

PRIVATNI SEKTOR U INSTITUCIONALNOM OKVIRU REGIONALNOG DR.-EK.RAZVOJA (ISKUSTVA U SRBIJI)

*mr Nedeljko Ćurić¹,
dr Borislav Odažić²,*

1 Uvod

Osnovni uslovi za pristupanje Evropskoj Uniji (na osnovu kriterijuma iz Kopenhagena) su: politički kriterijumi (stabilne demokratske institucije, vladavina prava, ljudska prava, poštovanja i zaštita manjina), ekonomski kriterijumi (funkcionalna tržišna ekonomija, dovoljno konkurentno tržište sposobno da izdrži pritisak konkurencije), sposobnost preizimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući podršku ostvarivanju ciljeva Unije kao i sposobnost državne administracije da usvoji i sprovodi pravne tekovine EU - *acquis communautaire*.

Poglavlje 22 „*acquis communautaire*“ skupa usvojenih pravila se odnosi na Regionalnu politiku i koordinaciju aktivnosti u vezi strukturnih fondova. Preporuke u ovom poglavlju se odnose na institucionalni okvir regionalnog društveno-ekonomskog razvoja (Razvoj) i pravila za implementaciju. Ključni deo poglavlja 22 se odnosi na razvoj administrativnog kapaciteta za upravljanje Strukturnim fondovima EU. Ne postoji regionalna politika EU koja se mora implementirati u nacionalni pravni sistem. Ipak, zemlje članice EU moraju da imaju razvijen institucionalni okvir i adekvatne administrativne kapacitete sa ciljem programiranja, implementacije monitoringa i kontrole u smislu merenja efektivnosti ulaganja kada je u pitanju finansijska kontrola.

2 Značaj institucionalnog jačanja za zemlje Zapadnog Balkana³

U [2], naglašava se značaj *selektivnog* pristupa stvaranja zakonskih uslova za institucionalni okvir neophodan za razvoj svake zemlje (pa i Srbije), potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Ipak postoji opšta saglasnost da sistemske promene podrazumevaju suštinske reforme u mnogim oblastima zemalja u tranziciji:

- kreiranje domaćeg tržišta (makroekonomska stabilnost, zaštita vlasništva – privatnog, državnog, mešovitog)
- liberalizacija međunarodne trgovine, zbog suženog domaćeg tržišta u mnogim zemljama Zapadnog Balkana. Osnovni cilje je povećati konkurentnost domaće privrede

¹ mr Nedeljko Ćurić, SLAP manager, MISP (Municipal Infrastructure Support Programme, An EU funded programme), Stalna Konferencija Gradova i Opština, Makedonska 22/X, 011 322 34 46 , Beograd, nedeljko.curic@gmail.com

² dr Borislav dr Odadžić, direktor sektora, Republička Agencija za telekomunikacije (RATEL), Višnjićeva 8, Beograd, 011 2026 880, borislav.odadzic@ratel.org.yu , venredni profesor fakulteta tehničkih nauka „Mihailo Pupin“, Zrenjanin

³ M.Filipović, (2006). Importance of Institutional Development For Western Balkan Countries in 46th European Congress of the Regional Science Association, „Enlargement, southern Europe & Mediterranean“, Volos, (2006)

- Liberalizacija i podrška sektoru malih i srednjih preduzeća (MSP),
- privatizacija velikih državnih preduzeća
- promena poreskog sistema
- liberalizacija pristupa kapitala

Institucije su organizacije nastale kao rezultat osmišljene namere da se strukturira međusobni uticaj ljudi jednih na druge. Institucije se sastoje od: formalnih pravila (statut, zakon, opšta pravila i mere), neformalnih ograničenja (konvencije, pravila ponašanja i samo proklamovanih normi ponašanja) i društvene kontrole njihovih karakteristika.

Formalna pravila se mogu promeniti preko noći, što ne važi na neformalna koja se mogu menjati jedino postepeno. Obzirom da, u čestom broju slučajeva, primena naglo izmenjenih pravila, u praksi proizvodi efekte koji često nisu planirani, društva koja usvajaju formalna pravila iz drugih društava i društvenih okruženja, će imati različite karakteristike u praksi u odnosu na originalnu zemlju, jer je pre svega, društvena kontrola različita. Posledica je da formalan transfer političkih i ekonomskih pravila iz zapadnih uspešnih tržišno razvijenih zemalja u zemlje Trećeg svega i zemlje Zapadnog Balkana nije dovoljan uslov za dobro funkcionisanje njihovih privreda i društva uopšte.

Znači, da efektivan institucionalni okvir nije pitanje adaptacije stranih pravila i normi, već pre svega, dugotrajan proces *postepene primene i prilagođavanja*.

3 Regionalni društveno-ekonomski razvoj (primer RSEDP 2003-2006)⁴

3.1 Princip partnerstva

U okviru raznih pomenutih donatorskih programa (kao što je, na primer, program RSEDP u proces regionalnog strateškog planiranja tj. pripreme dva osnovna razvojna dokumenta (Integrativni plan i Operativni program) su urađena uz aktivno učešće predstavnika svih aktera Razvoja (partnerstvo), a u slučaju Banata to su (19 opština, tri Regionalne privredne komore, 3 kancelarije nacionalne službe za zapošljavanje, predstavnici nevladinog sektora) tj. ukupno preko 200 ljudi..

Održivi razvoj kao proces zahteva postizanje dogovora (konsenzus) o balansu između tri sama po sebi različita procesa razvoja: ekonomskog razvoja, razvoja zajednice, ekološkog razvoja⁵. Kao rezultat ovih promena, lokalne zajednice se odlučuju za *partnerski* pristup obezbeđenju servisa. Servisi se se više obezbeđuju kroz koordinirane napore: Korisnika servisa, lokalnih vlasti, privatnih investitora.

Nezavisno od organizacionog oblika, primeri iz prakse pokazuju da uključivanje zainteresovanih grupa u proces planiranja održivog razvoja ima šest najvažnijih ciljeva: stvaranje zajedničke vizije zajednice za budućnost, identifikovanje i odabir prioriteta ciljeva, kao i dogovor oko neophodnih mera za rešavanje hitnih problema, podrška analizama lokalnih problema u kojima učestvuje celokupna zajednica, uključujući pregled dugoročnih sistemskih problema koji dovode u konfrontaciju pojedine servisne sistema, kao i potreba za integracijom različitih servisnih sistema i razvojem strategija za

⁴ Detaljnije vidi: www.rsedp.org

⁵ Milutinović Slobodan, (2006), Lokalna agenda 21 Uvug u planiranje održivog razvoja u okviru: Programa zaštite životne sredine i održivog razvoja u gradovima i opštinama Srbije 2004-2006. Beograd: Stalna Konferencija gradova i Opština

stvaranje njihove međusobne podrške, razvoj akcionih *planova* kojima se pobrojani problemi mogu veštiti, uz korišćenje iskustva i inovativnosti različitih lokalnih grupa, *mobilizacija resursa* unutar zajednice, kako bi se izašlo u susret potrebama za pojedinim servisima, uključujući ***zajedničku implementaciju projekata održivog razvoja***, stvaranje ili uvećavanje javne podrške aktivnostima lokalne vlasti i razumevanje potreba razvoja opštine i organičenja na koja se nailazi u procesu razvoja⁶

3.2 *Privatno-javno partnerstvo*

Iz literature⁷ se pojam javno/privatno partnerstvo pominje u smislu *strategije implementacije*. Identifikovana su dva osnovna pristupa: 1) Korporativni pristup. Pristup u kome se apostrofira otvaranje korporativnih centara putem stvaranja uslova za razvoj industrije u regionu pre svega obezbeđenjem vlasništva nad zemljištem i nekretninama, 2) Alternativni pristup gde je pažnja usmerena na smanjivanje razlika u razvoju sektora u regionu

Pojedine zemlje, kao što je na primer Italija⁸ imaju čak razvojen dijalog na temu merenja efekata javnih finansija u ukupnim finansijama (capital stock) u smislu doprinosa produktivnosti. Za te potrebe razvijen je sistem indikatora „Regional Public Accounts (Conti Pubblici Territoriali, CPT) od strane Ministarstva ekonomije i finansija. Sistem sadrži podatke o upotrebi/potrošnji javnih finansija po regionima, za merenje nivoa intervencije vlade i politika.

3.3 *Institucionalni okvir za regionalni društveno-ekonomski razvoj (tekuće stanje)*

Da bi se obezbedilo upravljanje Razvojem, u smislu institucionalnog okvira, kao nastavak mnogih donatorskih, pomenutih programa osnovane su Regionalne razvojne agencije – Agencije (U primeru RSEDP tri: u Južnoj Srbiji u Leskovku, Centralnoj Srbiji u Kragujevcu, Banatu u Zrenjaninu). Učešće tj. zainteresovanost svih aktera razvoja je obezbeđeno tako što je RDA osnovana kao d.o.o. (tj. Društvo sa ograničenom odgovornošću, po Zakonu o privrednim društvima) neprofitnog karaktera (izjava u Statutu i Ugovoru osnivača da pravni entitet ne postoji zbog profita a eventualni profit će se uložiti u dalji razvoj institucije).

Da bi se obezbedila zainteresovanost svih aktera, pre svega opština, predloženo je da opštine budu osnivači RDA u rasponu od € 200 € 800 a da ostali akteri (Regionalne privredne Komore, NVO, kompanije, Izvršno Veće AP Vojvodine i Vlada Republike Srbije) učestvuju fiksno sa €200. Na ovaj način je omogućeno da opštine (institucije koje, ovde možemo definisati kao lokalne institucije sistema državnih javnih finansija) budu većinski osnivači (sa oko ¾ ukupnog uloženog osnovnog osnivačkog kapitala)

⁶ Detaljnije o načinu realizovanja partnerstva u okviru RSEDP programa u Banatu u periodu 2003-2006 vidi: Ćurić N, Odadžić B, Sajfert Z, (2007), Značaj projekta za društveno-ekonomski razvoj (slučaj Banat), Simpozijum YUPMA 2007, (2007),

⁷ R.J. Stimson, University of Queensland, St. Lucia, QLD, Australia; R.R. Stough, George Mason University, Fairfax, VA, USA; B.H. Roberts, University of Canberra, ACT, Australia, Regional Economic Development Analysis and Planning Strategy, 2006, Springer

⁸ Marrocu, E., and Paci R., (2007). The effects of public capital on the productivity of the Italian regions, in Joint Congress of the European Regional Science Association in (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress), PARIS, (2007)

3.4 Obezbeđenje privatnog učešća (tekuće stanje)

Postavlja se pitanje je koliko će opštinska *uprava opština*-osnivača čiji je godišnji budžet više miliona evra biti zainteresovana za rad (a time i za upravljenje regionalnim razvojem) novoformiranog entiteta tj. Agencija organizovanog kao d.o.o. u kojem je osnivački ulog ispod € 1000?

Takođe, u praksi se pokazalo da postoji značajna razlika između procentualnog učešća pokazatelja „mogućnost zaduživanja uopština“⁹ i stvarnog učešća u osnivačkom ulogu pojedinačno, po opštinama-osnivačima.

Nejasna je uloga dva entiteta iz domena privatnog kapitala koji se pojavljuju kao osnivači. Previđa se činjenica da je, na osnovu Zakona o privrednim komorama, kod nas sva privredna društva a i preduzetnici deo *komorskog sistema*, što znači, kada su Regionalne privredne komore osnivači, posredno su osnivači i *sve navedene članice komorskog sistema, tj predstavnici privatnog sektora*.

4 Upravljanje (regionalnim) razvojem¹⁰

Uvažavajući da se upravljanje (sistemima, uopšte) sastoji od tri faze: planiranje, organizovanje i kontrola, *faza planiranja* tj. definisanje (usvajanje Plana i Programa) razvojne funkcije „regiona“ pripada jednom nezavisnom od RDA (Javna agencija) entitetu kojeg možemo nazvati opštine imenom: **Upravljačko telo**. To telo čine predstavnici institucija-osnivača, tj zainteresovanih strana teritorije za sopstveni društveno-ekonomski razvoj, kojima zakonski pripada funkcija upravljanja u svojim institucijama, (predsednik opštine, gradonačelnik, predsednik Regionalne privredne komore,...).

Tako su određene institucije koje obavljaju svaku od funkcija upravljanja, u ovom slučaju, regionalnim¹¹ društveno-ekonomskim razvojem.

5 Moguće alternativno rešenje

Iz razloga što je, interes vlasnika privatnog kapitala profit, funkcija razvoja (u smislu sveobuhvatnog, održivog regionalnog društveno-ekonomskog razvoja) pripada sektoru javnih finansija¹². Otuda, privatnom sektoru pripada funkcija realizacije pojedinačnih

⁹ Pokazatelj „Mogućnost zaduživanje opštine“ određuje Ministarstvo finansija, uprava za trezor. Pokazatelj za tekuću godinu se određuje tako što se od 50% ukupno ostvarenih budžetskih prihoda u prethodnoj godini oduzmu ukupan iznos neisplaćenih dugoročnih zaduženja u prethodnoj godini. U momentu potpisivanja Ugovora o osnivanju RDA osnivačima (Novembar 2006) nije bio poznat podatak o Mogućnosti zaduživanja opštine za 2007. godinu, a niti iznos neiskorišćenih dugoročnih zaduženja za 2006 godinu.

¹⁰ Čurić N, Jakopin E, Odadžić B, Sajfert Z.,(2007). Upravljanje regionalnim društveno-ekonomskim razvojem u okviru: Naučno-stručni skup EFIKASNOST U PRIVREDI (MENADŽMENT, INOVACIJE I RAZVOJ), 2007. Društvo za menadžment, inovacije i razvoj »Srbija invent«, Zrenjanin. Ovdje je bitno imati na umu tri osnovne faze procesa upravljanja: planiranje, organizovanje i kontrolu

¹¹ 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.

¹² Na svim dosadašnjim konkursima Nacionalnog Investicionog Plana, Agencije (jer su osnovane kao društva sa ograničenom odgovornošću a ne kao Javne agencije) nisu bile prepoznate kao institucije koje su mogle da konkurišu projektima za novac. Na konkursu

projekata kojima se relaziju mere iz Plana, pri čemu je procedura izbora izvođača projekta definisana od strane donatora (finansijske institucije koja je raspisala konkurs, domaći fondovi). U ovom slučaju, RDA vrši funkciju nadzora tj. monitoringa i evaluacije projekta u ime i za račun funansijera (po dogovoru) i u isto vreme i integrativnog Plana društveno-ekonomskog razvoja i o tome formira izveštaj (godišnji) o ostvarenju mera iz Plana tj. Programa za Upravljačko telo (nezavisno od RDA), koje na osnovu tih informacija usvaja prioritete i mere za naredni planski period [7].

5.1 Osnivanje RDA po zakonu o Javnim agencijama¹³.

Da bi RDA mogle da ostvare tu svoju ulogu, trebalo bi da su organizovane kao Javne agencije, tj. po zakonu o Javnim agencijama. U pomenutom zakonu predviđena je mogućnost da institucije javnih finansija (Vlada Republike Srbije, Pokrajina, opštine...) mogu osnovati Javnu agenciju na koju prenose deo svojih tzv. „Javnih ovlašćenja“. U slučaju osnivanja RDA javno ovlašćenje je: (regionalni)-društveno ekonomski razvoj¹⁴.

Razvojna funkcija regiona, je definisana u dva strateška dokumenta: Integrativni plan društveno-ekonomskog razvoja (Plan) i operativnom programu (Program) [7].

Obzirom da se upravljanje sastoji od aktivnosti planiranja, organizovanja i kontrole, RDA osnovana kao javna agencija, vrši sledeće faze procesa upravljanja regionalnim društveno-ekonomskim razvojem:

- pripreme za planiranje tj. prikupljanja informacija o: okruženju, samog sistema (regiona), o ulazima (resursima) izlazima (outputima uopšte, pa i razvojne funkcije)
- funkciju nadzora (supervizije mera iz Plana i projekata iz Programa)
- funkciju izveštavanja Upravljačkog tela.

Plan i Program su, (u slučaju RSEDP programa) razvijeni poštujući principe strateškog upravljanja tj. upravljanja na osnovu praćenja unapred definisanih proizvoda, rezultata i uticaja, kao i principe partnerstva (učesća svih zainteresovanih strana kojima

NIPa za budžetsku 2008 godinu odobreno je oko 5000 projekata uglavnom nacionalnih i opštinskih (alocirano je približno petsto miliona evra) i niti u jednom slučaju/projektu Agencije nisu učestvovalе (tj. one su bile samo pasivni posmatrači). Isti slučaj je i sa ostalim državnim tj. budžetskim fondovima. Da su bile osnovane kao Javne agencije, one bi bile deo sistema javnih finansija a i time imale pravo da konkurišu kod svih domaćih fondova (budžetskih) za regionalne projekte. Pošto smatramo da ove agencije treba da doprinesu povišenju samopoštovanja aktera u regionu, kredibiliteta procesa planiranja održivog regionalnog razvoja, racionalnog korišćenja resursa (novca), one bi trebalo da koriste podjednako domaće i strane izvore finansiranja. Zato bi ove agencije osnuju i za potrebe „istinski“ tj. „stvarnog“ regionalog društveno-ekonomskog razvoja podržanog i od strane domaćih fondova koji su, za sada, jedino iz domena javnih finansija.

¹³ B.U. Guiterez.,(2005). Evaluating Regional Development Agencies (RDAs) Assistance on Spain Regional Economic Growth in 45th Congress of the European Regional Science Association. Land Use and Water Management in Sustainable Network Society 23/27 August 2005, Vrije Universiteit Amsterdam. (2005). pp 1-2. RDA po ovom autoru, igraju značajnu ulogu kao javne agencije koje koordiniraju promociju privrede jednog regiona i razvoj strategija. RDA imaju osnovne zadatke: kreirati fleksibilni i konkurentni ekonomski okvir za privlačenje investicija, podržati inovacije i procese naučno-istraživačkog rada, obezbediti sve neophodne vrste usluga kao što su informacije, ekonomske analize, podrška upravljanju, finansiranje, razvoj infrastructure, podrška razvoju sektora MSP

¹⁴ Član 20. Zakona o lokalnoj samopuravi navodi poslove koje opština obavlja kao soje izvorne nadležnosti: Usvajanje planova razvoja, posebno **lokalnog** ekonomskog razvoja, urbanističko planiranje,...

je cilj regionalni društveno-ekonomski razvoj). Ovu funkciju treba da vrše RDA kao javne agencije.

6 Zaključak

Funkcija regionalnog društveno-ekonomskog razvoja definisana je u dva dokumenta: Integrativni pland društveno-ekonomskog razvoja i Operativni program. Ovi dokumenti su izglasali članovi Upravljačkog tela, konsenzusom.

Agencija obavlja funkciju pripreme informacija za donošenje upravljačkih odluka (Prioriteti i mere u Planu) i kontrole (nadzora) po merama iz Plana.

Predstavnici privatnog kapitala su *izvršio*ci pojedinačnih projekata kojima se koriste resursi (pre svih novac). Ovo ne isključuje i da institucije javnih finansija budu realizatori projekata. Javne i privatne finansije se usaglašavaju, pojedinačnim projektima koji bi trebalo da su usaglašeni sa merama iz Plana i Programa regionalnog društveno-ekonomskog razvoja.

RDA sakuplja informacije o ostvarenju pojedinačnih projekata iz regiona i njihovo usaglašavanje sa prioritetima i merama iz Plana i o tome obaveštava Upravljačko telo.

Pravci daljeg istraživanja: Korporativna društvena i kulturna odgovornost, Društveno odgovorno poslovanje (Corporate Citizenship) na Zapadnom Balkanu

Korišćena literatura

[1] B.U. Guiterez.,(2005). Evaluating Regional Development Agencies (RDAs) Assistance on Spain Regional Economic Growth in 45th Congress of the European Regional Science Association. Land Use and Water Management in Sustainable Network Society 23/27 August 2005, Vrije Universiteit Amsterdam. (2005). pp 1-2

[2] M.Filipović, (2006). Importance of Institutional Development For Western Balkan Countries in 46th European Congress of the Regional Science Association, „Enlargement, southern Europe & Mediterranean“, Volos, (2006)

[3] M. Slobodan, (2006),Lokalna agenda 21 Uvok u planiranje održivog razvoja u okviru: Programa zaštite životne sredine i održivog razvoja u gradovima i opštinama Srbije 2004-2006. Beograd: Stalna Konferencija gradova i Opština

[4] Marrocu, E., and Paci R., (2007). The effects of public capital on the productivity of the Italian regions, in Joint Congress of the European Regional Science Association in (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress), PARIS, (2007)

[5] R.J. Stimson, University of Queensland, St. Lucia, QLD, Australia; R.R. Stough, George Mason University, Fairfax, VA, USA; B.H. Roberts, University of Canberra, ACT, Australia, Regional Economic Development Analysis and Planning Strategy, 2006, Springer

[6]Čurić N, Odadžić B, Sajfert Z, (2007), Značaj projekta za društveno-ekonomski razvoj (slučaj Banat), Simpozijum YUPMA 2007, (2007),

[7]Čurić N, Jakopin E, Odadžić B, Sajfert Z.,(2007). Upravljanje regionalnim društveno-ekonomskim razvojem u okviru: Naučno-stručni skup EFIKASNOST U PRIVREDI (MENADŽMENT, INOVACIJE I RAZVOJ), 2007. Društvo za menadžment, inovacije i razvoj »Srbija invent«, Zrenjanin

PRIVATNI SEKTOR U INSTITUCIONALNOM OKVIRU REGIONALNOG DR.-EK.RAZVOJA (ISKUSTVA U SRBIJI)

*Mr Nedeljko Ćurić¹⁵,
Dr Borislav Odažić¹⁶,*

Садржај: *Да ли основање Регионалних развојних агенција (РДА) по моделу друштва са ограниченом одговорношћу оснивача – актера представника јавних финансија и приватног капитала код нас, дефинише њихов положај и улогу у процесу управљања регионалним друштвено-економским развојем? Која је улога јавних финансија а која приватног капитала у управљању регионалним друштвено-економским развојем? Да ли РДА требају да постоје само да би се испунио захтев из процеса прикључења Европској унији (структурни и кохезиони фондови)? У раду је приказан модел институционалног оквира за регионални друштвено-економски развој: РДА као Јавне агенције и Управљачко тело за управљање регионалним друштвено-економским развојем. Приватни сектор у функцији остварења стратешких циљева путем конкретних пројеката.*

Кључне речи: *јавно-приватно партнерство, управљање регионалним друштвено-економским развојем.*

Abstract. *Does Regional Development Agencies (RDA) established as limited liability companies of all stakeholders-representatives of public and private capital, show the model reflecting it's expected/natural position and role in the process of regional socio-economic development management (governance)? What is the role of the public and private finances in the process of regional socio-economic development management (government)? Is RDA have to exist only to fulfil EU accession process requests (structural and cohesion Funds)? In this article is shown the model of institutional framework for regional socio-economic development: RDA as Public agencies and Management body in charge of manage (governance) of regional socio economic development process. Private sector has delivered the role only of fulfilling of the strategic regional socio-economic development priorities, by the realisation of the precise specific projects.*

Key words: *public-private partnership, regional socio-economic development management*

¹⁵ mr Nedeljko Ćurić, SLAP manager, MISP (Municipal Infrastructure Support Programme, An EU funded programme), Stalna Konferencija Gradova i Opština, Makedonska 22/X, 011 322 34 46 Beograd, nedeljko.curic@gmail.com

¹⁶ dr Borislav Odažić, direktor sektora, Republička Agencija za telekomunikacije (RATEL), Višnjićeva 8, Beograd, 011 2026 880, borislav.odažic@ratel.org.yu, venredni profesor fakulteta tehničkih nauka „Mihailo Pupin“, Zrenjanin

