

# Efikasnost i efektivnost regionalnog društveno-ekonomskog razvoja

Mr Nedeljko Ćurić, MISP, Beograd  
Dr Borislav Odažić, RATEL Beograd  
Dr Zvonimir Sajfert, „Tehnički fakultet „Mihajlo Pupin“ Zrenjanin

**Sadržaj** U radu su definisani faktori uticaja na efikasnost i efektivnost regionalnog društveno-ekonomskog razvoja kao i primer kroz program Evropske Agencije za Rekonstrukciju : Regionalni društveno-ekonomski razvoj u Srbiji (Regional Socio-Economic Development in Serbia RSEDP).

**Ključne reči:** rast, regionalni razvoj, efektivnost, efikasnost

**Abstract:** This document presents the factor of the efficiency and effectiveness of the regional socio-economic development as well as the example thru European Agency for Reconstruction's programme: Regional Socio – Economic Development Programme in Serbia - RSEDP

**Key words:** growth, regional development, effectiveness, efficiency

## 1. Uvod

„**Rast** je povećanje jedne jedinice, najčešće nacije, izražen kroz ukupni društveni proizvod (skup dobara i usluga ostvarenih u toku jednog perioda, uključujući i amortizaciju) u odnosu na broj stanovnika. Dok se ekspanzija definiše na kratak period, rast se odnosi na dugi period (na primer vreme potrebno da se izvrše četiri petogodišnja plana)“ [3,24]

„Osnovni sadržaj svake **politike razvoja** sastoje se u:

- 1) favorizovanju dinamizma razvoja, koji nisu ništa drugo nego određeni aspekti dinamizama čoveka, jer se svode na prirodna kretanja i kvalitet stanovništva, na kapacitet tehničkog progressa – invenciju i inovaciju – i na obnavljanje institucija, bilo da se radi o institucijama-organizacijama takvim kao što su porodica i jedinica proizvodnje ili institucijama-normama takvim kao što su svojina, tržišna uredba ili pravila raspodele
- 2) organizovanju materijalnog i obaveštajnog centra za propagandu ekonomski povoljnih efekata“ [4,32]

Prof. Dr Radmila Stojanović u svojoj knjizi „Veliki ekonomski sistemi“ navodi da je „limitiranost sveobuhvatna. Osim prirodnih resursa, i osim položaja, limitirani su: oruđa za rad na visokom tehničkom nivou, energetske izvor, kvalifikovana i naročito visokokvalifikovana radna snaga, tehnološki procesi na visokom nivou, uvozna sredstva za proizvodnju itd. Ali ako limitiranost praktično obuhvata sve proizvodne i uopšte sve privredne resurse, pa i sve ostale resurse za razvoj bilo koga društvenog podsistema, dakle ako je sveobuhvatna, ona, ipak, nije svuda ista, tj. Razni su stepeni limitiranosti. Stoga, u procesu korišćenja resursa, optimalan ekonomski sistem mora imati optimalnu kombinaciju svih resursa sa stanovišta njihove limitiranosti, upotrebljavajući sve više one

manje limitirane resurse. Prema tome, između neke dve varijante uvek je bolja ona koja predviđa manje korišćenje limitiranih resursa“ [3, 115,116]

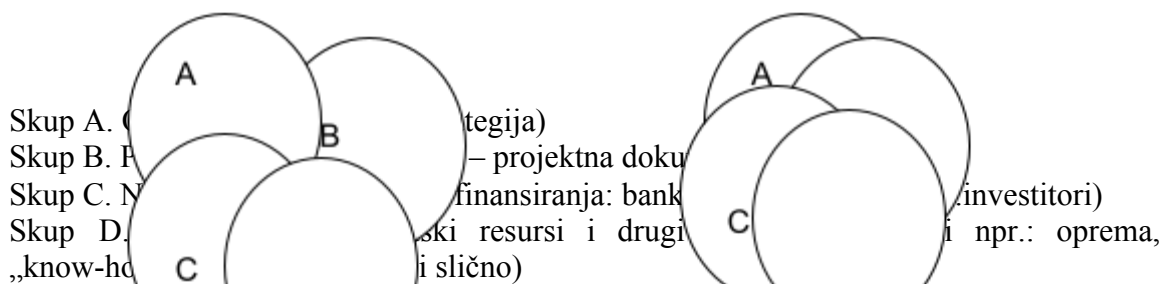
## 2. Efikasnost i efektivnost

		Korišćenje izvora	
Ostvarenje ciljeva		SLABO	DOBRO
	VISOKO	Efektivno ali neefikasno (Neki resursi su izgubljeni)	Efektivno i efikasno (Ciljevi su ostvareni i faktori – resursi su dobro iskorišćeni. Područje visoke produktivnosti)
NISKO	Neefikasno i neefektivno (ciljevi nisu ostvareni a resursi su loše korišćeni)	Efikasno ali neefektivno (resursi nisu neiskorišćeni, ali ciljevi nisu ostvareni)	

Slika 1. Tri skupa parametara za efikasnosti i efektivnosti regionalnog društveno-ekonomskog planiranja

Slika 1

Slika 1a



Trenutno stanje (Slika 1):

Elementi skupova A, B su lokalni i za jedan region (pošto još nisu definisani regioni shodno kriterijuma EU, u daljem tekstu će se koristiti pojam „oblast“<sup>1</sup>). Elementi skupa D su delimično lokalnog a delimično van uticaja lokalnih aktera i postoji manje elemenata u

<sup>1</sup> Prema predlogu Zakona o podsticanju ravnomernog regionalnog razvoja Srbije za period 2007-2012 godina u članu 4. termin – region ima sledeće značenje: region je teritorijalna jedinica za primenu regionalne politike. Jedinica za primenu regionalne politike je statistički region – okrug – prema statističkim metodološkim definicijama.

odnosu na skup A. Elementi skupa C su uglavnom van uticaja lokalnih aktera društveno ekonomskog razvoja (skup C ima najmanje elemenata).

Znači, da su sva četiri skupa na različitim nivoima uticaja, zbog čega imaju različit broj elemenata. Otuda presek skupova zavisi od elemenata skupa kojih ima najmanje tj. koji je su van uticaja lokalnih aktera društveno-ekonomskog razvoja a to je Skup C<sup>2</sup> i delimično skup D. Ovo važi za lokalni (opštinski) i regionalni (oblasni) nivo.

## **2.1. Efikasnosti i efektivnosti regionalnog (oblasnog) društveno-ekonomskog razvoja**

Efikasnost i efektivnost regionalnog društveno-ekonomskog razvoja definisana je presekom skupova A,B,C i D.

Da bi se proširio presek ovih skupova (Slika 1a), moraju svi elementi da su zavisni od faktora („stakeholder“-a) istog nivoa društvene organizacije .

U kojoj meri je najneelastičniji skup (C) podložan uticajima aktera istog nivoa uticaja kao i ostali skupovi, određuje se efikasnost i efektivnost regionalnog društveno-ekonomskog razvoja.

Trenutno stanje kod nas je da postoje opštinski a u nekim slučajevima i regionalni razvojni planovi u kojima su definisani strateški ciljevi i prioriteti razvoja (Elementi skupa A), od strane opštinskih – regionalnih aktera društveno-ekonomskog razvoja, a da su resursi, pre svega novac a i ostali (ljudski, tehnička opremljenost i sposobnost), na opštinskom/regionalnom nivou ograničeniji, tj. Uglavnom definisani da višem (državnom nivou). Otuda se nameće zaključak da postoji nesklad između elemenata skupa A , C i D, mogući zaključak je da pri određivanju prioritetnih ciljeva i pisanju projekata (elementi skupa A B), moraju se ovi faktori uzeti u obzir. Zbog toga, trenutno postoji nesklad – diskrepanca između planova, projekata i resursa, čime je regionalni-društveno ekonomski razvoj, trenutno neefikasan<sup>3</sup>. Takođe, zbog toga ne postoje valjani projekti na svim

---

<sup>2</sup> Na osnovu podataka Ministarstva finansija Vlade Republike Srbije, Uprava za trezor, visini mogućeg zaduženja opština u Srbiji za 2007. godinu (Borrowing capacity), kreće se u intervalu od minimalno € 26.182,82 do maksimalno € 89.850.486 ili u proseku, € 2.929.427 po opštini. Ukupan iznos investicije 79 opštinskih infrastrukturnih projekata iz oblasti vodovoda, kanalizacije i čvrstog otpada, prijavljenih u bazu podataka SLAP (fluktuirajuća lista opštinskih infrastrukturnih projekata „project pipeline“ formirana 2007. godine u okviru programa EU pod nazivom „Municipal infrastructure agency support programme“ – MIASP [www.miasp.com](http://www.miasp.com) ) do novembra 2007 iznosi € 542,661,824 ili, prosečno po projektu € 6.869.137 Očigledan je jaz između prosečne mogućnosti zaduživanja opštine i stvarno izraženih potreba za infrastrukturom. Moguće rešenje za premoštavanje ovog jaza je udruživanje više opština u jedinstven međuopštinski projekat, što je uostalom i zakonska obaveza u slučaju regionalnih deponija (koji je definisano ukupno 28 u Srbiji). Ostale oblasti, u ovom slučaju: vodovod i kanalizacija nisu regulisane na ovaj način i prepušteno je opštinama mogućnost udruživanja na zajedničkom projektu. Takođe, udruživanjem se postiže dostizanje „kritične mase“ tj. mogućnost smanjenja ukupnih troškova po stanovniku, čime se rizik ulaganja smanjuje i povećava održivost investicije putem održavanja realne tržišne cene buduće komunalne usluge, koja će obezbediti ne samo pokriće troškova održavanja, već i amortizaciju i akumulaciju za buduće ulaganje. Naravno, ovo je predmet studije izvodljivosti za svaki projekat, posebno. Za detalje vidi: „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“ Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, XXXVI skupština Stalne Konferencije Gradova i Opština, Beograd, 3. decembar 2007

nivoima. Ovaj nesklag je uzrok da su planovi nerealni i da se slabi samopoštovanje aktera i traži se rešenje van regiona, često „ad-hoc“, što takođe može dovesti do dupliranja upotrebe resursa, čime se narušava optimalni, željeni nivo efikasnosti i efektivnosti što je jedan od preduslova za atraktivnost oblasti za ostale, spoljne resurse.

Moguća rešenja povećanja efikasnosti i efektivnosti regionalnog društveno-ekonomskog planiranja, u nas pod datim pretpostavkama su:

- prilikom određivanja ciljeva i prioriteta u regionalnim/oblasnim razvojnim planovima (elementi skupa A), kao ograničavajući faktor uzeti činjenicu ko određuje elemente ostala tri skupa. To, praktično znači da su neophodne informacije o svim izvorima finansiranja (elementi skupa C), ostalim resursima (elementi skupa D), kao i to da li postoji već napisana projektna dokumentacija (elementi skupa B). Treba imati u vidu da je izrada projektna dokumentacije proces koji zahteva takođe resurse (pre svega novac i ljudske resurse) a i vreme.

### **3. Prepreke određivanju ciljeva, strategija, programa, planova**

- Dostizanje „kritične mase“

Ograničenje kod definisanja presečišta četiri skupa faktora društveno-ekonomskog razvoja je različit nivo u društvu na kojem se oni definišu.

Otuda, ciljevi, strategije, programi i planovi se definišu jedino na nivou društvene organizacije na kojem se definišu i elementi sva četiri skupa (A,B,C,D).

Mogući nivou društvene organizacije su:

- mesne zajednice
- opštine
- (Region) / (orkug) / oblast
- Pokrajina
- Republika

Ukoliko, jedan nivo društvene organizacije nema (ili nema uticaja na) elemente jednog od skupa, preporuka je da nedostajuće elemente potraži na drugom (višem po vertikali) ili drugom elementu istog nivoa (po horizontali). Moguća rešenja:

1. udruživanje više opština (regionalizacija) moguće rešenje za dostizanje potrebnih pretpostavki društveno-ekomskog razvoja  
i/ili
2. Partnerstvo javnog i privatnog sektora

Dosadašnji primeri su: uspostavljanje regionalnih razvojnih agencija, zakonski definisane regionalne deponije (koje pretpostavljaju osnivanje zajedničkog, novog javnog komunalnog preduzeća za više opština za upravljanje regionalnom deponijom)

Razvoj je manje rizičan tj. stabilniji ukoliko postoje elementi sva četiri skupa i ukoliko su oni ujednačeni.

#### 4. Odnos zavisnosti činilaza društveno-ekonomskog razvoja

{C U D} => A

{A U C U D} => B

Predmet prethodne analize u procesu definisanja razvoja društvene organizacije bi trebalo da bude analiza ispunjenosti elemenata sva četiri skupa i njihov međusobni odnos.

Moguće tehnike su:

- mapiranje (opštinskih, regionalnih, međuopštinskih) resursa: prostora, zemljišta, stručnjaka,
- određivanje lokalnih izvora finansiranja za razvoj (budžeti opština)
- definisanje svih izvan opštinskih, regionalnih izvora finansiranja (banke, državni budžet, donacije i slično)
- ekspertsko znanje (SWOT analiza, brainstorming i druge tehnike).

#### 5. Moguće rešenje: Slučaj: RSEDP (Regional Socio Economic Development Programme)

Program regionalnog društveno-ekonomskog razvoja u Srbiji (RSEDP [www.rsedp.org](http://www.rsedp.org)) kojeg je finansirala Evropska Agencija za Rekonstrukciju (EAR) se sprovodio u periodu od septembra 2003 – septembra 2006 u tri oblasti: Banatski region u Vojvodini (3 okruga - Severni, Centralni i Južni), Šumadijski i Pomoravski okrug - Centralna Srbija, Jablanički i Pčinjski okrug - Južna Srbija

Kancelarije su bile formirane u svakoj od tri navedene oblasti, i to u Zrenjaninu, Kragujevcu i Leskovcu, sa još jednom dodatnom kancelarijom u Beogradu.

**Očekivani rezultati Programa su:**

**Partnerstvo** Formiranje jake strateške partnerske strukture regionalnog razvoja, povezane sa relevantnim zakonskim regulativama u odredjenom regionu. Lokalne vlasti više uključene u potrebe lokalne ekonomije.

**Strateško planiranje** Planiran je nacrt Integrativnog regionalnog strateškog plana (IRDSP) za svaki region, koji uključuje već postojeće opštinske planove, kao i godišnji akcioni planovi.

**Društveni razvoj** Formiranje programa za zapošljavanje ugroženih socijalnih grupacija.

**Fond za društveno-ekonomski razvoj.** Razvojni društveno-ekonomski projekti biće identifikovani i sufinansirani.

**Državni nivo** Izveštaji sa sumiranim zakonskim i strateškim predlozima se šalju Ministarstvu za državnu administraciju i lokalnu samoupravu, Ministarstvu finansija i ostalim partnerima.

Osnovni principi RSEDP prisutpa regionalnom društveno-ekonomskom razvoju (princip partnerstva i teritorijalni princip tj. „odozdo-na-gore“):

**Veće vrednovanje sopstvenih resursa**

**Privlačenje ostalih „mobilnih resursa“**

**Povećanje uzajamnog poverenja**

**Povećanje samopoštovanja**

## Povećanje standarda života ljudi

U procesu određivanja prioriteta bilo je uključeno više od 200 zvaničnih predstavnika ključnih zainteresovanih strana društveno-ekonskog razvoja Banata: svih 19 opština Južno, Srednje i Sevetno banatskog upravnog okruga, tri Regionalne privredne komore, tri kancelarije Nacionalne službe za zapošljavanje, udruženja preduzetnika, nevladine organizacije i ostali). Formirane su sledeće tematske radne grupe: turizam, poljoprivrede i ruralnog razvoja, ljudskog kapitala i socijalna pitanja, privrede i malih i srednjih preduzeća, infrastrukture

Dva principa koji su primenjeni u okviru RSEDP a kada je u pitanju društveno-ekonomski razvoj, trebalo bi da doprinose povišenju efikasnosti i efektivnosti:

- teritorijalni princip
- princip partnerstva

Teritorijalni princip znači da informacija o tome gde se „region“ trenutno nalazi (situaciona analiza) i gde bi on mogao da se nađe, pripadaju svim ključnim akterima društveno-ekonomskog razvoja *te* oblasti.

Partnerstvo, znači da u proces određivanja trenutnog stanja, razvojnim prioritetima i merama bi trebalo da budu uključeni svi akteri *te* oblasti.

U slučaju Banata (pomenutog programa RSEDP [www.rsedp.org](http://www.rsedp.org)), ostvareni su sledeći rezultati:

**Elementi skupa A:** Prvi rezultat partnerskog rada radnih grupa je dokument: Integrativni plan društveno-ekonomskog razvoja Banata 2005-2007 (IPDER). Sadržina dokumenta je:

1. Principi i ključni akteri regionalne razvojne politike
2. situaciona analiza
3. Opšti i posebni ciljevi (Usaglašenost sa nacionalnom i politikom Evropske Unije)
4. Tematske oblasti, prioriteta, podprioriteta i mere

Plan je zvanično usvojen od strane svih aktera društveno-ekonskog razvoja Banata kao i od strane Izvršnog Veća AP Vojvodine i predstavljao je osnov za raspodelu novca iz Fonda za društveno-ekonomski razvoj (1.5 miliona € - **Elementi skupa C**). Bila su dva konkursna roka: februara 2005 i decembra 2005.

Takođe je definisan dokument Operativni program koji sadrži sledeće informacije na nivou mere (iz IPDER): detaljniji opis mere, očekivane rezultate, proizvode i uticaje (merljive), vremenski okvir za realizaciju, institucije koje imaju prva da konkurišu za ostvarenje zadatka,

**Elementi skupa B i D tj.** Rezultati konkursa za RSEDP Fond:

Od 61 prispele prijave/projekta na prvom konkursu Fonda u okviru RSEDP samo 8 je uspešno ocenjeno i realizovano. U finansijskom smislu od ukupnog iznosa Fonda od € 1.500.000 alocirano je približno €1.000.000

Od 41 prispele prijave/projekta na drugom konkursu, 10 je uspešno realizovano odnosno, približno € 500.000 iz Fonda alocirano.

## **Proširenje presečišta skupova (proširenje elemenata skupa C u presečištu ostalih skupova) tj. privlačenje spoljnih resursa**

1) U slučaju RSEDP programa ostvareno je kofinansiranje pomenutog Fonda u prvom konkrusnom roku sa USAID tj. ADF<sup>4</sup> organizacijom tako da su oni u 5 od 8 projekata kofinansijeri (sa oko 10% ukupnog ulaganja, u proseku).

2) Garancijski Fond AP Vojvodine je u jesen 2006 raspisao konkurs sa namerom nastavka finansijske podrške rezultatima RSEDP Fonda konkretno, kroz podsticanje ženskog preduzetništva. Konkurs se odnosio za rezultate projekata koji su se ticali podsticanja razvoja ženskog preduzetništva u Banatu a ukupan iznos garancija je bio 30.000.000 dinara. Garancije za pojedinačne preduzetničke poduhvate su alocirane do proleća 2007. godine.

## **6. Zaključak**

Optimalan nivo efikasnosti i efektivnosti društveno-ekonomskog razvoja se obezbeđuje ukoliko su elementi sva četiri skupa zavisni od regionalnih aktera društveno-ekonomskog razvoja. Ili u opštem slučaju, optimalno korišćenje resursa i ostvarenje ciljeva (koji su tada i realni) se obezbeđuje u okolnostima u kojima bi svi elementi skupova A,B,C i D bili zavisni od istog nivoa aktera društveno-ekonomskog razvoja.

Takođe, je neophodno postojanje i institucionalnog okvira za *upravljanje* regionalnim-oištinskim društveno-ekonomskim razvojem.

Mogući zadaci novoformiranih Regionalnih razvojnih agencija u nas, između ostalog i formiranje regionalnog-lokalnog fonda za razvoj.

[1] Ćurić mr N, Dr Z. Sajfert, Dr B. Odažić, „Značaj projekta za društveno-ekonski razvoj Slučaj Banat“ Zbornik radova , *XI Internacionalnog simpozijuma iz projektnog menadžmenta*, YUPMA, Beograd, 2007.

[2] Ćurić mr N., Dr E Jakopin, Dr Z. Sajfert, Dr B. Odažić, *UPRAVLJANJE REGIONALNIM DRUŠTVENO-EKONOMSKIM RAZVOJEM (SLUČAJ BANAT)*, Efikasnost u privredi, Vrnjačka Banja, 2007

[3] Peru.F., *Za filozoviju novog razvoja*, IRO Matice Srpske, Novi Sad, Evropski centar za mir i razvoj, Beograd, Centar za uporedno izučavanje tehnološkog i društvenog progresa, Novi Sad, Beograd, 1986

[4], Stojanović R., *Veliki ekonomski sistemi, Savremena administracija*, Beograd 1983.

[5] *Integrativni plan društvenop-ekonomskog razvoja Banata 2005-2007*

[6] *Strategija regionalnog razvoja Srbije*, Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007

---

<sup>4</sup> ADF – America’s Development Foundation, program donatorske pomoći u okviru USAID Fondacije