim rezultatima.

¹ Mountford, Debra, *Organizing for Local Development: the Role of Local Development Agencies*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, Republic of France, 2009, p. 2.



Na osnovu rezultata istraživanja istraživački tim Beogradske otvorene škole definisao je principe za učešće zainteresovanih strana u procesu strateškog planiranja rada RRA. Ovi principi počivaju na: ravnopravnom učešću zainteresovanih strana u procesu strateškog planiranja rada RRA, projektno orijentisanom konsultativnom mehanizmu i transparentnosti i javnosti rada RRA. Pored sistemskih preporuka za uspostavljanje delotvornijeg okvira za delovanje RRA, studija praktične politike predstavlja i model konsultativnog mehanizma za strateško planiranje rada RRA. Konsultativni mehanizam je zasnovan na uporednim međunarodnim standardima i iskustvima, kao i na najboljim elementima već ustanovljenih konsultativnih mehanizama u RRA iz Zlatiborskog i Sremskog okruga.

Ključne reči: regionalne razvojne agencije, regionalni razvoj, strateško planiranje, zainteresovane strane, konsultativni mehanizam.

1. Uopšteno o problemu regionalnog razvoja u Srbiji

U današnjem svetu obrasci privrednog razvoja **izrazito su prostorno koncentrisani na regionalnom nivou** i, u tom smislu, geografski aspekt jeste bitan.² Kao što je slučaj i u Evropskoj uniji³, regionalni razvoj može podrazumevati investicione politike usmerene ka smanjenju značajnih ekonomskih, socijalnih i geografskih razlika koje su i dalje prisutne među regionima.⁴ Pored toga, kao što tvrdi grupa autora predvođena Endruom Birom (Beer A. et al. 2003) u knjizi *Developing locally: An international comparison of local and regional economic development*, geografske celine lokalnog i regionalnog razvoja moraju se posmatrati kao dinamične i promenljive u vremenu. Osim toga, pod lokalnim i regionalnim razvojem podrazumeva se skup aktivnosti čiji je cilj poboljšanje ekonomske situacije neke geografske oblasti. Ovim aktivnostima u najvećem broju slučajeva upravljaju vlasti, kao glavni pomagači razvojnih inicijativa, a sve češće i u partnerstvu sa drugim zainteresovanim stranama.⁵

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Srbije pojam regionalnog razvoja definiše se kao „dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona, oblasti i jedinica lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti”.⁶ U skladu sa ovom opštom definicijom i ustavnim obavezom Republike Srbije da se „stara o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom”⁷, Srbija je stvorila preduslove za uspostavljanje pravnog okvira čija će svrha biti smanjenje

2 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, p. 5.

3 U daljem tekstu: EU

4 *Regional Policy – Inforegio*, European Commission, European Union, Brussels, Kingdom of Belgium, 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm (stranica posećena 12. decembra 2013. godine).

5 Beer, Andrew, Houghton, Graham, Maude, Alaric (eds.), *Developing Locally an International Comparison of Local and Regional Economic Development*. University of Bristol, Bristol, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2003, p. 5.

6 *Zakon o regionalnom razvoju*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2009 i 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 4.

7 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 98/2006, Vlada Republike Srbije, Beograd, član 94.

enormnih nejednakosti u razvijenosti regiona⁸ i unapređenje konkurentnosti jedinica lokalne samouprave⁹ i privrednih društava na celoj njenoj teritoriji. **Akreditovane regionalne razvojne agencije**¹⁰ sigurno predstavljaju jedan od najznačajnijih faktora u tom smislu. U najvećem broju slučajeva, njihove glavne aktivnosti su usmerene na izgradnju regionalnih kapaciteta i pružanje pomoći privredi.¹¹ One bi, takođe, trebalo da služe kao veza između svih relevantnih zainteresovanih strana na regionalnom planu (jedinice lokalne samouprave, privredni subjekti, udruženja itd.) u vidu **otvorenog foruma za diskusiju i razmatranje** najvažnijih pitanja regionalnog razvoja.

Nakon demokratskih promena u oktobru 2000. godine, Republika Srbija¹² je započela sa sprovođenjem različitih mera politike sa ciljem poboljšanja uslova za regionalni razvoj, prvenstveno sa pristupom odozdo nagore. Nakon 12 godina od osnivanja prvih centara za razvoj malih i srednjih preduzeća¹³ i Republičke agencije za razvoj MSP i preduzetništva, deset godina od donošenja Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva za period 2003–2008. godine i pet godina nakon usvajanja Zakona o regionalnom razvoju, u Srbiji **i dalje postoji veliki broj nerazvijenih regiona, naročito okruga (nivo NUTS 3¹⁴ 15) i jedinica lokalne samouprave**. Prema Uredbi Vlade Republike Srbije o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu, Beogradski region je jedini razvijeni region u

8 Prema Izveštaju o regionalnom razvoju za 2011. godinu koji objavljuje Sektor za strateške analize i istraživanja Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave Vlade Republike Srbije, Beogradski i region Vojvodine ostvaruju 2/3 bruto društvenog proizvoda Srbije, dok je regionalna ekstremna disperzija i stvaranja BDP-a u Beogradskom regionu (oko 40%), spram Regiona Južna i Istočna Srbija (14,5%). http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/izvestaj_o_regionalnom_razvoju_lat.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

9 Prema makroekonomskim analizama i trendovima koje sprovodi Ekonomski institut a.d. Beograd razlike u razvijenosti opština izmerene u 2012. godini iznose približno 1:10. <http://www.ecinst.org.rs/sites/default/files/mat-kratki/temabroja219.pdf> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

10 U daljem tekstu: RRA.

11 Beer, Andrew, Haughton, Graham, Maude, Alaric (eds.), *Ibid*, p. 44 - 51.

12 U daljem tekstu: Srbija.

13 U daljem tekstu: MSP.

14 Akronim NUTS označava Nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica. Prema Zakonu o regionalnom razvoju Republika Srbija je podeljena na nekoliko nivoa NUTS. Na nivou NUTS 3, Srbija je podeljena na 30 okruga, a na nivou NUTS 2, na pet statističkih regiona (Vojvodina, Beograd, Šumadija i Zapadna Srbija, Južna i Istočna Srbija i Kosovo i Metohija), dok je na nivou NUTS 1 Srbija podeljena na Srbiju – sever (Vojvodina i Beograd) i Srbiju – jug (ostala tri statistička regiona).

15 Mijačić, Dragiša, Paunović, Blagoje, *Regional Disparities in Serbia*, Serbian Associations of Economists Journal of Business Economics and Management Vol. 59, No. 7-8/2011, Serbian Associations of Economists, Belgrade, Republic of Serbia, 2011, p. 381, <http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0353-443X1108379M&redirect=ft> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Srbiji. Ostali regioni su klasifikovani kao nedovoljno razvijeni. Od 174 jedinice lokalne samouprave u Srbiji, **njih 46 je nedovoljno razvijeno**.¹⁶ Odgovornost za ovakvu situaciju snose svi subjekti koji su učestvovali u sprovođenju mera politike sa ciljem unapređenja regionalnog razvoja, a to su Vlada Republike Srbije, resorna ministarstva, pokrajinski izvršni organi, jedinice lokalne samouprave, **kao i regionalne razvojne agencije**.

Okvir 1. Ciljevi regionalnog razvoja; izvor: *Zakon o regionalnom razvoju*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009 i 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 2.

Ciljevi podsticanja regionalnog razvoja su sledeći:

1. sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj;
2. smanjenje regionalnih i unutarregionalnih dispariteta u stepenu društveno-ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanju razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;
3. smanjenje negativnih demografskih kretanja;
4. razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno-tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja;
5. razvoj konkurentnosti na svim nivoima;
6. uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti;
7. podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa;
8. efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.

Iako pojedine RRA postoje već skoro 12 godina,¹⁷ **očekivani rezultati regionalnog razvoja su u većini slučajeva izostali.**

¹⁶ Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu, Službeni glasnik Republike Srbije broj 62/2013, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2013, član 2.

¹⁷ U periodu 2001–2003. godine pojedine RRA su osnovane kao agencije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Nakon uvođenja koncepta regionalnog razvoja, neke od ovih agencija su transformisane u agencije za regionalni razvoj.

U Srbiji nije okončan proces decentralizacije, niti je uspostavljen koherentan okvir regionalne politike. Radne grupe za izmenu Zakona o regionalnom razvoju zasedaju paralelno sa periodom izrade ove studije. To će biti treća izmena Zakona o regionalnom razvoju u poslednjih pet godina. Tokom proteklih 12 godina u Srbiji je bilo pokušaja ublažavanja regionalnih razlika na mnogo načina, a odsustvo fokusa i jasnih ciljeva doprinelo je pojavi međusobno povezanih problema, poput **odsustva koordinacije i saradnje između regionalnih razvojnih agencija, loše osmišljenih postojećih strategija lokalnog i regionalnog razvoja i nemogućnosti osnivača i korisnika¹⁸ RRA da prepoznaju njihove opšte ciljeve i koncept razvoja.**

Važno je dati objašnjenje da u ovoj studiji pod pojmom „zainteresovane strane regionalnog razvoja“ podrazumevamo i subjekte regionalnog razvoja utvrđene zakonom i korisnike njihovih usluga u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Primenjen je pristup koji podrazumeva uključivanje izvesnog broja organizacija koje su strukturno zavisne od lokalne, pokrajinske i republičke vlasti, jer je to omogućilo projektnom timu da analizira veći broj različitih organizacija. Time je dobijen detaljniji uvid u poteškoće sa kojima se RRA suočavaju prilikom sprovođenja regionalne politike i uključivanja zainteresovanih strana u svoje aktivnosti strateškog planiranja.

¹⁸ U daljem tekstu: zainteresovane strane.

2. Definicija problema praktične politike

Glavni problem praktične politike kojim se ova studija bavi jeste **nerazvijenost mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana o strateškom planiranju rada RRA**. Mehanizam RRA za konsultacije trebalo bi da predstavlja **mesto na kom se okupljaju zainteresovane strane regionalnog razvoja** sa teritorije na kojoj RRA deluje. Zainteresovane strane obuhvaćene ovim mehanizmom trebalo bi da se usredsrede na rešavanje **glavnih problema regionalnog razvoja na svom području** na najefikasniji i najdelotvorniji način, učešćem u **strateškom planiranju rada RRA** i sprovođenjem **aktivnosti u skladu sa utvrđenom strategijom RRA**.

Ovaj problem nastaje usled više činilaca, kao što su:

- 1) **nedovoljno učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju RRA,**
- 2) **odsustvo svesti kod zainteresovanih strana i RRA o značaju sistemske komunikacije između njih i**
- 3) **efekti neujednačenog modela regionalnog razvoja u Srbiji.**

1) Jedinice lokalne samouprave imaju **većinski udeo u vlasničkoj strukturi RRA** u Srbiji. Drugi osnivači, kao što su privredni subjekti, udruženja, organizacije civilnog društva¹⁹, regionalne privredne komore i akademske ustanove, imaju manji vlasnički udeo od jedinica lokalne samouprave, a samim tim i znatno **manji uticaj** na aktivnosti RRA. Takođe, u najvećem broju slučajeva ovi osnivači, pa čak i većina jedinica lokalne samouprave, **ne učestvuju aktivno u strateškom planiranju rada svojih RRA**. Pored toga, postoji nekoliko subjekata regionalnog razvoja čije se **nadležnosti i aktivnosti u ovoj oblasti preklapaju**.²⁰ Usled svega toga, usaglašenost aktivnosti regionalnog razvoja i saradnja među zainteresovanim stranama postaju **veliki izazov**.

¹⁹ U daljem tekstu: OCD.

²⁰ Detaljnije objašnjenje o ovom pitanju nalazi se na strani 23 ove studije, u odeljku 3.1.3. *Period 2007–2012: Kratak pregled politike regionalnog razvoja na nacionalnom nivou*.

Okvir 2. Osnivači regionalnih razvojnih agencija u Srbiji; izvor: *Vlasnička struktura 11 akreditovanih regionalnih razvojnih agencija u Srbiji*, Agencija za privredne registre, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, <http://www.apr.gov.rs/> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Akreditovane regionalne razvojne agencije (ARRA) u Srbiji imaju različitu vlasničku strukturu. Pravilo je da u vlasničkoj strukturi udeo od najmanje 50,01% imaju jedinice lokalne samouprave. Takođe, u vlasničkoj strukturi ARRA učestvuju i privredni subjekti, organizacije civilnog društva, regionalne privredne komore i akademske ustanove sa različitim procentualnim vlasničkim udelima.

2) Drugi uzrok ovog problema prepoznajemo u tome što zainteresovane strane ne uviđaju **važnost aktivnosti u oblasti regionalnog razvoja i sistemske komunikacije** sa RRA. Postavlja se pitanje da li ovaj uzrok onemogućava ostvarivanje planiranog regionalnog razvoja. Pored toga, jedan od ciljeva Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine jeste i smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva.²¹ Pa ipak, Srbija spada u grupu evropskih zemalja sa najvećim regionalnim razlikama u 2013. godini.

3) **Izražena je nedoslednost koncepta regionalnog razvoja.** Novi pravni okvir u oblasti regionalnog razvoja, umesto na mala i srednja preduzeća, akcenat stavlja na **jedinice lokalne samouprave**. Regionalne razvojne agencije su osnovane kao jedan od glavnih nosilaca regionalnog razvoja u Srbiji. Međutim, prethodni nosioci regionalnog razvoja – agencije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva – nisu ukinuti, već su nastavili da rade paralelno sa RRA. U ovakvoj situaciji se postavlja pitanje – da li **druge zainteresovane strane**, prvenstveno predstavnici udruženja i privrednih subjekata, **prepoznaju RRA kao nosioce regionalnog razvoja u Srbiji**.

21 *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 50/2005 i 71/2007, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2005, 2007, str. 2, http://gib.bos.rs/development/uploaded/regional_development_strategy.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Okvir 3. Definicija regionalnih razvojnih agencija; izvor: *Zakon o regionalnom razvoju Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2009 i 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 34; The European Association of Development Agencies, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so Difficult?*, The European Association of Development Agencies, Brussels, Kingdom of Belgium, 1999, p. 18.

Pojam regionalna razvojna agencija definiše se kao „privredno društvo ili udruženje koje je akreditovano, u skladu sa ovim zakonom, za obavljanje poslova na unapređenju regionalnog razvoja.“ U skladu sa tim, neakreditovane regionalne razvojne agencije, kao i drugi akteri koji obavljaju slične aktivnosti, poput lokalnih razvojnih agencija (npr. Razvojna agencija grada Sombora), agencija za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, regionalnih privrednih komora i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, nisu razmatrane u okviru ovog projekta. Evropska asocijacija razvojnih agencija uzima u obzir više definicija RRA. Prema jednoj od tih definicija, RRA je „svaka organizacija koja ostvaruje misiju od kolektivnog ili opšteg interesa za jedno područje. U tom smislu, razvojna agencija mora da bude u značajnoj meri vezana za neki organ lokalne ili regionalne uprave u pogledu upravljanja, finansiranja ili zadataka“. Prema jednoj drugoj definiciji, RRA je „samostalna struktura koja ostvaruje misiju od kolektivnog interesa za određeno geografsko područje i koja je u značajnoj meri vezana za lokalna i/ili regionalna javna i privatna tela i organizacije“.

3. Izazovi u razvoju mehanizma za konsultacije o strateškom planiranju RRA

3.1. Nastanak RRA u Srbiji

Okvir 4. Subjeksi regionalnog razvoja; izvor: *Zakon o regionalnom razvoju Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2009 i 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010, član 19.

Na osnovu Zakona o regionalnom razvoju Republike Srbije subjekti regionalnog razvoja su: Vlada Republike Srbije, ministarstvo nadležno za regionalni razvoj, ministarstva nadležna za poslove finansija i prostornog planiranja, Autonomna Pokrajina Vojvodina, Glavni grad, Agencija za privredne registre, Republička agencija za prostorno planiranje, Fond za razvoj Republike Srbije, jedinice lokalne samouprave, Nacionalni savet za regionalni razvoj²², Nacionalna agencija za regionalni razvoj,²³ regionalni razvojni saveti i regionalne razvojne agencije. Međutim, drugi subjekti regionalnog razvoja, poput neakreditovanih regionalnih razvojnih agencija, agencija za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, regionalne privredne komore, privredni subjekti, udruženja i akademske ustanove, u ovom zakonu nisu prepoznati kao subjekti regionalnog razvoja.

3.1.1. Period do 2002. godine: Odsustvo uspešnih i efikasnih konsultativnih mehanizama

Kao što je konstatovano u Strategiji regionalnog razvoja Republike Srbije, nepodeljena je ocena da prethodni pokušaji regionalizacije u Srbiji nisu dali očekivane rezultate ni u ukupnom društvenom razvoju tako koncipiranih regiona, niti u oblasti razvoja privrede.

„Pre svega, ispoljene su tendencije multiplikovanja istih ili sličnih kapaciteta u privredi. Uočljiva je **tendencija njihovog ‘zaokruživanja’**, nastojanje da se formira što celovitija, zaokružena privreda, a ne kretanje u pravcu međuregionalne specijalizacije i podele rada. **Ukoliko je i**

²² U daljem tekstu: NSRR.

²³ U daljem tekstu: NARR.

postojalo međusobno informisanje regiona o planovima razvoja privrede, ono je vrlo često zloupotrebavano u smislu preuzimanja dobrih ideja ili programa, što nikako nije moglo da podstiče međusobnu komplementarnost privrednih kapaciteta, već njihovo multiplikovanje i, u svakom slučaju, **ekonomski neracionalno plasiranje ograničenih sredstava za investicije i mnogo manji razvojni efekat** od očekivanog.²⁴

Prvenstvena svrha podele teritorije Srbije na 30 okruga, koja je sprovedena 1992. godine, bila je dislociranje državnih funkcija van sedišta Vlade. Ova podela nije imala za cilj regionalnu diferencijaciju. Glavno načelo je podrazumevalo to da sedište okruga treba da bude najveća i najrazvijenija opština, prema kojoj gravitira manji ili veći broj susednih, ali svakako međusobno tesno povezanih opština (tri do šesnaest). Međutim, uzimajući u obzir celokupnu teritoriju Republike Srbije, ova i dalje važeća podela na okruge potpuno je neprikladna za bilo kakvo ozbiljno uključivanje regionalnog aspekta u koncepciju i strategiju razvoja zemlje.²⁵ **Do tog trenutka, u kreiranju svih politika regionalnog socio-ekonomskog razvoja polazilo se od centralnog nivoa naniže, a prilikom njihovog donošenja nije bilo značajnijeg uključivanja zainteresovanih strana u smislu davanja mišljenja ili priloga. U analizi koja je prethodila izradi Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007–2012. godine, konstatovano je i odsustvo aktivne koordinacije između brojnih institucija i subjekata uključenih u različite aspekte regionalnog razvoja, kao što su privredni razvoj, ruralni razvoj, razvoj infrastrukture, zaštita životne sredine, socijalni i lokalni razvoj.**²⁶

U odsustvu konkretne politike regionalnog razvoja i prepoznatih nosioca politike regionalnog razvoja u Srbiji, veoma je teško govoriti o bilo kakvim konsultativnim mehanizmima koji podrazumevaju učešće zainteresovanih strana u definisanje politike regionalnog razvoja.

3.1.2. Period 2002–2007. godine: Počeci

Okvir regionalne politike u Srbiji u ovom periodu u velikoj meri je zavisio od finansijske pomoći dobijene od EU za rešavanje problema razlika u regionalnom razvoju. Budući da je u Srbiji bilo izraženo ozbiljno odsustvo **razvijenih politika podrške malim i srednjim preduzećima (MSP)**, Evropska agencija

²⁴ *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, str. 179.

²⁵ *Ibid.*, str. 180.

²⁶ *Ibid.*, str. 65.

za rekonstrukciju (EAR) je u periodu od 2000. do 2006. godine u Srbiji ugovorila pomoć u okviru programa KARDS u ukupnoj vrednosti od 1,15 milijardi evra, kojom su bili obuhvaćeni nefinansijski i finansijski instrumenti. Inicijativi za razvoj lokalnih samouprava dodeljeno je 10% ovog iznosa. Sa druge strane, druge oblasti praktične politike, poput privrednog rasta, razvoja preduzeća i upravljanja granicama, obuhvaćene su sa po 8% ukupnog iznosa programa KARDS.²⁷ U tom periodu, EAR je sa državnim organima radila na izradi nacionalnih politika koje promovišu razvoj MSP, kao i na izgradnji struktura za podršku na nacionalnom i regionalnom nivou. U cilju otklanjanja problema neobaveštenosti i nedostatka obrazovanja o svim aspektima rada jednog privrednog subjekta, **EAR je finansirala mrežu regionalnih agencija za razvoj preduzeća** radi pružanja pomoći preduzetnicima. Regionalne agencije za razvoj preduzeća su osnovane sa ciljem informisanja, pružanja savetodavnih, konsultantskih i obrazovnih usluga preduzetnicima i privrednim subjektima.

Regionalne razvojne agencije, kao građanske ("grassroots") inicijative, nastale su iz ovih donatorskih programa pomoći. Primera radi, RRA „Zlatibor“, RRA „Banat“ i Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja osnovane su 2002. godine kao regionalni centri/agencije za mala i srednja preduzeća u okviru projekta „Nefinansijska podrška sektoru MSP u Srbiji“.²⁸ Dodatnih 4,5 miliona evra od EU obezbeđeno je kao pomoć Ministarstvu ekonomije i Republičkoj agenciji za razvoj MSP i preduzetništva (od koje je 2009. godine nastala Nacionalna agencija za regionalni razvoj) u sprovođenju nacionalne strategije o MSP i Evropske povelje za mala preduzeća, kao i u cilju razvoja nacionalne politike u oblasti inovacija. Ova sredstva su, takođe, dodeljena kao pomoć u pokretanju programa subvencija u okviru Fonda za razvoj i inovacije preduzeća i kao dodatna podrška postojećoj mreži regionalnih centara za razvoj MSP.²⁹ Ipak, kada je Srbija 2005. godine usvojila Nacionalnu strategiju za pristupanje EU, i dalje je postojao izvesni institucionalni vakuum za

27 Particip GmbH, *Retrospective Evaluation of CARDS programmes in Serbia*, The European Evaluation Consortium, Freiburg, Federal Republic of Germany, 2009, p. 2, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr_cards_serbia.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

28 Realizaciju projekta je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju u periodu 2002–2004. godine. U okviru projekta, obezbeđena su bespovratna sredstva za sedam regionalnih agencija za razvoj MSP u Srbiji. Osnovane su agencije u sledećim gradovima u Srbiji: Kragujevac, Kruševac, Niš, Zaječar, Zrenjanin, Užice i Beograd.

29 *Enterprise Development and Privatisation*, European Commission, European Union, Brussels, Kingdom of Belgium, 2005, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/sectors/main/sec-enterprise_development_ser.htm (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

rešavanje problema regionalnog razvoja. **Nije postojala definisana politika regionalnog razvoja, nije bilo specijalizovanih regionalnih finansijskih institucija niti regionalnih razvojnih agencija.**³⁰

Od 2006. godine u Srbiji se osnivaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Cilj programa „MEGA“ Agencije SAD za međunarodni razvoj bio je da unapredi uslove za poslovanje i investiranje na lokalnom nivou, doprinese otvaranju novih radnih mesta i obezbedi **efikasniju komunikaciju između javnog i privatnog sektora.**³¹ Zahvaljujući ovom programu, osnovane su 32 kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u većim gradovima i opštinama. Njihov osnovni zadatak je izrada strategija/planova lokalnog ekonomskog razvoja. Usvajanjem novog Ustava Republike Srbije 2006. godine, regionalni razvoj je postao i ustavna kategorija.³²

Međutim, **nerazvijeni sistem poslovnog povezivanja**, koji u svim visokorazvijenim zemljama predstavlja preduslov za vođenje politike regionalnog razvoja, uočen je krajem ovog perioda kao jedan od uzroka izraženih regionalnih razlika u Srbiji.³³ Proces umnožavanja subjekata regionalnog razvoja je nužno povukao za sobom i potrebu uzajamnih odnosa koordinacije aktivnosti u oblasti regionalnog razvoja. Isti se tek uspostavljaju u ovom periodu.

3.1.3. Period 2007–2012. godine: Uspostavljanje strateškog i zakonskog okvira za delovanje RRA

Nova koncepcija društveno-ekonomskog razvoja u Srbiji formalno je utvrđena **Strategijom regionalnog razvoja za period 2007–2012. godine** i **Zakonom o regionalnom razvoju**, usvojenim 2009, a izmenjenim i dopunjenim 2010. godine. Takođe, 2007. godine je usvojen novi Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim je **lokalni ekonomski razvoj po prvi put svrstan među izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave**. Sa novim zakonodavnim okvirom, kojim su propisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave, počela

30 Kancelarija za evropske integracije, Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Beograd, državna zajednica Srbija i Crna Gora, 2005. godine, str. 187, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/national_strategy-pdf.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

31 USAID program *Podsticaj ekonomskom razvoju opština*, Loznica, Republika Srbija, http://www.loznica.rs/OpštinaLoznica-USAID-MEGA-Program_266_eng (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

32 Ustav Republike Srbije, član 94.

33 *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, str. 69.

je i ekspanzija kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i do 2012. godine je na teritoriji Republike Srbije osnovano najmanje 87 tih kancelarija.³⁴ U ovom periodu smo svedoci **sve većeg broja institucija regionalnog/lokalnog razvoja čiji se ciljevi i aktivnosti preklapaju**. Na primer, ako posmatramo ciljeve RRA i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, možemo videti da ove organizacije imaju praktično iste ciljeve, kao što su: održavanje i unapređenje saradnje sa drugim jedinicama lokalne samouprave i državnim institucijama zaduženim za ekonomski razvoj, promovisanje i marketing svoje geografske oblasti, privlačenje investicija, održavanje kontakata sa poslovnim zajednicom i njeno direktno podržavanje, saradnja sa drugim jedinicama lokalne samouprave i organizacijama, priprema i praćenje sprovođenja projekata lokalnog ekonomskog razvoja, pružanje potrebne podrške tokom procesa strateškog planiranja, finansijska podrška lokalnim preduzećima, izrada i održavanje relevantnih baza podataka, usavršavanje radne snage i savetodavna funkcija za organe lokalnih samouprava.³⁵

U ovom periodu, Evropska unija podržava RRA prvenstveno putem programa RSEDP2, u okviru kog su obezbeđena bespovratna sredstva za RRA u Srbiji. Projekat „Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – REGPOL“ je sproveden kroz četiri glavne komponente. Prve dve komponente bile su usredsređene na podršku izradi Nacionalnog plana regionalnog razvoja³⁶ i upravljanju razvojem. Treća komponenta se zasnivala na „**koordinaciji i integraciji**“ resornog ministarstva u oblasti **saradnje sa drugim nadležnim ministarstvima i ostalim zainteresovanim stranama na nacionalnom i regionalnom nivou (između ostalog, i regionalne razvojne agencije)**. Četvrta komponenta je bila usredsređena na **horizontalne aktivnosti**, kao što su konferencije, radionice i slične aktivnosti.³⁷

34 Belkić, Vanesa, *Katalog kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji*, Centar za ravnomerni regionalni razvoj, Beograd, Republika Srbija, str. 5, <http://glb.bos.rs/razvoj-zaista/uploaded/KatalogLERInkub.pdf> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

35 Bojović, Jelena, *Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji – Priručnik za praktičare*, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, Beograd, Republika Srbija, 2012. godine, str. 35–37. <http://www.slideshare.net/NALED/lokalni-ekonomski-razvoj-u-srbiji-prirunik-za-praktiare-12127476> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

36 U daljem tekstu: NPRR.

37 *Zvanična internet stranica projekta „Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – REGPOL“*, Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – REGPOL, Ecorys, Beograd, Republika Srbija, <http://www.regpol.rs/o-projektu.html> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Prema Strategiji regionalnog razvoja, koja je pokušala da reši pomenute **probleme institucionalnog vakuuma**, NARR i RRA su predviđene kao nove institucije regionalnog razvoja. Ove dve institucije su definisane na sledeći način:

Tabela 1. Institucije regionalnog razvoja; izvor: *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/2005 i 71/2007, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2005, 2007, 2012, str. 176.

Nacionalna agencija za regionalni razvoj	Regionalne razvojne agencije
Odgovarajući organ ili organizacija za regionalni razvoj na nacionalnom nivou – nova Vladina institucija za koordinaciju u sprovođenju ove strategije i regionalnih razvojnih programa.	Regionalne institucije za razvoj – mreža regionalnih institucija za sprovođenje politike regionalnog razvoja i podsticanje razvoja na regionalnom nivou.

Kao što se može videti, donatori su počeli sa rešavanjem problema regionalnih razlika, a država je kasnije obezbedila pravni i institucionalni okvir. Ovakav razvoj je doveo do problema u koordinaciji između subjekata regionalnog razvoja. Kada je institucionalni okvir uspostavljen, sa njim je osnovana i većina važnih institucija zaduženih za saradnju/koordinaciju. U tom smislu, NARR, NSRR, RRA i regionalni razvojni saveti imali su najveće nadležnosti.³⁸ Sistemska saradnja (vertikalna i horizontalna) sa zainteresovanim stranama na regionalnom nivou i među subjektima regionalnog razvoja definisana je u nekoliko dokumenata. Na primer, tokom 2010. i 2011. godine doneto je nekoliko važnih podzakonskih akata:

- *Uredba Vlade Republike Srbije o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 74/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2010. godine

³⁸ Nadležnosti i međusobni odnosi subjekata regionalnog razvoja biće detaljnije obrađeni u ovoj studiji, odeljak 3.2. Učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA: Neformalnost u primeni i neefikasnost u praksi.

- *Pravilnik o sadržini i izgledu Jedinstvenog registra akreditovanih regionalnih razvojnih agencija*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 89/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2010. godine
- *Pravilnik o bližim uslovima i kriterijumima za vrednovanje rada regionalnih razvojnih agencija*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 6/2011, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2011. godine
- *Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 15/2011, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2011. godine
- *Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srbije broj 42/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2010. godine
- *Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 109/2009 i 46/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2009, 2010. godine

Međutim, važno je napomenuti da ni nakon četiri godine od usvajanja Zakona o regionalnom razvoju Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave **nije izradilo** NPRR, koji treba da „postavi koherentnu jedinstvenu politiku i pravni okvir za regionalni razvoj.”³⁹

Okvir 5. Stepen razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave; izvor: *Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave*, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2012. godine

Svake godine, Vlada Republike Srbije donosi Uredbu o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i lokalnih samouprava (gradova i opština). Beogradski region je jedini razvijeni statistički region u zemlji. U Srbiji postoje 23 jedinice lokalne samouprave koje čine prvu grupu (čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka), 33 jedinice lokalne samouprave čine drugu grupu (čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka), treću grupu čine 43 nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave (sa stepenom razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka), dok je u četvrtoj grupi 46 jedinica lokalne samouprave (čiji je stepen razvijenosti ispod 60% od republičkog proseka).

39 Assistance to Regional Policy Development at National Level – Serbia, *National Plan for Regional development: Socio-Economic Analysis (second draft)*, Belgrade, Republic of Serbia, 2012, p. 1, <http://www.regpol.rs/sw4ij/download/files/article/Socio-economic%20analysis%20-%20final.pdf?id=27> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Iako su regionalne razvojne agencije prisutne u najvećem delu Srbije, i dalje postoje pojedini okruzi koji nisu obuhvaćeni njihovim aktivnostima. To su Mačvanski, Podunavski, Braničevski i Rasinski okrug. Teritorija Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija i teritorija Grada Beograda takođe nisu obuhvaćene aktivnostima RRA. Prema tome, mreža RRA ne pokriva celokupnu teritoriju Republika Srbije i samim time, jedan broj relevantnih zainteresovanih strana nije na odgovarajući način uključen u **sistem regionalnog društveno-ekonomskog razvoja**.

Okvir 6. Akreditovane regionalne razvojne agencije u Srbiji; izvor: veb-sajt *Nacionalne agencije za regionalni razvoj*, Akreditovane regionalne razvojne agencije, Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Beograd, Republika Srbija, <http://narr.gov.rs/index.php/Aktivnosti/Politike-regionalnog-razvoja/Regionalne-razvojne-agencije/Akreditovane-regionalne-razvojne-agencije> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Prema rešenju NARR o akreditaciji RRA, u Srbiji ima 11 RRA: Regionalna razvojna agencija za razvoj Istočne Srbije „RARIS” iz Zaječara, Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga iz Leskovca, Regionalni centar za društveno-ekonomski razvoj „Banat” iz Zrenjanina, Regionalna agencija za prostorni i ekonomski razvoj Raškog i Moravičkog okruga iz Kraljeva, Regionalna razvojna agencija „Jug” iz Niša, Regionalna razvojna agencija „Zlatibor” iz Užica, Regionalna razvojna agencija „Bačka” iz Novog Sada, Regionalna razvojna agencija „Srem” iz Rume, Regionalna razvojna agencija Sandžaka – SEDA iz Novog Pazara, Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja iz Kragujevca i Agencija za regionalni razvoj opština Kolubarskog okruga – ARROKO iz Lajkovca.

Strategija komunikacije Regionalne razvojne agencije „Zlatibor”, izrađena 2011. godine, ističe problem konfuzije u komunikaciji Agencije sa svojim zainteresovanim stranama i podeljenog shvatanja aktivnosti Agencije među njenim osnivačima i zainteresovanim stranama. Jedan od zaključaka iznetih u Opštini Priboj, jednom od osnivača Regionalne razvojne agencije „Zlatibor”, objašnjava da je saradnja između javnog, privatnog sektora i OCD zasnovana na principima moći i pojedinačnih interesa, a ne na interesima zajednice. Bez međusektorske saradnje i odgovarajućeg poznavanja teškoća sa kojima se drugi sektori suočavaju, saradnja postaje još teža. **Sa nedovoljno uspešnim i efikasnim kanalima komunikacije, takvo stanje se dodatno produbljuje.**

Subjekti iz različitih sektora jedni druge međusobno doživljavaju kao konkurenciju.⁴⁰

Možemo zaključiti da su RRA konačno postale deo sistema 2011. godine sa procesom akreditacije. Međutim, raznolikost osnivača RRA i njihovih interesa, uz mešovite izvore finansiranja i komplikovane pravne statuse, dovode do preklapanja aktivnosti među subjektima regionalnog razvoja, loše osmišljenih razvojnih strategija i odsustva sistemske saradnje između RRA i zainteresovanih strana. U sistemu koji se suočava sa svim gorepomenutim izazovima, uspostavljeni kanali komunikacije između RRA i njihovih zainteresovanih strana nisu omogućili veće učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA.

Nerazvijenost mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana o strateškom planiranju rada RRA prouzrokovano je: 1) nedovoljnim učešćem zainteresovanih strana u strateškom planiranju RRA, 2) odsustvom svesti kod zainteresovanih strana i RRA o značaju sistemske komunikacije između njih i 3) efektima neujednačenog modela regionalnog razvoja u Srbiji.

3.2. Učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA: Neformalnost u primeni i neefikasnost u praksi

Istraživački tim Beogradske otvorene škole je definisao grupu uzroka koji utiču na nedovoljno inkluzivno, uspešno i efektivno uključenje zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA.

3.2.1. Posledice neujednačenog modela regionalnog razvoja u Srbiji

Sudeći po nacrtu NPRR⁴¹, regionalna politika u Srbiji će se zasnivati na načelu **lokalnog pristupa**, što znači da će biti usredsređena na lokalne potencijale, resurse i znanja sakupljena na određenoj teritoriji. Pored toga, na taj način će regionalna politika obuhvatiti i dva horizontalna pitanja – **održivost i zaštita životne sredine**. Ovakva politika će imati tri strateška prioriteta:

40 Velat, Dubravka (ed.), *Feasibility Study for Forming Local Partnerships*, Civic Initiatives, Belgrade, Republic of Serbia, 2012, p. 50.

41 *Zvanična internet stranica projekta „Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – REGPOL”*, Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – REGPOL, Ecorys, Beograd, Republika Srbija <http://www.regpol.rs/dokumenti.html> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

- **ljude** – maksimalno korišćenje društvenih potencijala efikasnijim upravljanjem socijalnim kapitalom zemlje;
- **mesto** – obezbeđivanje uslova za održivi razvoj;
- **proizvodne kapacitete** – maksimalno povećanje održivih preduzetničkih potencijala Srbije.

Načelo koje povezuje tri strateška prioriteta jeste načelo izgradnje institucionalnih kapaciteta. Ovo načelo stavlja akcenat na jačanje postojećih i osnivanje novih institucija s ciljem efikasnog ostvarivanja regionalnog razvoja na svim nivoima vlasti i na celoj teritoriji Srbije.⁴²

Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave je, takođe, prepoznalo potrebu za novom politikom regionalnog razvoja u Srbiji koja će **objediniti aktivnosti jedinica lokalnih samouprava, regionalnih institucija i organizacija i vladinih institucija.** Ovaj proces dobija podršku i u NPRR i u regionalnim razvojnim strategijama, u okviru ciklusa programiranja Instrumenta prepristupne pomoći EU za period 2014–2020. godine. U ovim dokumentima je istaknuto **načelo partnerstva** u planiranju i realizaciji.

U nastavku sledi kratka analiza sadašnjeg okvira politike regionalnog razvoja, zasnovanog na Zakonu o regionalnom razvoju. Podsticajne mere za podršku regionalnom razvoju propisuje **Vlada** na predlog odgovarajućeg **ministarstva**, koje učestvuje u sufinansiranju godišnjih članarina jedinica lokalne samouprave. U **Ministarstvu regionalnog razvoja i lokalne samouprave** postoji poseban **Sektor za regionalni razvoj**, koji se bavi koordinacijom i usmeravanjem aktivnosti kojima se podstiče regionalni razvoj, koordinacijom i saradnjom sa subjektima regionalnog razvoja na svim nivoima, podsticanjem međuopštinske, međuregionalne i prekogranične saradnje, praćenjem rada **Fonda za razvoj** i nadzorom rada NARR.⁴³ **Nacionalni savet za regionalni razvoj** je nadležan za koordinaciju rada regionalnih razvojnih saveta. On, takođe, nadgleda primenu regionalnih razvojnih strategija i informiše javnost o ovim dokumentima. **Programi finansiranja razvoja regiona**, predviđeni Zakonom o regionalnom razvoju, predstavljaju izvršne dokumente za svaki od

⁴² *National Plan for Regional Development: Socio-Economic Analysis (second draft)*, p. 6.

⁴³ *Zvanična internet stranica Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave*, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, <http://www.mrrls.gov.rs/sector-za-regionalni-razvoj> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

regiona. Oni treba da služe kao instrumenti koordinacije poslova Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalnog, prostornog i kulturnog razvoja regionâ, na osnovu strateških prioriteta i ciljeva definisanih i navedenih u NPRR. Međutim, do sada nije izrađen nijedan program finansiranja razvoja regiona, niti strategija regionalnog razvoja. **Nacionalni program regionalnog razvoja** priprema Ministarstvo u skladu sa Uredbom o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja. Na osnovu Strategije regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, ključni zadaci NPRR su sledeći: definisanje strateških ciljeva regionalnog razvoja zemlje, postavljanje merljivih pokazatelja za formulisanje i primenu sektorskih politika koje ostvaruju efekte na regionalnom nivou i postavljanje osnove za koordinaciju politike regionalnog razvoja sa drugim politikama (regionalnim, nacionalnim, EU).⁴⁴ **Nacionalna agencija za regionalni razvoj** koordinira aktivnosti **RRA** i **centara/agencija za razvoj MSP** na osnovu programa standardizovanog seta usluga, koji se realizuje preko RRA uz podršku NARR. U okviru ovog programa realizuje se većina aktivnosti namenjenih razvoju sektora MSP.

Kao institucija nadležna za koordinaciju razvojnih politika, NARR je oformila organizacionu jedinicu pod imenom **Direkcija za regionalni razvoj**, čiji su konkretni zadaci: učešće u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i praćenje njihove realizacije, pružanje stručne podrške jedinicama lokalne samouprave za pokretanje preduzetničkih – biznis inkubatora, formiranje industrijskih zona i tehnoloških parkova, stručna pomoć Nacionalnom centru za regionalni razvoj, koordinacija mreže RRA, akreditacija RRA, međunarodna i međuregionalna saradnja. Koordinacija RRA se postiže razmenom informacija i povremenim organizovanjem sastanaka. **Regionalni razvojni saveti** promovišu ciljeve regionalnog razvoja, podstiču njihovo ostvarivanje u matičnim regionima i formiraju **radne grupe** koje se bave specifičnim pitanjima od važnosti za region. **Regionalne razvojne agencije** zastupaju interese regiona u odnosima sa NARR i, u okviru svojih nadležnosti, učestvuju u sprovođenju usvojenih razvojnih dokumenata. Iako u pravnom smislu nemaju status subjekata regionalnog razvoja, **kancelarije za lokalni**

44 Zvanična internet stranica Informacionog sistema „Regionalni razvoj”, Regionalni razvoj, Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Beograd, Republika Srbija, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

ekonomski razvoj, kao deo lokalnih vlasti, nadležne su za koordinaciju programa i projekata ekonomskog razvoja, sprovođenje razvojnih programa, usmeravanje komunikacije sa privredom i koordinaciju saradnje između institucija i organizacija na lokalnom i nacionalnom nivou.⁴⁵ Osim toga, ove kancelarije su glavni saradnici RRA i korisnici usluga RRA, te stoga smatramo da je važno da budu obuhvaćene analizom.

Da bi se upotpunio prikaz okvira za saradnju i koordinaciju među subjektima regionalnog razvoja, moraju se uvrstiti i organi **Autonomne Pokrajine** i tela koja je osnovao **Grad Beograd. Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu** Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine upravlja poslovima koordinacije i promovisanja saradnje organâ pokrajinske uprave i organâ lokalne samouprave u oblasti ostvarivanja međuregionalne, prekogranične i transnacionalne saradnje.⁴⁶ U Vojvodini je, takođe, osnovana **Agencija za ravnomerni regionalni razvoj Autonomne Pokrajine Vojvodine**. U ovom regionu je usvojeno i nekoliko konkretnih programa usmerenih ka unapređenju strateškog planiranja subjekata regionalnog razvoja u Vojvodini.⁴⁷ U skladu sa svojim Statutom Grad Beograd je nadležan za donošenje srednjeročnih i dugoročnih programa razvoja. Poslovi regionalnog razvoja podeljeni su između nekoliko sekretarijata.⁴⁸

Situacija postaje još složenija ako uključimo i regionalne privredne komore, neakreditovane RRA, poslovne inkubatore, klastere i lokalne ekonomske savete⁴⁹, budući da ove organizacije, takođe, sebe smatraju nosiocima ekonomskog razvoja u Srbiji. Sve pomenute organizacije i tela pružaju usluge, obuku i podršku MSP i preduzetništvu, sa primarnim ciljem unapređenja konkurentnosti privrede Srbije. **U ovakvoj situaciji, regionalne razvojne**

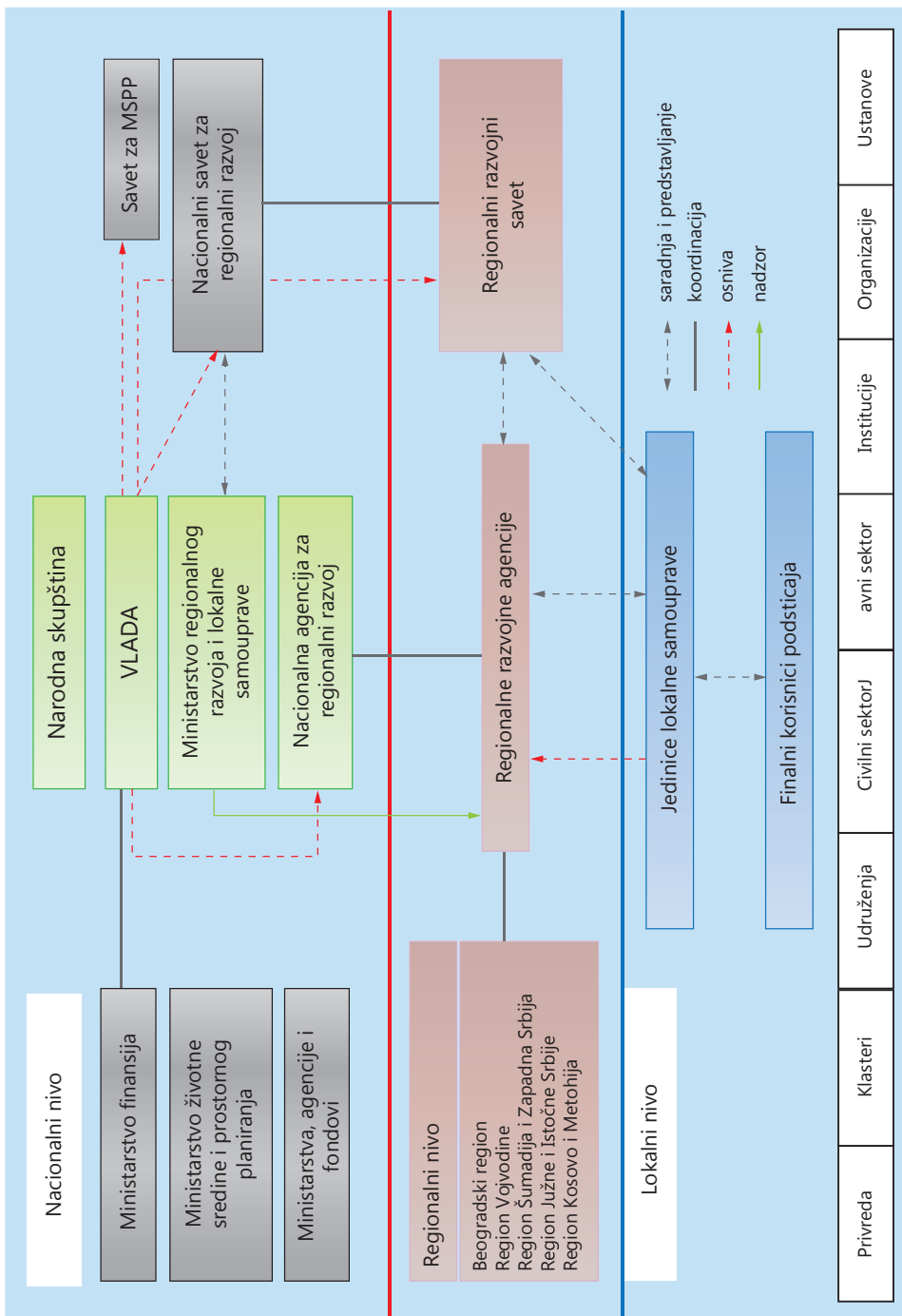
45 Bojović, Jelena, *Ibid*, str. 35–37.

46 *Zvanična internet stranica Pokrajinskog sekretarijata za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu*, Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu, Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, http://en.region.vojvodina.gov.rs/About_us (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

47 Na primer, Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine je usvojila program „Vojvodanski standard”, koji predviđa osnivanje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, kao i pripremu strategija lokalnog ekonomskog razvoja za period 2014–2020. godine kao obaveze svake jedinice lokalne samouprave na teritoriji Vojvodine.

48 Sekretarijat za finansije, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, Sekretarijat za zaštitu životne sredine i Sekretarijat za socijalnu zaštitu Grada Beograda.

49 Ova tela se najčešće osnivaju posredstvom donatorskih programa na nivou jedinica lokalne samouprave. Imaju slične konsultativne nadležnosti, pri čemu je njihova glavna uloga omogućavanje preduzetnicima da utiču na lokalnu politiku u oblasti ekonomskog razvoja.



Grafikon 1. Metodologija izrade regionalnih razvojnih dokumenata; izvor: Radonjić Petrović Dragijana, *Metodologija izrade razvojnih dokumenata*, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2011. godine, <http://www.regpol.rs/dokumenti.html> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

agencije ne mogu iskoristiti sve svoje potencijale, jer nisu prepoznate kao glavni nosioci oko kojih bi se okupljali svi regionalni akteri.

Institucije na nacionalnom nivou rade na unapređenju koordinacije između subjekata regionalnog razvoja. Tako, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave ima centralnu poziciju u odlučivanju, praćenju i planiranju regionalnog razvoja. U skladu sa tim, pomenuto Ministarstvo je nadležno za nadzor nad radom NARR⁵⁰ i NSRR, a posredstvom NARR i za evaluaciju i koordinaciju mreže RRA. Iako je supsidijarnost jedno od načela regionalnog razvoja, **centralni položaj** nacionalnih institucija predstavlja **usko grlo aktuelnog okvira politike**, jer ako je neka od pomenutih institucija neefikasna to se odražava na učinak svih drugih subjekata regionalnog razvoja. Nedovoljno efikasan rad regionalnih razvojnih saveta i NSRR, uz odsustvo strategija i planova finansiranja regionalnog razvoja, negativno utiče na sposobnost RRA da u potpunosti iskoriste svoje potencijale. **Neostvoreni ciljevi i prioriteta lokalnih i regionalnih razvojnih strategija u kojima su zainteresovane strane, prvenstveno posredstvom regionalnih i lokalnih radnih grupa, bile uključene čine iste nevoljnim da se iznova uključe u nove procese konsultacija. Ovi izazovi na posredan način negativno utiču i na reputaciju rezultata RRA.**⁵¹

Na regionalnom i lokalnom nivou postoje brojne institucije koje se bave lokalnim i regionalnim razvojem i pružaju stručnu pomoć MSP i preduzetnicima. Regionalne razvojne agencije su pokušale da osnuju Asocijaciju RRA Srbije (ARRAS) kao organizaciju koja će pružati pomoć agencijama da koordiniraju svoje aktivnosti prema drugim institucijama. Asocijacija RRA Južne i Istočne Srbije je još jedna asocijacija RRA na nivou regiona NUTS 2, koja pokušava da doprinese uspešnom sprovođenju politika regionalnog razvoja uz druge subjekte regionalnog razvoja. Povrh toga, paralelno postojanje centara za razvoj MSP, regionalnih privrednih komora i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj zbunjujuće deluje na njihove korisnike prilikom odlučivanja kome da se obrate za neophodne usluge i saradnju. Isto tako, postojanje **Agencije za ravnomerni regionalni razvoj Autonomne Pokrajine Vojvodine** i sekretarijata osnovanih u Beogradu dodatno usložnjava sliku subjekata

⁵⁰ Odluka o osnivanju Nacionalne agencije za regionalni razvoj, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, član 12.

⁵¹ Ova problematika je detaljnije obrađena u odeljku 4.2.3. Nedostatak svesti o značaju aktivnosti RRA kod osnivača/zainteresovanih strana, str 53.

regionalnog razvoja i sprečava RRA da postanu glavne institucije oko kojih se okupljaju svi regionalni akteri, iako su Zakonom utvrđene kao jedan od 12 subjekata regionalnog razvoja. Treba imati u vidu i to da pojedine RRA nemaju kapacitete da postanu glavni nosioci regionalnog razvoja⁵² i da ne postoje dovoljno dugo u sferi regionalnog razvoja da bi mogle da uspostave razvijenije mehanizme konsultacija sa zainteresovanim stranama.

3.2.2. Nedovoljno učešće zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA

Strateško planiranje je suštinski važno za RRA u Srbiji. **Nadležnosti RRA propisane zakonom obuhvataju pripremu, sprovođenje i praćenje razvojnih dokumenata i saradnju sa jedinicama lokalne samouprave na pripremi i sprovođenju planova lokalnog razvoja.**⁵³ Takođe, kvalitet lokalnih i regionalnih strateških planova utiče na mogućnosti za **delotvorne aktivnosti prekogranične i međupštinske saradnje**, koje spadaju u nadležnost RRA.

Nedovoljno učešće osnivača u strateškom planiranju RRA u neposrednoj je vezi sa **vlasničkom strukturom RRA**. Vlasnička struktura RRA u Republici Srbiji je šarolika. Uredbom Vlade Republike Srbije o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata, propisano je da svaka RRA među svojim osnivačima mora imati najmanje tri jedinice lokalne samouprave. Takođe, jedinice lokalne samouprave moraju imati vlasnički udeo u svakoj RRA od najmanje 50,01%. Jedinice lokalne samouprave, zapravo, imaju vlasnički udeo od ukupno 74,05%, posmatrano u svim RRA u Srbiji. Sa druge strane, ostali osnivači u svim RRA u Srbiji imaju udeo od samo 25,95%. Ovi osnivači, poput regionalnih privrednih komora, privrednih društava, udruženja i akademskih ustanova, takođe su subjekti regionalnog razvoja. U ovakvoj situaciji, ove **zainteresovane strane imaju daleko manji uticaj na rad RRA, kao i značajno manje učešće u njihovim aktivnostima i strateškom planiranju.**

⁵² Kapaciteti RRA u smislu ljudskih resursa procenjuju se na osnovu broja zaposlenih u RRA koji su prošli obuku u odnosu na ukupan broj zaposlenih, kao i prema vrsti obuka koje su pohađali. Sve kriterijume evaluacije efekata rada RRA delimo po kategorijama na institucionalne kriterijume, organizacione kriterijume, kriterijume učinka koji se odnose na privatni sektor i podršku regionalnom razvoju i kriterijume koji se odnose na aktivnosti promovisanja.

⁵³ *Zakon o regionalnom razvoju*, član 3.

Sa druge strane, RRA imaju značajan uticaj na izradu zajedničkih rešenja i umrežavanje, brže odlučivanje i pokretanje više projektnih inicijativa. One propagiraju nove projektne inicijative i približavanje standardima EU i jedine su organizacije sposobne da realizuju veće projekte u regionu i obezbede kvalitetnu edukaciju. Zahvaljujući RRA, subjekti regionalnog razvoja imaju češće sastanke. Takođe, RRA podižu svest donosilaca odluka i javnosti o značaju regionalnog razvoja.

3.2.3. Odsustvo svesti kod zainteresovanih strana o značaju rada RRA

Direktno povezan sa problemima kreiranja i koordinacije politike, ali po svojoj prirodi nešto konkretniji, jeste problem **odsustva sistemske i formalizovane komunikacije između RRA i zainteresovanih strana**. Loši rezultati u tom smislu posledica su ozbiljnog izazova kao što je efikasnost javnih institucija koji se odražava na kompetitivnost i mogućnosti za saradnju privatnog i civilnog sa javnim sektorom. Na osnovu Izveštaja Svetskog ekonomskog foruma za kompetitivnost za 2012–2013. godinu neefikasnost Vladinih akcija značajno utiče na **poslovanje privatnog sektora**. Ovo se naročito odražava kroz neiskrenost u poslovanju i sprovođenju javnih ugovora, kao i činjenicu da javne institucije ne ulivaju poverenje i da ne mogu da pruže odgovarajuće usluge privredi. To za posledicu ima značajne ekonomske gubitke i usporavanje procesa društveno-ekonomskog razvoja.⁵⁴ S obzirom na to da jedinice lokalne samouprave čine većinske vlasnike RRA i da iste sprovode određene Vladine programe (na prvom mestu Standardizovani set usluga) ovaj problem posredno utiče i na njih.

Odgovornost i etika doprinose **poverenju – osnovnom elementu društvenog kapitala koji je u Srbiji na veoma niskom nivou**, a istovremeno i zavise od njega. Iako je to uobičajeni izazov sa kojim se suočavaju privredni sistemi u procesu transformacije, sa ovim izazovom se mora izboriti. Važno **rešenje za ovaj problem jeste podsticanje interakcija unutar i između sektora, promovisanjem inicijativa za razvoj klastera i javno – privatnih partnerstava**. Obe pomenute vrste inicijativa, koje su popularne u EU, **pomažu u izgradnji**

⁵⁴ *Evaluation of Effectiveness and Efficiency of Development Assistance to the Republic of Serbia per Sector*, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, p. 25, <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Entity/DACU/News/310/Documents/3098/Final%20Evaluation%20Report.pdf> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

poverenja među regionalnim akterima.⁵⁵ Ipak, važeći pravni okvir u Srbiji ne stimuliše, odnosno ne daje dovoljno podsticaja za uspostavljanje sistemske saradnje između sva tri sektora.

Motivisanje zainteresovanih strana – a) subvencionisanjem članarine za jedinice lokalne samouprave koje su osnivači RRA i b) propisivanjem minimalnih iznosa članarina za druge zainteresovane strane regionalnih razvojnih agencija – nije dovoljno za obezbeđivanje njihovog aktivnog učešća u radu RRA, pogotovo ako uzmemo u obzir da se iznosi članarina kreću od 0,1% budžeta jedinica lokalne samouprave do 10.000 dinara (približno 87,50 evra⁵⁶) za OCD.⁵⁷ Sprovedene evaluacije efekata zvanične razvojne pomoći Srbiji pokazuju da je „podrška izgradnji opštinskih kapaciteta dala mnogo pozitivnih rezultata zauzimanjem šireg (umesto užeg) stava ka lokalnom razvoju i podsticanjem razvoja međuopštinskih rešenja, **ali je bez zakonski utemeljene obaveze saradnje ili podsticanja saradnje, jedinica lokalna samouprava previše fragmentisana da bi ostvarila ekonomiju obima**“.⁵⁸ Teritorijalna rascepanost i delovanje samo u okviru granica jedinica lokalne samouprave ne motivišu javni, privatni i civilni sektor da se u rad agencije uključe više od nivoa za koji, kao osnivači, imaju zakonsku obavezu. **Tako, međuopštinske regionalne inicijative, koje RRA treba da promovišu, na kraju ne uspevaju da dobije podršku većine zainteresovanih strana**, što za posledicu ima to da ovi akteri jedni druge često doživljavaju kao **rivale**, a ne kao **partnere**.

Jedna od najvećih nepoznanica u vezi sa budućnošću RRA jeste pitanje šta će predstojeće promene u pravnom okviru značiti za njih. Nacionalni program regionalnog razvoja, kao centralni dokument u ovoj oblasti, još nije usvojen i to

55 USAID Serbia Competitiveness Project, *Serbia Competitiveness Action Plan for June 2009 – June 2010*, United States Agency for International Development, Belgrade, Republic of Serbia, 2009, p. 13, http://www.konkurentnarsrbija.gov.rs/Binary/68/Serbia_Competitiveness_Action_Plan_June_2009_June_2010_pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

56 *Kursna lista na dan 23. decembra 2013. godine*, Narodna banka Srbije, Republika Srbija, Beograd, 2013. godine, <http://www.nbs.rs/internet/english/scripts/ondate.html> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

57 *Uredba o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 74/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, član 3.

58 “[...] support to municipal capacity-building has yielded many positive benefits in taking a broader (rather than narrow) perspective to local development, and encouraging inter-municipal solutions, **but without statutory underpinning to compel or incentivize collaboration, local self-government is too fragmented to achieve scale economies**.” *Evaluation of Effectiveness and Efficiency of Development Assistance to the Republic of Serbia per Sector*, p. 26.

predstavlja još jednu od prepreka za strateško pozicioniranje RRA u budućem političkom okviru. Koordinacija rada RRA je suštinski važna za formiranje prave mreže razvojnih agencija koje će ostvarivati bolje rezultate. Činjenica da ARRAS faktički nije funkcionalna i da je Asocijacija RRA Južne i Istočne Srbije osnovana 2012. godine govori u prilog tome da postoji potreba za boljim korišćenjem ove mreže u regionima nivoa NUTS 2. Situacija je drugačija u Regionu Vojvodine, gde su osnovane dodatne institucije i programi podrške za RRA i kancelarije za lokalni ekonomski razvoj.

Individualni kontakti i informisanje zainteresovanih strana samo putem interneta nisu dovoljni za aktivno uključivanje zainteresovanih strana u strateško planiranje rada RRA. Ovakav pristup u komunikaciji sa zainteresovanim stranama ima za posledicu nedovoljan broj međuopštinskih projekata. Neuključivanje u strateško planiranje RRA onemogućava više zainteresovanih strana da pruže značajan doprinos njihovom radu. U takvoj situaciji, agencije propuštaju priliku da zaista ostvare javno–privatno partnerstvo. Vlasnički udeo RRA u drugim organizacijama za podršku poslovanju je, takođe, na rudimentarnom nivou. To što ne učestvuju u osnivačkoj strukturi drugih organizacija sa sličnim programima delovanja onemogućava razvoj ekonomije znanja usled neefikasnih mreža saradnje, što se negativno odražava i na unapređenje konkurentnosti MSP.

Sa druge strane, regionalnim razvojnim agencijama nedostaju i mehanizmi sistemske komunikacije, koji bi im omogućili da postanu regionalni forum za razmenu primera dobre prakse i generator zajedničkih projektnih inicijativa. U većini slučajeva, RRA ispunjavaju samo zakonski minimum konsultacija sa osnivačima, na sastancima skupština osnivača i podnošenjem godišnjih izveštaja osnivačima i NARR. Tamo gde postoje dodatni kanali sistemske komunikacije ili mreže saradnje, prevashodno su usmereni ka jedinicama lokalne samouprave. To dovodi do odsustva koordinacije između brojnih lokalnih i regionalnih subjekata koji imaju slične programe i do njihovog međusobnog nadmetanja, umesto do saradnje. Takvim polovičnim angažmanom se ne postiže toliko željena sinergija, koja predstavlja suštinu osnivanja RRA.

4. Zainteresovane strane u procesu strateškog planiranja rada RRA: Od posmatrača do aktivnih učesnika

4.1. Okviri mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana o strateškom planiranju aktivnosti RRA

Na osnovu propisa Republike Srbije može se zaključiti da su RRA privredna društva osnovana kao društva sa ograničenom odgovornošću za obavljanje poslova iz oblasti regionalnog razvoja i pružanje podrške privrednim društvima i preduzetništvu, a čiji su većinski vlasnici kapitala jedinice lokalne samouprave. Ti poslovi su utvrđeni u članu 39 Zakona o regionalnom razvoju i obuhvataju: učešće u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i praćenje njihove realizacije na nivou regiona i jedinica lokalne samouprave; saradnju sa autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u pripremi i primeni lokalnih razvojnih planova; predstavljanje interesa regiona u odnosima sa NARR i, u okviru svoje nadležnosti, učešće u realizaciji usvojenih razvojnih dokumenata; pripremu i sprovođenje programâ stručnog usavršavanja za potrebe razvoja privrednih društava i preduzetništva; razvoj infrastrukture i razvoj institucija i organizacija; unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave; praćenje i sprovođenje mera i realizaciju razvojnih projekata za koje su ovlašćene; poslove međunarodne, prekogranične i međuopštinske saradnje iz svoje nadležnosti; vođenje informacionog sistema od značaja za region i oblast; druge poslove u skladu sa osnivačkim aktom.

Okvir analize koji koristimo kao reper za uspeh RRA i njihovih mehanizama za konsultacije sa zainteresovanim stranama zasniva se na standardima sledećih organizacija i iz sledećih publikacija:

- ***Creation, Development and Management of RDAs: Does It have to be so Difficult?, European Association of Development Agencies, Brussels, Kingdom of Belgium, 1999***

Savremene strategije regionalnog razvoja usredsređene su na podršku MSP i preduzetnicima kao nosiocima inovacija i konkurentnosti u privredi. Standardima EURADA utvrđeno je da ta podrška mora da bude rezultat

strateškog pristupa orijentisanog ka izgradnji identitetâ regionâ i u socijalnoj i ekonomskoj sferi. Jedan od **uslova koji te strategije treba da zadovolje jeste efikasna koordinacija** između lokalnih subjekata s ciljem da se **međusobna povezanost socijalnih, kulturnih i ekonomskih dostignuća prevede u stvaran, funkcionalan obrazac razvoja**.⁵⁹

Prema publikaciji EURADA „jedan od najboljih načina da se upropasti nova agencija jeste to da Upravni odbor i, pogotovo, zaposleni razmatraju velike projekte koji suviše zavise od aktera na nacionalnom ili međunarodnom planu, a da pri tome zaboravljaju na manje, konkretne akcije ili projekte koji nekad postoje na lokalnom planu. Stoga, RRA moraju biti u stanju da nađu svoje 'tržište' – tj. da ostvare sinergiju i promene na lokalnom nivou; moraju biti u stanju da pridobiju poštovanje drugih, a to je moguće samo ako u radu ostvare konkretne rezultate.”⁶⁰ U studiji koju je sproveo Henrik Halkier, zaključuje se da se, u celini posmatrano, postojeći i budući izazovi sa kojima se RRA suočavaju u nastojanju da budu nosioci promena u regionalnoj ekonomiji znanja mogu sumirati frazom „**bolje umrežavanje, u većoj meri zasnovano na znanju**”.⁶¹ Ova uloga naglašava karakter savremenih RRA kao „čvorišta u mreži”, a ne kao „monopolskih realizatora” inicijativa za regionalni razvoj.⁶²

Pomenuta uporedna studija trendova i iskustava evropskih RRA⁶³ pokazuje da **RRA u Evropi danas funkcionišu u umreženom okruženju**. To dovodi do strateških izazova u pogledu održavanja opšteg pravca delovanja i „organizacionog izazova u pogledu obezbeđivanja zaposlenih koji su sposobni da delotvorno rade u okruženju u kom više nije dovoljno da 'znate svoj posao' i da radite sa korisnicima pojedinačno, već **morate i da saradujete sa paralelnim/konkurentskim organizacijama da biste pogurali stvari u željenom pravcu**”.⁶⁴

59 *Creation, Development and Management of RDAs: Does It have to be so Difficult?*, p. 4.

60 “[...] one of the best ways to destroy a new agency is for the Board and, above all, the staff to discuss big projects that depend too much on national or international powers, forgetting the smaller concrete actions or projects that sometimes are locally available. Therefore, RDAs must be able to find their own 'market' - that is to create local synergies and local changes; they must be able to conquer the respect of the others, and this is only possible by achieving concrete operational results.” *Ibid*, p. 24.

61 U originalu ova rečenica glasi: „better and more knowledge-intensive networking”.

62 Halkier, Henrik, *Regional Development Agencies: European Trends and Experiences*, Department for Culture and Global Studies, Aalborg University, Aalborg East, Kingdom of Denmark, 2011, p. 13 and 14.

63 Halkier, Henrik, *Ibid*.

64 “[...] organizational challenge of having staff capable of operating effectively in such an environment where it is no longer enough to 'know your stuff' and be able to deal with individual clients, but you also **need to 'get along' with parallel/ competing organizations in order to make things moving in the direction desired.**” Halkier, Henrik, *Ibid*, page 13.

- **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**

S obzirom na **osnovnu misiju RRA, kao i aspekt odgovornosti RRA koji je utoliko izraženiji što je teritorija nerazvijenija**, RRA se ne mogu zadovoljiti ispunjavanjem zakonskog minimuma u pogledu saradnje, koji podrazumeva samo razmenu informacija sa svojim osnivačima. Relevantna iskustva iz Evrope govore nam da skupštine osnivača RRA ne predstavljaju mehanizme koji bi mogli da obezbede delotvornu saradnju sa osnivačima. Standardi vodećih svetskih i evropskih asocijacija RRA ukazuju na to da same RRA treba integrisanim pristupom da reše probleme koordinacije zainteresovanih strana i saradnje sa njima. U uporednoj studiji učinka 16 različitih RRA⁶⁵, **empirijski zaključci na prvo mesto stavljaju adekvatnost upravljačkog modela agencija za prevazilaženje nedostataka u lokalnom/regionalnom institucionalnom okviru, kao i njihova nastojanja da održe interesovanje različitih subjekata za aktivnosti agencija.**

- **Mountford, Debra, *Organising for Local Development: the Role of Local Development Agencies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Republic of France, 2009; and Clark, Greg, Huxley, Joe, Mountford, Debra, *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Paris, Republic of France, 2010**

Štaviše, **ako ne postoji regionalna uprava (što je slučaj u tri od pet statističkih regiona Srbije), proces regionalnog planiranja zasniva se na učešću velikog broja aktera i postizanju konsenzusa.** Takođe, uočeno je da **većina problema sa kojima se sreću RRA nije rezultat neefikasnog rada agencija, već slabog ili nepotpunog sistema lokalnog razvoja.**

I lokalni ekonomski razvoj podrazumeva aktivnosti sa velikim brojem zainteresovanih strana. Većina njih nema glasove u lokalnoj samoupravi, bilo zato što nemaju prebivalište na njenoj teritoriji (zaposleni, posetioci, studenti,

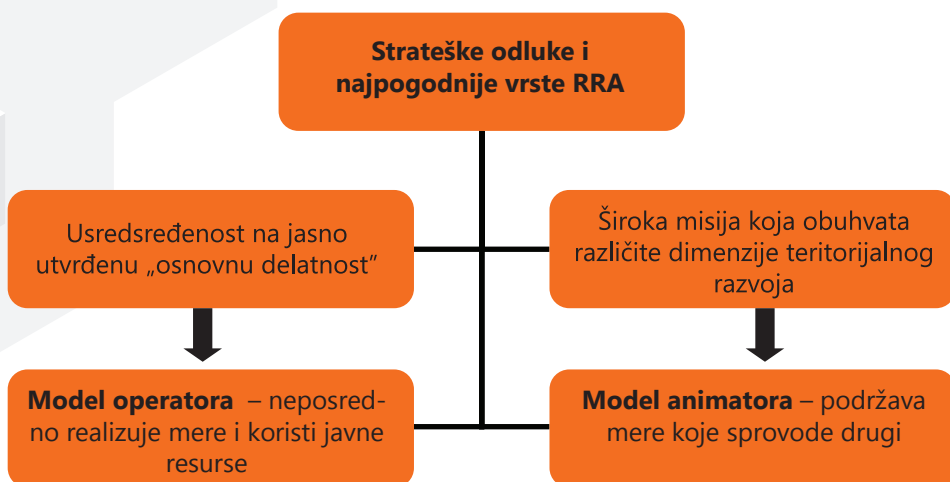
⁶⁵ Ferrannini, Andrea, Canzanelli, Giancarlo, *The Role of Local Economic Development Agencies for Innovation: The Emblematic Cases of Vlore Region (Albania) and Sumadija and Pomoravlje Region (Serbia)*, International Link and Services for Local Economic Development, Rome, Republic of Italy, p. 5.

preduzetnici i inovatori iz nekog drugog mesta), bilo zato što je reč o privrednim društvima ili institucijama (npr. poslodavci, investitori, preduzimači).

Tabela 2. Vrste razvojnih agencija; izvor: Mountford, Debra, *Organising for Local Development: the Role of Local Development Agencies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Republic of France, 2009, page 14.

Vrste razvojnih agencija
1. Agencije za razvoj i revitalizaciju (predvode procese obnove gradskih područja)
2. Agencije za rast produktivnosti i privrede (predvode procese vezane za zapošljavanje, preduzetništvo i inovacije)
3. Agencije za objedinjene ekonomske aktivnosti (objedinjuju širok spektar intervencija)
4. Agencije za međunarodno delovanje (usredsređene su na međunarodno pozicioniranje ili promovisanje)
5. Agencije za izgradnju vizija i partnerstava (usredsređene su na izradu dugoročnih strategija)

Grafikon 2. Strateške odluke i najpogodnije vrste RRA; izvor: Canzanelli, Giancarlo, *State of the Art Review on Local Economic Development Agencies*, International Link for Local Economic Development Agencies, 2010, page 6.



Na osnovu nadležnosti utvrđenih Zakonom o regionalnom razvoju, RRA u Republici Srbiji pripadaju trećoj i petoj vrsti prema kategorizaciji Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj. Osim toga, u kategorizaciji Međunarodnog programa podrške agencijama za lokalni ekonomski razvoj ILS LEDA, pripadaju **modelu agencija animatora sa širokom misijom**. To ukazuje da bi **RRA iz Srbije trebalo da rade na podeli svojih poslova između različitih operatora da bi izgradile mrežu i definisale odgovarajuće oblike saradnje**.

4.2. Analiza postojećeg mehanizma za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana

Posmatrajući period od 2002. godine, kada su donatori počeli da sprovode programe usredsređene na oblast regionalnog razvoja, a država Srbija pokazala veće interesovanje za rešenje ovog problema, položaj RRA u novonastalom sistemu regionalnog socio-ekonomskog razvoja nije bio jasno definisan, kao ni sistem saradnje sa zainteresovanim stranama. Bez jasnog razgraničenja obaveza i odgovornosti postojećih subjekata regionalnog razvoja, ti problemi se nisu mogli rešiti do 2010. godine. Međutim, čak i tada, Zakonom o regionalnom razvoju nadležnosti RRA su definisane široko, što nije doprinelo rešavanju problema. Ministarstvo, NARR, NSRR, regionalni razvojni saveti i RRA predstavljaju čvorišta za upravljanje saradnjom između zainteresovanih strana. Međutim, ta saradnja je uglavnom neformalnog karaktera i zasniva se na ad hoc mehanizmu ili neefikasnim radnim grupama. **Iako je Vlada donela pravne akte kojima se uređuju akreditacija RRA i učesće javnog, privatnog i civilnog sektora u planiranju regionalnog razvoja i utvrđuju kriterijumi za evaluaciju učinka RRA, ne postoji propis niti program koji pruža smernice ili instrumente za konsultacije RRA sa zainteresovanim stranama.**

Stoga su RRA od 2011. godine počele nezavisno da grade modele saradnje sa zainteresovanim stranama da bi našle rešenja svakodnevnih problema koji utiču na kvalitet i domet rezultata njihovog razvojnog rada. **Neke RRA su ustanovile originalne mehanizme konsultacija za horizontalnu koordinaciju sa zainteresovanim stranama.** Osim toga, one koriste te mehanizme i da bi prevazišle nedostatak interesovanja za aktivnosti RRA kod zainteresovanih strana i da bi se u izradi uspešnih regionalnih projekata služile lokalnom ekspertizom. Na osnovu uzorka od četiri RRA, projektni tim BOŠ je procenio postojeće stanje u regionalnoj politici u pogledu nedovoljno

Tabela 3. Mountford, Debra, *Organizing for Local Development: the Role of Local Development Agencies*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Republic of France, 2009, page 9, 10 and 13.

Razlozi za postojanje razvojnih agencija	Uloge koje organizuju razvojne agencije
<p>Mogućnost da objedinjavaju poslove – mogu da organizuju program za određeno geografsko područje, ili novu inicijativu za koju ne postoji neka već „gotova” upravna struktura. Nov i „nezavisan” (i fleksibilniji) kanal za izradu strategije ili partnersku investiciju, a možda mogu i da objedine učešće širokog spektra javnih i privatnih partnera.</p> <p>Mogućnost da rade fleksibilno – mogu da osmisle fleksibilnije postupke i praktična rešenja za angažovanje ljudskih resursa, što im omogućava da rade brže ili efikasnije od drugih organizacija.</p> <p>Pogodnosti specifičnog položaja – mogu da ostvare zakonski ili fiskalni status koji im omogućava da koriste ili razviju i dodatne instrumente, podsticaje, investicije, načine raspolaganja sredstvima i intervencije koji inače ne bi bili mogući, ili koji nisu dostupni jedinicama lokalnih samouprava.</p> <p>Potreba za transparentnošću – mogu da vode transparentne procese pružanja finansijske pomoći i podsticaja privrednim subjektima ili da donose ključne odluke o raspodeli resursa na načine koji nisu pod neposrednom političkom kontrolom, zahvaljujući čemu se mogu doživljavati kao nepristrasniji, ili kao nezavisni od odluka lokalnih političara.</p> <p>Rizik i raspodela troškova – mogu delotvorno da raspodele rizike i troškove na niz zainteresovanih strana tako što će dogovoriti i sklopiti nov i jasan sporazum o načinu njihove podele.</p>	<p>Ekonomske uloge – podela rizika i troškova primenom preduzetničkih pristupa. To podrazumeva posredovanje u investicijama, obezbeđivanju infrastrukture i nepokretnosti, finansiranju, planiranju i promovisanju. U ovoj aktivnosti, privreda je često partner i/ili korisnik, a iako je agencija odgovorna Vladi, ona mora da odražava „poslovno” ponašanje, procese i dinamiku komercijalnih subjekata da bi bila uspešna.</p> <p>Liderske uloge – „nezavisan” forum na kom se različiti interesi mogu objediniti i usaglasiti, tako da predstavljaju dugoročnu svrhu koja prevazilazi ograničenja izbornih ciklusa i stranačke politike. Ima ključnu ulogu u utvrđivanju dugoročnog plana i vizije teritorije, privlačenju interesovanja izvesnog broja lidera i trasiranju nove budućnosti za koju će se udruživati resursi.</p> <p>Uloge uprave i koordinacije omogućavaju praktičnu koordinaciju u pravcu ostvarivanja razvojne strategije, čime doprinose prevazilaženju ograničenja koja nameću rascepkane nadležnosti i odgovornosti u javnom sektoru i obezbeđuju način za praktičnu saradnju sa privatnim i civilnim sektorom. U toj ulozi, agencija je glavni praktični mehanizam za koordinirano delovanje više aktera.</p> <p>Uloge realizacije – privlači i usavršava stručnjake i specijaliste koji su u stanju da realizuju javne ciljeve uz uvažavanje komercijalnih aspekata i da ostvaruju saradnju između javnog i privatnog sektora na način prihvatljiv obema kulturama.</p>

razvijenih mehanizama za konsultacije između RRA i zainteresovanih strana u strateškom planiranju aktivnosti RRA. Tim je procenio i njihov uticaj na razvoj sa stanovišta zainteresovanih strana.

Tokom celog istraživanja, uglavnom je primenjena kvalitativna metoda istraživanja kako bi se izmerila percepcija odgovarajućih zainteresovanih strana o njihovoj saradnji sa RRA i učincima koje su iste proizvele. U prvoj fazi je sprovedeno **kancelarijsko istraživanje** pravnih akata, statističkih podataka i sekundarnih izvora i dva pilot-intervjua sa odgovarajućim zainteresovanim stranama. Da bi analizirao stavove i percepcije osnivača RRA, projektni tim je vodio **13 detaljnih intervjuja sa osnivačima četiri RRA obuhvaćenih mapiranjem**⁶⁶, koje obuhvataju različite statističke regione nivoa NUTS 2⁶⁷, sa **dvema institucijama na centralnom nivou** koje su neposredno odgovorne za sprovođenje regionalne politike⁶⁸ i sa **predstavnicima četiri RRA**⁶⁹, što ukupno čini 21 detaljni intervju. Zatim, da bismo analizirali percepcije učinka RRA kod zainteresovanih strana i da bismo proširili uzorak, sproveli smo **namenski osmišljenu onlajn anketu** na teritoriji Srbije obuhvaćenoj aktivnostima RRA i primili 77 potpunih odgovora⁷⁰. Dalje, projektni tim je svim sagovornicima i učesnicima ankete postavio nekoliko kratkih pitanja o kvalitetu osnovanih institucija regionalne politike, kako bi mogao da proceni **koliko je postojeći pravni i institucionalni okvir za regionalni razvoj uspešan** u rešavanju određenih problema (smanjenje regionalnih razlika, koordinacija i konsultacije među zainteresovanim stranama i dr.).

66 Namerno uzorkovanje među jedinicama lokalne samouprave sprovedeno je da bi se dobili stavovi iz jedne ređe naseljene i jedne gušće naseljene jedinice; obično je reč o sedištu okruga. Namerno uzorkovanje smo primenili i prilikom izbora predstavnika civilnog i privatnog sektora za uzorak. Za svaku RRA, intervjuisali smo po jednog predstavnika osnivača iz civilnog i privatnog sektora.

67 Teritorija Beogradskog regiona i Regiona Kosova i Metohije nije obuhvaćena regionalnim razvojnim agencijama. Za uzorak je izabrana po jedna RRA iz Regiona Vojvodine i Regiona Južne i Istočne Srbije. Teritorije tih regiona su obuhvaćene sa po tri RRA. Pošto je teritorija Regiona Šumadije i Zapadne Srbije obuhvaćena sa pet RRA, projektni tim BOŠ je za uzorak izabrao dve RRA iz tog statističkog regiona. To je bilo potrebno da bi se dobio uzorak u skladu sa odnosom broja akreditovanih RRA u svakom od statističkih regiona. Taj odnos je 3:3:5, odnosno 1:1:1,7 (≈2) u uzorku istraživanja.

68 Vođen je intervju sa predstavnicima Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave Vlade Republike Srbije i organizovan je informativni sastanak sa predstavnicima NARR.

69 Regionalne razvojne agencije su birane namernim uzorkovanjem i na dobrovoljnoj osnovi. Osnovni principi za formiranje uzorka istraživanja bili su datum osnivanja RRA, njena veličina izražena u broju osnivača i stepen razvoja jedinica lokalne samouprave na teritoriji koju obuhvata RRA.

70 Anketa je distribuirana putem onlajn platforme za ankete „Survey Monkey”.

Tabela 4. Zainteresovane strane regionalnog razvoja koje su učestvovalе u istraživanju u sklopu projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji“

Ciljna grupa	Metoda istraživanja	Broj intervjuja/odgovora/ učesnika
Nacionalne institucije (Ministarstvo i NARR)	detaljni intervju	1 ⁷¹
RRA u uzorku	detaljni intervju	4
Osnivači (jedna ruralna i jedna gradska JLS, OCD, organizacije iz privrede)	detaljni intervju	13
Zainteresovane strane	onlajn anketa	77
Zainteresovane strane	regionalne konsultativne radionice	63

Izvođenje samog istraživanja je ograničeno izvesnim brojem faktora. Prvo, tokom kancelarijskog istraživanja i analize sekundarnih izvora bili smo ograničeni **postojećim korpusom znanja** u ovoj oblasti, koji se još razvija.

Drugo, uzorak RRA za terensko istraživanje bio je ograničen na četiri agencije usled budžetskih i vremenskih ograničenja. To ograničenje, naravno, utiče na **pouzdanost generalizacija** iz ove studije. Međutim, istraživački tim je dao sve od sebe da prevaziđe ovu prepreku tako što je za sagovornike izabrao predstavnike različitih osnivača i uključio bar po jednu RRA iz svakog od statističkih regiona nivoa NUTS 2.⁷² Vodili smo intervjuе sa 13 osnivača RRA iz javnog, privatnog i civilnog sektora.

Treće, onlajn anketa je osmišljena radi prikupljanja stavova od dovoljnog broja zainteresovanih strana. Tokom izrade ankete, ugledali smo se na sličnu anketu

71 Predstavnici NARR imali su informativni sastanak sa projektnim timom BOŠ na kom su im predstavljeni ciljevi i aktivnosti projekta.

72 Regioni bez osnovanih RRA su takode izostavljeni iz uzorka istraživanja.

sprovedenu u Engleskoj, ali smo pitanja prilagodili pravnom i institucionalnom okviru Srbije.⁷³ Međutim, jedno od metodoloških ograničenja se ogleda u izostanku zvanične podrške Ministarstva i NARR u distribuciji ankete. Stoga nismo **mogli da dobijemo jednako visoku stopu odziva** kao u istraživanju koje je bi bilo podržano od strane državnih institucija.

To je uticalo na zastupljenost različitih ciljnih grupa i pouzdanost unakrsno tabeliranih odgovora. Upitnik je bio poslat na oko 700 email adresa. Baza kontakata na koje smo prosledili upitnike sastojala se od adresa svih jedinica lokalne samouprave u Srbiji (bez Kosova i Metohije) ili njihovih odeljenja/kancelarija za lokalni ekonomski razvoj; elektronskih adresa MSP i preduzetnika koji su saradivali sa 4 agencije uključene u istraživanje a koje su nam RRA dostavile; regionalnih privrednih komora kojima smo poslali upitnik sa molbom da proslede upitnik svojim članovima ili da nam dostave baze kontakata kako bi to uradio naš projektni tim i Opštem udruženju preduzetnika Srbije koje smo takođe zamolili da upitnik distribuiraju svojim članovima. Takođe, link ka upitniku bio je postavljen na sajtove Regionalne razvojne agencije Zlatibor i Centra za visoka ekonomska istraživanja. Stoga nismo sigurni koji je “tačna” stopa odziva na upitnik, ali na osnovu 77 kompletno popunjenih upitnika možemo tvrditi da iznosi oko 10%.

Od ukupno dobijenih odgovora na anketu samo 18% je bilo iz privrednog sektora (odgovorio je samo jedan osnivač RRA iz redova MSP), 3,90% od ukupno dobijenih odgovora na anketu bilo je od regionalnih privrednih komora, i 2,60% od organizacija za podršku poslovanju; nije bilo odgovora od akademskih institucija i MSP sa više od 250 zaposlenih i manje od 10 zaposlenih. Osim toga, **dve od četiri RRA učestvuju u osnivačkoj strukturi drugih organizacija za podršku poslovanju**; osim godišnjih skupština osnivača i godišnjih izveštaja, koji se podnose osnivačima, u okviru RRA nema drugih zajedničkih aktivnosti planiranja; samo jedna RRA iz uzorka (RRA „Zlatibor“) uspostavila je i ozvaničila mehanizam za konsultacije sa zainteresovanim stranama iz sva tri sektora (model sektorskih odbora), a istraživački tim je u sve četiri RRA našao još jedan mehanizam te vrste (RRA „Srem“ – Međuopštinski sporazum zaključen 2013. godine). U nastavku teksta je izložena detaljna analiza značajnih elemenata na kojima se zasnivaju ti mehanizmi.

⁷³ *Stakeholders' Views of Regional Development Agencies*, Department of Trade and Industry, Ipsos MORI, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2003.

Važno je naglasiti da je **opšta ocena uticaja RRA na razvoj i njihovog učinka pozitivna**. To se posebno odnosi na transparentnost odlučivanja u njima, pristup informacijama i uspostavljanje kontakata. Prema rezultatima ankete, **92,42%** ispitanika je informisano o aktivnostima RRA; **84%** je navelo da su lako uspostavili kontakte sa RRA; **46%** je zadovoljno opštim uticajem rada RRA, **28,79%** je veoma zadovoljno, **15,15%** nije ni zadovoljno ni nezadovoljno, dok je samo **1,52%** nezadovoljno a **4,55%** veoma nezadovoljno.

Međutim, projektni tim je ponderisao⁷⁴ dobijene rezultate na osnovu navoda iz intervjua. Ispitanici su u intervjuima davali bolje ocene RRA, bilo zato što su im zaposleni u RRA bliski prijatelji, bilo zato što rade u istim prostorijama, bilo zato što se nadaju da će u budućnosti ishodi rada RRA biti unapređeni. Iz tih razloga, kao i usled činjenice da su većinu ispitanika (50,65%) činili predstavnici javnog sektora, projektni tim je stavio akcenat na kategorije u kojima je dobijen najveći procenat negativnih ocena, jer su te kategorije prepoznate kao **kritične oblasti učinka u kojima RRA moraju da ulože više napora u ostvarivanje boljeg uticaja na razvoj**.

Okvir 7. Struktura anketnog upitnika; izvor: *Stakeholders' Views of Regional Development Agencies*, Department of Trade and Industry, Ipsos MORI, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2003.

Anketna pitanja su osmišljena na osnovu sličnog istraživanja o stavovima zainteresovanih strana o RRA sprovedenog u Engleskoj 2003. godine.⁷⁵ Projektni tim BOŠ je koristio tu anketu kao model da bi obezbedio što veću objektivnost u ustrojstvu istraživanja. Projektni tim je taj model upitnika prilagodio pravnom i institucionalnom okviru Srbije. Osim toga, razlikuju se skale evaluacije u intervjuima i u anketi. U intervjuima je korišćena petostepena skala evaluacije u kojoj je ocena 1 nezadovoljavajuća, a ocena 5 – odlična, dok je u anketi većina pitanja bila zatvorenog tipa i ispitanicima su bile ponuđene tri mogućnosti (dobro, loše, nemam stav).

⁷⁴ Odgovori iz detaljnih intervjua su ponderisani na osnovu Likertove skale. Svi odgovori ispod prosečne ocene 3 smatrali su se lošim ocenama, ocena 3 je predstavljala neutralan stav, a ocene iznad 3 smatrale su se odličnim ocenama. U odgovorima iz ankete, iz navedenih razloga, projektni tim BOŠ je odgovore „nemam stav” smatrao negativnim ocenama. Razlog za to bila je činjenica da je uzorak istraživanja bio orijentisan ka organizacijama i institucijama koje su saradivale sa RRA. Zato je nemanje stava o organizaciji sa kojom se saradivalo uzeto kao negativna percepcija, pre nego neutralna.

⁷⁵ *Stakeholders' Views of Regional Development Agencies*, Department of Trade and Industry, Ipsos MORI, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2003.

4.2.1. Preuzimanje odgovornosti za razvijanje usaglašenog modela regionalnog razvoja u Republici Srbiji

Među zainteresovanim stranama nema zajedničkog stava o tome šta u Republici Srbiji predstavlja region ili regionalni nivo (nivo NUTS 2, koji predstavlja statističke regione ili nivo NUTS 3, koji predstavlja okruge), kao ni o tome šta predstavlja pojam mreže RRA. **Osnivači su dali deset netačnih i tri tačna odgovora** na pitanje: *Koliko je RRA predviđeno za akreditaciju u vašem statističkom regionu?*, a ni jedna organizacija koja je osnivač RRA nije znala tačan broj do sada akreditovanih RRA. Najviše se zna o pojmu godišnjeg razvrstavanja jedinica lokalne samouprave po stepenu razvijenosti, o čemu je u intervjuima dato **sedam tačnih i šest netačnih** odgovora. Slično tome, rezultati ankete pokazuju to da je pojam razvrstavanja jedinica lokalne samouprave po stepenu razvijenosti najpoznatiji pojam regionalnog razvoja – u anketi je dato **62,16%** tačnih odgovora, dok **57,14%** ispitanika u anketi nije dalo tačan odgovor na pitanje koliko ima akreditovanih RRA u Srbiji. Ovo govori u prilog tome da zainteresovane strane ne poznaju u dovoljnoj meri mrežu RRA i da je međuregionalna saradnja među akterima regionalnog razvoja slabo razvijena.

Samo jedan intervjuisani predstavnik RRA pozitivno je odgovorio na pitanje: *Da li u osnivačkoj strukturi agencije ima organizacija koje se „šlepuju”⁷⁶?* Prema njegovim rečima to su jedinice lokalne samouprave koje nisu osnivači, a nalaze se na teritoriji na kojoj RRA deluje. Česte **političke i administrativne promene na nivou lokalne samouprave** predstavljaju značajan problem za aktivnosti RRA. Prema njegovim rečima te promene utiču na **dinamiku sprovođenja projekata i praćenje učinka**. Drugi predstavnici RRA su ocenili da je to „**svakako problem**”, ali i da je jedan od najvećih problema. Na pitanje da navedu **najveće prepreke u saradnji sa zainteresovanim stranama**, RRA su istakle vreme i zaokupljenost tekućim aktivnostima, neusaglašen okvir politike i opšti koncept regionalnog razvoja, koji je usredsređen samo na hitna pitanja, zatim politiku i nedostatak koordinacije između Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave, kao i finansijsku nesigurnost RRA.

Na pitanje *Koliko su konsultacije i saradnja sa zainteresovanim stranama važne za uspešno sprovođenje regionalnih razvojnih projekata?*, dve RRA su odgovorile da su „izuzetno važne”, a druge dve – da su „od presudne važnosti”

⁷⁶ U ovom kontekstu, „šlepanje” se odnosi na osnivače koji učestvuju u vlasničkoj strukturi RRA, ali ne daju aktivan doprinos sprovođenju i finansiranju njenih aktivnosti.

i „veoma važne“. I sagovornici u intervjuima i ispitanici u anketi naveli su da su kanali njihove komunikacije sa RRA: lični kontakti, internet, bilteni, telefon, elektronska pošta, neformalni sastanci, donatorski projekti, skupštine osnivača i godišnji izveštaji.

Međutim, prema rezultatima ankete, centralnu ulogu i najviši procenat **odličnih ocena** imaju aktivnosti u oblasti regionalnog razvoja koje sprovode Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine i RRA na temu socio-ekonomskih regionalnih razlika. Iza Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine (odličnih ocena 14,00%, vrlo dobrih 26,00% i dobrih 28,00%), nalaze se RRA (odličnih ocena 12,50%, vrlo dobrih 33,25% i dobrih 34,38%). Jedinice lokalne samouprave i NARR imaju najviši procenat dobrih ocena (NARR ima 33,33% dobrih ocena, a jedinice lokalne samouprave – 32,81%).

U intervjuima, odgovori na pitanje o oceni saradnje sa subjektima regionalnog razvoja u Republici Srbiji u skladu su sa nalazima ankete. **Najbolje ocenjene institucije**, sa stanovišta osnivača, jesu Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine (prosečna ocena 5,00), regionalne privredne komore (prosečna ocena 4,20) i organizacije koje pružaju podršku regionalnom razvoju⁷⁷ (prosečna ocena 4,00). Regionalne razvojne agencije su dale slične ocene. Najbolje su ocenjene Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine (prosečna ocena 5,00), organizacije koje pružaju podršku regionalnom razvoju (prosečna ocena 4,25) i organizacije za podršku poslovanju (prosečna ocena 4,00). Osnivači su **najlošije ocenili** NSRR (prosečna ocena 1,50), regionalne razvojne savete (prosečna ocena 1,70) i Fond za razvoj Republike Srbije (prosečna ocena 1,90). Regionalne razvojne agencije su najlošije ocenile NSRR (prosečna ocena 2,50), Grad Beograd kao glavni grad Republike Srbije (prosečna ocena 2,50), regionalne privredne komore (prosečna ocena 2,75), Republičku agenciju za prostorno planiranje i Fond za razvoj Republike Srbije. Zanimljivo je istaći razlike između RRA i osnivača kada je reč o ocenama regionalnih privrednih komora, regionalnih razvojnih saveta i organizacija za podršku poslovanju. Regionalne razvojne agencije su saradnju sa regionalnim privrednim komorama ocenile značajno slabije nego osnivači (2,75 odnosno 4,2), dok su saradnju sa regionalnim razvojnim savetima ocenile značajno bolje (3,25 odnosno 1,7). Isto važi i za organizacije za podršku poslovanju (4 odnosno 2,4).

⁷⁷ Kao primeri organizacija koje pružaju podršku regionalnom razvoju navedene su Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj i Stalna konferencija gradova i opština. Poslovni inkubatori i poslovni klasteri navedeni su kao primeri organizacija za podršku poslovanju.

Postupci za proširenje baze osnivača RRA su suviše složeni i ometaju delovanje. **Jedan od intervjuisanih predstavnika RRA naveo je da je njegova agencija od dana osnivanja izgubila jednog od osnivača, jedna RRA je proširila strukturu osnivača pristupanjem jednog novog osnivača, a dve RRA od dana osnivanja nisu menjale broj osnivača.**

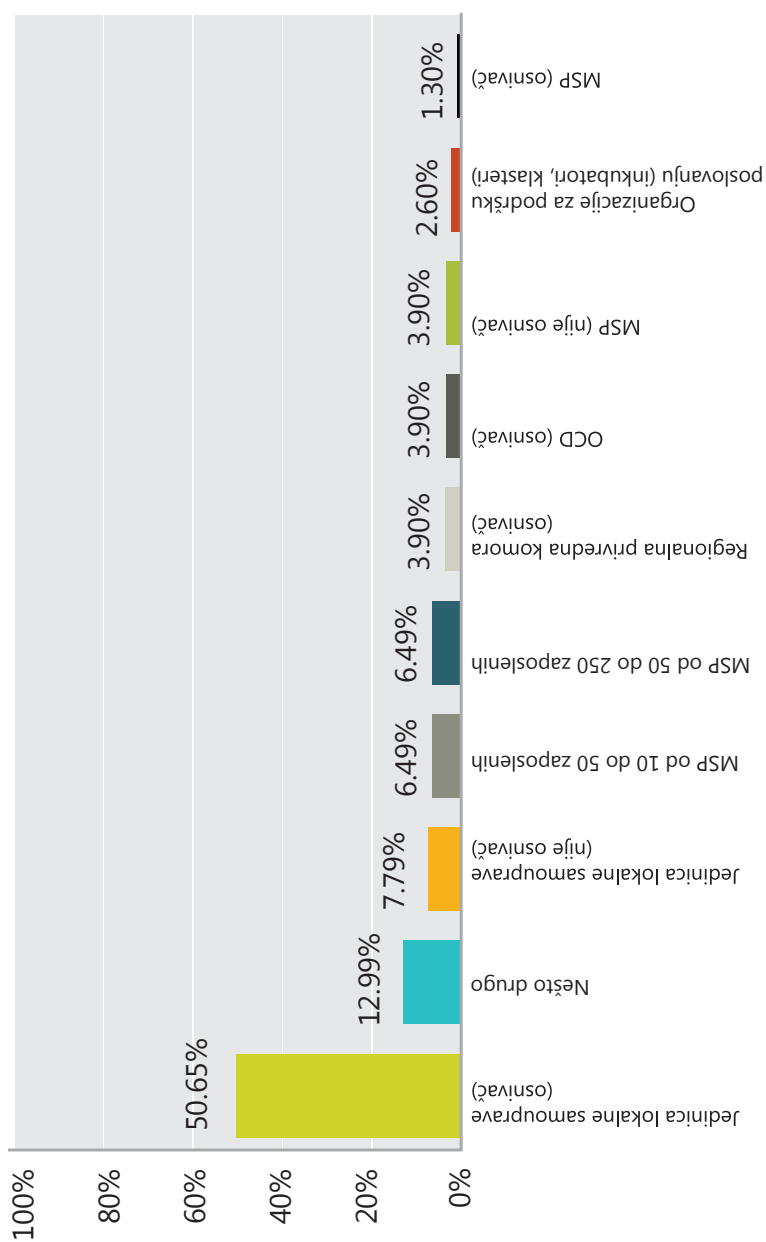
Najzad, na pitanje *Koje inicijative ili programe smatrate ključnim za osnivanje i uspešno funkcionisanje svoje RRA?*, intervjuisani predstavnici RRA davali su različite odgovore. Jedna agencija je navela da su lokalna inicijativa i interesovanje jedinica lokalne samouprave važniji za **osnivanje** nego podrška na nivou EU i nacionalnom nivou, jer „imamo samo postojeći pravni okvir bez finansijske podrške, poput operativnih grantova, i bez subvencija za usluge RRA“; dve agencije su navele nacionalnu inicijativu, jer ona obezbeđuje institucionalni okvir za aktivnosti RRA; jedna agencija je navela „inicijative iz EU“. Kada je reč o „**uspešnom funkcionisanju**“ RRA, situacija je znatno drugačija: dve agencije su navele da su programi EU dominantni faktori njihovog funkcionisanja u budućnosti, dok su druge dve navele „domaće uredbe i propise koji će se primenjivati u budućnosti“.

4.2.2. Učešće osnivača i zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA

Istraživanje BOŠ pokazalo je da među zainteresovanim stranama i osnivačima postoji manje interesovanje za aktivnosti RRA u odnosu na jedinice lokalne samouprave. Na sledećem grafikonu, vidi se da **50,65%** ispitanika u anketi čine „jedinice lokalne samouprave – osnivači RRA“, **12,99%** čine ispitanici iz grupe neklasifikovanih, **7,79%** čine „jedinice lokalne samouprave koje nisu osnivači RRA“, **13,00%** čine MSP (10–250 zaposlenih), pri čemu je dobijen samo jedan odgovor od MSP koje je osnivač, a nije dobijen nijedan odgovor od osnivača kao što su akademske institucije, MSP sa manje od 10 zaposlenih (mikropreduzeća) i preduzeća sa više od 250 zaposlenih (velika preduzeća). Tu činjenicu potkrepljuju i nalazi iz intervjuja prema kojima **dve agencije učestvuju u osnivačkoj strukturi neke organizacije za podršku poslovanju**, dok druge dve nisu uspostavile tu vrstu saradnje. To znači da je **saradnja sa univerzitetima, „trustovima mozгова“, organizacijama za podršku poslovanju na osnovnom nivou** i varira. Učešće RRA u aktivnostima poslovnih inkubatora i klastera je preduslov za buduće aktivnosti RRA, kako bi se izgradio efikasan sistem lokalnog razvoja.

Grafikon 3. Struktura ispitanika u anketi u sklopu projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji“

Vaša organizacija/institucija je...?



Istraživanje projektnog tima BOŠ pokazalo je da se u izradi godišnjih i višegodišnjih planova RRA isti procenat zainteresovanih strana konsultuje „skoro uvek“ i „ponekad“ (25,76%), kao i „često“ i „nikad“ (16,67%). Oko 9,00% zainteresovanih strana se „retko“ konsultuje, a 6,00% nema stav o ovom pitanju.

Grafikon 4. Stepen konsultacija između regionalnih razvojnih agencija i zainteresovanih strana utvrđen u okviru projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji“

Da li se ARRA savetuju sa Vama kada donose svoje višegodišnje planove?



Rezultati ankete pokazuju da su učinak i ocene RRA u neposrednoj vezi sa stepenom učešća zainteresovanih strana. Istraživanjem je **potvrđeno da je percepcija aktivnosti RRA obično bolja ako su zainteresovane strane uključene u godišnje i višegodišnje planiranje aktivnosti RRA. Interesantno je da drugu grupu ispitanika koji daju najlošije ocene po opštim kriterijumima evaluacije predstavljaju zainteresovane strane koje se „skoro uvek” konsultuju u procesu planiranja.** To govori da one zainteresovane strane koje učestvuju u planiranju RRA znaju gde su problemi u vezi sa učinkom i uticajem. To su istovremeno i zainteresovane strane koje imaju najveći kredibilitet i legitimitet da kritikuju aktivnosti RRA.

Samo jedna agencija je radila na **izradi mesnih strategija**⁷⁸, dve agencije imaju **srednjeročni plan aktivnosti**, a nijedna agencija nema dugoročnu strategiju specijalizacije svojih usluga i aktivnosti.

4.2.3. Nedostatak svesti o značaju aktivnosti RRA kod osnivača/zainteresovanih strana

Zaključci izvedeni iz podataka prikupljenih u istraživanju jasno pokazuju da se **postojeća saradnja između RRA i zainteresovanih strana zasniva na ličnim kontaktima i neformalnoj komunikaciji.** Iako je ta nesistemska saradnja ocenjena kao dobra, veoma je osetljiva na političke i, kao posledica toga, kadrovske promene u operativnim celinama jedinica lokalne samouprave, koje obično predstavljaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj ili razvojne agencije jedinica lokalne samouprave. Taj problem veoma utiče na sledljivost i vidljivost učinka, ostvarenjâ i misije RRA. U intervjuima, dve od četiri analizirane agencije nisu menjale vlasničku strukturu od dana osnivanja, dok je jedna RRA dobila još jednog osnivača, a jedna je izgubila jednog osnivača.

Nijedna RRA nije razvila **mehanizam niti osnovala jedinicu za praćenje rezultata učesnika na obukama RRA**, poput uspeha preduzeća, zapošljivosti i sličnog. Dve agencije dobijaju neformalne povratne informacije od učesnika obuke, dok su druge dve navele da nemaju kapaciteta za sistematsko i kontinuirano praćenje.

78 Termin na engleskom jeziku glasi: „place based approach”.

Na osnovu rezultatâ ankete, jasno je i to da je većina **preporuka o promenama koje treba sprovesti** u RRA da bi se povećao uticaj njihovog rada i da bi one utvrdile strateške prioritete orijentisana ka većem učešću u aktivnostima RRA i boljoj komunikaciji sa širom javnošću o njihovim rezultatima. Kada je reč o savetima o budućim aktivnostima koje bi dovele do boljeg uticaja na razvoj, na prvom mestu je „da održavaju visok nivo profesionalnosti“ sa **60,00% pozitivnih odgovora**; na drugom mestu je „da razumeju potrebe zainteresovanih strana“ sa **40,00%**; na trećem mestu je „da promovišu aktivnosti i rezultate RRA“; na četvrtom mestu je „da pažljivije slušaju zahteve svojih korisnika“ sa **37%**; na poslednjem mestu je „da reaguju na pravi način i da rade ono što se očekuje“ sa **20,00%**.

Kada je reč o najvažnijim prioritetima RRA, na prvom mestu je „jačanje jedinica lokalne samouprave“ kako bi mogle da preuzmu odgovornost za svoj razvoj sa **54,55%**; na drugom mestu je „izrada jasnog i usredsređenog strateškog okvira za buduće aktivnosti RRA“ sa **41,82%**; na trećem mestu je „promovisanje inovacija u proizvodnim procesima i upravljanju MSP“ sa **21,82%**; četvrto mesto dele dva prioriteta – „**učešće zajednice i OCD** u njihovim aktivnostima“ i „harmonizacija odnosa među zainteresovanim stranama u regionu nivoa NUTS 2“ sa **16,36%**; na petom mestu je „promovisanje primera najbolje prakse u planiranju i razvoju jedinica lokalne samouprave“ sa **14,55%**; poslednja dva prioriteta su „promovisanje čistog i bezbednog lokalnog okruženja“ sa **10,91%** i „prilagođavanje situaciji koja je posledica svetske ekonomske krize“ sa **3,64%**.

Regionalne razvojne agencije su dobile **loše ocene za „stvaranje novih ili inovativnih institucionalnih rešenja, formalizovanih modela saradnje“** (prosečna ocena u intervjuima je 2,70, a u anketi – dobro 50,00%, loše 16,67% i nemam stav 33,33%). **U povratnim informacijama o uticaju RRA na razvoj, privreda je indiferentna.**

Na pitanje u kojoj meri su **upoznati sa aktivnostima regionalnog razvojnog saveta i sadržajem regionalnih razvojnih strategija** (na nivou okruga), ispitanici u anketi dali su sledeće odgovore: 84% ne zna ništa ili ne zna dovoljno o **regionalnom razvojnom savetu**, dok 44% ne zna ništa ili ne zna dovoljno o regionalnim razvojnim strategijama na nivou okruga.

Neke od **najslabijih ocena** uticaja RRA u intervjuima odnose se na „**saradnju** sa drugim akterima u privlačenju **investicija** u vaš region” – 2,2; „**harmonizaciju odnosa** između regionalnih (NUTS 2) zainteresovanih strana” – 3; „unapređenje **konkurentnosti** na regionalnom nivou” – 3,1; „**razvoj ekonomije znanja i inovacija**” – 3,1; „**efikasnije odlučivanje** o pitanjima regionalnog razvoja” – 3,2; učesće u odlučivanju o regionalnom socio-ekonomskom razvoju – 3,2.

Ispitanici u anketi dali su slične ocene. Oni su ocenili i uticaj RRA na „**sprovođenje infrastrukturnih projekata**” (22,03% loše, 44,07% dobro, 33,90% nema stav), „**saradnju sa drugim subjektima regionalnog razvoja u privlačenju investicija** u vaš region” (18,33% loše, 55% dobro, 26,67% nema stav), „**razvoj ekonomije znanja**” (16,95% loše, 42,37% dobro, 40,68% nema stav), „**bolje učesće regionalnih aktera u procesu odlučivanja** na centralnom nivou” (16,95% loše, 44,07% dobro, 38,98% nema stav), smanjenje regionalnih i unutarregionalnih razlika (20,37% loše, 55,56% dobro, 24,07% nema stav), sa najvećim procentom odgovora „loše” i „nemam stav” među navedenim kategorijama.

S druge strane, **najbolje ocene** su u kategorijama „**pružanje saveta i usluga jedinicama lokalne samouprave**” – 4,1; „**efikasno korišćenje lokalnih prirodnih resursa i dobara**” – 3,8; „**obuka za kancelarije za lokalni ekonomski razvoj** ili za zaposlene u opštini” – 3,8; „**dostupnost informacija** i transparentnost u odlučivanju” – 3,8; „**veća vidljivost opština na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou**” – 3,6 i „**veća dostupnost fondova za regionalni razvoj**” – takođe sa prosečnom ocenom 3,6.

U anketi, najbolje ocene uticaja RRA zabeležene su u kategorijama „**formiranje i promovisanje lokalnih/regionalnih identiteta i brenda**” (6,67% loše, 68,33% dobro, 25% nema stav), „**unapređenje zaštite životne sredine**” (11,86% loše, 52,54% dobro, 35,59% nema stav), „**praćenje privrednih aktivnosti**” (13,56% loše, 50,85% dobro, 35,59% nema stav), doprinos RRA procesu **evropskih integracija Srbije** (6,06% loše, 69,70% dobro, 24,24% nema stav), **podizanje svesti** o značaju regionalnog razvoja (14,55% loše, 69,09% dobro, 16,36% nema stav).

Okvir 8. Ocena uspostavljenih mehanizama saradnje; izvor: *Poslovnik Odbora za zaštitu životne sredine Zlatiborskog okruga*, Regionalna razvojna agencija „Zlatibor“, Užice, Republika Srbija, 2011; *Zvanični veb-sajt Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“*, Regionalna razvojna agencija „Zlatibor“, Užice, Republika Srbija; *Međuopštinski sporazum o upravljanju regionalnim projektima*, Regionalna razvojna agencija „Srem“, Ruma, Republika Srbija, 2013.

Ocena uspostavljenih mehanizama saradnje

Projektini tim je utvrdio dva ozvaničena mehanizma kao primere saradnje i koordinacije RRA sa zainteresovanim stranama:

1. model sektorskih odbora, koji je ustanovila Regionalna razvojna agencija „Zlatibor“ iz Užica⁷⁹;
2. Međuopštinski sporazum o upravljanju regionalnim projektima u Sremskom okrugu, koji je ustanovila Regionalna razvojna agencija „Srem“ iz Rume⁸⁰.

1. Sektorski odbori kao stalna radna tela Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“ razmatraju relevantna pitanja iz određenih oblasti sa pravnog, organizacionog, ekonomskog i tehničkog aspekta. Zaduženja i obaveze članova odbora jesu da razmatraju i predlažu:

- razvojne prioritete koji su u funkciji ekonomskog razvoja teritorije; koordinacija investicija u određenim sektorima koji odgovaraju definisanim razvojnim prioritetima;
- metode sinhronizacije i koordinacije zasebnih aktivnosti subjekata razvoja da bi se ostvarili efekti sinergije;
- mere i postupke za procenu sprovedenih aktivnosti i praćenje sprovođenja tih aktivnosti;
- ostvarivanje vertikalne komunikacije sa državnim telima i organizacijama (reprezentativnost).

Svaki odbor prati, analizira, prepoznaje i razmatra pitanja i probleme u određenom sektoru i podnosi mišljenja, zaključke, predloge i inicijative skupštini RRA.

Odbor se sastoji od zainteresovanih strana iz javnog i privatnog sektora i OCD. Delegati su jednako zastupljeni jer je za svaki od sektora rezervisano po 33% od ukupnog broja mesta. Od devet jedinica lokalne samouprave koje su osnivači RRA, svaka imenuje ukupno tri predstavnika – po jednog iz svakog od sektora. Članove odbora i njihove zamenike predlažu nadležna tela jedinica lokalne samouprave. Odbor ima predsednika i zamenika predsednika, koje biraju članovi odbora većinom glasova. Sekretar odbora,

⁷⁹ Analiza ovog modela sprovedena je na osnovu Poslovnika Odbora za zaštitu životne sredine Zlatiborskog okruga, usvojenog 10. oktobra 2011. godine, informacija dostupnih na internet strani Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“, kao i objašnjenja dobijenih od predstavnika Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“.

⁸⁰ Analiza ovog modela sprovedena je na osnovu dokumentacije dostavljene od Regionalne razvojne agencije „Srem“ timu projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji“.

zadužen za administrativno-tehničke poslove, imenuje se odlukom direktora RRA i to mora da bude neko od zaposlenih u Agenciji. Interesantno je to da predstavnici jedinica lokalne samouprave, kao i predstavnici nacionalnih institucija i nacionalnih i međunarodnih partnera Agencije mogu da učestvuju u aktivnostima odbora. Predsednik odbora je obavezan da sazove sastanak odbora na zahtev najmanje jedne trećine članova odbora i na zahtev skupštine RRA. Kvorum je obezbeđen prisustvom jedne trećine članova odbora. Članovi imaju pravo da daju komentare o izveštajima. U vanrednim okolnostima, kada je potrebno doneti hitne odluke, sastanak odbora se može održati i onlajn. Programi rada odborâ se sastavljaju godišnje, u skladu sa planom aktivnosti Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“, koji usvaja skupština RRA. Aktivnosti odbora su javne, ali odbor može da odluči da sastanak bude zatvoren za javnost. Saopštenja za javnost o sastancima odbora sastavljaju stručni timovi Regionalne razvojne agencije „Zlatibor“.

U vreme izrade ove studije praktične politike postojala su tri sektorska odbora: 1) Odbor za zaštitu životne sredine, koji je do sada održao šest sastanaka, 2) Odbor za ekonomski razvoj, koji je imao dva sastanka i 3) Odbor za društveni razvoj, koji je takođe do sada imao dva sastanka. Jedinice lokalne samouprave su facilitatori ovog procesa i biraju delegate sa teritorije na kojoj RRA deluje. U koordinaciji procesa pomažu tri decentralizovane organizacione jedinice Agencije u Prijepolju, Priboju i Kosjeriću. Svaki sastanak se održava u drugoj jedinici lokalne samouprave. Odbori imaju mogućnost da formiraju pododbore ili radne grupe, koji se sastoje od predstavnika različitih sektorskih tela. Pododbori se formiraju samo ako postoji posebna potreba. Na primer, Odbor za društveni razvoj je formirao Pododbor za socijalnu zaštitu. Pododbor je osnovan tokom sprovođenja projekta „Rastimo zajedno“. Odbor za zaštitu životne sredine osnovao je Međupštinsku radnu grupu za upravljanje čvrstim otpadom. Pododbor za socijalnu zaštitu je zadužen za sprovođenje, praćenje i evaluaciju Regionalne strategije socijalne zaštite, dok Međupštinska radna grupa za upravljanje čvrstim otpadom sprovodi aktivnosti na osnovu Sporazuma potpisanog sa Programom podrške opštinama 15. juna 2011. godine.

Međutim, nekoliko intervjuisanih osnivača je taj model ocenilo kao neefikasan. Među nedostacima tog modela je simbolično učešće predstavnika privrede. Osim toga, jedinice lokalne samouprave imaju diskreciono pravo odlučivanja ko će biti predstavnici javnog i drugih dvaju sektora. Programi rada odborâ, koji se zasnivaju na godišnjim programima Agencije, ne ostavljaju dovoljno prostora za učešće grupa koje nisu osnivači u utvrđivanju prioriteta. Poslovnici odborâ ne predstavljaju kvalitativni pomak (dinamičniji, podsticajni za učešće) u odnosu na Skupštinu osnivača, čak iako je jedan od njihovih ciljeva iniciranje izrade predlogâ projekata. Dalje, izuzev Odbora za zaštitu životne sredine, druga dva odbora su imala samo po dva sastanka, što nije dovoljno za aktivno učešće zainteresovanih strana. Osim toga, o zaključcima i preporukama sa sastanaka odborâ koji se podnose Skupštini osnivača ne dobijaju se uvek potrebne povratne informacije i objašnjenja šta je usvojeno ili odbijeno i zašto.

Iako je izgrađen sa dobrim namerama, ovaj pionirski model saradnje i koordinacije nema potrebnu fleksibilnost i efikasnost za izradu novih projekata i razmenu iskustava među zainteresovanim stranama. Da li se efikasna operacionalizacija utvrđenih ciljeva može ostvariti samo radom u stručnim pododborima – pitanje je za diskusiju.

Međupštinski sporazum o upravljanju regionalnim projektima potpisan je 18. oktobra 2013. godine, posle više od jedne godine pripreme. Cilj ovog Međupštinskog sporazuma jeste da se svi institucionalni i individualni kapaciteti regiona angažuju i

udruže u izradi infrastrukturnih projekata i projekata privrednog razvoja. Time će se obezbediti osnovni preduslov za sprovođenje uspešnih projekata samo uz angažovanje lokalnih potencijala, povezanih putem zajednički utvrđenih regionalnih projekata. Direktor Agencije je naveo i to da je ovaj model razvijen na osnovu drugih sličnih modela iz EU. Štaviše, ovaj model je odlično ocenjen u intervjuu sa predstavnicima Ministarstva.

Najvažnija prednost Međuopštinskog sporazuma je to što je jasno orijentisan ka projektima i interesima i oslanja se na lokalne stručnjake. Podela svih struktura u okviru ovog mehanizma na faze pripreme i sprovođenja projekata pokazala je da su glavni kriterijumi uspeh i delotvornost projekta. Radna tela u okviru ovog modela jesu: 1) Forum opština, koji ima odlučujuću ulogu, jer utvrđuje razvojne prioritete i odobrava njihove planove, izveštaje i finansijska sredstva; 2) Koordinaciono telo, koje služi kao kanal za bolju operacionalizaciju aktivnosti i delotvorno odlučivanje, a sastoji se od najbližih saradnika predsednika opština koji su neposredno zaduženi za regionalni razvoj; 3) međuopštinske radne grupe, osnovane za oblasti projekata (infrastruktura i MSP) s ciljem da pripremaju predloge projekata; kada projekat dobije bespovratna finansijska sredstva, predstavnici ove grupe se delegiraju u 4) Jedinicu za implementaciju projekata, koja funkcioniše pri RRA Srem.

Ovim mehanizmom se grupišu lokalni potencijali i omogućava optimalno korišćenje ljudskih i finansijskih resursa. Činjenica da Jedinica za implementaciju projekata⁸¹ radi u okviru Agencije doprinosi većoj vidljivosti Agencije kao ključnog subjekta regionalnog razvoja. Osim toga, još jedno inovativno rešenje je osnivanje 5) Ekspertskog saveta, koji ima savetodavnu ulogu u utvrđivanju, pripremi i sprovođenju projekata, kao grupa eksperata koja radi uz Jedinicu za implementaciju projekata. Jedinica za implementaciju projekata nastoji da reši problem plaćenog angažovanja lokalnih stručnjaka iz javnih institucija. Uzrok tog problema je postojeći pravni okvir koji javnim službenicima zabranjuje da budu angažovani uz naknadu na projektima koji se finansiraju iz raznih donatorskih programa. Taj problem je istaknut kao jedna od prepreka motivisanju stručnjaka da učestvuju u aktivnostima u sklopu regionalnih projekata. Još nije jasno na osnovu kog oblika ugovora bi oni bili angažovani.

Među nedostacima ovog Međuopštinskog sporazuma je njegova usredsređenost prevashodno na kapacitete lokalne uprave. U Forumu opština ima predstavnika Regionalne privredne komore, ali i dalje je prisutno pitanje u kojoj meri će predstavnici MSP biti uključeni u aktivnosti ovog mehanizma, kao i ko će ih imenovati i na osnovu kojih kriterijuma. Osim toga, Međuopštinskim sporazumom nije predviđeno formiranje baze podataka ili veb-portala, niti postoji plan da se ovaj mehanizam i mreža koriste u poslovima strateškog planiranja. Najzad, nije predviđeno učešće zainteresovanih strana u procesima konsultacija prilikom izrade godišnjih planova Agencije.

81 Jedinicu za implementaciju projekata u ovom modelu formiraju delegati iz Međuopštinske radne grupe. To rešenje je usvojeno da bi se garantovalo da će se uspešni projekti sprovoditi uz angažovanje lokalnih stručnjaka.

4.3. Principi delotvornog konsultativnog mehanizma za strateško planiranje rada RRA

Regionalne razvojne agencije treba i dalje da rade nezavisno i proaktivno i da ustanove mehanizme za systemske konsultacije sa zainteresovanim stranama. Ti mehanizmi mogu da budu koristan instrument za rešavanje problema u koordinaciji i saradnji i da obezbede delotvornu izradu strategija prema principu „odozdo nagore“. Mehanizmi za konsultacije moraju da budu inovativni, fleksibilni, transparentni i, iznad svega, efikasni u uključivanju zainteresovanih strana u aktivnosti RRA, strateško planiranje i razmenu najboljih iskustava. Prihvatanje projekata kao svojih, njihov kvalitet, protok informacija i iskustvo razmene biće unapređeni samo ako sve zainteresovane strane imaju koristi od saradnje.

Principi koje predlaže projektni tim BOŠ kao prve korisne korake u rešavanju gore navedenih problema zasnivaju se na najboljim elementima već ustanovljenih mehanizama za konsultacije u akreditovanim agencijama iz Zlatiborskog i Sremskog okruga. Taj „idealni“ model predstavljen je na trima regionalnim radionicama održanim u Leskovcu, Užicu i Novom Sadu, na kojima su zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje mišljenje o preporukama. Komentari i saveti sakupljeni na regionalnim radionicama predstavljaju sastavni deo principa uspostavljanja mehanizma za konsultacije i preporuka za izradu praktične politike, izloženih u daljem tekstu.

Predlog modela mehanizma za konsultacije zasniva se na tri elementa.

Smatramo da će uvođenje obaju gore izloženih mehanizama za konsultacije (sektorski odbori i međuopštinski sporazum) ojačati kritične odnose razvojnih agencija sa zainteresovanim stranama i pomoći im da ostvare svoje zadatke i uloge, navedene u tabeli broj 3 koja se nalazi u odeljku studije 4.1. Ovaj model mehanizma za konsultacije sadržaće potrebne korake za ostvarivanje delotvornog i efikasnog procesa konsultacija uz uvažavanje različitih kapaciteta, broja osnivača, različitih nivoa razvijenosti i konkretnih problema sa kojima se suočavaju RRA. Te specifičnosti svake od RRA doprineće određivanju konačnog okvira ovog mehanizma za konsultacije. Međutim, da bi agencije bile otvorenije prema regionalnim zainteresovanim stranama i atraktivnije za njih, moraju inovativno da razmišljaju i aktivno da rade na većem prihvatanju projekata koji se sprovode i svojih razvojnih planova. Dugoročno posmatrano,

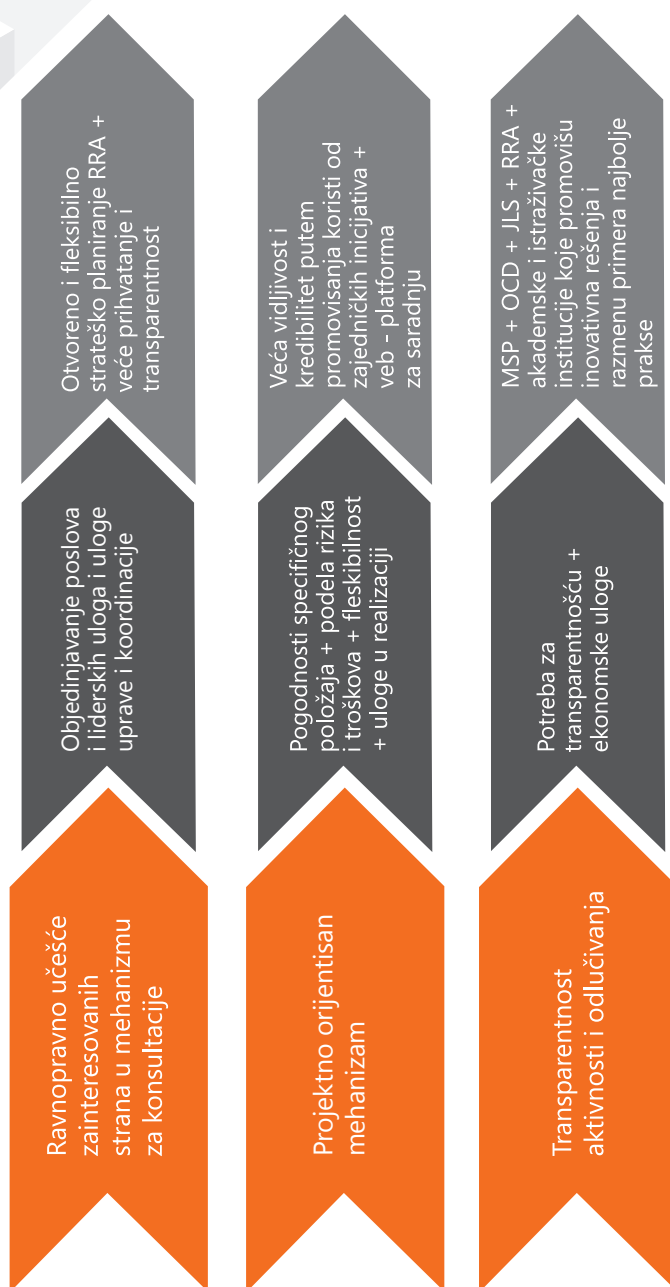
uspostavljanje mehanizma za konsultacije doprineće održivosti agencija tako što će se proširiti baza osnivača i povećati broj zajednički osmišljenih projekata.

Namera istraživačkog tima BOŠ je bila da istakne dobre principe iz oba već ustanovljena mehanizma i da predloži prve korake koje treba preduzeti da bi se rešili određeni problemi koji dovode u pitanje efikasno uključivanje zainteresovanih strana u strateško planiranje RRA. Mehanizam mora da služi RRA da osmišljavaju **realne, operative i konkretne razvojne programe i projekte**, da bi njihov rad bio priznat kao koristan i važan zahvaljujući izradi novih projekata, novih mogućnosti i novih rešenja. **Regionalne razvojne agencije će biti prepoznate kao katalizatori promena samo ako ostvaruju vidljive rezultate. Samo scenario u kom svako ima priliku da učestvuje u sprovođenju projekata može da prevaziđe negativnu percepciju agencija kao samodovoljnih struktura javne uprave.** Ako konsultacije sa zainteresovanim stranama, koje će verovatno biti korisnici i osnivači RRA, nisu sistemske i ozvaničene, veoma je moguće da uopšte ne dođe do saradnje. Zato preporučujemo da svaka akreditovana agencija uspostavi mehanizam za konsultacije sa zainteresovanim stranama sa svoje teritorije, u skladu sa sledećim principima.

Ova tri principa su nit koja povezuje sve preporuke o uspostavljanju mehanizma. **Ravnopravno učešće** predstavnika sva tri sektora u aktivnostima mehanizma za konsultacije povećaće prihvatanje aktivnosti RRA od zainteresovanih strana. Mehanizam za konsultacije će obezbediti forum za izradu fleksibilnih i ažurnih strategija sa zajednički dogovorenim prioritetima. Kao što je navedeno u analizi, primena tog principa u mehanizmu za konsultacije kojim upravljaju RRA dovešće do snažnog zajedničkog opredeljenja za izradu strategije i partnerske investicije, i omogućiće agencijama da integrišu priloge širokog spektra javnih i privatnih partnera. **To će biti originalno i primenljivo rešenje za otklanjanje efekata neefikasne i neusaglašene politike regionalnog razvoja.** Samo proaktivnim i participatornim pristupom, RRA imaju **šansu da prevaziđu ograničenja rascepanih nadležnosti i odgovornosti u javnom sektoru**, kao i da obezbede način za praktičnu saradnju sa privatnim i civilnim sektorom.

Istraživački tim BOŠ predložio je da jedan od principa mehanizma bude orijentacija ka projektima, tako da aktivnosti budu podeljene u fazu

Grafikon 5. Principi mehanizma za konsultacije koji preporučuje tim projekta „Razvoj zaista: Evaluacija uticaja i učinaka regionalnih razvojnih agencija u Srbiji”



pripreme projekata i fazu njihovog sprovođenja. Taj predlog je zasnovan na Međuopštinskom sporazumu o upravljanju regionalnim projektima (novoustanovljenom mehanizmu u Sremskom okrugu), koji je u prethodnom poglavlju ocenjen kao **inovativno, projektno orijentisano rešenje** za jačanje kapaciteta RRA. Učešće predstavnika sva tri sektora u svojstvu stručnjaka ili specijalizovanih timova za izradu ili sprovođenje projekata (koji se biraju putem javnog konkursa) ojačaće položaj agencija kao čvorišta regionalnog razvoja. Ovaj princip je od suštinskog značaja za ispunjavanje uloge RRA u sprovođenju projekata jer će motivisati lokalne snage da **rade na ostvarivanju javnih ciljeva na način kojim se uvažavaju komercijalni aspekti**.

Mehanizam za konsultacije orijentisan ka projektima predstavljaće **dodatni podsticaj zainteresovanim stranama da se uključe u strateško planiranje RRA**. Važnu razliku predstavlja činjenica da će ovakvo učešće, kada čitav niz zainteresovanih strana deli rizike i troškove, dovesti do vidljivih rezultata. Fleksibilne procedure i praktična rešenja vezana za ljudske resurse omogućiće RRA da rade efikasnije nego druge organizacije i da podignu nivo svesti zainteresovanih strana o značaju aktivnost RRA. Tako će RRA biti atraktivnije za javni, privatni i civilni sektor, zahvaljujući čemu će se povećati broj osnivača RRA, što će, dugoročno posmatrano, obezbediti finansijsku održivost RRA.

Transparentnost u postupcima odlučivanja i otvorenost za rešavanje problema sa kojima se suočavaju sve zainteresovane strane dovešće do promovisanja inovativnih rešenja i razmene primera najbolje prakse. Regionalne razvojne agencije će postati lideri u praksi koordiniranog multilateralnog delovanja zahvaljujući poštovanju standarda transparentnosti u odlučivanju i povećanju opravdanosti njihovih ekonomskih uloga putem mehanizma za konsultacije.

Uz transparentan javni poziv za učešće sva tri sektora i ustanovljen „nezavisan“ forum čiji ciljevi prevazilaze konkretna ograničenja izbornih ciklusa i stranačke politike, RRA će postati ključni akteri koji grade novu budućnost koja može da služi kao osnova za objedinjavanje regionalnih resursa. To će zainteresovanim stranama pružiti i priliku da ocene rad agencija i daju savete i mišljenja o tome kako se njihov rad može poboljšati da bi ostvarivale bolji uticaj na razvoj.

5. Ka boljem strateškom planiranju rada RRA

5.1. Zaključci

Evidentno je da su problemi s kojima su RRA suočene posledica neuspeha šireg sistema regionalnog razvoja, vlasničke strukture RRA, neučestvovanja zainteresovanih strana u strateškom planiranju i nedostacima javnih institucija koji se tiču **nedovoljno razvijenog društvenog kapitala**. Dvanaest godina od osnivanja prvih RRA, šest godina od početka sprovođenja Strategije regionalnog razvoja i četiri godine od usvajanja Zakona o regionalnom razvoju, moglo bi se diskutovati o sledećim pitanjima:

- U Republici Srbiji još ne postoji usaglašen model regionalnog razvoja. Različiti izazovi sa kojima se suočavaju **NSRR i regionalni razvojni saveti** onemogućavaju te ključne nacionalne institucije u ostvarivanju boljih rezultata u primeni pravnog i institucionalnog okvira. **Osim toga, još nisu doneti NPRR (u izradi) i regionalne razvojne strategije.**
- Nema delotvornih praktičnih rešenja za saradnju između subjekata regionalnog razvoja, kako za horizontalnu tako i za vertikalnu saradnju (horizontalna saradnja na regionalnom nivou zasniva se na ličnim kontaktima i dostavljanju informacija preko interneta; skupštine osnivača su preovlađujući model učešća zainteresovanih strana u procesu planiranja u RRA; saradnja sa istraživačkim institucijama je na rudimentarnom nivou).
- Nema aktivnog učešća u aktivnostima RRA, posebno kada je reč o OCD i privatnom sektoru, što na kraju utiče na finansijsku održivost RRA (**one i dalje zavise od finansijskih sredstava i operativnih grantova** koje dobiju od međunarodnih donatora). To naglašava **potrebu za boljim i jačim vezama sa zainteresovanim stranama** preko predloženih mehanizama za konsultacije, a da bi se što više koristio lokalni socijalni kapital i obezbedila veća održivost u budućim aktivnostima RRA.

S obzirom na to da je Srbija počela da se bavi problemima regionalnog razvoja nakon što su donatori počeli da sprovedu svoje programe kojima su nastojali da nađu rešenja u toj oblasti, nije bilo jasno koji će biti položaj RRA u sistemu socio-ekonomskog razvoja koji je počeo da se gradi. Bez jasnog razgraničenja obaveza i odgovornosti postojećih subjekata regionalnog razvoja, ti problemi se nisu mogli rešiti do 2010. godine. Iako je Vlada donela opštu uredbu o učešću javnog, privatnog i civilnog sektora u planiranju regionalnog razvoja, nije postojala namera da se pomogne RRA donošenjem nekog propisa ili programa koji bi sadržao smernice ili instrumente za konsultacije RRA sa osnivačima/zainteresovanim stranama.

Stoga su agencije od 2011. godine počele nezavisno da grade modele saradnje sa zainteresovanim stranama da bi našle rešenja svakodnevnih problema koji utiču na kvalitet i domet rezultata njihovog razvojnog rada. Dve RRA su ustanovile jedinstvene mehanizme konsultacija za horizontalnu koordinaciju sa zainteresovanim stranama. Osim toga, one koriste te mehanizme i da bi prevazišle nedostatak interesovanja za aktivnosti RRA kod osnivača/zainteresovanih strana i da bi se u izradi uspešnih regionalnih projekata služile lokalnom ekspertizom. Međutim, dva uspostavljena mehanizma za konsultacije (jedan ustanovljen 2011, a drugi 2013. godine) i nekoliko posebnih organizacionih rešenja sa jedinicama lokalne samouprave ili organizacijama za podršku poslovanju nije dovoljno za uspostavljanje delotvornog sistema lokalnog razvoja. Imperativ za hitno delovanje RRA u ovom pogledu uslovljen je činjenicom da se operativni grantovi za RRA zaključuju 2014. godine i da se završava projekat „REGPOL“, kojim je pružana podrška telima na nacionalnom nivou.

Istraživački tim BOŠ je došao do zaključka da su zainteresovane strane ocenile decentralizovane aktere i njihova nastojanja da pozitivno utiču na regionalni socio-ekonomski razvoj bolje nego aktere na nacionalnom nivou. I rezultati intervjua i rezultati ankete ukazuju na pozitivnu percepciju aktivnosti RRA i aktivnosti drugih institucija, poput AP Vojvodine, regionalnih razvojnih saveta i organizacija za podršku poslovanju.

Na osnovu uzorka istraživanja, potvrđena je direktna korelacija između percepcija uticaja na razvoj i stepena učešća u procesu planiranja u RRA. Videli smo da među jedinicama lokalne samouprave postoji najveće interesovanje

za davanje mišljenja o uticaju RRA na razvoj i o njihovom učinku. Region Vojvodine je pozitivan primer za druge regione jer je izgradio mrežu dodatnih institucija koje olakšavaju rad RRA na njegovoj teritoriji.

Regionalne razvojne agencije su dobile najbolje ocene za izgradnju kapacitetâ jedinica lokalne samouprave, dostupnost informacija, **podizanje nivoa svesti** o značaju regionalnog razvoja, doprinos procesu pristupanja EU, a najslabije za uspostavljanje zvaničnih mehanizama za konsultacije, razvoj ekonomije znanja i privlačenje investicija.

Istraživački tim Beogradske otvorene škole je ovom studijom predložio principe na kojima treba da bude zasnovan mehanizam za konsultacije sa zainteresovanim stranama u strateškom planiranju rada svake RRA.

Istraživački tim je, takođe, osmislio mehanizam za konsultacije sa zainteresovanim stranama u ovom procesu. Mehanizam za konsultacije je osmišljen tako da se može primeniti u funkcionisanju RRA, bez obzira na specifičnosti okruženja u kojem deluju RRA u Srbiji.

Ovaj mehanizam se zasniva na:

- 1) Postojećim načelima za uspešno i efektivno delovanje RRA osmišljenih od strane vodećih međunarodnih aktera na polju delovanja RRA (Međunarodna organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, EURADA, Mreža za međunarodno povezivanje i pružanje usluga agencijama za lokalni ekonomski razvoj (International Link and Services for Local Economic Development Agencies);
- 2) Originalnim modelima mehanizama za konsultacije osmišljenih i primenjenih u RRA iz Zlatiborskog i Sremskog okruga rezultatima konsultativnog procesa sa zainteresovanim stranama u procesu strateškog planiranja RRA.

5.2. Od principa do prakse: Preporuke za izradu praktične politike

5.2.1. Sistemske preporuke

- Prioriteti regionalnog razvoja dogovoreni na regionalnom nivou i usaglašeni sa nacionalnim planskim dokumentima moraju da budu neposredno utvrđeni kao prioriteti za finansiranje iz IPA i nacionalnih programa. Tako će rezultati konsultacija biti vidljivi, što će motivisati zainteresovane strane da nastave sa svojim učešćem u mehanizmu za konsultacije.
- Država mora da uspostavi finansijski okvir za sufinansiranje i pretfinansiranje regionalnih i lokalnih razvojnih projekata. Tom merom će se uravnotežiti mogućnosti za finansiranje, koje su trenutno naklonjenije subjektima koji deluju na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine zbog mehanizma za sufinansiranje i pretfinansiranje koji je tamo već uspostavljen.
- Postojeći zakonodavni okvir treba unaprediti tako da omogućava RRA da učestvuju u planu aktivnosti resornih ministarstava.
- Regionalne razvojne agencije treba da dobijaju logističku i finansijsku podršku da bi radile na promovisanju regionâ nivoa NUTS 2. Zato na centralnom nivou treba osmisliti posebne programe/mere podrške za projekte od značaja za taj regionalni nivo. Zainteresovane strane i građani nisu upoznati sa tom nedavno uvedenom podelom, koja je u skladu sa standardima NUTS Evropske unije. Stoga nisu poznati ni teme, prioriteti i strateški dokumenti tog nivoa regionalnog razvoja.
- Kvalifikacije, pozicije i ovlašćenja zaposlenih u kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj treba još ojačati da bi se obezbedila njihova nezavisnost u odnosu na promene lokalne političke situacije. Promene u kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj ne treba da se dešavaju u sklopu politički motivisanih promena u lokalnoj upravi. Zaposleni u tim kancelarijama treba da se smatraju delom operativnih celina i da budu izuzeti od čestih promena koje se dešavaju sa svakim izbornim ciklusom. To će obezbediti održivo i relevantno čvorište komunikacije između RRA i jedinica lokalne samouprave.

- Sve RRA treba da ozvaniče svoju saradnju i koordinaciju uspostavljanjem profesionalne asocijacije sa rukovodstvom, organima, članarinom i statutom. Ta mreža/asocijacija bi kasnije mogla da se razvije u konzorcijum za projekte. Proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji donosi veće mogućnosti za finansiranje, a ta asocijacija bi mogla da ostvari korist od zajedničkih inicijativa i šireg opsega aktivnosti.
- Postupci za pristupanje novih osnivača i istupanje osnivača iz RRA definisani su statutom svake od RRA i ti postupci se moraju pojednostaviti. Danas osnivački ugovori koji služe za dobijanje akreditacije moraju da budu overeni u sudu, a svaka promena u strukturi osnivača mora da bude uneta u osnivački akt RRA i svi osnivači je moraju potpisati i overiti pečatom.

5.2.2. Preporuke za uspostavljanje konsultativnog mehanizma između RRA i njihovih zainteresovanih strana

Regionalne razvojne agencije treba više da usmere svoje aktivnosti ka MSP i OCD da bi sledile trendove i praksu koji su prisutni u EU. Da bi to ostvarile, treba da imaju održiv i jasno utvrđen strateški okvir koji će odražavati potrebe privrede i civilnog društva. Naglašavamo da je po mišljenju projektnog tima najbolji način za to da uključe širu grupu zainteresovanih strana u svoje aktivnosti i da koriste postojeći ljudski i društveni kapital.

Regionalne razvojne agencije treba da izrade strategije svog rada u okviru aktivnosti mehanizma RRA za konsultacije. Takve strategije treba da sadrže konkretne razvojne prioritete koji su nastali kao posledica potreba sva tri sektora. Tako će se svaka regionalna društveno-ekonomska inicijativa osmišljavati i ostvarivati u skladu sa zajedničkim prioritetima i ciljevima. Stav autora je da će se održivost i izvodljivost strategije rada RRA značajno unaprediti ukoliko se, pored osnivača, u strateško planiranje uključe i predstavnici drugih zainteresovanih strana. Povećano prisustvo predstavnika drugih zainteresovanih strana doprineće spoznavanju širih potreba teritorije na kojoj deluje RRA, i samim time strateškom planiranju rada RRA koje je zasnovano na objektivnim ciljevima i realnim kapacitetima svih zainteresovanih strana. Otvaranjem procesa strateškog planiranja za zainteresovane strane agencije posredno rade i na podizanju finansijske održivosti, jer su svi regionalni akteri njihovi potencijalni učesnici u vlasničkoj strukturi.

- Konsultativni mehanizam treba da obezbedi savetodavnu ulogu zainteresovanih strana koje nisu osnivači RRA. RRA na taj način preuzima ulogu koordinacije u saradnji između osnivača i zainteresovanih strana u strateškom planiranju rada RRA na teritoriji na kojoj deluje, a koju trenutno na nedovoljno efikasan način obavljaju regionalni razvojni saveti.
- Konsultativni mehanizam se sastoji iz:

1) Foruma osnivača i zainteresovanih strana (Forum) – čine ga osnivači i predstavnici zainteresovanih strana iz javnog i privatnog sektora i OCD. Forum predstavlja mesto na kome će se definisati strateški ciljevi u radu RRA, aktivnosti za ostvarenje ovih ciljeva (sa naglaskom na projektne aktivnosti), indikativni vremenski okvir i indikatori za evaluaciju uspešnosti u postizanju definisanih strateških ciljeva.

Javni poziv za učesće u Forumu osnivača treba objavljivati svake druge godine. Iz svake opštine koja se nalazi na teritoriji gde RRA deluje, bilo da su JLS osnivači ili ne, treba omogućiti ravnopravnu zastupljenost predstavnika/delegata iz javnog i privatnog sektora i OCD. Ekspertiza za delovanje u oblastima koje su u mandatu RRA treba da bude glavni kriterijum za odabir predstavnika zainteresovanih strana za učestvovanje u radu Foruma. Svaka agencija u odnosu na svoje potrebe za strateško planiranje i organizacione kapacitete može urediti proces selekcije. Bitno je da odabrani kriterijumi budu precizno definisani i javno dostupni, a proces selekcije transparentan kako bi se agencije promovisale kao pouzdani partneri zainteresovanim stranama i stvarni promoteri javno–privatnog partnerstva.

Sastanci Foruma treba da budu održavani na svaka tri meseca. Na taj način mehanizam će poslužiti za redovnu međusektorsku razmenu iskustava. Na šestomesečnom nivou mehanizam treba da razmatra i daje mišljenja o ostvarenosti usvojenih strategija i realizovanih projekata.

Dva puta godišnje sastancima Foruma, kao posmatrači, treba da prisustvuju i predstavnici ostalih RRA koje deluju na NUTS 2 regionu i predstavnici NARR. Na taj način poboljšaće se koordinacija među akterima na NUTS 2 nivou kao i vertikalna komunikacija regionalnih aktera sa NARR.

2) Koordinacionog tela – čine ga osnivači RRA. Koordinaciono telo koje ima operativnu ulogu, tj. koordinaciju sprovođenja aktivnosti definisanu od strane Foruma. Koordinaciono telo je zaduženo za uspostavljanje mehanizma za monitoring i evaluaciju koji odgovara specifičnostima konkretne RRA i zainteresovanih strana uključenih u strateško planiranje njenog rada. Predstavnik RRA treba da ima ulogu sekretara koordinacionog tela.

3) Projektne jedinice – u njen rad su uključeni predstavnici osnivača i zainteresovanih strana koji za svoj glavni zadatak imaju upravljanje kompletnim projektним ciklusom. Ove projektne jedinice treba da omoguće projektно finansiranje rada RRA koje je u skladu sa uspostavljenim regionalnim prioritetima i strateškim planovima RRA. Rad jedinica za upravljanje projektima treba da bude organizovan po fazama pisanja i sprovođenja projekata, s tim što bi članove projektne jedinice koji su učestvovali u pisanju trebalo uključiti u sprovođenje projekta koji vodi RRA. Članovi ove jedinice će služiti kao ekspertska podrška u sprovođenju projekta od strane RRA u oblastima gde zaposlenima u RRA nedostaju određena znanja i veštine. Takođe, na ovaj način članovi jedinica će biti motivisani za delotvorno učestvovanje u sprovođenju projekata jer će dobiti odgovarajuću finansijsku naknadu za svoj rad.

- Treba uspostaviti elektronsku platformu za komunikaciju u okviru konsultativnog mehanizma kako bi se radne aktivnosti mehanizma učinile delotvornim. Na taj način rešiće se problem nemogućnosti prisustvovanja sastancima svih predstavnika, a svi delagati moći će da daju svoj doprinos strateškom planiranju RRA kao i razvoju projektних predloga. Elektronske platforme „SLAP”⁸² i „OLEDNETWORK”⁸³ su dobri primeri na koji bi platforma u okviru konsultativnog mehanizma mogla da se ugleda.

82 SLAP je baza podataka koju vodi Stalna konferencija gradova i opština, i njen osnovni cilj je da pruži adekvatnu i efikasnu podršku gradovima i opštinama u Srbiji u planiranju i identifikovanju infrastrukturnih projekata, kao i podršku u konkurisanju za finansijsku pomoć neophodnu za izradu studija izvodljivosti i sprovođenje projekata. (<http://www.slap.skgo.org/>)

83 Sajt www.olednetwork.rs sadrži alat za potrebe generisanja razvojnih projektних ideja, koje predstavljaju željeni rezultat svakog procesa strateškog planiranja. Ovaj alat je namenjen internoj upotrebi od strane svih relevantnih zainteresovanih strana, uključenih u procese izrade regionalnog strateškog dokumenta Šumadije i Pomoravlja. Uz pomoć ovog alata akteri procesa strateškog planiranja regiona dobijaju mogućnost definisanja, bodovanja i pretraživanja svih regionalnih i međuopštinskih projektних ideja, sa teritorije Šumadije i Pomoravlja.

6. Bibliografija

Ascani, A., Crescenzi, R., & Iammarino, S. (2010). *Regional Economic Development: A Review*. London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. London School of Economics and Political Science.

Barca, F. (2009). *An Agenda for Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Brisel, Kraljevina Belgija: Evropski parlament; http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Beer, A., Houghton, G., & Maude, A. (2003). *Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development*. Bristol, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske: The Policy Press, University of Bristol.

Belkić, V., (2012). *Katalog kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji*. Centar za ravnomerni regionalni razvoj, Beograd, Republika Srbija. <http://glb.bos.rs/razvoj-zaista/uploaded/KatalogLERInkub.pdf> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Bochniarz, Z., & Andreoli, D. (2009). *Serbia Competitiveness Action Plan*. Nacionalni savet za konkurentnost Republike Srbije. http://www.konkurentnasrbija.gov.rs/Binary/68/Serbia_Competitiveness_Action_Plan_June_2009_June_2010_pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Bojović, J., (2012). *Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji – Priručnik za praktičare*. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, Beograd, Republika Srbija. <http://www.slideshare.net/NALED/lokalni-ekonomski-razvoj-u-srbiji-prirunik-za-praktiare-12127476> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Canzanelli, G. (2011). *Evaluation of Local and Territorial Development Agencies for Human Development*. Rim, Republika Italija: International Link and Services for Local Economic Development Agencies; <http://www.ilsleda.org/knowledge-production/?section=ils-leda-papers> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

- Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development - The Role of Development Agencies and Companies*. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju: OECD Publishing.
- Consulting, M., & InTER. (2013). *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector*. Inter-sectoral Development Assistance Coordination Network: <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/194/Final%20Evaluation%20Report.pdf> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- Vukmirović J. (2013). *Regionalni razvoj kao preduslov za izlazak iz krize*. Ekonomski Institut, Makroekonomske analize i trendovi, Beograd, Republika Srbija. <http://www.ecinst.org.rs/sites/default/files/mat-kratki/temabroja219.pdf>. (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- EURADA. (1999). *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*. Evropska Asocijacija Razvojnih Agencija, Brisel, Kraljevina Belgija. http://www.eurada.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53&lang=en (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- European Commission. (2005). *Enterprise Development and Privatisation*, Brisel, Kraljevina Belgija, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/sectors/main/sec-enterprise_development_ser.htm (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- Ferrannini, A., Canzanelli, G. (2013). *The Role of Local Economic Development Agencies for Innovation*. Rome, Italy: International Link and Services for Local Economic Development Agencies.
- Hrnjaz, M., Despotović, Z. (2012). *Katalog kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji*, Beograd, Centar za ravnomerni regionalni razvoj-CenTriR, Unagraf, Beograd.
- INFOREGIO (2013). Evropska Komisija, Regional policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm, (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

- Kopanja, V., Teodorović, I., Njegovan, Z. (2013). *Analysis of the Planning Process in Cities and Municipalities in the Republic of Serbia*. Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, Republika Srbija.
- Mijačić, D. (2011). *Analiza stanja poslovne infrastrukture u Srbiji*. Beograd, Vizartis: Nacionalna agencija za regionalni razvoj.
- Mijačić, D., Paunović, B., *Regional Disparities in Serbia*. Serbian Associations of Economists Journal of Business Economics and Management Vol. 59, No. 7-8/2011, Serbian Associations of Economists, Beograd, Republika Srbija, 2011, str. 381, <http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0353-443X1108379M&redirect=ft> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- Mountford, D. (2009). *Organizing for Local Development: the Role of Local Development Agencies*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Pariz, Republika Francuska.
- MRRLS. (2011). Izveštaj o regionalnom razvoju Srbije 2011. Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave – Sektor za strateške analize i istraživanje, Beograd, Republika Srbija. http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/izvestaj_o_regionalnom_razvoju_lat.pdf. (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- MORI. (2003, April). Stakeholders' Views of RDAs - Pilot National Survey. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dti.gov.uk/rda/info/YORK_REP1_.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- NARR. (2012). *Stanje, potrebe i problemi preduzetnika u Srbiji u 2012. godini*. Beograd, Republika Srbija: Nacionalna agencija za regionalni razvoj. http://narr.gov.rs/index.php/narr_sr/Aktivnosti/Istrazhivanja-i-analize/Istrazhivanje-o-stanju-potrebama-i-problemima-MSP (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- Particip GmbH. (2009). *Retrospective Evaluation of CARDS programmes in Serbia*. The European Evaluation Consortium, Freiburg, Federal Republic of Germany, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr_cards_serbia.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

- Regional Policy (2013) – Inforegio, Evropska Komisija, Brisel, Kraljevina Belgija, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm (stranica posećena 12. decembra 2013. godine).
- REGPOL. (2011). *Benchmarking of Regional Development Agencies in Serbia*. Beograd, Republika Srbija: Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou. <http://regpol.rs/en/documents.html> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- RRAZ. (2011). *Strategija komunikacije regionalne razvojne agencije Zlatibor 2011–2015*. Užice, Republika Srbija, Regionalna razvojna agencija Zlatibor.
- RSEDP. (2013). Regional Socio-economic Development Program 2. <http://www.rsedp2serbia.eu/download/documents/> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- SEIO (2005). *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*, Vlada Republike Srbije, Beograd, državna zajednica Srbija i Crna Gora, 2005. godine, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/national_strategy-pdf.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).
- Sl. glasnik RS. (2006). Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije broj 98/2006, Vlada Republike Srbije, Beograd, član 94.
- Sl. glasnik RS. (2010). Uredba o utvrđivanju uslova, kriterijuma i načina akreditacije za obavljanje poslova regionalnog razvoja i oduzimanja akreditacije pre isteka roka na koji je izdata, Službeni glasnik Republike Srbije br. 74/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija.
- Sl. glasnik RS. (2010). Zakon o regionalnom razvoju, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2009 i 30/2010, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija.
- Sl. glasnik RS. (2013). Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu, Službeni glasnik Republike Srbije broj 62/2013, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija.
- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in Global Economy*. New York, United States of America: The Guilford Press, New York.

Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Službeni glasnik Republike Srbije br. 50/2005 i 71/2007, Vlada Republike Srbije, Beograd, Republika Srbija, 2005, 2007, http://glb.bos.rs/development/uploaded/regional_development_strategy.pdf (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Tomaney, J. (2010). *Place-based approaches to regional development: Global trends and Australian implications*. Sydney: Australian Business Foundation.

Velat, D. (ed.) (2012), *Feasibility Study for Forming Local Partnerships*, Građanske inicijative, Beograd, Republika Srbija.

Zvanična internet stranica Informacionog sistema „Regionalni razvoj”, Regionalni razvoj, Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Beograd, Republika Srbija, <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs> (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).

Zvanična internet stranica Pokrajinskog sekretarijata za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu, Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu, Vlada Autonomne Pokrajine Vojvodine, Novi Sad, Republika Srbija, http://en.region.vojvodina.gov.rs/About_us (stranica posećena 26. decembra 2013. godine).



