

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ



CENTAR ZA LIBERALNO-DEMOKRATSKE STUDIJE



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Boris Begović • Zoran Vacić
Gordana Matković • Boško Mijatović

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Beograd
2006

Ova knjiga je realizovana u okviru projekta „Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština”. Projekat implementira Kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih nacija u Srbiji i Crnoj Gori (UNDP) uz finansijsku podršku Švedske organizacije za međunarodnu saradnju i razvoj (SIDA).

Stavovi izneti u ovoj knjizi isključivo su stavovi autora.

Sadržaj

<i>Predgovor</i>	7
I UVOD	
POLITIČKI I PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE	9
PREDUZETNIŠTVO LOKALNIH VLASTI	32
UOPŠTE O LOKALNOM EKONOMSKOM RAZVOJU	33
II STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA	39
Prethodna pitanja	39
Organizovanje rada	41
Tim za LER i njegova organizacija	42
Politička podrška	43
Institucionalna struktura za saradnju	45
III PROCENA I ANALIZA LOKALNE EKONOMIJE	48
IV FORMULISANJE STRATEGIJE	55
Odnos sa drugim komponentama upravljanja gradom	59
Uticaj domaćeg i inostranog okruženja	62
Socijalna zaštita	65
Izbor programa i projekata	70
Programi	71
Analiza troškovi-rezultati (cost-benefit analiza)	111
Sektorski pristup	113
V REALIZACIJA STRATEGIJE RAZVOJA	116
Planovi implementacije	116
Analiza rizika	118
Neka praktična pitanja	119
Finansiranje LER-a	120
VI NADGLEDANJE, VREDNOVANJE I PREISPITIVANJE STRATEGIJE	136
<i>O autorima</i>	145

Napomena:

BORIS BEGOVIĆ je napisao poglavlja III i VI, kao i odeljke 1.2, 4.1, 4.2, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.8, 4.7. i 5.2.2.

ZORAN VACIĆ je napisao poglavlje I osim odeljaka 1.2. i 1.3.

GORDANA MATKOVIĆ je napisala odeljke 4.3. i 5.2.3.

BOŠKO MIJATOVIĆ je napisao poglavlja II i IV osim odeljaka 4.1, 4.2, 4.3, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.8 i 4.7, poglavlje V osim odeljaka 5.2.2 i 5.2.3. i odeljak 1.3.

Predgovor

Modernu, razvijenu, demokratiju karakteriše vladavina većeg broja društvenih subjekata i pluralnost u procesu odlučivanja. Demokratizacija jednog društva ne može biti ostvarena bez razvijenog sistema lokalne samouprave. Zahvaljujući pravu na lokalnu samoupravu građani mogu slobodno i neposredno da odlučuju o javnim poslovima svoje lokalne zajednice, na sopstvenu odgovornost i u sopstvenim interesu. Zato se i kaže da je lokalna samouprava kamen temeljac političkog ustrojstva moderne države. Da bi se uspešno obavljali poslovi iz izvornog delokruga gradova i opština, neophodno je da oni koji upravljaju lokalnom zajednicom budu kompetentni u poslovima koje obavljaju. Izabrani lokalni funkcioneri trebalo bi da poseduju i sposobnost da usklade različite zahteve i interese građana, i da uspešno koordiniraju delatnosti lokalnih službi i institucija. Dobro upravljanje, pored transparentnosti u radu i odgovornosti, podrazumeva i da lokalni organi vlasti racionalno koriste raspoložive resurse i da javne usluge pružaju u skladu sa načelima efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti.

U procesu tranzicije, tj. prelaska na institucije slobodnog tržišta i demokratije, realizacijom načela decentralizacije, donošenje odluka, samim tim i odgovornost za posledice koje donete odluke proizvode, spušta sa državnog nivoa na nivo lokalne zajednice i pojedince koji njom rukovode, ili u njoj žive. U tržišnim uslovima lokalne vlasti su te koje treba da aktivno učestvuju u procesu privlačenja kapitala i drugih proizvodnih faktora. Od njihove uspešnosti zavisice lokalni ekonomski razvoj.

Lokalni ekonomski razvoj je rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za stanovništvo koje čini jednu lokalnu zajednicu, a time i da unapredi njihov kvalitet života kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta javnih usluga i slično. Ekonomski razvoj lokalne zajednice ne dolazi sam po sebi. Zbog toga je neophodno da se postigne konsensus o zajedničkoj strategiji razvoja i da celokupna zajednica aktivno učestvuje u implementaciji dogovorene strategije.

Gradski ili opštinski menadžeri imaju zadatak da vode poslove u vezi sa izradom strategije i njenom primenom. Menadžer, svakako, ne treba da sam radi na strateškom planiranju razvoja. Neophodno je da stvori tim koji čine kompetentne ličnosti koje će se sa punom odgovornošću posvetiti ovom poslu.

Centar za liberalno-demokratske studije je u okviru projekta „Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština” održao seriju seminara namenjenih opštinskim i gradskim menadžerima o lokalnom ekonomskom razvoju. Knjiga „Lokalni ekonomski razvoj” obuhvata radne materijale koji su bili osnova za realizaciju tih seminara (predavanja i radionice).

Projekata „Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština” implementira Kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih nacija u Srbiji i Crnoj Gori (UNDP) uz finansijsku podršku Švedske organizacije za međunarodnu saradnju i razvoj (SIDA). CLDS i SKGO se zahvaljuju UNDP i SIDA za podršku bez koje ne bi bilo moguće realizovati program obuke gradskih i opštinskih menadžera.

Dorđe Staničić
Generalni sekretar SKGO

Zoran Vacić
Predsednik CLDS

I UVOD

1.1. POLITIČKI I PRAVNI OKVIR LOKALNE SAMOUPRAVE

Ključna karakteristika demokratije je da je trajno prisutna odgovornost vlade prema zahtevima svojih građana.

Robert Dal

1.1.1. Pojam politike

Pojmom politika se tradicionalno označava težnja da se učestvuje u vlasti ili utiče na njenu raspodelu. Međutim, politika je, pre svega skup aktivnosti kojima se stvaraju i/ili menjaju opšta pravila važna za određivanje odnosa u zajednici i/ili između različitih zajednica.

Donošenje novih ili održavanje postojećih pravila je *proces* kojim se rešavaju sukobi, odnosno usaglašavaju međusobno suprotstavljeni interesi. Budući da je nemoguće pomiriti sve interese i razrešiti sve sukobe, zbog činjenice da su ljudske potrebe i želje neograničene, a da su postojeći resursi za njihovo zadovoljenje uvek ograničeni, politika se svodi na *težnju* da se stvore i očuvaju pravila koja će najdelotvornije relaksirati postojeće i predupređiti nastanak budućih tenzija. Pravila kojima se regulišu odnosi u jednoj zajednici treba da budu široko prihvaćena, jer se samo u tom slučaju može obezbediti dugoročna ravnoteža, odnosno politička stabilnost.¹

Politički proces je mehanizam kojim se kreira javna politika. On zapravo počinje izborom jedne od množine mogućih pravaca delovanja. Kako je osnova dobrog vođenja politike sposobnost da se postigne željeni cilj, pri izboru alternative u procesu donošenja odluka mora se poći, pre svega, od vrednosti koje su široko prihvaćene. Budući da u svakoj zajednici žive ljudi

¹ Vacić, Zoran: Politika: Etika javnog govora u *Etika javne reči*, Zoran Vacić (urednik), Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2004

koji imaju različite interese i različite sisteme vrednosti, potrebno je da se pomirimo sa činjenicom da nijedna politička odluka neće biti opšteprihvaćena. Zato kada govorimo o opštem interesu, imamo u vidu da on ne postoji kao apstraktni ideal kome teže svi, već samo kao zbir najvećeg broja pojedinačnih interesa, ili „opšta svrha“ kojoj građani pojedinačno teže.²

Proces donošenja odluka je, u stvari, niz akcija koji počinje nastankom ideja i davanjem predloga, nastavlja se raspravom, analizom i ocenama početnog predloga, a završava donošenjem formalnih odluka i njihovim sprovođenjem. Prilikom donošenja odluke mora se, pre svega, razumeti priroda problema koji treba rešavati, kao i njegovo mesto u hijerarhiji prioriteta. Proces donošenja odluka podrazumeva postojanje jasnih ciljeva (pravaca promena), ali i sposobnost onih koji ih realizuju da njihovom ostvarivanju teže na racionalan i dosledan način.

Stepen realističnosti donetih odluka najbolje utvrđuje procena raspoloživih sredstava za njihovu realizaciju. Inventar ciljeva (prioriteti utvrđeni političkim odlučivanjem) moraju biti u ravnoteži sa inventarom sredstava.³ Procena potrebnih sredstava za realizaciju određenih odluka se zasniva na delotvornosti (efikasnost i efektivnost), pouzdanosti (da li sve pretpostavljene resurse možemo koristiti tokom svih planiranih aktivnosti) i troškovima. Na osnovu ovih analiza vršimo izbor sredstava, ali i procenjujemo da li postavljeni cilj možemo realizovati. Ukoliko je „letvica“ postavljena visoko, dobijeni rezultati nikako neće biti adekvatni utrošenim resursima.

Donošenje odluka je najvažniji zadatak političara. Izbor između različitih alternativnih mogućnosti delovanja govori o njihovoj uspešnosti. Zato prilikom vrednovanja određenih politika moramo, pored rezultata dobijenih na osnovu realizacije donetih odluka, u obzir uzeti i propuštene prilike (neke odluke nisu donete – a mogle su).

Da bi se obezbedilo da uspostavljena pravila budu prihvaćena, neophodno je da oni koji ih donose (vlast) imaju legitimitet. Da bi vlast bila

² Fridmen, Milton: *Kapitalizam i sloboda*, Global book, Novi Sad, 1997, str. 18. „Društveni cilj’ ili ’opšta svrha’ za koje društvo treba da se organizuje, obično se nejasno opisuje kao ’opšte dobro’, ili ’opšte blagostanje’, ili ’opšti interes’. Dobrobit jednog naroda, kao i sreća jednog čoveka, zavisi od mnogo stvari koje se mogu obezbediti u bezbrojno raznolikim kombinacijama. Ono se ne može adekvatno izraziti kao jedan cilj, nego samo kao hijerarhija ciljeva, kao sveobuhvatna skala vrednosti na kojoj svaka potreba svake osobe ima svoje mesto.“ – F.A. fon Hajek: *Put u ropstvo*, Global book, Novi Sad, 1997, str. 92.

³ Stojanović, Božo: Osnovni elementi procesa racionalnog upravljanja lokalnom zajednicom, u *Principi modernog upravljanja zajednicom*, Boris Begović i dr, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2002. str. 94.

legitimna potrebno je da se konstituiše po okončanju slobodnih izbora (koji se zakazuju i održavaju u jasno preciziranim vremenskim rokovima i uz ravnopravno nadmetanje političkih partija) i da se vrši u skladu sa pravilima koja moraju biti opravdana zajedničkim verovanjima vlade i onih kojima se vlada (ustavna pravila).

Vlast može postati i samoj sebi svrha. Ukoliko je vlast koncentrisana u maloj grupi ljudi koji je vrše uz odsustvo kontrole, veća je verovatnoća da će biti podložnija korumpiranju ili kvarenju. Lord Akton kaže: „Svaka vlast kvari. Apsolutna vlast kvari apsolutno.“ Moć vlade se ograničava vladavinom prava, postojanjem političkog pluralizma i podelom vlasti. Pored podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, važna je i vertikalna podela vlasti, u smislu načela supsidijarnosti.⁴ Moć vlade mora da se decentralizuje. Ne treba dopustiti da zadatak koji uspešno može da se obavi na nižem nivou vlasti preuzimaju više vlasti. Naglasak uvek treba da bude na ovlašćenju pojedinca, njegovoj slobodi i njegovoj odgovornosti. Žak Delor kaže da odluke treba da se donose na nivou koji je što bliži tački primene.

1.1.2. Lokalna samouprava

Moderne, razvijene demokratije su one u kojima postoji vladavina većeg broja društvenih subjekata i pluralnost u procesu odlučivanja. Njihova osnovna osobina je postojanje pouzdane veze između vlade i onih kojima se vlada, kao i funkcionisanje komunikacionih kanala među njima. Ovakav tip demokratije ističe vrednosti vladavine velikog broja građana i mogućnost izražavanja protivljenja najvišim zvaničnicima u vladajućoj strukturi. Građani imaju pravo da iznose svoja mišljenja o široko definisanim političkim pitanjima, bez opasnosti da će biti kažnjeni. Oni imaju pravo da zahtevaju alternativne, od vlasti nezavisne, izvore informacija. Da bi ostvarili svoja raznovrsna prava građani imaju pravo da stvaraju udruženja i organizacije (grupe, asocijacije i partije).⁵ Različitosti svih vrsta, kao što su etničke, rasne, religijske, ideološke, kulturne tako dobijaju puno ostvarenje. Kontrola i uključenost svih subjekata u procese odlučivanja, uz velike mogućnosti oblikovanja ličnog i kolektivnog samoodređenja su najbitnije osobine razvijene demokratije. Lo-

⁴ Supsidijarnost (lat. Subsidiarii) uopšteno predstavlja takvu strategiju raspodele nadležnosti između više nivoa državne organizacije kod koje se određena funkcija prenosi na najniži nivo na kome se može efikasno obavljati. Supsidijarnost je politički princip pod kojim se podrazumevaju decentralizacija i građanska participacija, čime se jačaju lokalne i regionalne ustanove.

⁵ Dal, Robert: *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.

kalna samouprava, primenom ovih principa, postaje ključni element političkog ustrojstva moderne države.

Pravo građana na lokalnu samoupravu je jedno od osnovnih prava, jer ono omogućuje slobodno i neposredno odlučivanje o javnim poslovima lokalne zajednice u kojoj se živi. Pojam lokalna samouprava podrazumeva skup institucija kojim građani neposredno ili posredno, preko izabраниh predstavnika, relativno samostalno upravljaju određenim javnim poslovima, na sopstvenu odgovornost i u sopstvenim interesu. Građani svojim lokalnim poslovima upravljaju u skladu sa postojećim pravnim sistemom. Lokalna samouprava, takođe, predstavlja najviši stepen samostalnosti lokalne vlasti u odnosu na centralnu, državnu vlast u obavljanju poslova lokalne prirode. Ona uključuje pravo građana da biraju predstavnike u lokalnim skupštinama, predsednika opštine (gradonačelnika), takođe i slobodu da izabrana lica imenuju druga lokalna tela i/ili funkcionere. Pravila po kojima se održavaju lokalni izbori su deo izbornog sistema jedne zemlje i za njih, takođe, važe temeljni principi demokratije.

Lokalna samouprava ima određeni stepen slobode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavom garantovanih funkcija. Državni organi nemaju pravo mešanja u poslove lokalnih organa vlasti, sem u slučaju da lokalni organi svojim delovanjem krše imperativne norme ustava i zakona, o čemu konačnu odluku može doneti samo nezavisna sudska vlast.⁶

Najznačajnije tekovine moderne lokalne samouprave su: (a) decentralizacija javnih službi i njihovo približavanje građanima, (b) priznanje postojanja legitimnih lokalnih interesa i autonomija u njihovom zadovoljavanju, (c) učešće građana u javnim poslovima uz preuzimanje i jačanje odgovornosti, (d) stavljanje težišta upravljanja na pojedinca, (e) bolje razumevanje problema koji postoje u jednoj zajednici, (f) efikasnost i efektivnost u vršenju javnih poslova (uspešnije zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva), (g) uspostavljanje ravnoteže između različitih nivoa vlasti.

1.1.3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Pitanje organizacije lokalne samouprave ne spada u korpus zajedničke pravne baštine (*acquis communautaire*) evropskih zajednica. No i pored toga što je ono van okvira regulisanih „*acquisom*“, i u ovom slučaju postoje izves-

⁶ Aleksandar Simić: Lokalna samouprava u Srbiji, u *Principi modernog upravljanja zajednicom*, Boris Begović i dr, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2002. str. 35

na obavezujuća pravila. U državama članicama EU dominantni su procesi koji omogućavaju sprovođenje načela supsidijarnosti (dekoncentracije države i decentralizacije političkog odlučivanja). Ranije centralizovane države, poput Španije, zahvaljujući sprovedenim reformama postale su decentralizovane i u potpunosti su prihvatile princip supsidijarnosti.

Savet Evrope⁷ je 1985. godine usvojio Povelju o lokalnoj samoupravi kojom se utvrđuju osnovni principi lokalne demokratije. Povelja, dakle, ne pretenduje da nametne model lokalne samouprave koji bi se primenjivao na sve države članice, pa shodno tome ona ne reguliše strukturu i ovlašćenja lokalne samouprave. Njen cilj je izgradnja standarda u uspostavljanju, funkcionisanju i zaštiti onog nivoa vlasti koji je najbliži građanima, samim tim i obezbeđivanje stvarnog učešća građana u odlučivanju o onome što se tiče njihovog svakodnevnog života. U preambuli Povelje se ističe da su „lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema“, kao i da je „pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koje se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou“.

Povelja o lokalnoj samoupravi određuje sadržaj prava građana na lokalnu samoupravu. Ona izričito garantuje pravo na lokalnu samoupravu ustavom ili zakonom (čl. 2). Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u zakonskim granicama regulišu i rukovode određenim javnim poslovima, u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo se vrši putem saveta ili skupštine izabrane na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, po načelu neposrednog, opšteg i za sve jednakog biračkog prava. Postojanje saveća ili skupština niukoliko neće derogirati bilo koji neposredni oblik učešća građana u odlučivanju (čl. 3).

Povelja o lokalnoj samoupravi kao osnov, prilikom raspodele javnih ovlašćenja među različitim nivoima vlasti i definisanju delokruga lokalnih vlasti postavlja princip supsidijarnosti. Shodno ovom načelu javni poslovi se, po pravilu, vrše pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom davanja ovlašćenja višim nivoima vlasti trebalo bi imati u vidu priro-

⁷ Savet Evrope je najstarija evropska međunarodna organizacija osnovana 1949. godine. Primarni zadatak Saveta Evrope je da uspostavi tešnju vezu između svojih članova radi zaštite i unapređenja ideala i načela, koji čine njeno zajedničko nasleđe, i radi pospešivanja ekonomskog i društvenog napretka. (čl. 1 Statuta). Ovaj zadatak treba da se ostvari zajedničkim delovanjem na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, naučnom, pravnom i administrativnom planu, kao i putem zaštite, i daljeg razvoja ljudskih prava i osnovnih sloboda. – Anke Gimbal: Savet Evrope, u Verner Vajdenfeld i Wolfgang Vesels (izdavači) *Evropa od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003. Doprinos razvoju demokratije na lokalnom nivou Savet Evrope je dao i uspostavljanjem Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE) kao svog konstitutivnog tela.

du prepuštenih poslova, kao i da li se prenosom ovlašćenja višim vlastima zadovoljavaju principi efikasnosti i ekonomičnosti (čl. 4).

Prilikom određivanja delokruga različitih nivoa vlasti polazi se od procene mogućnosti najnižeg nivoa vlasti da uspešno izvršava određene zadatke. Ako se utvrdi da se na lokalnom nivou poslovi ne mogu obavljati ili da se obavljanjem određenih poslova ne bi zadovoljili zahtevi ekonomičnosti i efikasnosti, vrši se procena mogućnosti prvog višeg nivoa vlasti da obavlja te poslove. Primera radi, poslovi prikupljanja, odnošenja i odlaganja komunalnog otpada mogu se efikasno obavljati na nivou opštine ili grada. Međutim, odlaganje opasnog otpada (radioaktivni, hemijski itd.) biće posao o kome treba da brinu državne vlasti.

Primena principa supsidijarnosti dovodi do zaključka da lokalne vlasti mogu obavljati svaki posao za koji propisom nije utvrđeno da je u delokrugu nekog drugog nivoa vlasti. To znači da lokalna samouprava može obavljati ne samo poslove koji su joj ustavom i zakonom izričito dopušteni, već i sve one poslove koji joj propisima nisu zabranjeni.⁸

Principi Povelje podrazumevaju, dakle, i samostalne i jasne funkcije i nadležnosti lokalnih organa; njihovo slobodno obavljanje uz strogu omeđenost administrativne kontrole centralne, odnosno više izvršne vlasti; efikasnu i nepristrasnu sudsku zaštitu u slučaju spora sa kontrolnim organima; samostalnu, široku i adaptibilnu finansijska sredstva kojima se funkcije mogu samostalno vršiti; unutrašnju organizaciju koja će biti demokratska ali i efikasna, uz šire učešće predstavničkih organa i uvođenje principa podele vlasti, transparentan i efikasan model obavljanja javnih poslova i zadovoljavanja potreba građana, puno učešće manjinskih zajednica uz mogućnost očuvanja ali i razvoja njihovih potreba, kulture i tradicije.

1.1.4. Pravni okvir lokalne samouprave u Srbiji

Poslovi koje će obavljati lokalna samouprava mogu se utvrditi (a) metodom enumeracije i (b) metodom opšte klauzule.

Kada se zakonom propisuju svi poslovi koje obavlja jedinica lokalne samouprave govorimo o enumeraciji. Pozitivni efekti enumeracije su što je isključena dilema da li neki konkretni posao obavljaju lokalni organi ili ne. Međutim, zbog postojanja lokalnih samouprava koje nemaju mogućnost da obavljaju sve zakonom predviđene poslove, na način koji će zadovoljiti

⁸ Ovaj liberalni princip uvažava i Ustav Republike Srbije (čl. 3 st. 1 „U Republici Srbiji je slobodno sve što Ustavom i Zakonom nije zabranjeno“).

interese lokalne zajednice, može se postaviti pitanje u čijoj nadležnosti će biti ti poslovi i koje je telo odgovorno za njihovo izvršavanje.

Metodom opšte klauzule obim poslova se utvrđuje na opšti način tako da nije direktno vidljivo koji konkretni poslovi ulaze u samoupravni delokrug lokalnih jedinica. Da li je lokalna jedinica nadležna za obavljanje nekog konkretnog posla ili ne, određeno je posebnim propisima. Najčešće organi jedinice lokalne samouprave imaju ovlašćenja da obavljaju sve poslove, osim onih za čije obavljanje su zakonskim odredbama izričito ovlašćeni neki drugi organi vlasti. Na ovaj način se jedinicama lokalne samouprave daje veća autonomija, pa lokalne vlasti mogu delotvornije da zadovolje potrebe i interese građana. Nedostatak ove metode je da se u praksi može javiti nedoumica koji nivo vlasti je ovlašćen za obavljanje određenog posla, samim tim može doći i do sukoba nadležnosti.

Poslovi koje jedinice lokalne samouprave obavljaju na osnovu ustava i zakona su poslovi iz njihovog samoupravnog delokruga i oni izvorno pripadaju lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava samostalno i slobodno donosi odluke koje se odnose na te poslove i organizuje njihovo obavljanje u skladu sa potrebama i mogućnostima. Državni organi imaju u odnosu na poslove iz samoupravnog delokruga pravo nadzora zakonitosti njihovog obavljanja, ali ne i ovlašćenje da nadziru njihovu svrsishodnost.

Pored poslova koji izvorno pripadaju lokalnoj samoupravi, jedinice lokalne samouprave mogu obavljati i poverene poslove. To su poslovi koji su izvorno u delokrugu viših vlasti, a čije neposredno obavljanje više vlasti poveravaju organima lokalne samouprave, zbog efikasnosti, ekonomičnosti ili nekih drugih razloga. Kada su u pitanju povereni poslovi centralna vlast ima pravo, da lokalnim vlastima, daje uputstva i naredbe u vezi s njihovim obavljanjem. Osim toga, ona ima pravo da vrši nadzor ne samo zakonitosti već i svrsishodnosti obavljanja poverenih poslova. Jedinice lokalne samouprave dobijaju sredstva iz centralnog budžeta za obavljanje poverenih poslova.

Pravni okvir lokalne samouprave u Srbiji određen je Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Ustav Republike Srbije

Ustavom je utvrđeno da u Republici Srbiji, pored centralnog nivoa vlasti postoje Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija⁹, kao oblici teritorijalne autonomije. Opština je definisana kao

⁹ Rezolucijom 1244 SB UN Kosovo i Metohija je od 1999. godine pod privremenom međunarodnom upravom

teritorijalna jedinice u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, čime je utvrđena jednostепенost u strukturi lokalne samouprave.¹⁰ Zakonom se uređuje sistem lokalne samouprave. Ustav utvrđuje i nabraja osnovne nadležnosti i poslove opštine. Pojedini poslovi koji su u nadležnosti Republike mogu se poveriti opštini, uz obezbeđenje odgovarajućih sredstava. Ustav garantuje opštini izvorne prihode za obavljanje njenih nadležnosti koje su utvrđene zakonom. Građani direktno odlučuju u obavljanju poslova lokalne samouprave – putem referendumu, kao i preko slobodno izabranih predstavnika u opštinskim skupštinama. Osnovni akt opštine – statut – mora biti u saglasnosti sa Ustavom. Opština statutom bliže uređuje svoje poslove, organe i organizaciju, kao i druga pitanja od značaja za svoj rad (čl. 113-116).

Vlada Republike Srbije je 1992. godine donela uredbu kojom su u Srbiji obrazovani okruzi kao oblik dekoncentracije vlasti, odnosno kao ogranci (ispostave) ministarstava i drugih državnih organa u kojima oni obavljaju neke od svojih poslova van svog sedišta, za potrebe građana određenog područja koje pokriva više opština.

Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi¹¹ gradovima i opštinama daje pravo da autonomno upravljaju svojim poslovima koji su od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo. Zakon utvrđuje dve vrste javnih poslova: izvorne i poverene.

Zakonom su utvrđeni, metodom pozitivne enumeracije, poslovi iz izvornog delo kruga lokalne samouprave. Opština, između ostalog, donosi programe razvoja, urbanističke planove, budžet i završni račun, uređuje sferu komunalnih delatnosti, donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, stara se o zaštiti životne sredine, osniva ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje i socijalne zaštite i turizma, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad. Opština može obavljati i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu s Ustavom, zakonom i statutom.

Opštini se može poveriti obavljanje određenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike, a propisom teritorijalne autonomije obavljanje određenih

¹⁰ Ustav Republike Srbije, čl. 7

¹¹ Službeni glasnik RS 9/2002.

poslova iz okvira prava i dužnosti oblika teritorijalne autonomije. Poveravanje ovih poslova vrši se svim ili pojedinim opštinama u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u skladu sa vrstom i obimom poslova. Opština obavlja, kao poverene, pojedine poslove inspekcijskog nadzora iz oblasti prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge u skladu sa zakonom.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje i strukturu organa vlasti. Lokalni organi vlasti su: skupština opštine (odnosno grada), predsednik opštine (gradonačelnik) i opštinsko (gradsko) veće.

Skupština je predstavnički organ opštine koji donosi statut opštine i poslovnik skupštine, budžet i završni račun opštine, propise i druge opšte akte, itd. Skupština ima odbornike koji se na neposrednim i slobodnim izborima biraju na period od četiri godine. Broj odbornika se uređuje Statutom jedinice lokalne samouprave i ne može biti manji od 19 niti veći od 75. Skupština na predlog predsednika opštine bira do 11 članova opštinskog veća, a ukoliko skupština dva puta odbije predsednikove predloge, ona će izabrati članove veća po sopstvenom izboru. Skupština se mora sastati jednom u tri meseca, a ukoliko se u tom periodu ne sastane, Vlada Republike Srbije ima pravo da je raspusti.

Predsednik opštine se bira na neposrednim izborima na četiri godine i ima izvršnu funkciju. Predsednik predsedava opštinskim većem. Predsednik opštine izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine.

Opštinsko veće ima nadležnost da vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom, i drugim opštim aktom ili odlukom koji donosi skupština opštine.

Vlada može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti statuta opštine, ako on nije u skladu sa Ustavom ili drugim republičkim aktom, ona to može uraditi i ukoliko opšti akt opštinskog organa nije u skladu sa opštinskim statutom, ili je protivan zakonu.

Zakon precizno određuje samo dva razloga zbog kojih Vlada može da raspusti skupštinu opštine i uvede prinudnu upravu. To su slučajevi kada skupština ne zaseda duže od tri meseca i kada ne donese statut ili budžet u roku utvrđenom zakonom. Vlada može da obustavi izvršenje propisa ili drugog opštinskog akta organa jedinice lokalne samouprave, ako smatra da će njegovim izvršavanjem nastati nenadoknativa šteta, oduzeti ili ograničiti zajamčene slobode i pojedinačna prava i kolektivna prava građana i teže povrediti opšti interes.

Skupština opštine ima pravo da pred nadležnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona ako smatra da se tim aktom povređuju ustavom i zakonom utvrđena prava jedinice lokalne samouprave i ukoliko je Vlada donela odluku koja spada u nadležnosti lokalnih vlasti.

1.1.5. Oblici neposrednog učešća građana

Pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje se neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika. Zakonom o lokalnoj samoupravi određene su mogućnosti učešća građana u upravljanju lokalnom zajednicom, kao i način odlučivanja o pitanjima od njihovog neposrednog interesa.

Građani u skladu sa zakonom imaju aktivno i pasivno biračko pravo. Takođe, građani imaju pravo i na neposredno učešće u poslovima lokalne samouprave. Oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave su građanska inicijativa, referendum i zbor građana.

Građanska inicijativa je oblik sudelovanja građana u fazi pokretanja postupka odlučivanja. Ona obuhvata pravo građana da predlože skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz njene nadležnosti, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom. Skupština je dužna da o predloženoj građanskoj inicijativi održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Potreban broj potpisa građana za punovažno pokretanje građanske inicijative utvrđen je statutom jedinice lokalne samouprave, ali ne može da bude manji od 10% birača.

Referendum omogućava neposredno učešće građana u postupku odlučivanja i njihov uticaj na sadržaj odluke. Referendum može biti (1) savetodavan, ako se raspisuje da bi se saslušalo mišljenje građana o nekom pitanju i omogućilo skupštini da ga prilikom odlučivanja uzme u obzir; (2) prethodni, kada se raspisuje da bi građani izneli stav o tome da li je potrebno doneti neku odluku; (3) naknadni, koji se raspisuje nakon što je završen postupak odlučivanja u lokalnoj skupštini. Njime se građani izjašnjavaju da li skupštinska odluka stupa na snagu ili ne. Naknadnim referendumom se ostvaruje suštinski uticaj građana na donošenje odluke. Najmanji uticaj na odluku skupštine građani imaju kada se izjašnjavaju na savetodavnom referendumu.

Referendum o pitanjima iz svoga delokruga raspisuje Skupština na sopstvenu inicijativu ili na zahtev građana u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom. Skupština raspisuje referendum i na delu teritorije jedinice lokalne samouprave o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovništva toga dela teritorije. Odluka putem referenduma doneta je

ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana.

Zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da, u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i donesu odgovarajuću odluku i o tome obaveste građane. Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine.

Učešće građana u političkom životu lokalne zajednice nije moguće bez pune obaveštenosti o javnim poslovima, znači, ako ne postoji potpun pristup informacijama koje su relevantne za donošenje odluke ili formiranje mišljenja o radu izabраниh i/ili imenovanih funkcionera lokalne zajednice. Drugi važan činilac za nesmetano učešće građana u formulisanju i donošenju odluka je poštovanje demokratske procedure.

1.1.6. Saradnja jedinica lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave mogu da, u skladu sa Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, međusobno saraduju u cilju zadovoljavanja svojih interesa i interesa građana koji žive na njihovim teritorijama. Saradnja se može ostvarivati u svim oblastima koje spadaju u korpus izvornog delokruga lokalne samouprave.

Međusobna saradnja se može odvijati u rasponu od razmene iskustava do formiranja zajedničkih komunalnih preduzeća, izrade zajedničkog plana razvoja, realizacije zajedničkih projekata u oblasti komunalnih delatnosti (vodovod, sanitarne deponije, izgradnje fabrike za reciklažu otpada...), saobraćajne infrastrukture, zaštite životne sredine... Skupštine opština svojim odlukama uređuju sva pitanja koja su u vezi sa saradnjom.

U zavisnosti od oblika saradnje donose se i odluke različitih nivoa težine. Protokol o saradnji je dovoljan ukoliko se ona odvija u domenu razmene iskustava ili konsultacija o pojedinim pitanjima, međutim ako se osnivaju zajednička preduzeća ili službe neophodno je doneti odluke kojima se utvrđuju osnivačka prava, način finansiranja i drugo od značaja za rad tih organizacija. Zajednički projekti se mogu finansirati sredstvima iz budžeta jedinica lokalne samouprave, samodoprinosom koji se raspisuje za celu teritoriju jedinica lokalne samouprave ili delove njihovih teritorija, zajedničkim konkurisanjem za sredstva iz centralnog (pokrajinskog) budžeta ili kod donatora.

Saradnju opština i gradova mogu inicirati njihovi organi, građani, državni organi ili udruženja lokalnih samouprava. Sve odluke kojima se definišu vid saradnje, međusobna prava i obaveze donose skupštine jedinica lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje obavezu evidentiranja svih oblika međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave, njihovih organa i službi, preduzeća i ustanova čiji su osnivači i drugih organizacija. Evidenciju vodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, odnosno nadležni organ AP Vojvodina. Evidencija se vodi uz saradnju sa asocijacijama gradova i opština. Postoje dva osnovna tumačenja ove zakonske odredbe. Jedno je da je u pitanju potreba državnih organa da pojačaju kontrolu nad radom lokalnih samouprava, drugo da se poštovanjem ove zakonske norme stvara „katalog“ različitih oblika saradnje. Stvaranje takvog „kataloga“ može pomoći državnim organima, kao i udruženjima opština i gradova, da dobre i uspešne primere saradnje između opština i gradova kao model ponude i drugim jedinicama lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na međunarodnu saradnju i udruživanje. Predmet i oblici saradnje moraju biti saglasni Ustavu i zakonu. Uspostavljanjem međunarodne saradnje jedinice lokalne samouprave ne smeju da narušavaju teritorijalni integritet i pravni poredak Republike. Svi oblici međunarodne saradnje i udruživanja podležu saglasnosti Vlade, tako da su opštine i gradovi dužni da pre otpočinjanja saradnje odluke o uspostavljanju saradnje dostave Vladi na saglasnost. Vlada ceni da li je konkretni oblik saradnje u saglasnosti sa interesima koji su zaštićeni Ustavom i zakonima. Obaveza evidentiranja svih oblika međunarodne saradnje, takođe je regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Prema podacima dostupnim na veb sajtu Stalne konferencije gradova i opština¹² naše opštine i gradovi najčešće saraduju sa jedinicama lokalne samouprave iz drugih zemalja u oblasti razmene kulturnih programa i manifestacija, kao i sportskih aktivnosti. Ovaj oblik saradnje je najprisutniji u opštinama u kojima nacionalne manjine imaju značajan udeo u nacionalnoj strukturi stanovništva. Te opštine uspostavljaju saradnju sa opštinama iz zemalja koje su matica nacionalne manjine.

Na drugom mestu se nalaze ekonomska razmena i realizacija zajedničkih projekata. Ovaj oblik saradnje delimično je uslovljen i postojećim pravilima za pristup sredstvima iz fondova EU. Naime, da bi se realizovali određeni

¹² www.skgo.org

projekti koji se finansiraju iz ovih fondova jedan od partnera mora da bude opština ili grad iz zemlje koja je članica EU.

Potom sledi saradnja koja je u vezi sa izgradnjom i obnovom škola, kao i u oblasti obrazovnih programa. Kada su u pitanju obrazovni programi, oni su manjim delom usmereni ka nacionalnim manjinama, u većini slučajeva radi se o programima koji su namenjeni obrazovanju odraslih (prekvalifikacija nezaposlenih, ali i razni oblici usavršavanja zaposlenih, pre svega, u organima lokalne uprave). Saradnja se odvija i u oblasti izgradnje komunalnih sistema i infrastrukture, kao i transferu znanja i tehničke podrške u cilju unapređenja opštinske organizacije i uprave.

Po tipu saradnje najčešće je bratimljenje. Bratimljenje omogućava bolje upoznavanje sa iskustvima lokalnih samouprava iz drugih zemalja, razmenu iskustava, uključivanje većeg broja građana u realizacije zajedničkih manifestacija. Na drugom mestu su prekogranična i regionalna saradnja. Saradnja se najčešće formalizuje potpisivanjem protokola o saradnji ili povelje o prijateljstvu.

Opštine i gradovi iz Srbije najčešće saraduju sa lokalnim samoupravama iz susednih država (Mađarska, Rumunija, Bugarska), kao i iz država nastalih raspadom SFRJ (Hrvatska, BIH, Slovenija, Makedonija). Kada je u pitanju saradnja sa opštinama iz država nastalih raspadom SFRJ, treba pomenuti da je u periodu nakon demokratskih promena (2000. godine) stvorena klima da se obnove prekinute veze koje su, do ratova devedesetih, postojale između opština iz Srbije i opština iz drugih jugoslovenskih republika. Naše lokalne samouprave imaju saradnju i sa opštinama i gradovima sa drugih kontinenata (Severna Amerika, Azija, Afrika).

Značaj prekogranične saradnje za razvoj je od izuzetnog značaja. Zato ovoj saradnji treba dati suštinski, a ne isključivo protokolarni značaj. U njenoj osnovi bi trebalo da stoji promišljanje zajedničke budućnosti širokih regija. Resursi se često protežu nezavisno od granica, pa se uspostavljenjem veza opština i regija susednih država, i realizacijom zajedničkih projekata može podstaći privredni i kulturni razvoj. Prekogranična saradnja, takođe, značajno doprinosi razvoju Evrope i evropskim integracijama, daje bitan doprinos međusobnom upoznavanju, razumevanju i izgradnji poverenja, podstiče implementaciju načela supsidijarnosti i partnerstva, povećava ekonomsku i socijalnu saradnju između država regiona.

Posebnu pomoć pograničnim opštinama u njihovim naporima da prevaziđu ekonomsko i političko zaostajanje i da se uspešnije povezuju sa regionima ili opštinama susednih država pruža Asocijacija evropskih pograničnih

regija (AEBR). Asocijacija je osnovana 1971. godine. Danas ona funkcioniše kao sveevropska organizacija koja specifično i naglašeno predstavlja pogranične regije i druge oblike asocijacija pograničnih lokalnih zajednica. Ova organizacija nije deo više strukture EU koji je zadužen za integracije i proširenje, ali je mesto gde se može naći deo potrebne pomoći za različite aspekte prekogranične saradnje.¹³

Evroregioni

Jedan od najstarijih zapadnoevropskih integracionih procesa je evroregionalizam. Sredinom prošlog veka stvorene su prve „Evroregije“ kao oblici prekograničnog povezivanja susednih oblasti, regiona ili širih jedinica lokalne samouprave zemalja članica EEZ. Krajem osamdesetih godina XX veka, uspostavljanjem jedinstvenog tržišta Unije, filozofija regionalizma i regionalnog povezivanja postaje jedna od najvažnijih inicijativa EU. Regionalni i provincijski nivoi vlasti imali su koristi od direktne raspodele pomoći iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i reagovali su tako što su tražili direktno predstavljanje u Briselu, ili značajnije učešće u ekonomskom planiranju i razvoju infrastrukture. Evroregije su zamišljene kao budući javnopravni subjekti, dakle nezavisni od subjektiviteta država, što dovodi do promena u tradicionalnoj koncepciji suvereniteta i vodi do neke moguće „Evrope regija“.¹⁴ Ideja „Evrope regija“ podrazumeva da se regionalnim institucijama i grupama omogući direktan pristup telima EU i na taj način zaobiđu nacionalne vlade. Evroregionalizacija nije ograničena samo na stvaranje evroregija među članicama EU, već omogućava i drugim evropskim zemljama da u njoj učestvuju. Izgradnja infrastrukturnih, privrednih i kulturnih veza između delova susednih zemalja je razlog postojanja evroregiona. Ova filozofija je operacionalizovana kroz program INTERREG koji ima za cilj stimulisanje međuregionalne i transnacionalne saradnje u Evropi. Realizacija ovog programa podrazumeva međuregionalnu prekograničnu saradnju susednih država (najmanje tri) sa ciljem uspostavljanja međugraničnog ekonomskog centra u okviru kojeg će se razvijati zajednička strategija razvoja i saradnju nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti. Konačni cilj programa je unapređenje integracija u okviru Evropske unije preko formiranja velikog broja evropskih regiona i međuregionalne saradnje kroz sprovođenje efikasne regionalne razvojne politike.¹⁵

¹⁴ Simić, Aleksandar: Regionalizacija i decentralizacija, u *Regionalizacija Srbije*, Zoran Vacić i dr, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003, str. 21

¹⁵ www.inforegio.ccc.eu.int/wbpro/interregIII

Proces izgradnje „Evrope regiona“ dovodi do upravljanja na više nivoa.¹⁶

Pojedine opštine iz Srbije su stupile u procese stvaranja evroregiona. Prva evroregija u čijem sastavu učestvuju i opštine iz Srbije je „Dunav-Kriš-Moriš-Tisa“ (DKTM). Evroregion, koji je osnovan u novembru 1997. godine čine Vojvodina i po četiri županije iz Mađarske i Rumunije. U oktobru 2002. godine održana je konstitutivna skupština balkanskog evroregiona „EvroBalkan“ između tri grada: Niša (Srbija), Sofije (Bugarska) i Skoplja (Makedonija). Ovaj evroregion obuhvata 66 gradova i opština (30 iz Srbije, 20 iz Bugarske i 16 iz Makedonije) koje gravitiraju ka ova tri grada. Treba pomenuti i evroregione „Dunav 21“, „Đerdap-Srednji Dunav“ i „Drina-Sava-Majeвица“ (koji čini 16 opština iz zapadne Srbije, Semberije, Podrinja, Majevice i Slavonije).

Asocijacije lokalnih vlasti

Jedinice lokalne samouprave mogu osnivati asocijacije gradova i opština radi unapređenja razvoja lokalne samouprave i njene zaštite. Asocijacije gradova i opština zastupaju interese svog članstva pred državnim organima posebno u postupku donošenja zakona i drugih akata od značaja za funkcionisanje lokalne samouprave.¹⁷

Nacionalna asocijacija gradova i opština Srbije, osnovana 1953. godine, je Stalna konferencija gradova i opština (SKGO). „Misijska SKGO je da, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, bude istinski predstavnik lokalne samouprave u cilju uspostavljanja demokratske, efikasne i održive lokalne vlasti i poboljšanja kvaliteta života lokalnih zajednica kroz: (a) zastupanje potreba i interesa lokalne samouprave, (b) aktivno učešće u definisanju zakonskog okvira koji vodi uspostavljanju moderne, decentralizovane države, (c) podizanje nivoa ljudskih i tehničkih sposobnosti lokalne samouprave.”¹⁸

Jedinice lokalne samouprave mogu pojedinačno ili preko svoje asocijacije da se udružuju u međunarodne asocijacije lokalnih vlasti.

1.1.7. Demokratija i samouprava

Proces tranzicije, tj. prelazak na institucije slobodnog tržišta i demokratije u prvi plan je stavio pojedinca, kako u ekonomskom, tako i u političkom

¹⁶ Upravljanje na više nivoa je složen politički proces koji uključuje lokalni, nacionalni i nadnacionalni nivo, kao i vladine i nevladine aktere. – Endru Hejvud: *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 197

¹⁷ ZLS, čl.116

¹⁸ www.skgo.org

životu. Proces tranzicije uslovljava i političku i upravnu decentralizaciju. Pri tom treba imati u vidu da se decentralizacijom ne uspostavlja samo korelacija između prava da se odlučuje i odgovornosti za donete odluke, već i da se podstiče demokratsko sazrevanje društva.¹⁹

U najširem smislu decentralizacija predstavlja proces proširenja lokalne autonomije raspodelom nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa vlasti, dakle prenosom ovlašćenja i odgovornosti sa državnih vlasti na regionalne ili lokalne, ali i prenos javnih ovlašćenja na privatni sektor. Ovakvim razumevanjem pojma decentralizacije u potpunosti se zadovoljava shvatanje da načelo supsidijarnosti ima vertikalnu i horizontalu dimenziju.²⁰

Decentralizacija ima više oblika, pa se može govoriti o dekoncentraciji, delegiranju, devoluciji i deetatizaciji.

Dekoncentracija podrazumeva prenošenje pojedinih aktivnosti i nadležnosti sa ministarstava ili nacionalnih službi. Ministarstva i nacionalne službe na lokalnom nivou obrazuju svoje ogranke radi ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja poslova. Dekoncentrisana vlast je, dakle, i dalje deo centralne vlasti, kako po pitanju funkcionisanja, tako i po pitanju rukovođenja, finansiranja, odgovornosti i kontrole nad njenim radom. Dekoncentracija ne doprinosi jačanju samostalnosti, nezavisnosti i odgovornosti lokalne samouprave.

Delegiranje je oblik decentralizacije koji podrazumeva da se pojedine aktivnosti sa centralnog nivoa vlasti prenose lokalnim samoupravama (opštinama). Lokalna samouprava samostalno izvršava poverene poslove (ali ne donosi propise kojima se uređuje obavljanje ovih poslova). Državna uprava kontroliše njihovo izvršavanje.

Devolucija predstavlja najviši nivo decentralizacije. Devolucijom se poslovi prenose sa državnog nivoa u izvornu nadležnost i odgovornost lokalne samouprave. Na ovaj način lokalna samouprava jača u interesu građana. Odnosi državne uprave i lokalne samouprave se zasnivaju na principima saradnje, a ne subordinacije. Devolucijom se organima lokalne samouprave daje puna odgovornost u odlučivanju, finansiranju, upravljanju i realizaciji donetih odluka.

Deetatizacija predstavlja proces prenosa javnih ovlašćenja na privatni sektor.

¹⁹ Stojanović, Božo: Osnovni elementi procesa racionalnog upravljanja lokalnom zajednicom, u *Principi modernog upravljanja zajednicom*, Boris Begović i dr, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2002.

²⁰ Vujačić, Ilija: Supsidijarnost i modernizacija lokalne zajednice, u *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, Mijat Damjanović (urednik), Magna Agenda, Beograd, 2001

U zavisnosti od željenih ciljeva decentralizacija se može sprovesti promenom: (a) teritorijalne strukture uprave (niže teritorijalne jedinice treba da budu toliko velike da mogu efikasno da obavljaju poverene zadatke); (b) funkcija (prenose se samo oni poslovi i ovlašćenja koji su odgovarajući za prenos); (c) organizacione strukture i načina upravljanja (prethodno treba organizacije i institucije nižih nivoa vlasti osposobiti za obavljanje prenetih poslova). U praksi se navedene promene kombinuju i istovremeno sprovode.

Od sprovedene decentralizacije najčešće se očekuje: (a) bolje uočavanje i zadovoljavanje interesa i potreba građana; (b) povećanje efikasnosti uprave i javnih službi; (c) stvaranje boljih uslova za neposredno učešće građana u odlučivanju; (d) izgradnja zajedničkog duha i povećanje osećaja pripadnosti zajednici; (e) stvaranje protivteže centralnim vlastima; (f) uspešno povezivanje civilnog društva i državnih (lokalnih) vlasti.

Decentralizacija i autonomija nisu neizbežno garanti demokratskog i ekonomskog razvoja lokalne zajednice. Uspešnost decentralizacije u mnogome zavisi od institucionalne razvijenosti (kredibilitet vlasti i stepen ostvarenih sloboda), stepena izgrađenosti lokalnih kapaciteta, kao i od prevladavajućeg obrasca političke kulture. Zbog toga je potrebno da se uoče i rizici koje decentralizacija nosi. Ukoliko nisu zadovoljeni osnovni preduslovi, decentralizacija može da dovede do: (a) smanjenja kvaliteta i efikasnosti prilikom obavljanja javnih poslova; (b) postavljanja isuviše velikih zahteva pred nedovoljno osposobljene predstavnike lokalnih vlasti; (c) sukoba prioriteta na lokalnom nivou; (d) produbljanja razlika između lokalnih jedinica zbog neravnomernog razvoja kapaciteta; (e) nepotizma i porasta korupcije na nivou lokalne jedinice; (f) uvećanja birokratskog aparata i troškova za njegovo održavanje.

Prilikom izrade strategije decentralizacije mora se uzeti u obzir sposobnost pojedinaca, lokalnih organizacija i institucija za izvršavanje prenetih ovlašćenja. Kapacitet lokalne uprave može se povećati i odgovarajućom saradnjom sa organizacijama civilnog društva i privrednim subjektima.

Upravljanje lokalnom zajednicom zahteva određeni stepen kompetentnosti svih osoba koje donose i sprovode odluke. Takođe, oni koji upravljaju javnim poslovima u lokalnoj zajednici moraju posedovati i sposobnost da usklade različite zahteve i interese građana i da uspešno koordiniraju delatnosti lokalnih službi i institucija.

I pored činjenice da se na lokalnim izborima često pojavljuju predstavnici grupa građana, ipak se glavna bitka za ulazak u skupštinu vodi između predstavnika političkih partija. Zakon o izboru odbornika utvrđuje propo-

cionalni izborni sistem. Opština, odnosno grad, za čiju skupštinu se biraju odbornici predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu (tzv. „čist“ proporcionalni sistem). Zahvaljujući ovakvim izbornim pravilima, političke partije imaju neskrivenu prednost u odnosu na grupe građana. Predsednici opština (odnosno gradonačelnici) se biraju neposredno po većinskom izbornom principu. Rezultati lokalnih izbora održanih 2004. godine, prvi put u Srbiji po ovim izbornim pravilima, ukazuju da (1) izborni rezultati političkih partija na lokalnom nivou uglavnom prate rezultate koje ove partije imaju na izborima za republički parlament, i (2) izabrani predsednici opština (gradonačelnici) su uglavnom bili kandidati političkih partija. Ovakva praksa može kompromitovati ravnotežu odnosa centralnih i lokalnih vlasti zbog postojanja težnje da se lokalna politika svede na strančarenje, budući da su nacionalne partije u njoj dominantne. Takav proces, bez obzira na zakonom definisan obim autonomije lokalnih vlasti obično dovodi do faktičke centralizacije.²¹

S druge strane političke partije za odbornike predlažu uglavnom svoje aktiviste, tj. osobe u koje mogu imati poverenja da će poštovati partijsku disciplinu prilikom glasanja u skupštini. Time se u značajnoj meri dovodi u pitanje i kompetencija onih koji treba da donose važne odluke koje se tiču života u lokalnoj zajednici.

Partijski interesi su često dominantni, te se prilikom donošenja odluka katkad malo računa vodi o zahtevima i interesima građana. Budući da su širom Srbije formirane dosta široke koalicije koje čine skupštinsku većinu, javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava su „dodeljene“ pojedinim partijama na upravljanje, pa se javlja i problem koordinacije njihovog rada. Ukoliko lokalne vlasti nisu u stanju da zadovolje načela efikasnosti i ekonomičnosti u obavljanju poslova, da prepoznaju potrebe lokalne zajednice i zadbiju podršku građana za realizaciju postavljenih ciljeva neće odgovoriti osnovnom zadatku koji se pred njih postavlja – održivi razvoj lokalne zajednice.

Lokalna demokratija ne može biti ostvarena bez dobrog upravljanja lokalnom zajednicom. Dobro upravljanje podrazumeva: (a) transparentnost u radu, i odgovornost lokalnih organa vlasti, (b) efikasnost, (c) dobro pružanje javnih usluga, (d) dobro upravljanje resursima, (e) koherentnost postavljenih ciljeva i doslednost u njihovoj realizaciji. U razvoju lokalne demokratije naglašena je uloga građana i civilnog društva.

²¹ Hejvud, Endru: *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 320

Demokratski politički legitimitet lokalnih organa vlasti može se osnažiti i povećanjem profesionalnosti lokalne administracije. Da bi se realizovao ovaj cilj neohodno je sprovođenje debirokratizacije u radu lokalnih organa. Debirokratizacija se, pre svega, odnosi na: pojednostavljenje i ubrzanje postupaka, osiguranje elektronskog pristupa građana i preduzetnika neophodnim informacijama,²² razvoj preduzetničke upravne kulture i proaktivnog stava službenika prema radu, obrazovanje javnih službenika da posao obavljaju u duhu javnog interesa, izgradnju efikasnog sistema nadzora zakonitosti, kvaliteta službi i etičnosti službenika.

Za dobro funkcionisanje lokalne samouprave neophodno je i da zaposleni u organima lokalne uprave obavljaju svoj posao u skladu sa najvišim profesionalnim standardima.

Boks 1 Opština Indija: Program Sistem 48

U opštini Indija funkcioniše program *Sistem 48*. Ovaj program doprinosi dobrom upravljanju i odgovornosti i služi za otkrivanje problema u upravljanju lokalnom samoupravom. Izvorni naziv programa, koji je razvijen u Baltimoru (SAD), je SitiStat (*CityStat*). Indija je jedina evropska opština u kojoj se on sprovodi. *Sistem 48* je zasnovan na blagovremenom i tačnom izveštavanju, kao i brznoj reakciji. On predstavlja sveobuhvatan sistem izveštavanja kojim se meri i ocenjuje radni učinak, naglašavaju ključni problemi uprave i predlažu efikasne mere za poboljšanje pružanja usluga. Građani Indije su, zahvaljujući *Sistemu 48*, u mogućnosti da u svakom trenutku kontaktraju opštinu i dobiju informaciju o bilo kom komunalnom preduzeću ili javnoj službi. Građani ne moraju da dolaze u opštinu da bi dobili informaciju ili prijavili problem, dovoljno je da se telefonskim pozivom po ceni lokalnog razgovora, SMS porukom ili elektronskom poštom obrate Kol centru (*Call Center*). Odgovor dobijaju u roku od 48 sati. Svi zahtevi građana idu preko Kol centra tako da ne mogu biti zagubljeni ili neobrađeni. Od ukupnog broja podnetih zahteva rešeno je 90%.

Uvođenjem ovog programa javna preduzeća su postala obavezna da dostavljaju mesečne finansijske izveštaje koji uključuju strukturu cene usluga, ostvareni stepen naplate i iskazani gubitak, čime je u mnogome pooštrena kontrola njihovog rada. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da su građani voljni da izvršavaju svoje obaveze, ukoliko dobijaju detaljne informacije koje im olakšavaju rešavanje problema. Rezultat funkcionisanja *Sistema 48* je i uspostavljanje objedinjenog načina naplate komunalnih usluga. Rešeno je pitanje ulične rasvete, divljih deponija, održavanja sportskih i dečijih igrališta, parkinga... Posle nepunih godinu dana primene *Sistema 48* ostvareni su zapaženi rezultati, kao i ušteda od nekoliko miliona dinara u budžetu lokalne samouprave.

Izvor: Ješić, G.: Indija: SitiStat (Program 48), Lokalna samouprava – propisi i praksa, 1:2005, SKGO, Beograd

²² Dobar primer primene modernih tehnologija u komunikaciji sa građanima je Indija.

Strategija reforme državne uprave u Srbiji²³ je kao cilj postavila i izgradnju državne uprave koja je usmerena ka građanima. Da bi se ovaj cilj realizovao neophodno je da se prilikom sprovođenja reforme, između ostalih, uvažavaju i principi depolitizacije, profesionalizacije i modernizacije. *Depolitizacija*, pre svega, podrazumeva jasno razgraničenje procesa političkog kreiranja odluka od procesa njihovog izvršavanja. Primena principa depolitizacije je od izuzetnog značaja za transformaciju javne uprave u servis svih građana. *Profesionalizacija* znači stvaranje dobro obučene, odgovorne i efikasne uprave. Nestručna, neodgovorna i neefikasna uprava, makar i depolitizovana, loša je za građane i društvo. *Modernizacija* podrazumeva tehničko-tehnološko osavremenjivanje rada uprave, primenom dostignuća savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija.

Državni službenici u praksi, kroz svoj svakodnevni rad, treba da realizuju osnovne principe moderne uprave. Iz ovoga proizlaze i njihove specifične obaveze da se: (a) bude na usluzi građanima, (b) radi u javnom interesu, (c) bude nepristrasan u vršenju poslova, (d) poštuje načelo zakonitosti, (e) bude odgovoran za svoj rad i (f) ima obaveza prema državi za štetu pričinjenu svojim radom.

Zakon o lokalnoj samoupravi stvara pravni okvir za saradnju između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija.²⁴ Takođe, zakon predviđa i neposredno učešće građana u poslovima lokalne samouprave. Ove zakonske odredbe bi trebalo da osnaže proces decentralizacije i promovišu značajnije učešće građana u donošenju odluka. Postojanje zakonske norme ne znači i da je participacija automatski zaživela. Politika koju sprovode lokalne vlasti uslovljava stepen učešća građana u donošenju odluka.

Da bi se predupredili rizici koje decentralizacija nosi, važno je da, pre svega, lokalne vlasti prepoznaju značaj koji stvoreno partnerstvo između pojedinih sektora društva, uz aktivnu participaciju građana prilikom donošenja odluka, ima za razvoj lokalne zajednice.

Lokalne vlasti moraju da uoče svoju lidersku poziciju u stvaranju partnerstva, budući da su one najodgovornije za donošenje i sprovođenje odluka kojima se rešavaju postojeći problemi u zajednici i podstiče njen razvoj.

Saradnja lokalne samouprave i nevladinih organizacija zavisi od više činilaca. Pre svega od spremnosti lokalnih vlasti da uspostave i razvijaju

²³ www.srbija.sr.gov.yu/extfile/sr/45685/strategija_reforme_drzavne_uprave

²⁴ Organi jedinica lokalne samouprave mogu saradivati sa nevladinim organizacijama, humanitarnim organizacijama i drugim organizacijama, u interesu jedinice lokalne samouprave i stanovnika sa svog područja. (čl. 12)

odnose sa njima. Potom, ona zavisi i od razvijenosti civilnog sektora. I na kraju, od spremnosti nevladinih organizacija da saraduju sa lokalnim vlastima i angažuju svoje resurse u izgradnji lokalnih strategija i realizaciji usvojenih programa. NVO greše kada se distanciraju od saradnje sa lokalnim vlastima i svoju ulogu u društvu svode na „dežurnog“ kritičara. Ovakav odnos proizlazi iz pogrešnog samorazumevanja uloge organizacija civilnog društva. Neophodno je da, u svom domenu, NVO utiču na rad lokalnih organa vlasti, ali se takav uticaj najbolje može ostvariti ako se pomaže lokalnoj samoupravi u vršenju njene nadležnosti. Uticaj koji nevladine organizacije mogu imati u lokalnoj zajednici nije zanemarljiv, pre svega zbog kompetentnosti njihovih članova.

Nevladine organizacije su zastupnici određenih interesnih grupa. One ne samo da obezbeđuju učešće javnosti u procesima odlučivanja, već mogu i da oko pojedinih inicijativa okupe značajan broj građana, bez čije podrške se odluke ne mogu efikasno sprovesti. Saradnja NVO i lokalnih vlasti može se odvijati u brojnim oblastima (zaštita životne sredine, socio-humanitarni rad, obrazovanje, sportske aktivnosti, kulturni programi, unapređivanje prava manjina...).

Profitni sektor ima direktan interes da značajno doprinosi ekonomskom razvoju lokalne zajednice.

Prvi korak lokalnih vlasti u stvaranju partnerskih odnosa sa nevladinim organizacijama, ali i sa profitnim sektorom, je formiranje radnih tela koja će koordinirati zajedničke aktivnosti, potom i uključivanje predstavnika NVO, takođe i privrednika u sastav skupštinskih komisija i odbora.

Kada govorimo o lokalnoj demokratiji pre svega imamo u vidu aktivno učešće građana u procesu donošenja javnih odluka. Građani mogu da utiču na donošenje odluka i realizaciju postavljenih ciljeva kroz formalne (saveti mesnih zajednica, saveti građana) ili neformalne (ad hoc inicijative) oblike udruživanja. Za razliku od aktivne, pasivna participacija se ostvaruje kada građani koriste svoje biračko pravo, ili prisustvuju sastancima koje organizuju predstavnici vlasti, bez mogućnosti da utiču na kvalitet donetih odluka.

Aktivna participacija doprinosi boljem razumevanju i saradnji između građana i lokalne samouprave, stvaranju šire podrške radu lokalnih vlasti, i upoznavanju predstavnika vlasti sa problemima koje su građani prepoznali kao značajne. Ukoliko se lokalne vlasti izoluju od javnosti razvijaju se nepoverenje i sumnja. Nezadovoljstvo građana načinom na koji se lokalne vlasti odnose prema određenim problemima može dovesti do konflikta. Često se značajniji resursi potroše na prevazilaženje sukoba, nego na rešavanje primarnog problema.

U vezi sa građanskom participacijom trebalo bi skrenuti pažnju na sledeće činjenice. Prilikom predlaganja određenih odluka građani moraju imati u vidu troškove koje će realizacija takvih odluka stvoriti. Ne sme se pasti u zamku paradoksa da ostvarivanje napretka u usvajanju i negovanju viših (demokratskih) ciljeva dovodi do neracionalnog korišćenja resursa, samim tim i stagnacije u razvoju. Učešće građana u javnim poslovima postaje vrednost civilnog društva, samo ukoliko se vrši sa punom odgovornošću, što pretpostavlja poznavanje problema sa kojima se suočavaju lokalne vlasti (raspoloživi resursi, hijerarhija problema) i zakonskih ovlašćenja lokalne samouprave.

Brojni su razlozi kojima se postavljaju prepreke uspostavljanju partnerstva između lokalnih vlasti i drugih segmenata društva i podsticanju aktivnog učešća građana u poslovima lokalne samouprave. Višedecenijski život u nedemokratskom društvu ostavio je duboke tragove. Oni koji vrše vlast, često sebe doživljavaju kao nekog ko je iznad onih kojima se vlada. Takav obrazac ponašanja često je podstican odsustvom aktivnog građanstva. Povlačenje demarkacione linije između onih koji vrše vlast i onih nad kojima se vlast izvršava u korenu potire demokratsku ideju po kojoj oni na koje se političke odluke odnose imaju najviše prava da učestvuju u donošenju takvih odluka. Drugi razlog je predrasudnost, koja se ne ispoljava samo prema pripadnicima drugih naroda ili veroispovesti, već i prema invalidnim licima, ženama, politički drugomislećim. Predrasudnost ne dozvoljava da se uspostavi komunikacija sa onima koji su drugačiji.

I pored toga što su doneti brojni zakoni koji utiču na transparentnost rada vlasti, u mnogim segmentima pojedine odluke su netransparentne, a pravo građana da dobije traženu informaciju se ne ostvaruje.

Profitni sektor i NVO se ne uključuju u procese partnerstva sa lokalnim vlastima zbog odsustva podsticaja. Razmotrimo moguće razloge koji utiču na odluku ova dva sektora da ne ulaze u partnerstvo sa lokalnim vlastima i aktivnosti lokalnih vlasti koje bi delovale podsticajno na stvaranje partnerstva, a time i razvoju lokalne zajednice.

Aktivnija participacija profitnog sektora u mnogome zavisi od (1) stepena podrške koji lokalne vlasti daju njegovom razvoju, i (2) od obezbeđivanja dobrih lokalnih uslova za poslovanje. Otvaranjem centara i/ili kancelarija za podršku malim i srednjim preduzećima lokalne vlasti mogu da pomognu, ne samo otvaranje novih preduzeća već i rad postojećih. Ovi centri bi, pre svega, trebalo da pružaju savetodavne i informativne usluge. Lokalne vlasti imaju bogat izbor podsticajnih mera koje mogu obezbediti dobre uslove za poslovanje. Dijapazon ovih mera se kreće od osnivanja industrijskih zona i inkubator

centara, do oslobađanja od lokalnih taksi u određenim slučajevima, i efikasnijeg funkcionisanja komunalnih delatnosti. Ne treba izgubiti iz vida ulogu koju lokalne vlasti mogu imati u osmišljavanju i realizaciji programa za obrazovanje odraslih (obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije) u skladu sa razvojnim pravcima i potrebama lokalnih preduzetnika.

Nevladine organizacije bi podsticaj za aktivnije učešće u partnerstvu dobile promenom statusnog i finansijskog položaja. Neophodno je da se jasno uoči želja lokalnih vlasti da prilikom izrade strateških dokumenata (npr. strategije lokalnog razvoja, akcionih planova za smanjenja siromaštva, ili zaštite životne sredine) budu uključeni i predstavnici nevladinog sektora. Takođe, postoji i čitav niz poslova koje nevladine organizacije mogu efikasnije i jeftinije obaviti od lokalnih vlasti. Analize troškova i učinaka bi to pokazale. Dobri primeri saradnje NVO i lokalnih vlasti iz pojedinih opština u Srbiji, pogotovo kada su u pitanju aktivnosti u vezi sa vulnerabilnim kategorijama stanovništva, daju potvrdu ovakvom mišljenju. Uključivanje NVO u partnerstvo sa lokalnim vlastima rezultiraće pozitivnim efektima koji se ogledaju u (1) povećanju stepena zadovoljstva stanovništva načinom na koji se vlast u jednoj zajednici vrši i (2) budžetskim uštedama.

Za lokalnu samoupravu ključno je stvaranje okruženja koje će stimulisati razvoj partnerstva sa drugim segmentima društva (privatni i civilni sektor) i participaciju građana. Da bi se stvorio milje za uspešnu saradnju neophodno je da lokalne vlasti prepoznaju sopstvenu lidersku poziciju u planiranju, vođenju i održavanju ekonomskog i društvenog razvoja; unaprede saradnju sa drugim društvenim akterima; ovladaju veštinama i tehnikama pregovaranja; unaprede timski rad i sposobnost formiranja međusektorskih koalicija (osposobljenost za partnerstvo); savladaju veštine i tehnike za procenu i uočavanje potreba zajednice; poboljšaju komunikaciju sa građanima i da podrže razvoj preduzetništva i organizacija civilnog društva.

„Sa većom mobilnošću kapitala i labavljenjem regulativnog okvira za strana direktna ulaganja, lokalne vlade će služiti kao pogodniji kanal za privlačenje takvih investicija nego nacionalna vlast“.²⁵ Zato, lokalne vlasti treba da budu osposobljene za izlazak iz provincijalne zabiti u „veliki“ svet biznisa, dakle za utakmicu sa drugim lokalnim zajednicama u privlačenje kapitala.

²⁵ Anwar Shah, citirano prema Vujačić, Ilija: Supsidijarnost i modernizacija lokalne zajednice, u *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, Mijat Damjanović (urednik), Magna Agenda, Beograd, 2001, str 125

1.2. PREDUZETNIŠTVO LOKALNIH VLASTI

U pogledu poimanja preduzetništva, Srbija ima lošu tradiciju političke vlasti, bilo ona centralna ili lokalna. Tradicija samoupravnog socijalizma, još uvek toliko rasprostranjena u našoj zemlji, zasniva se na razdvajanju ovlašćenja od odgovornosti – oni koji donose poslovne odluke ne snose posledice tih odluka.

To, jednostavno, treba da se zaboravi. U tržišnim uslovima, strategija lokalnog ekonomskog razvoja ne pruža prostor za direktne poslovne odluke lokalnih vlasti, odnosno za donošenje odluka u ime nekog drugog. čak i u slučaju javnih komunalnih preduzeća, čiji su lokalni vlasti osnivači, pa stoga imaju i dominantan položaj u upravljanju tim preduzećem, lokalne vlasti treba da omoguće samostalno poslovanje tih preduzeća, odnosno autonomiju poslovnih organa tih preduzeća. Naravno da ti organi treba da budu odgovorni lokalnim vlastima, ali lokalne vlasti treba da im omoguće „odrešene ruke“, tj. samostalno rukovođenje tim preduzećima.

Preduzetništvo lokalnih vlasti u tržišnim uslovima treba da bude usmereno na privlačenja kapitala kao veoma pokretljivog resursa. Kapital je veoma pokretljiv resurs i lako se kreće od jedne lokalne zajednice ka drugoj, onoj koja nudi najpovoljnije uslove u pogledu prinosa tog proizvodnog faktora. Stoga se javlja oštra konkurencija između lokalnih zajednica u privlačenju ovog, ali i drugih proizvodnih faktora. Jedino uspešnim privlačenjem tih faktora omogućava se realizacija strategije ekonomskog razvoja, odnosno dolazi do uspostavljanja održivog ekonomskog razvoja.

Ključni element, odnosno proizvod preduzetništva je inovacija. Imajući to u vidu, uspeh lokalnih vlasti u preduzetništvu sagledava se inovacijama na planu privlačenja kapitala i ostalih proizvodnih faktora. Upravo inovacijama se mogu privlačiti proizvodni faktori – 'šta je to što mi imamo, a nema niko drugi!'

Sadržaj preduzetničkih aktivnosti lokalnih vlasti u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja usmeren je uglavnom na komuniciranje sa investitorima, odnosno vlasnicima svih proizvodnih faktora. Shodno tome lokalne vlasti treba da razviju i sprovede delotvornu strategiju odnosa sa javnošću (*Public Relations*) kojom će, s jedne strane, informisati potencijalne investitore, odnosno vlasnike ostalih faktora, o pogodnostima dolaska u njihovu lokalnu zajednicu, a s druge strane, na odgovarajući način (uz dosta stila) ubeđivati te ljude u tako nešto. U današnje vreme, jedna od ključnih komponenti takvog nastupa je uspostavljanje i ažurno održavanje Internet sajta, sa svim bitnim informacijama o jednoj lokalnoj zajednici. Preduzetništvo i inovacije u predstavljanju lokalne zajednice relevantnoj javnosti čine ključni segment preduzetništva lokalnih vlasti u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja.

1.3. UOPŠTE O LOKALNOM EKONOMSKOM RAZVOJU

Lokalne vlasti se u sve većoj meri uključuju u programe ekonomskog razvoja u celom svetu, pa i u Srbiji u kojoj je centralizacija funkcija na nivou Republike znatna. To uključuje često je rezultat spoznaje nosilaca lokalne vlasti da im je to jedan od osnovnih poslova, ali je i posledica očekivanja građana i lokalnih poslovnih ljudi izraženog pritiskom da se nešto korisno učini na poboljšanju ekonomskih prilika generalno, a posebno na povećanju zaposlenosti. Rast lokalnih poreskih prihoda, koji je i sam posledica ekonomskog napretka, sam po sebi je podsticajan faktor za lokalnu vlast, jer omogućuje veću budžetsku potrošnju i veće zadovoljenje lokalnih opštih potreba.

1.3.1. Šta je LER?

Lokalni ekonomski razvoj (LER) može biti definisan kao rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za stanovnike date lokalne zajednice, a time i da unapređuje njihov kvalitet života kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta usluga lokalnih vlasti i slično. Takav razvoj se događa kada se ili lokalni nezaposleni resursi, kao što su radna snaga i zemlja, počnu koristiti ili kada se već zaposleni resursi počnu koristiti na produktivniji način, u novim sektorima i sa novim tehnologijama.

U jednom užem smislu, lokalni ekonomski razvoj se shvata kao proces strateškog planiranja kroz partnerstvo lokalnih vlasti, privatnog komercijalnog sektora i nevladinog sektora usmerenog na podsticanje investicija koje će obezbediti visok i dugoročan ekonomski rast lokalne zajednice. Svaka strategija lokalnog ekonomskog razvoja neminovno se fokusira na komparativne prednosti lokalne zajednice, na postojeća ili potencijalna tržišta i na prepreke ili slabosti unutar lokalne zajednice. Ona obično ne treba da ima uticaj samo na pojedine sektore lokalne privrede, već na celu ekonomiju zajednice i susednog područja. Osnovni cilj je jačanje konkurentnosti, što će obezbediti visok održivi razvoj.

Postoje dve glavne strategije podsticanja lokalnog razvoja:

- prvo, privlačenje 'stranih' firmi da investiraju u datoj lokalnoj zajednici, a kroz podsticaje koje lokalna vlast daje pojedinim firmama, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice itd, i
- drugo, podsticanje lokalnih grupa od strane lokalne vlasti da razviju poslove i, time, ubrzaju ekonomski razvoj zajednice; ta podrška je obično jednokratna, jer kasnije lokalni biznis sam nastavlja proširenje sopstvenih poslova.

Nešto drugačija klasifikacija je sledeća:

- podrška pojedinim preduzećima, bilo 'domaćim' bilo 'stranim', i
- stvaranje povoljnije investicione klime, što koristi svim potencijalnim investitorima (i 'domaćim' i 'stranim').

Postoji širok dijapazon mera koje lokalne zajednice preduzimaju u cilju jačanja konkurentnosti i poboljšanja lokalne investicione klime, uključujući sledeće:

- podrška malim i srednjim preduzećima,
- obezbeđenje da je lokalna investiciona klima povoljna za lokalni biznis,
- ohrabrivanje stvaranja novih preduzeća,
- privlačenje spoljnih investicija (bilo iz inostranstva, bilo iz drugih krajeva zemlje),
- investiranje u tešku/fizičku infrastrukturu,
- investiranje u laku infrastrukturu, uključujući ljudske resurse, regulaciju i sisteme institucionalne podrške,
- podrška pojedinim sektorima,
- prostorno targetiranje, odnosno podrška razvoju pojedinih delova grada,
- podrška pojedinim ranjivim grupama itd.

Dubinski posmatrano, u temelju strategije LER-a stoji spoznaja da je kapital vrlo pokretljiva stvar i da može lako i otići iz date lokalne zajednice i u nju doći, zavisno od lokalne poslovne klime, odnosno od uspešnosti napora lokalne vlasti i ostalih činilaca da stvore povoljnu investicionu klimu.

1.3.2. Ima li šanse za LER?

Osnovno pitanje, koje čak prethodi pitanju kako ubrzati lokalni razvoj, jeste: *da li koncept lokalnog ekonomskog razvoja ima smisla*, tj. da li lokalna vlast uopšte može nešto korisno da učini za ubrzanje razvoja? Ukoliko ne može, onda ni sam koncept nema smisla, već se pretvara u teorijski možda zanimljivu, ali praktično neplodnu disciplinu. Naime, i površna analiza ukazuje da mnoge važne poluge uticaja na lokalni ekonomski razvoj nisu pod kontrolom lokalne vlasti, što ograničava njen uticaj na razvoj događaja.

Tako su *u Srbiji mnogi klasični instrumenti ekonomske politike vrlo centralizovani* i nalaze se isključivo na državnom nivou, a ne i na lokalnom: opšta privredna regulacija, važni poreski oblici, državni fondovi, velika javna preduzeća, monetarna politika, politika zaduživanja u inostranstvu, carinska

politika, politika obrazovanja i slično. Pomoću ovih i drugih razvojnih instrumenata, država bitno utiče na položaj cele privrede, uključujući preduzeća u lokalnoj sredini, što jednim delom vezuje ruke lokalnoj vlasti.

Drugo, u Srbiji se širi i *sve više će se širiti tržišni ekonomski sistem*, što znači da će se smanjivati udeo države, a sa njime i lokalne vlasti. Naime, stari mehanizmi uticaja države na privredu i investicije se sve više sužavaju i odlaze u istoriju, tako da država sve manje može da na direktan način utiče na odluke preduzeća i privrede u celini. Na primer, privatizacija čini da je uticaj političke sfere na upravljanje preduzećima sve manji i manji, pošto nestaje društvena svojina i mogućnosti da politika postavlja direktore preduzeća i preko njih donosi odluke; ili, država sve manje utiče na privredne investicije kroz sopstvene fondove, koji su nekada bili bogati, pa čak sve manje utiče i na indirektan način kroz instrumente ekonomske politike; prosto, i u Srbiji sve više preovlađuje filozofija da država vodi najbolju razvojnu politiku kada u mnogim oblastima vodi neutralnu politiku, kao kod poreza, carina ili novca. Na kraju krajeva, i međunarodne obaveze zemlje (pridruživanje Evropskoj uniji, aranžmani sa Međunarodnim monetarnim fondom i Svetskom bankom, priključenje Svetskoj trgovinskoj organizaciji itd) bitno doprinose jačanju tržišne koordinacije ekonomske aktivnosti na račun direktnih državnih intervencionističkih mera.

Ima li, dakle, lokalna vlast dovoljan manevarski prostor za sopstvenu ulogu u ekonomskom razvoju? Ima. Ta uloga nije sverešavajuća, nije ni dominantna i ograničena je mnogim činiocima iz okruženja, ali ona postoji i ne treba je propustiti.

U nekim gradovima Srbije vlada pesimizam u pogledu šansi da se lokalnim sredstvima podstakne ili čak pokrene ekonomski razvoj. Kaže se da su sve važne poluge, uključujući i novac, u rukama republičke vlade i da lokalna vlast ne može ništa bitnije da učini. Taj pesimizam je obično povezan sa manjkom ambicija i manjkom znanja nosilaca dotične lokalne vlasti o poslu koji pripada u njihovu nadležnost, pa je prirodno da se republičkoj vladi obično prepušta briga, ali i odgovornost za ekonomske performanse zemlje. Tako lokalne zajednice skidaju sa sebe odgovornost za slabe ekonomske rezultate i nisku zaposlenost na svom području, tvrdeći da ne raspolažu ni instrumentima, ni novcem kojima bi mogli da utiču na ekonomska kretanja.

Ipak, lokalne zajednice i mogu i treba više da učine na stvaranju povoljnijih uslova za poslovanje i podsticanju investicija na svom području. Lokalne zajednice ipak poseduju važne instrumente za podsticanje, ili omogućavanje lokalnog razvoja, kao što su oblasti urbanističkog planiranja, korišćenja građevinskog zemljišta, građevinskih dozvola, zatim kvaliteta komunalne infra-

strukture, potom naknade za korišćenje i unapređenje gradskog zemljišta (sa znatnim prihodima), zatim lokalne komunalne takse itd. Iskustvo, međutim, pokazuje da mnoge lokalne zajednice ne uspevaju da stvore lokalno povoljne uslove za ekonomski napredak i da to ima negativne reperkusije na broj radnih mesta i zaposlenost.

Najbolji odgovor skepticima u mogućnost lokalnih zajednica da utiču na sopstvenu sudbinu su uspesi nekih sredina u pokretanju lokalnog ekonomskog razvoja. Tako je, na primer, lokalna vlast u Indiji još pre nekoliko decenija, a u daleko nepovoljnijim uslovima, našla mogućnosti da podstakne razvoj malih i srednjih preduzeća; slično tome, Čačak, Novi Pazar i mnogi drugi gradovi uspeali su da izbegnu krah svojih ekonomija tokom 1990-tih godina i bar donekle očuvaju životni standard stanovništva na svojoj teritoriji.

Znači, činjenica da lokalna vlast nije svemoguća kada je ekonomski razvoj lokalne zajednice u pitanju uopšte nije dovoljan razlog da ona 'baci koplje u trnje' i uzdrži se od svakog pokušaja da pozitivno utiče na razvoj događaja. Jer, ulog u igri je toliko visok – radi se o kvalitetu življenja ove i sledećih generacija – tako da je svaka vlast obavezna da pokuša da učini što više, do maksimuma svojih znanja i sposobnosti.

Štaviše, propuštanje da se nešto dobro učini doneće ne samo propuštanje prilike da se napreduje, već i ekonomski i socijalni nazadak. Jer, u poslednje vreme, a posebno sa otpočinjanjem prave tranzicije u Srbiji, regionalne i lokalne ekonomije susreću se sa rastućim izazovima. Proces globalizacije brzo menja ekonomski *status quo* i donosi kako nove mogućnosti za gradove i regione, tako i povećane rizike. Uspešni u prilagođavanju novim okolnostima i izazovima bivaju nagrađeni, a oni drugi zaostaju i gube ranije pozicije. Stoga svako, ne samo država, već i lokalne vlasti i sama preduzeća, treba da preispitaju svoje razvojne strategije kako bi se uspešnije nosili sa novim izazovima i mogućnostima.

Lokalni ekonomski razvoj se obično ne odigrava sam od sebe, već lokalna zajednica mora da istraži svoje slabosti i prednosti, da se dogovori oko zajedničke strategije i organizuje se oko implementacije strategije.

1.3.3. Ukratko o istorijatu LER-a

Vrlo dugo su se u okviru ekonomike razvoja isključivo proučavala pitanja opšteg ekonomskog razvoja jedne države. Tek od 1960-tih godina počinje se sa proučavanjem lokalnog ekonomskog razvoja, jer je postalo očigledno da dotadašnje zanemarivanje lokalnih mogućnosti ne samo da nije dobro za ekonomsku nauku, već ni za lokalne zajednice.

U tabeli koja sledi dat je pregled tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja, koja se razlikuju po orijentaciji, fokusu i korišćenim instrumentima.

Tabela: Tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja

Talas	Fokus	Instrumenti
Prvi: 1960-te do ranih 1980-tih	Za vreme ovog talasa fokus je bio na privlačenju: <ul style="list-style-type: none"> • mobilnih industrijskih investicija, privlačenje spoljnih investicija, a posebno stranih direktnih investicija • investicije u tešku infrastrukturu 	Da bi to postigli, gradovi su koristili: <ul style="list-style-type: none"> • velike dotacije • dotirane zajmove čiji su cilj bile lokalne industrijske investicije • poreski podsticaji • dotiranje investicija u tešku infrastrukturu • skupe tehnike regrutovanja industrijskih tehnologija niskog nivoa
Drugi: 1980-te do sredine 1990-tih	Za vreme drugog talasa fokus se pomerio prema: <ul style="list-style-type: none"> • očuvanju i rastu postojećeg lokalnog biznisa • nastavku orijentacije na privlačenje investicija, ali obično više targetirano ka pojedinim sektorima ili geografskim područjima 	Da bi to postigli, gradovi su obezbeđivali: <ul style="list-style-type: none"> • direktna plaćanja pojedinim firmama • poslovne inkubatore/ poslovni prostor • savete i trening za male i srednje firme • tehničku podršku • podršku započinjanju posla • izvesne investicije u tešku i laku infrastrukturu
Treći : od sredine 1990-tih i kasnije	Fokus se pomerio od finansijskih transfera pojedinim firmama ka stvaranju poslovnog okruženja koje je povoljnije za poslove. Za vreme ovog talasa LER-a fokus je posebno bio na: <ul style="list-style-type: none"> • investicijama u laku infrastrukturu • javno/privatno partnerstvo • umrežavanje i podržavanje investicija privatnog sektora za javno dobro • visoko targetirane investicije radi unapređenja lokalnih komparativnih prednosti 	Da bi to postigli, gradovi su: <ul style="list-style-type: none"> • razvili holističku strategiju usmerenu na rast lokalnih firmi • obezbedili konkurentsku lokalnu investicionu klimu • podržali i ohrabрили umrežavanje i saradnju • ohrabрили razvoj poslovnih klastera • ohrabрили obrazovanje i trening radne snage • usmeravali dolazeće investicije na rast klastera • podržali poboljšanja kvaliteta života

Izvor: Svetska banka

Ne može se, naravno, reći da bi svaka lokalna zajednica trebalo da odmah primeni najmoderniju strategiju, onu iz trećeg talasa. Jer, lokalne okolnosti se razlikuju i moguće je da je za neki grad bolja kombinacija politika iz dva ili čak sva tri talasa nego strategija iz samo jednog. Ono što je dobro za jedan visoko razvijeni grad iz SAD ne mora biti dobro za grad iz Srbije, koji možda nema pristojno rešene pristupne puteve, pa to treba da bude prioritet. Drugim rečima, za svaki grad potrebno je pripremiti poseban, specifičan program, dizajniran prema njegovim prednostima i nedostacima, a uzimajući u obzir potencijalne mogućnosti i rizike.

U Srbiji se radilo na strategijama ekonomskog razvoja gradova tokom poslednjih decenija, sa manje ili više rezultata. Nanoviji talas aktivnosti podstakla je Evropska agencija za rekonstrukciju, koja je, kroz projekt *Program podrške opštinama iz istočne Srbije*, pomogla rad na strategijama LER-a u petnaest opština u ovom delu zemlje.

II STRATEŠKO PLANIRANJE RAZVOJA

2.1. PRETHODNA PITANJA

Nema sumnje da u svakom gradu postoji potreba za ekonomskim razvojem. Pitanje je samo da li postoje volja i sposobnosti da se formuliše valjana strategija lokalnog razvoja i da se ona izvede na dobar način. Ukoliko volja i sposobnosti ne postoje u potrebnoj meri, onda je pitanje da li je uopšte razumno upuštati se u složen posao strateškog planiranja razvoja. Naime, proizvodnja same strategije može se relativno lako izvesti, ali je njena realizacija obično vrlo zahtevan proces i na njemu se obično pokazuje da li su ili nisu potrebne pretpostavke zadovoljene.

Pogledajmo nekoliko prethodnih pitanja od kojih verovatno zavisi buduća uspešnost strategije lokalnog ekonomskog razvoja i koja je potrebno postaviti pre nego što se u ceo posao uđe:

1. *da li u gradu postoji jedan ili više lokalnih izabраниh lidera koji su reformski orijentisani i koji poseduju energiju, odlučnost i spremnost da rade sa privatnim sektorom i svim ostalima na formulaciji i sprovođenju strategije LER-a; jer, željeni uspeh zahteva da neko 'vuče' rad na strategiji LER-a i da radi sa svim akterima u tom poslu (poslovnom zajednicom, lokalnom administracijom, nevladinim sektorom, državnim nivoom, školstvom, zdravstvom itd,*

2. *postoje li sposobne tehnokrate i prateća institucionalna struktura zasnovana na kombinaciji javne i privatne aktivnosti, odnosno da li se ona može stvoriti, a koji bi podržali lidera/lidere u njegovoj/njihovoj inicijativi; jer, sposobnost lokalne administracije nije uvek dovoljna, kao što i neizgrađenost institucija može biti prepreka dobrim inicijativama,*

3. *postoji li podsticajna ekonomska politika na državnom nivou, tj. da li su vlada i nadležna ministarstva takođe reformski opredeljena i da li podstiču ekonomski razvoj; jer, strategiju lokalnog razvoja daleko je lakše izvesti, a i rezultati će svakako biti bolji, u povoljnom ambijentu države koja se brine nego ukoliko lokalna vlast radi u vakumu,*

4. *da li je lokalni privatni sektor aktivan, organizovan i spreman da radi sa lokalnim vlastima i drugim akterima na formulisanju i ostvarenju strategije razvoja; jer, bez kooperativne lokalne poslovne elite nikakvu strategiju nije moguće ni dobro formulisati ni valjano izvesti.*

Ukoliko su odgovori na ova pitanja uglavnom pozitivni, tada je moguće verovati da rad na strategiji lokalnog ekonomskog razvoja ima realne šanse na uspeh. Ukoliko nisu, tada je bolje sačekati pogodniji trenutak i ne rasipati snage na projekte koji od početka nemaju znatnijeg izgleda da uspeju.

Nadalje ćemo, naravno, pretpostaviti da su ovi osnovni preduslovi zadovoljeni i da tim posvećenih i sposobnih pojedinaca iz lokalne vlasti pokreće inicijativu za rad na strategiji lokalnog ekonomskog razvoja.

Iskustvo u sprovođenju rada na strategiji LER-a širom sveta iskristaliso je petostepenu proceduru, a prema Svetskoj banci:

Prvi korak: organizovanje procesa strateškog planiranja

Da bi posao bio započet i završen uspešno, potrebno je na samom početku postaviti dobre temelje kroz primernu organizaciju posla. Prirodno je da lokalna vlast započne proces identifikacije pojedinaca i grupa (poslovnih, nevladinih, javnih institucija itd) koji imaju interesa da se uključe u rad na strategiji. Sposobnosti i znanja svih aktera su nezaobilazan činilac uspeha strateškog planiranja, budući da mnogi od njih znaju znatno više o pojedinim pitanjima iz njihovog vidokruga od predstavnika lokalne vlasti. Odgovarajuća institucionalna organizacija celog posla je nužna kako unutar lokalne vlasti (tim za strategiju LER-a), tako i ona koja će obuhvatiti sve aktere (kolektivni odbor itd). Važan deo inicijalne faze planiranja je pregled potrebnih resursa za formulaciju i sprovođenje strategije LER-a: ona bi morala da obuhvati finansijske, stručne i materijalne resurse potrebne za uspešan rad.

Drugi korak: procena lokalne ekonomije

Faza koja prethodi formulaciji strategije LER-a jeste procena stanja lokalne ekonomije. Jer, to je osnova na kojoj se gradi strategija uticaja na buduće razvojne tokove, to je materijal pomoću koga vajar stvara finalnu skulpturu. Svaku lokalnu sredinu u ekonomsko-socijalnom smislu definišu demografske osobine, stanje ljudskih resursa i preduzetničke kulture, tehnološka osnova, stanje infrastrukture, obim lokalnog tržišta, lokalna ekonomska regulacija, uključujući i (ne)prijateljsku raspoloženost lokalnih vlasti prema lokalnim i stranim firmama. Svrha ove procene je stvaranje profila lokalne

ekonomije, sa naglaskom na lokalnim potencijalima i komparativnim prednostima u odnosu na susedne sredine i ostale konkurente.

Treći korak: formulisanje strategije LER-a

Strategija lokalnog ekonomskog razvoja sadrži opštu viziju ekonomskog života lokalne zajednice, kao i ciljeve, programe, projekte, akcione planove... U procesu formulisanja strategije svi akteri moraju da učestvuju i daju svoj doprinos. Strategijom se, znači, mora rešiti šta su ciljevi, kako ih postići, ko šta treba da radi, ko je odgovoran za šta, kako se kontroliše ispunjenje ciljeva, kakva je vremenska dimenzija strategije itd. Svakako, strategija mora imati u vidu ljudske kapacitete za sprovođenje, kao i finansijska ograničenja lokalne zajednice. Cilj strategije je da iskoristi prednosti, prevaziđe slabosti, eksploatiše mogućnosti i reši se rizika i pretnji.

Četvrti korak: implementacija strategije

Primena strategije se izvodi kroz realizaciju pojedinih mera ili akcionih planova u pojedinim oblastima, kao što su izgradnja infrastrukture, pojednostavljenje lokalnih propisa, unapređenje bezbednosti ili zdravstva, pojeftinjenje zemljišta i slično. Tokom implementacije prate se rezultati i na osnovu njih eventualno koriguje strategija. Kod implementacije se zna koja institucija šta radi i za šta je ko odgovoran.

Peti korak: evaluacija i monitoring

Implementacija strategije treba da bude praćena i vrednovana – kako njena realizacija (da li je u skladu sa samom strategijom), tako i njeni rezultati (da li su u skladu sa očekivanjima). Monitoring i evaluacija trebalo bi da kvantifikuju ishode, opravdaju rashode, doprinesu poboljšanjima i prilagođavanjima i rezultiraju dobrim praksama upravljanja (primer za druge). Jednom godišnje trebalo bi da nadležni organ napravi detaljnu analizu toka i rezultata strategije lokalnog ekonomskog razvoja i učini je dostupnom javnosti.

2.2. ORGANIZOVANJE RADA

Da bi jedan ozbiljan projekt, kakav je strategija lokalnog ekonomskog razvoja, uopšte mogao da se radi i, još više, da bi mogao da pretenduje na uspešan završetak, nužno je odmah na početku postaviti organizaciju poslova na dobar način. To podrazumeva da se:

1. odabere kompetentan tim koji će voditi posao strateškog planiranja i oblikovati njegovu organizaciju;
2. obezbedi što jača politička podrška radu na strategiji LER-a;
3. obezbedi institucionalna struktura za saradnju različitih aktera;
4. otvori kanale efikasne saradnje sa višim nivoima vlasti.

2.2.1. Tim za LER i njegova organizacija

Neko mora da vodi posao stvaranja i realizacije strategije LER-a. To verovatno ne mogu da budu gradonačelnik ili predsednik lokalne skupštine, jer su njihove nadležnosti i odgovornosti pred lokalnom zajednicom znatno šire. Verovatno je da je gradski/opštinski menadžer, tamo gde je ovaj položaj ustanovljen, prava osoba za rukovodeću ulogu, jer je po Zakonu o lokalnoj samoupravi, a i politički, odgovoran za poslove ekonomskog razvoja na lokalnom nivou i jer je, najčešće, kvalifikovan za taj posao. Ukoliko u datoj lokalnoj vlasti ne postoji položaj opštinskog/gradskog menadžera, tada je dobro poveriti rukovođenje poslovima strategije LER-a onom pojedincu u lokalnoj upravi koji neposredno rukovodi ekonomskim poslovima. U početku će gradskom menadžeru ili pojedincu koji rukovodi timom rad na strategiji razvoja biti dodatan posao u odnosu na tekući, svakodnevni, ali će se kasnije, po usvajanju strategije, ta dva zadatka poklopiti – on će svakodnevno realizovati strategiju i tako raditi svoj osnovni posao.

Gradski menadžer, svakako, neće sam raditi na strateškom planiranju razvoja. Njemu je potrebno pridodati tim kompetentnih i energičnih saradnika, koji će biti u stanju da vodi ceo posao. U početku tim ne mora biti veliki, to čak nije moguće u malom gradu sa deficitom kvalifikovanih službenika, ali se sa vremenom i prilivom i posla i novo edukovanih pojedinaca on može povećavati. Bitno je, pak, da bar deo tima bude angažovan na poslovima LER-a sa punim radnim vremenom kako bi se mogao u potpunosti posvetiti strateškom planiranju. Ukoliko je rad na strategiji LER-a sporedan, dopunski posao svima koji na njemu rade, nije realistično očekivati uspeh.

Tim koji radi na strateškom planiranju svakako mora biti multidisciplinaran po sastavu, tj. da uključuje saradnike iz raznih oblasti pošto je i sam rad na strateškom planiranju multidisciplinaran. Pored klasičnih ekspertskih struka, kao što su ekonomija, pravo, inženjerstvo i slično, posebnu važnost imaju i sposobnosti organizacije rada i komunikacije, pošto je veoma važna komponenta procesa saradnja sa privatnim i nevladinim sektorom, sa kojima svakako nije moguće uspostaviti hijerarhijski odnos kao unutar državnih organa.

Taj tim trebalo bi da dobije i institucionalnu formu, kao jedinica ili odeljenje unutar lokalne uprave, kao i kancelarijski prostor, nužnu opremu i skroman budžet za sastanke, prikupljanje podataka i slične troškove.

Prvi posao tima za LER je ocena lokalne administracije sa stanovišta potreba strateškog planiranja. Naime, nužno je proceniti kakvim stručnim resursima raspolaže lokalna vlast, a budući da su potrebe LER-a velike i diverzifikovane, kao i analizirati lokalnu institucionalnu strukturu kako bi se ocenile njene prednosti i slabosti sa stanovišta LER-a.

Budući, prvo, da je rad na strategiji LER-a kompleksan, jer obuhvata mnoge aspekte života lokalne zajednice, i, drugo, da takav karakter LER-a podrazumeva saradnju raznih odeljenja lokalne vlasti, to je potrebno uspostaviti radne grupe po pojedinim pitanjima LER-a. One moraju biti međuresorske po karakteru, a trebalo bi da ih sačinjavaju pojedinci sa znanjem i odgovornošću za poslove svoga odeljenja. Svakako, i članovi tima za LER treba da budu uključeni u rad ovih radnih grupa.

Bitan aspekt inicijalne organizacije, ali i kasnije aktivnosti na LER-u jeste povezivanje LER-a sa drugim planovima i strategijama na lokalnom nivou. Jer, lokalna zajednica u svakom trenutku poseduje (formalne ili neformalne) planove i programe razvoja u raznim oblastima za koje je nadležna lokalna vlast, kao što su oblasti upravljanja zemljištem, gradnje, saobraćaja, zaštite životne sredine, komunalnih usluga, vanprivrednih delatnosti, socijalne zaštite i slično. Povezivanje strategije LER-a sa ovim i drugim srodnim programima i međusobna koordinacija poseduju više dobrih strana: izbegava se dupliranje napora, racionalnije koriste ograničeni resursi i povećava ukupan efekat lokalnih programa. Istovremeno, omogućuje se utvrđivanje globalnih strateških prioriteta i rešavaju konceptualne dileme: na primer, o odnosu ekonomskih i socijalnih ciljeva i metoda, pošto mogu biti u međusobnom konfliktu.

2.2.2. Politička podrška

Ukoliko rad na strategiji LER-a nema dovoljnu političku podršku u okviru lokalne vlasti, onda je sigurno da će se završiti neuspehom. Jer, ova politička podrška je nužan uslov ozbiljnog rada na nivou uprave, uključujući i obezbeđenje potrebnih resursa, ali i uslov uključivanja aktera van lokalne vlasti. Jer, privatan i nevladin sektor će detaljno analizirati signale koji dolaze iz lokalne vlasti i svakako se neće uključiti u posao ukoliko nemaju čvrst utisak da opštinska vlast stoji iza strategije sto procenata. Svako ima pametnija posla nego da gubi vreme na nevažnim sastancima.

Opšte vodstvo procesa LER-a i krajnju odgovornost za njegov uspeh trebalo bi poveriti političkom lideru u datoj lokalnoj zajednici, što je obično predsednik opštine ili gradonačelnik. Takav postupak ima dve povoljne posledice: prvo, podiže se rad na strategiji na najviši nivo, što će omogućiti veće resurse i bolju saradnju cele lokalne vlasti i, drugo, javnosti će biti pokazano da se radi o ozbiljnoj stvari.

Boks 2 LERA - Razvojna agencija

Cilj: Unapređenje ekonomskog razvoja LERA je:

- institucija koja je pravno lice i koja funkcioniše autonomno,
- okvir za saradnju lokalnih aktera,
- neprofitna asocijacija,
- proizvođač usluga u oblasti finansija, tehničke podrške, edukacije preduzetnika i slično.

LERA-ine osnovne aktivnosti:

- okuplja lokalne aktere u radu na formulisanju strategije LER-a,
- analizira lokalnu privredu i istražuje prioritetne sektore i potencijalne investicije,
- pruža tehničku podršku odeljenju lokalne administracije zaduženom za planiranje,
- pomaže preduzetnicima da razviju dobru ideju u dobar biznis plan obezbeđujući informacije o poslovnim mogućnostima i stručnu pomoć,
- potpomaže preduzetnike i da započnu i da razviju posao u inicijalnoj fazi dajući podršku kod organizovanja proizvodnje, izbora tehnologije, marketinga itd,
- kreditira pojedine poslove,
- daje garancije bankama za kreditiranje poslova,
- promovise privredu lokalne zajednice na nacionalnom i međunarodnom planu,
- saraduje sa domaćim i internacionalnim finansijskim institucijama, investitorima, donatorima itd,
- organizuje svakovrsnu edukaciju različitih profila itd.

Unutrašnja organizacija i upravljanje LERA-om:

- skupština agencije, koju sačinjavaju predstavnici svih onih institucija, organizacija i grupa koji žele da doprinesu ekonomskom i socijalnom razvoju grada,
- izvršni odbor, koji na profesionalan način vodi poslove agencije,
- postoje odeljenja, koja su organizovana po užim zadacima agencije.

U nekim gradovima u svetu formiran je i stalni komitet za razvojna pitanja, kao neoperativno, političko telo čija je uloga opšte usmeravanje LER-a i nadzor nad radom organa lokalne vlasti u ovoj oblasti. Njegov jak sastav – sačinjavali bi ga vodeći politički činioци u lokalnoj zajednici – stvarao bi mogućnost pomoći stvaranju strategije LER-a i pozitivnom javnom utisku.

Moguće je, kako je učinjeno u gradovima u svetu, formirati razvojnu agenciju, sa zadatkom da samostalno implementira razvojnu strategiju. Ona može biti državna, tj. pripadati lokalnoj samoupravi, ali i biti manje ili više nezavisno telo, tj. u vlasništvu svih aktera. Ta samostalnost joj može obezbediti profesionalni pristup i široki krug zainteresovanih aktera i osloboditi je negativnih strana lokalne politike, ali je može dovesti u neslaganja sa lokalnom vlašću, a time i u teškoće operativnog funkcionisanja.

2.2.3. Institucionalna struktura za saradnju

Posebnu važnost za uspeh strategije lokalnog razvoja ima saradnja između svih aktera zainteresovanih za uspeh LER-a. Naime, iskustvo u celom svetu je pokazalo da se znatno slabiji rezultati postižu ukoliko je strategija LER-a i u formulaciji u sprovođenju samo stvar lokalne vlasti, a bez učešća ostalih. Sve slabosti ove jednostrane strategije istovremeno su i vrline kooperativne strategije usmerene na povezivanje različitih aktera i korišćenje svih resursa lokalne zajednice. Osnovne vrline zajedničkog rada su sledeće:

- angažuju se veći resursi, jer se strategija ne ograničava samo na sredstva lokalne vlasti, već svi akteri ulaze u strategiju sa svojim resursima (kapitalima, preduzetništvom, radnom snagom itd), a pod pretpostavkom da dožive rad na strategiji kao i sopstveni proces, tj. proces u kome učestvuju u svom najboljem interesu i sa punom snagom,
- angažuje se znanje svih aktera, a ne samo predstavnika lokalne vlasti; o lokalnoj ekonomiji svakako bolje informacije imaju predstavnici biznisa nego političari i službenici lokalne vlasti;
- povećava se poverenje i lokalne javnosti i činilaca sa nacionalnog i međunarodnog nivoa u proces u kome dobrovoljno učestvuju i lepo saraduju svi relevantni akteri. Jer, transparentnost povećava kredibilitnost, a kredibilitnost povećava podršku svih koji mogu da pomognu.

Stoga je i obaveza i interes inicijatora procesa strateškog planiranja, a to je lokalna vlast, da okupi i angažuje sve pojedince, važnije firme, organizacije i grupe iz javnog, privatnog i neprofitnog sektora koji imaju interes i koji žele da se angažuju na poslu lokalnog razvoja. Jedan širi spisak potencijalnih aktera mogao bi da bude:

Lokalna vlast:

- opštinsko ili gradsko veće
- organi uprave
- komunalna preduzeća
- institucije iz obrazovanja, zdravstva, putne privrede, socijalne zaštite itd

- regionalne vlasti (ukoliko ih bude)
- više obrazovne i istraživačke institucije

Privatni sektor:

- veća preduzeća
- mikro, mala i srednja preduzeća
- sindikati
- banke i druge finansijske institucije
- mediji
- građevinski preduzetnici
- privredne komore
- udruženja privrednika
- privatna preduzeća iz komunalnih delatnosti, obrazovanja, zdravstva itd
- privatne istraživačke organizacije itd

Neprofitni sektor:

- nevladine organizacije
- saveti mesnih zajednica
- lokalne verske organizacije
- strukovna udruženja
- fondacije
- humanitarne organizacije itd.

Taj zajednički rad treba da obuhvati sve faze rada – i prethodno prikupljanje podataka i analizu pozicije lokalne ekonomije, i formulaciju strategije LER-a, i njeno sprovođenje, i evaluaciju i monitoring.

Nema sumnje da uključenje ostalih aktera u proces strateškog planiranja komplikuje organizaciju, pa i svakodnevno funkcionisanje i donošenje odluka. Jer, potrebno je usaglasiti mišljenja i interese različitih aktera, što često nije sasvim lako, a obično je znatno teže nego doneti odluku u hijerarhijski organizovanoj lokalnoj upravi. Za mnoge lokalne vlasti u Srbiji i pojedince u njima neće biti lako da se naviknu na kooperaciju umesto klasičnog vladanja, ali trud usmeren na zajednički rad morao bi da se isplati tokom rada.

Ostaje pitanje institucionalne organizacije saradnje svih aktera na lokalnom nivou. Svakako je potrebno da se ona institucionalizuje, odnosno da se osnuje jedan odbor ili komisija koga/koju će činiti predstavnici svih zainteresovanih strana. Dok je samo načelo jednostavno i opšte prihvatljivo, važno je pitanje kompetencija toga odbora-komisije. Savetodavna uloga je najmanje što se može zamisliti, ali verovatno nije dovoljna da bi svi akteri pristali da se angažuju u punoj meri. Verovatno je da je pravo odlučivanja u određenoj

meri, odnosno o nekim pitanjima, minimum bez koga nije moguće okupiti sve zainteresovane strane. Tako je sličan komitet u Barseloni bio sastavljen od 300 predstavnika raznih aktera, a funkcije su mu bile usvajanje strategije LER-a, kao i opšta izgradnja i zajedničko vođstvo procesa i kooperacija.

Prilikom određivanja institucionalne strukture procesa strateškog planiranja LER-a potrebno je težiti ravnoteži između kooperacije zainteresovanih i demokratskog legitimiteta lokalnih vlasti. Drugim rečima, uključenje zainteresovanih aktera je dobra stvar, ali ne bi trebalo da u većoj meri ograniči ili isključi iz procesa planiranja i odlučivanja lokalnu vlast, koja je jedina izabrana voljom građana, a kojih se strategija LER-a i najviše tiče.

2.2.4. Saradnja sa drugim granama vlasti

Dinamika lokalnog ekonomskog razvoja i njegovo usmeravanje od strane lokalnih zajednica u znatnoj meri zavise od politika vlasti na višim nivoima (državni, regionalni, pokrajinski itd), a u Srbiji posebno od republičkog nivoa. Stoga je i saradnja sa drugim nivoima vlasti bitna kada se od njih očekuje olakšanje i podrška lokalnim razvojnim naporima.

Ova saradnja može da se odnosi praktično na svaki aspekt nacionalne i regionalne politike, a na primer:

- usklađivanje republičkog i lokalnog plana razvoja infrastrukture,
- budžetske transfere od Republike ka lokalnoj zajednici,
- regulacija o zemljištu i svojini,
- prostorno planiranje,
- finansijska pitanja,
- zaštita životne sredine itd.

Lokalne zajednice mogu kontakte sa višim nivoima državne organizacije koristiti na najmanje tri načina:

1. da iskoriste postojeće mehanizme i resurse viših nivoa, a u korist lokalnog razvoja,
2. da prikupe informacije o planovima viših nivoa kako bi im se unapred prilagodili i tako najbolje iskoristili mogućnosti, i
3. da lobiranjem ili na drugi način pokušaju da utiču na planove viših nivoa, a u sopstvenu korist.

U Srbiji je, verovatno usled preterane centralizacije, vrlo slabo razvijena saradnja među susednim opštinama, čak i ona informacione prirode. A ta saradnja može biti raznovrsna i veoma korisna kao način objedinjavanja napora ili koordinacije aktivnosti u brojnim područjima iz nadležnosti lokalnih vlasti: od zajedničkih komunalnih objekata do zajedničkog nastupa pred republičkim ili međunarodnim institucijama.

III PROCENA I ANALIZA LOKALNE EKONOMIJE

Ključni preduslov za izbor najbolje strategije i najprikladniji program lokalnog ekonomskog razvoja jeste poznavanje karakteristika lokalne privrede i lokalne zajednice u celini i razumevanje procesa koji se odvijaju na tom prostoru. U tom smislu, uspeh na planu spoznaje sopstvene lokalne zajednice, grada i regiona, odnosno njegovog mesta u nacionalnoj i svetskoj privredi predstavlja prvi preduslov uspešnog lokalnog ekonomskog razvoja. Taj preduslov se može ispuniti u procesu od najmanje pet koraka.

Prvi korak: pregled administrativnih procedura koje se tiču poslovanja

Jedan od najdelotvornijih poteza koje lokalne vlasti mogu da učine na planu poboljšanja uslova poslovanja, odnosno poslovnog okruženja jeste poboljšanje administrativnih postupaka i procedura koji se tiču poslovanja. U te postupke i procedure spadaju praktično svi kontakti preduzetnika sa lokalnom administracijom (ili lokalnim ispostavama centralne administracije) pre započinjanja poslovnog projekta, tokom njegovog trajanja i pri njegovom završetku. To obuhvata registraciju novog preduzeća, sve poslove vezane za gradnju novog objekta (uključujući i dobijanje građevinske i urbanističke dozvole), svakodnevno poslovanje (inspeksijske službe, uključujući tržišnu, sanitarnu i komunalnu inspekciju), poresku administraciju itd. Praksa je pokazala da poslovno okruženje može znatno da se poboljša relativno lako, jednostavnim promenama u koje, na primer, spadaju pojednostavljenje urbanističko-planske ili ekološke regulative, (budući da su procedure koje proizlaze iz ove regulative veoma često komplikovane), kontaktira se sa različitim delovima lokalne administracije ili različitim lokalnim podružnicama državne administracije, a ispunjavanje procedura zahteva poprilično vremena i generiše znatne troškove (izdatke).

Shodno svemu navedenom, prirodan prvi korak analize lokalne ekonomije je analiza tih procedura. Taj prvi korak obuhvata dve aktivnosti. Jedna je

interni pregled i analiza svih delova lokalne administracije, kao i svih lokalnih podružnica državne administracije, što obuhvata pregled svih postojećih pravila, procedura i postupaka koji utiču na poslovno okruženje, kao i analiza načina na koji se oni primenjuju u smislu delotvornosti i efikasnosti te primene, odnosno transparentnosti i polaganja računa u pogledu aktivnosti lokalne administracije. U Srbiji je veoma veliki deo regulative u ovom pogledu nacionalna regulativa (zakonska i podzakonska akta), koja ne može da se promeni direktnim aktivnostima lokalnih vlasti. To, međutim, ne znači da ta regulativa ne treba da bude deo analize, budući da je od veoma velike važnosti da se spozna kako se ona sprovodi, a to je u nadležnosti lokalne administracije i tu mnogo može da se uradi. Konačno, spoznaje ove vrste omogućavaju organizovanje lokalnih zajednica u pogledu organizovanja uticaja i združenog delovanja na promenu zakona čija se rešenja pokazuju kao ograničavajući faktori lokalnom ekonomskom razvoju.

Druga aktivnost je prikupljanje relevantnih informacija od preduzetnika, glavnih aktera lokalnog ekonomskog razvoja. To obuhvata anketu sa dobro definisanim upitnikom i razgovore u okviru fokus grupa. Na ovaj način se može doći do ključnih informacija o preduzetničkom viđenju ograničenja lokalnom ekonomskom razvoju koja dolaze iz poslovnog okruženja. Ova aktivnost treba da obezbedi da se dobiju informacije o: (a) samim preduzetnicima, njihovim aktivnostima i poslovima; (b) šta poslovna zajednica misli o osnovnim prednostima, slabostima, mogućnostima i opasnostima sa kojima se oni suočavaju; (c) koji su to osnovni problemi sa kojima se oni suočavaju u zvaničnoj komunikaciji sa lokalnim vlastima; (d) koje su to osnovne potrebe, odnosno zahtevi poslovne zajednice u pogledu njihovog poslovanja, odnosno lokalnog ekonomskog razvoja.

Pored toga, anketa, odnosno fokus grupe treba da se iskoriste za uspostavljanje trajnih odnosa između preduzetnika i onog dela lokalnih vlasti koje su angažovane na strategiji lokalnog ekonomskog razvoja. U celom ovom poslu preduzetnici treba da osete da je aktivno učešće u prikupljanju informacija u njihovom interesu i da na taj način učestvuju u procesu stvaranja novog poslovnog okruženja. Konačno, potrebno je naći način da u posao prikupljanja informacija budu uključeni i preduzetnici iz neformalnog sektora, odnosno „sive ekonomije“, budući da u Srbiji ima veoma mnogo ovakvih preduzetnika. Ovo je veoma bitno kako bi se spoznali razlozi zbog koji su se oni odlučili za ovaj sektor, što će omogućiti formiranje politika za stvaranje podsticaja za njihov prelazak u formalni sektor.

Drugi korak: identifikacija podataka koje treba prikupiti

Prilikom identifikacije podataka koje treba prikupiti u cilju vrednovanja lokalnog ekonomskog razvoja treba voditi računa o sledećim elementima: (a) nivo i detaljnost postojećih podataka (informacija) koji se mogu iskoristiti; (b) teškoće koje su vezane za prikupljanje novih informacija; (c) troškovi prikupljanja novih informacija, koji se iskazuju, kako izdacima, tako i vremenom angažovanja sopstvenih resursa; (d) mogućnost analize tih podataka, odnosno stepen u kome se ti podaci, posle njihove analize, mogu iskoristiti za formulisanje smislene strategije lokalnog ekonomskog razvoja; (e) mogućnost praktične primene takvih podataka, odnosno njihova korisnost.

Postoje dve osnovne vrste podataka (informacija) koje treba prikupiti: jedno su podaci o lokalnom ekonomskom razvoju u užem smislu reči, a drugo su podaci o „institucionalnom vrednovanju“, odnosno analizi administrativnih kapaciteta lokalne zajednice.

Što se podataka o lokalnom ekonomskom razvoju tiče oni se mogu podeliti u nekoliko grupa:

- Demografske informacije, koje obuhvataju informacije o stanovništvu lokalne zajednice („demografski profil“), a omogućavaju da se sagledaju potrebe i mogućnosti te zajednice, kao i trendovi na planu demografskih kretanja.

- Ekonomske informacije, koje omogućavaju da se razume struktura, priroda i karakteristike lokalne ekonomije. Pri tome informacije ne treba da se odnose isključivo na agregate na lokalnom nivou, već treba prikupiti i informacije na nivou privrednih grana, odnosno pojedinačnih sektora, kao i njihove međusobne (stvarne i potencijalne) povezanosti. Takođe, potrebne su detaljne informacije o lokalnom tržištu radne snage, naročito o njenoj ponudi u smislu raspoloživih kvalifikacija i potrebe da se one dopune, odnosno promene, odnosno pogodnosti koje sa stanovišta lokalnog ekonomskog razvoja nudi raspoloživi ljudski kapital.

- Informacije o poslovnom okruženju uključuju sve informacije o tome kako aktivnosti lokalnih vlasti pospešuju ili otežavaju poslovanje na području lokalne zajednice. Potrebno je ustanoviti, odnosno razumeti zbog čega su neki poslovni projekti uspešni, a drugi propadaju – koja je to specifična razlika između te dve vrste projekata? Posebna pažnja treba da se posveti ulozi institucija namenjenih za podršku poslovnim projektima, pogotovo onima u sektoru malih i srednjih preduzeća.

- Informacije o „tvrdoj“ infrastrukturi obuhvataju podatke o stanju stvari u pogledu pružanja usluga infrastrukturnih delatnosti poput: telekomu-

nikacija, snabdevanja električnom energijom, vodom, gasom, daljinskim grejanjem, raznih vidova saobraćaja i ostalih komunalnih delatnosti (odnošenje smeća itd.). Posebna pažnja treba da se usmeri na identifikaciju nedostajuće ponude infrastrukturnih usluga, kako bi se definisali prioriteti na tom planu.

Regionalne, nacionalne i međunarodne informacije odnose se na okruženje u kome se odvija lokalni ekonomski razvoj. Prikupljanje ovih informacija omogućava da se sagledaju prednosti, odnosno mogućnosti za lokalni ekonomski razvoj posmatrane lokalne zajednice, odnosno nedostacima i opasnostima po taj razvoj. Naročito je važno uočiti postojeće veze lokalne privrede i njenog okruženja, kako bi se te veze produbile i ojačale.

U pogledu informacija o administrativnom kapacitetu lokalne zajednice, potrebno je prikupiti sve relevantne podatke o kvalitetu lokalnih institucija. Ti podaci se prikupljaju u procesu „vrednovanja institucija“, a to može da se obavi na dva osnovna načina:

Prvi je profesionalno angažovanje specijalizovanih konsultanata koji nisu deo lokalne administracije i koji će samostalno sačiniti „eksterno“ vrednovanje lokalnih institucija, odnosno oceni administrativnog kapaciteta. Ovakvo rešenje će, načelno posmatrano, dovesti do nepristrasne ocene lokalnih administrativnih kapaciteta. Problem je, međutim, u tome što administrativno osoblje neće biti podstaknuto da saraduje i u potpunosti iskaže sve relevantne informacije. Zbog toga se sve više pristupa drugom rešenju – „zajedničkom vrednovanju institucija“. Ovakav pristup omogućava kontinuelno uključivanje administrativnih službenika u proces. Ideja je da oni sami vrednuju sebe, a da se uloga specijalizovanih konsultanata svodi na usmeravanje procesa i olakšavanje samog posla. Iskustvo je pokazalo da ovakav pristup ima najmanje dve prednosti. Prva je da se onda ne skrivaju relevantne informacije, a druga je da sami zaposleni u lokalnoj administraciji daleko lakše prihvataju i sprovode promene u čijem su formulisanju i oni učestvovali.

Treći korak: analiza raspoloživosti podataka i njihovo prikupljanje

Analiza raspoloživosti podataka treba da identifikuje javne, i privatne (poslovne i nevladine) resurse i institucionalne mogućnosti u pogledu prikupljanja podataka, kao i da definiše strategiju prikupljanja i analize postojećih i novih kvantitativnih i kvalitativnih informacija.

Pri planiranju strategije prikupljanja podataka treba voditi računa da je takvo prikupljanje veoma zahtevno, kako sa stanovišta izdataka, tako i sa stanovišta troškova vremena, odnosno oportunitetnih troškova angažovanja sopstvenih resursa. Ukoliko bi se prikupljali svi podaci koji bi mogli da budu

korisni za strategiju lokalnog ekonomskog razvoja to bi moglo da „pojede“ sva sredstva koja su predviđena u budžetu za formulisanje i sprovođenje strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Potrebno je na kreativan način pristupiti ovom poslu i pri donošenju odluka koje podatke, odnosno informacije, prikupljati uvek voditi računa o tome kako će ta pojedinačna informacija da se iskoristi, da li je relevantna i u kojoj meri će moći da se primeni u vrednovanju lokalne ekonomije.

Nesporno je da su potrebne i kvantitativne i kvalitativne informacije – preveliko oslanjanje na kvantitativne informacije može da dovede do zabluda, što bi štetilo lokalnom ekonomskom razvoju. U prikupljanje kvalitativnih informacija potrebno je uključiti učesnike procesa lokalnog ekonomskog razvoja, pre svih preduzetnike. Ovakvo uključivanje dovodi do najmanje dva povoljna rezultata. Prvo, dobijaju se pouzdane kvalitativne informacije, kao posledica kompetentnih i iskrenih ocena i vrednovanja pojedinih fenomena. Drugo, razvija se poverenje učesnika u sam proces formulisanja strategije lokalnog ekonomskog razvoja i donošenja odluka u tom procesu.

Četvrti korak: rešavanje problema podataka koji nedostaju

Uvek će biti potrebno još informacija. Uvek će neke informacije nedostajati. Za neke od njih će se proceniti da ih nije potrebno prikupiti, budući da su troškovi takvog prikupljanja informacija veći od njihove korisnosti. Međutim, biće i onih za koje će se proceniti da su neophodne. Takve informacije ne smeju da predstavljaju „usko grlo“. Drugim rečima, sve informacije koje su već prikupljene treba da budu obrađene i raspodeljene svim onima koji rade na formulisanju strategije. Informacije o podacima koji nedostaju, a za koje se proceni da su neophodni, treba da se proslede svim učesnicima u procesu, kako bi se zajednički donela odluka kako nastaviti sa poslom prikupljanja tih informacija.

Peti korak: analiza podataka i vrednovanje lokalne ekonomije

Sve prikupljene informacije predstavljaju osnovu za vrednovanje lokalne ekonomije. Najbolje bi bilo da se u to vrednovanje uključi i konsultant iskusen u poslovima lokalnog ekonomskog razvoja. Daleko je važnije, međutim, da u to vrednovanje budu uključeni svi relevantni učesnici procesa lokalnog ekonomskog razvoja. To se najbolje može učiniti tako što bi se formirala radna grupa od najviše šest članova (koji bi bili i predstavnici različitih učesnika procesa) koja bi raspravljala o nalazima sa konsultantima za lokalni ekonomski razvoj. U ovoj fazi rada već treba da se započne sa identifikacijom progra-

ma i projekata koji su potrebni, odnosno koji su mogući u cilju unapređenja lokalnog ekonomskog razvoja.

Postoje različita sredstva analize, odnosno sredstva kojima se prikupljene informacije pretvaraju u nalaze. Najrasprostranjenije sredstvo ove vrste je tzv. SWOT analiza (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), tj. analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i opasnosti. Ova analiza se veoma često koristi u strateškom planiranju u kome je potrebno organizovati unutrašnje i spoljne faktore koji pospešuju i otežavaju ekonomski razvoj.

Hipotetički primer SWOT analize prikazan je na tabeli koja se nalazi na strani 54.

Bilo bi veoma dobro ukoliko bi svaka komponenta SWOT analize bila rangirana po značaju, makar i da se to uradi neformalno. Bitno je da oni koji donose odluke imaju predstavu o relativnom značaju svake prednosti, slabosti, mogućnosti i opasnosti. Takođe, poželjno je da se napravi razlika između onih komponenti, odnosno faktora na koje lokalne vlasti mogu uticati, odnosno koje mogu korigovati, i onih faktora na koje lokalne vlasti nikako ne mogu uticati, poput, na primer, politike deviznog kursa.

Tabela: Primer SWOT analize

Prednosti	Slabosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Povoljna geografska lokacija sa dobrim drumskim i železničkim vezama, sa lokacijom na samim regionalnim magistralama. 2. Blizina dva velika granična prelaza, sa ukupno 65% od uvezene robe koja dolazi sa ta dva prelaza. 3. Područje je bogato sirovinama koje se koriste u građevinarstvu. 4. Stanovništvo je mlado i obrazovano (većina stanovnika je mlada od 30 godina i veoma veliki broj ljudi je završio najmanje srednju školu). 5. Geografski i klimatski uslovi su pogodni za razvoj planinskog turizma i poljoprivrede (dve reke obezbeđuju dovoljno vode za navodnjavanje) 6. Dobri odnosi između javnog (lokalne vlasti) i privatnog sektora 7. Na području lokalne zajednice postoji veliki broj malih i profitabilnih preduzeća u oblasti prerade metala i inženjeringa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rastuća bespravna gradnja kao posledica nedostatka sistema urbanističkog planiranja, što će dovesti do problema u pogledu raspoloživosti zemljišta za industrijsku zonu, odnosno namenu površine. 2. Nedovoljni kapacitet lokalnog budžeta da podrži novonastajući privatni sektor. 3. Nepogodno poslovno okruženje za investicije. 4. Nezadovoljavajuća „tvrda“ infrastruktura i nepouzdana snabdevanje vodom, strujom i odvođenje otpadnih voda. 5. Sistem vodosnabdevanja koji nije dovoljan za pokrivanje sušnog zemljišta 6. Nedostatak mera za podršku poslovanja lokalnih farmera (seljaka).
Mogućnosti	Opasnosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Velika dijaspora koja može da obezbedi investicije i povratnike 2. Rastući interes stranih kompanija za investiranje u lokalni privatni sektor 3. Strane kompanije su rehabilitovale nekoliko prethodno zatvorenih lokalnih fabrika 4. Dovoljne količine vode koje olakšavaju uspostavljanje jeftinog sistema navodnjavanja 5. Prekogranična saradnja i mogućnost uspostavljanja opštine kao zone slobodne trgovine. 6. Razvoj sektora prerade metala i inženjeringa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nedostatak spremnosti da se partnerki radi zajedno sa drugim lokalnim vlastima. 2. Barijere razvoju lokalnog poslovanja usled visokih nameta i poreskog sistema. 3. Nesposobnosti postizanja dogovora na planu zakonskog i regulatornog okvira za komercijalno poslovanje. 4. Spora privatizacija koja je dovela do pogoršanja stanja preduzeća u državnom vlasništvu. 5. Nedostatak bankarskih i drugih kredita za farmere (seljake) i druge lokalne proizvođače.

Izvor: Swinburn, Gwen et al. (2004): Local Economic Development: A Primer, World Bank and Bertelsmann Stiftung

IV FORMULISANJE STRATEGIJE

Sledeći korak u pripremi budućeg lokalnog ekonomskog razvoja jeste formulisanje njegove strategije, kao centralnog dela procesa u kome se izražava volja jedne zajednice, kao i njena sposobnost da oblikuje sopstvenu budućnost. Strategija LER-a se, svakako, pravi na osnovu realističnog uočavanja stanja lokalne ekonomije, tj. njenih vrlina i slabosti, kao i otvorenih mogućnosti i potencijalnih pretnji, ali i na osnovu procesa usklađivanja mišljenja i respektovanju interesa svih zainteresovanih aktera lokalne ekonomske i političke scene.

Sadržaj strategije predstavlja akcioni plan delovanja lokalne zajednice na polju ekonomskog razvoja i sadrži nekoliko nezaobilaznih komponenti:

- vizija,
- ciljevi,
- programi, i
- projekti

To je, dakle, kombinacija, suštinski, dvaju komponenata: onoga čemu se teži i puta kako do toga doći. Ili, tehničkim jezikom rečeno, kombinacija ciljeva i instrumenata za postizanje tih ciljeva. I vizija i ciljevi strategije govore o tome šta lokalna zajednica želi da postigne, s tim da je vizija opštija, a ciljevi konkretniji. Isto tako, programi i projekti predstavljaju korake na operacionalizaciji strategije, s tim da su programi opštiji, a projekti konkretniji.

Vizija. Mnoge lokalne vlasti, dok pripremaju strategiju lokalnog razvoja, pažljivo razmatraju viziju ekonomske budućnosti svoje sredine, što predstavlja prvi, pa i osnovni korak u određivanju sopstvene budućnosti. Naime, formulacija vizije praktično predstavlja formalan dogovor svih zainteresovanih aktera u lokalnoj zajednici o budućnosti kakvu žele u nekoj tački u budućnosti. Svakako, postoji mnogo različitih ekonomskih budućnosti jedne lokalne zajednice, među njima i nedostižnih.

Pravi izazov za lokalnu zajednicu je da se opredeli za viziju budućnosti koja je ne samo poželjna, već i dostižna uzimajući u obzir raznovrsna ograničenja. Stoga bi svaka vizija budućnosti trebalo da:

- *nade ravnotežu između vizije i pragmatizma.* Jer, vizija treba da bude uravnotežena između onoga što lokalna zajednica želi da postigne sa resursima za koje se realistički može očekivati da budu na raspoloženju;

- *odrazi ulogu koju lokalna ekonomija ima u regionalnom i nacionalnom kontekstu,* jer viši nivoi svakako imaju uticaja na niži nivo, kao što i lokalna zajednica, u zavisnosti od veličine, može uticati na regionalne, pa povremeno i nacionalne trendove;

- *bude razumljiva građanima,* jer, uprkos osloncu na tehničke studije i analize koje su osnova za strategiju, vizija koju predlažu lokalne vlasti treba da bude jasno napisana i lako razumljiva, pa tako treba da izbegava i tehnički i ekonomski žargon;

- *konzistentna sa drugim planovima lokalne zajednice.* Jer, strategija ekonomskog razvoja mora biti integrisana sa drugim planovima i akcijama koji tangiraju korišćenje zemljišta, saobraćaj, komunalne usluge, životnu sredinu i slično.

Potrebno je ponovo podvući važnost participacije svih zainteresovanih aktera u definisanju vizije, pošto je to jedini način da ona bude prihvaćena od svih i da svi zajednički pokušaju da je ostvare. Ukoliko to nije slučaj, strategija će biti na najboljem putu da ostane neostvarena i neuspešna.

Najvažnije fundamentalne determinante lokalnog ekonomskog razvoja su:

- lokacija i prirodni resursi,
- obrazovanost i demografija,
- poslovno okruženje,
- fizička infrastruktura,
- upravljanje gradom, i
- socijalno-kulturno stanje (stanje svesti, preduzetništvo itd)

Neke od ovih odlika su nepromenljive ili teško promenljive na kratak rok, kao lokacija, prirodni resursi, stanovništvo, pa i fizička infrastruktura i socijalno-kulturni obrasci. Sa druge strane, na neke od ovih determinanata se može uticati i u roku od pet ili deset godina, kao što su poslovno okruženje, način upravljanja gradom, delimično infrastruktura ili obrazovanost mlađeg dela populacije.

Boks 3 Vizija iz Škotske

'Ova strategija formuliše ekonomske prioritete Lanarkšajera za prvu dekadu XXI veka. Globalno posmatrano, naš cilj je da olakšamo rast diverzifikovane i održive lokalne ekonomije i poboljšanje kvaliteta života tako da Lanarkšajer bude uvek doživljen kao mesto koje je privlačno za život, rad i poslove.

Ova strategija se zasniva na sposobnosti ovog područja i njegovih ljudi da stvore viziju gde želimo da budemo 2010. godine, uz više firmi, više zaposlenih, više školovanih, više na školovanju i manje na državnoj socijalnoj pomoći.

Naši najvažniji prioriteti su:

- ohrabrivanje stvaranja novih firmi sa visokim potencijalom rasta,
- ohrabrivanje modernog shvatanja pripravnštva u rastućim segmentima tržišta radne snage,
- kapitalizovanje mogućnosti koje donose veliki projekti kao što su gradnja Ravenskriga i završetak puta M74.

Naše aspiracije su da Lanarkšajer bude konkurentan, povezan i siguran. Da bi bili kompetitivni u ekonomiji znanja mi se moramo fokusirati na preduzetništvo i održivi rast biznisa. Nama su takođe potrebne jake veze između privrede i prosvetne delatnosti. Ali, povećana konkurentnost ne sme nas koštati kvaliteta okoline, tako da mi težimo zelenijim poslovnim praksama sa naglaskom na unapređenju životne sredine.'

Boks 4 Vizija iz Toronta

'Glavni cilj strategije ekonomskog razvoja je unapređenje pogodnosti za život i kvaliteta života u gradu kroz ekonomski rast koji stvara zaposlenje visokog kvaliteta, generiše bogatstvo i investicije i pomaže dostizanju dugoročnog fiskalnog zdravlja grada. Strateški pravci i akcije će, ukoliko budu primenjeni celim srcem, pojačati konkurentnu poziciju pojedinaca iz radne snage Toronta, lokalne firme, izvozne klastere, grad i region kao celinu, zasnivajući se na našim vrlinama i na mobilizaciji naših zajedničkih resursa.'

Ciljevi. Iz vizije, koja je najopštija, izvode se tokom procesa formulisanja strategije LER-a konkretniji ciljevi. Ali, i među njima može biti znatne razlike u opštosti, tako da pojedini mogu biti globalni, a neki drugi vrlo specifični. Izvođenje ciljeva iz vizije svakako predstavlja deo procesa operacionalizacije strategije i njenog približavanja praktičnom životu.

Jedan skraćeni prikaz vizije, opštih i specifičnih ciljeva, programa i projekata i njihove hijerarhije prikazan je u sledećoj tabeli.

Vizija	Porast blagostanja stanovnika grada			
Opšti ciljevi	povećanje zaposlenosti			
Specifični ciljevi	Rast industrijske proizvodnje			
Programi	povećanje ponude zemlje za industriju		podsticanje rasta lokalnih firmi	
Projekti	kupovina zemlje	priprema industrijskih parcela	finansijski saveti	javne nabavke

Naravno, ova tabela samo predstavlja pojednostavljeni prikaz hijerarhije, dok u stvarnom životu ona ima oblik piramide – sa jednom vizijom, malim brojem opštih ciljeva, nešto većim brojem specifičnih ciljeva, još većim brojem programa i sa puno pojedinačnih akcija, odnosno projekata.

Iskustvo pokazuje da opštih ciljeva ne treba da bude više od 4-6, jer u protivnom postaju kako neostvarljivi zbog prevelikog broja, tako i međusobno konfliktni.

Specifični ciljevi su još konkretniji i detaljniji. Oni bi trebalo da zadovoljavaju kriterijume preciznosti, merljivosti i realističnosti. Na primer,

1. konkretnost: da li cilj smera na specifično pitanje?
2. merljivost: da li je moguće merenje efekata akcije koja je usmerena na dostizanje datog cilja?
3. dostižnost: da li je cilj dostižan?
4. realističnost: da li se raspoláže resursima koji su dovoljni za dostizanje datog cilja?
5. vremenski horizont: koliko je vremena potrebno i da li je plan realističan?

Programi i projekti. Kada se zna šta se želi i kuda se namerava ići, ostaje ništa manje važno i svakako komplikovanije pitanje: a kako? Odgovor na njega daje jezgro strategije, jer je akcija ono što definiše strategiju. Drugim rečima, posle definisanja vizije i ciljeva, potrebno je odabrati instrumente koji stoje lokalnoj zajednici na raspolaganju i pokušati dostići željeno stanje. To se i čini odabirom programa, koje čine srodni projekti, i samih projekata, koji predstavljaju pojedinačne akcije.

Budući da se jedan cilj obično može postići na više različitih načina, prilikom formulacije programa i projekata potrebno je svakako poći od elementarnog ekonomskog načela koje kaže da je dobro sa što manje ulaganja postići što više rezultata. Dakle, efikasnost i ekonomičnost projekata i programa mo-

raju biti prvi kriterijumi pri odlučivanju. Razlike između razvijenih i zemalja u razvoju naći će se i u ciljevima (u razvijenim zemljama su ambiciozniji, pa i luksuzniji) i u resursima (bogatije su i imaju mnogo više kapitala na raspolaganju), ali ne bi trebalo da bude razlike u poštovanju načela efikasnosti i ekonomičnosti.

I ovde važi pravilo, zasnovano na iskustvu, da ne bi trebalo izabrati više od 5-6 programa kako se ne bi prevazišle finansijske, administrativne i stručne mogućnosti lokalne zajednice. Time dolazimo do pitanja prioriteta i fokusiranja. Naime, prilikom analize načina dostizanja lepih ciljeva mnogi se projekti nameću kao potencijalan put. Međutim, oni se ne samo razlikuju po efikasnosti, nego i za sve njih svakako nema ni finansijskih i drugih mogućnosti.

Mnogi su programi lokalnog ekonomskog razvoja mogući, a osnovnima se mogu smatrati sledeći:

- unapređenje lokalne poslovne i investicione klime,
- unapređenje lokalne tvrde infrastrukture,
- unapređenje lokacija i poslovnog prostora za firme,
- unapređenje lake infrastrukture,
- podsticanje rasta lokalnih firmi,
- ohrabrivanje pojave novih firmi,
- privlačenje stranih investitora,
- podsticanje sektorskog (klaster) razvoja,
- unapređenje pojedinih područja grada,
- poboljšanje šansi za zapošljavanje ranjivih grupa.

O ovim i drugim strategijama biće više reči u nastavku.

4.1. ODNOS SA DRUGIM KOMPONENTAMA UPRAVLJANJA GRADOM

Lokalni ekonomski razvoj definisan kao proces strateškog planiranja koji, putem podsticanja investicija, obezbeđuje privredni rast lokalne zajednice neminovno dolazi u bliski dodir sa brojnim drugim komponentama upravljanja gradom, odnosno tom zajednicom.

Jedna od najznačajnijih komponenti te vrste je zemljišna politika – upravljanje gradskim, odnosno građevinskim zemljištem. U Srbiji je ova komponenta od veoma velikog značaja, budući da su lokalne vlasti efektivno vlasnik praktično celokupnog fonda građevinskog zemljišta na njihovom području. Ovo je posledica postojećeg ustavnog i zakonskih rešenja, kojima je *de*

facto onemogućena privatna svojina nad građevinskim zemljištem. To znači da jedino lokalne vlasti donose odluke u pogledu privođenja građevinskog zemljišta nameni i, na taj način, jedine utiču na ponudu građevinskog zemljišta. Restriktivna ponuda građevinskog zemljišta, bez obzira na uzroke takve restriktivnosti, naročito u pogledu onih najpovoljnijih lokacija, neminovno stvara teškoće na planu realizacije investicija. Pri tome je veoma bitno uočiti da su lokalne vlasti neprikosnovene u pogledu vođenja zemljišne politike – centralne vlasti u Srbiji nemaju nikakve mogućnosti uticaja na lokalne vlasti u ovom pogledu.

Sastavni deo zemljišne politike predstavlja politika pripremanja i opremanja zemljišta komunalnom infrastrukturom, kao i politika naplaćivanja tog opremanja. U srpskim gradovima se veoma često primećuje nedostatak pogodnih lokacija koje su već pripremljene i opremljene, tj. spremne za privođenje nameni i izgradnju objekta. Nadalje, istraživanja (*Costs of Doing Business* 2004, 2005 i 2006) pokazuju da su naknade koje se naplaćuju izuzetno visoke i da predstavljaju značajnu barijeru ulasku, odnosno započinjanju nekog novog posla. A upravo lokalne vlasti u Srbiji formulišu godišnji plan pripremanja i opremanja zemljišta i određuju iznose naknada koje će naplatiti investitorima.

Sledeća komponenta upravljanja gradom koja je veoma bitna sa stanovišta lokalnog ekonomskog razvoja jeste urbanističko planiranje i njegova primena. Lokalne vlasti u Srbiji samostalno donose odgovarajuće urbanističke planove kojima se definišu mnogi parametri relevantni sa stanovišta budućih investicija i investitora, odnosno poslovanja preduzetnika koji su već realizovali svoju investiciju. Naime, urbanističkim planom se definišu namene površine i način njihovog korišćenja, što dovodi do značajnih ograničenja investitorima u pogledu načina realizacije investicije, odnosno načina poslovanja po aktiviranju te investicije. Štaviše, u nekim slučajevima urbanističko planiranje nameće investitoru dodatne troškove, time što se od njega eksplicitno traže dodatne investicije, ili u sam objekat koji on podiže (radi postizanja ili očuvanja „ambijentalnih vrednosti“) ili u lokalna javna dobra (objekte kolektivne komunalne potrošnje) u blizini objekta. Konačno, proces dobijanja urbanističke, odnosno građevinske dozvole može da traje veoma dugo i da podrazumeva dodatne troškove za investitora, što dovodi do daljeg opadanja interesovanja investitora za ulaganje na području lokalne zajednice koja sprovodi takvu politiku urbanističkog planiranja.

Lokalne vlasti u Srbiji su odgovorne za pružanje komunalnih usluga, a obim i kvalitet ponude i cena komunalnih usluga imaju veoma bitne efekte na

lokalni ekonomski razvoj. Ne samo da su lokalne vlasti (zakonski – Zakon o komunalnim delatnostima) odgovorne za komunalne delatnosti, one imaju i snažne poluge kojima utiču na sve bitne elemente pružanja tih usluga. Prvo, lokalne vlasti samostalno donose sve odluke, pretočene potom u podzakonske akte kojima bliže, u nekim slučajevima veoma detaljno, određuju način obavljanja komunalnih delatnosti, poput frekvencije odnošenja smeća ili načina i frekvencije čišćenja javnih površina, kao i cene komunalnih usluga. Drugo, u Srbiji, osim nekoliko zanemarljivih slučajeva, komunalne delatnosti obavljaju isključivo javna komunalna preduzeća, čiji su osnivači i *de facto* vlasnici upravo lokalne vlasti, koje nesputano donose sve odluke vezane za poslovanje tih preduzeća.

Za lokalni ekonomski razvoj je od veoma velikog značaja politika lokalnih javnih finansija, kako na strani prihoda (opterećenja investitora, odnosno preduzetnika, kao i stanovništva u celini), tako i na strani rashoda (šta se i kako finansira iz lokalnih budžeta). Danas su u Srbiji odluke o porezima u potpunosti centralizovane, tako da se čak i u slučaju jednog tipičnog lokalnog poreza, kakav je porez na imovinu (nekretnine), centralizovano odlučuje o poreskoj stopi, iako su prihodi od tog poreza izvorni prihodi lokalne zajednice. Ipak, na strani javnih prihoda lokalne vlasti još uvek imaju slobodu u nametanju neporeskih fiskalnih instrumenata (komunalne takse i doprinosi), koji mogu da budu značajno opterećenje investitorima i preduzetnicima. Ne samo svojim iznosom, već i svojom složenošću, netransparentnošću i visokim troškovima plaćanja. Na strani javnih rashoda, prikupljena sredstva se mogu alternativno upotrebiti za finansiranje projekata koji će poboljšati poslovno okruženje na lokalnom nivou, poput izgradnje ili rekonstrukcije saobraćajnica, ili koji nemaju mnogo veze sa poslovnim okruženjem, poput dečije zaštite. To, naravno, ne znači da poboljšanje dečije zaštite šteti poslovnom okruženju, već samo da sredstva iskorišćena na poboljšanje dečije zaštite ne mogu da se iskoriste za nešto drugo, poput ulaganja u poboljšanje poslovnog okruženja.

Danas u Srbiji lokalne vlasti još uvek raspoložu prilično velikim fondovima resursa, poput fonda poslovnog prostora. Drugim rečima, na tržištu poslovnog prostora lokalne vlasti neposredno kontrolišu dobar deo ponude (razlikuje se situacija od grada do grada), što znači da određena politika izdavanja poslovnog prostora (naročito politika cena) ima značajnog efekta na celokupno tržište poslovnog prostora na području lokalne zajednice, pa time i na investitore i preduzetnike, odnosno na lokalni ekonomski razvoj.

Veoma bitna komponenta lokalnog ekonomskog razvoja je kvalifikovana radna snaga, odnosno ljudski kapital. Iako radna snaga u Srbiji nije ono-

liko mobilna, koliko je to u drugim zemljama, veliki broj politika lokalnih vlasti koje utiču na kvalitet života u jednom gradu, odnosno opštini, utiče na odluku pojedinca da se doseli, odnosno da ostane u tom gradu. U takve politike spada, na primer, stambena politika, tj. da li je takva politika orijentisana ka onima koji predstavljaju najveći ljudski kapital jedne lokalne zajednice ili je orijentisana ka klasičnom socijalnom stanovanju i zaštiti najsiromašnijih. Još jedanput ovu dilemu treba razmatrati u svetlu oportunitetnih troškova – ona sredstva koja se iskoriste na jedan način (pomoć najsiromašnijima), ne mogu da se iskoriste na drugi (podrška najperspektivnijima).

Ova kratka analiza je pokazala koliko drugih komponenti upravljanja gradom ima veoma čvrste veze sa lokalnim ekonomskim razvojem. Dobro upravljanje tim komponentama ima blagotvorno dejstvo na lokalni ekonomski razvoj, a greške i propusti na tom planu dovode do neželjenih posledica – umanjenja investicija, obaranja ekonomske efikasnosti i usporavanja privrednog rasta.

4.2. UTICAJ DOMAĆEG I INOSTRANOG OKRUŽENJA

Za sagledavanje uticaja domaće i inostranog okruženja na lokalni ekonomski razvoj treba poći od činjenice da je kapital veoma pokretljiv resurs – on se veoma lako kreće od jedne do druge sredine, odnosno veoma brzo napušta onu sredinu u kojoj prinosi koje dobija nisu na nivou onoga što su vlasnici kapitala očekivali. Ta laka pokretljivost kapitala uslovljava da lokalne zajednice konkurišu jedna drugoj u privlačenju ovog resursa. Ta konkurencija se zasniva na tzv. komparativnim prednostima lokalnih zajednica – nije bitno da li imam apsolutnu prednost u nečemu u odnosu na konkurenta, bitno je da se specijalizujem tako da izaberem onu oblast u kojoj najmanje zaostajem. Tako i nastaju specijalizovane lokalne zajednice, odnosno regioni, koje su uspešne u privlačenju kapitala u određene delatnosti – poput Silicijumske doline u Kaliforniji, ili Indije u Srbiji. Iako drugi proizvodni faktori, poput radne snage, nemaju onakvu pokretljivost kakvu ima kapital, njihova pokretljivost raste, pa se može reći da lokalne zajednice konkurišu jedna drugoj u pogledu privlačenja proizvodnih faktora. One koje su uspešne u tome, uspešne su i u lokalnom ekonomskom razvoju – raste zaposlenost, novostvorena vrednost, stopa privrednog rasta i životni standard stanovnika lokalne zajednice.

Uticaj domaće i inostranog okruženja može presudno da utiče na komparativne prednosti jedne lokalne zajednice, odnosno da drastično promeni poziciju posmatrane lokalne zajednice u utakmici za privlačenje proizvodnih faktora. Globalizacija svakako predstavlja najznačajniji uticaj iz inostranog

okruženja lokale zajednice. Proces globalizacije (koji se može okarakterisati kao proces rušenja barijera protoku svih resursa, shvaćenih na najširi način) dovodi i do povećanih šansi, ali i povećanih rizika (konkurencije) za lokalni ekonomski razvoj, odnosno za privlačenje investicija (kapitala) i ostalih resursa.

U pogledu povećanih šansi za lokalni razvoj, globalizacija je dovela do toga da o investiranju u Srbiju (odnosno u neku od njenih lokalnih zajednica) razmišljaju oni koji do pre nekog vremena nisu ni znali gde se Srbija nalazi, a kada su to saznali, udarne vesti o Srbiji su bile o njenoj izolaciji iz svetske zajednice (ratovi, sankcije itd.). A Srbiji, odnosno proizvođačima lociranim u lokalnim zajednicama u Srbiji se za plasman njihovih proizvoda otvaraju potpuno nova, dosad nepoznata tržišta.

Što se povećanog rizika, odnosno konkurencije tiče, globalizacija je dovela do toga da danas jednoj lokalnoj zajednici u Srbiji ne konkurišu u tome samo druge domaće lokalne zajednice, već i lokalne zajednice u veoma dalekim krajevima – za mnoge od njih nismo nikada ni čuli. Ali su jako dobro čuli i sa njima se upoznali vlasnici kapitala, odnosno globalni preduzetnici, koji odluku o tome gde će investirati svoj kapital donose isključivo na osnovu poređenja očekivanih prinosa. Multinacionalne kompanije, koje danas imaju svoje podružnice u mnogim zemljama sveta, pri donošenju odluke u kojoj će zemlji, odnosno lokalnoj zajednici otvoriti svoju novu podružnicu, ili preseliti neku već postojeću, razmišljaju samo o relativnim pogodnostima i troškovima, relativnim u odnosu na neku drugu lokalnu zajednicu, u nekoj dalekoj zemlji. A konkurencija se uvećava i na tržištu proizvoda, budući da puna liberalizacije spoljne trgovine predstavlja jednu od nacionalnih obaveza u procesu globalizacije.

Uloga domaćeg okruženja je veoma razučena, a počinje upravo na vezi sa inostranim okruženjem. Naime, državna politika uslovljava u kojoj meri, odnosno kojim tempom i na koji način će inostrani faktori uticati na lokalni ekonomski razvoj. Na primer, državnim strategijom pristupanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji (*WTO*). što pre Srbija uđe u *WTO*, to će biti izraženija konkurencija na međunarodnom planu. Proizvođači iz Srbije će lakše plasirati svoje proizvode na stranim tržištima, ali će na domaćem tržištu biti zaoštrena konkurencija, budući da će i strani proizvođači imati olakšan pristup. Ovakvo zaoštavanje konkurencije pogoduje potrošačima i onima koji su konkurentni na stranom tržištu, ali ne odgovora onima koji to nisu. Ovakvim promenama će svi (lokalne zajednice i preduzetnici) morati da se prilagođavaju, neki u manjoj, neki u daleko većoj meri.

Pored uloge domaćeg okruženja vezanog za inostrano, postoji još čitav niz elemenata te uloge. Državne (nacionalne) vlasti formulišu i sprovode ekonomske i reformske politike koje imaju direktan uticaj na lokalne zajednice i njihov ekonomski razvoj: makroekonomska politika, monetarna i fiskalna politika, spoljnotrgovinska politika, odnosno politika ekonomskih odnosa sa inostranstvom, kao i reforma pojedinih sektora (reforma javnih finansija, privatizacija i restrukturiranje realnog sektora, restrukturiranje bankarskog sektora, reforma pravosuđa itd.). Svaka od navedenih politika ima uticaj na lokalni ekonomski razvoj i taj uticaj se razlikuje od jedne lokalne zajednice do druge, što znači da promene navedenih politika nisu, odnosno ne moraju da budu neutralne. Na primer, liberalizacija spoljne trgovine pogodovaće onim lokalnim zajednicama u kojima se nalaze preduzeća visoko zavisna od uvoznih komponenti i koja svoje proizvode plasiraju na strano tržište, dok će relativno loše, bar na kratak rok, proći one lokalne zajednice u kojima proizvođači nemaju značajnu uvoznju komponentu, a svoje proizvode plasiraju na domaće tržište.

Od veoma velikog značaja su promene na državnom (nacionalnom) nivou koje se odnose na deregulaciju obavljanja delatnosti, pojednostavljene procedure registracije, ukidanje dozvola za pojedine poslovne poteze, ublažavanje ograničenja na planu urbanističkog planiranja i zaštite okruženja i tome slično. Ne samo da ovakvi potezi olakšavaju poslovanje postojećim i budućim preduzetnicima i povećavaju njihove ekonomske slobode, već se i umanjuju administrativni troškovi poštovanja propisa, odnosno deo resursa koji je do ovakvih promena bio angažovan na nadgledanju primene ovih propisa može da bude kreativno iskorišćen za stvaranje nove vrednosti.

Konačno, jedna od nacionalnih politika koja je veoma bitna za lokalni ekonomski razvoj jeste decentralizacija, odnosno prenošenje nadležnosti sa centralnih na lokalne vlasti. S jedne strane, decentralizacija stvara dodatne zahteve lokalnim vlastima u pogledu njihovih administrativnih kapaciteta, budući da upravo lokalne vlasti treba da formulišu i sprovode politike koje su do decentralizacije bile u nadležnosti centralnih vlasti. S druge strane, međutim, decentralizacija lokalnoj zajednici, odnosno njenim vlastima donosi dodatne poluge kojima se može delotvorno uticati na lokalni ekonomski razvoj. Na primer, fiskalna decentralizacija omogućava da lokalne vlasti samostalno odlučuju o stopi poreza na imovinu koji će se naplaćivati na njihovoj teritoriji, a celokupan prihod ostvaren na toj osnovi predstavlja njihov izvorni prihod. Više stope poreza omogućavaju i više nivoa fiskalnih rashoda, što može da poboljša pogodnosti za investiranje i ekonomski razvoj, ali dovode i do

povećanja poreskog opterećenja, što dovodi do pogoršanja tih uslova. Na lokalnim vlastima je da nađu pravu meru i da za tu meru polažu račune svojim građanima na lokalnim izborima.

Umesto zaključka na temu uticaja domaćeg i inostranog okruženja, samo kratka napomena. To okruženje se u savremenim uslovima menja iz dana u dan i potrebno je stalno prilagođavanje lokalne zajednice, odnosno instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja tim promenama. Ko u tim promenama zaostaje prestaje da bude konkurentan, pa onda i nema rezultata na planu zaposlenosti i privrednog rasta.

4.3. SOCIJALNA ZAŠTITA

4.3.1. Osnovna podela nadležnosti

Najveći deo socijalne zaštite u Srbiji obezbeđuje se na nacionalnom/državnom nivou. Republički nivo vlasti je nadležan za novčane naknade siromašnima, kao što su socijalna pomoć i dečiji dodaci. Ovo su ujedno i jedine naknade koje su usmerene na siromašne, s obzirom da su davanja uslovljena materijalnim položajem porodice, odnosno domaćinstva. Pored ovoga, republički nivo vlasti je nadležan i za tuđu negu i pomoć, koja se isplaćuje iz budžeta licima sa invaliditetom, starima i nepokretnima, prema kriterijumu koji nije materijalne prirode.

I jedan broj usluga socijalne zaštite finansira se i uređuje na centralnom nivou. Tako su u Srbiji u nadležnosti republičkog nivoa i ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika, naknade za hraniteljstvo, a i veći deo usluga koje pružaju centri za socijalni rad.

U republičkoj nadležnosti su i obavezno zdravstveno i socijalno osiguranje, zaštita ratnih vojnih invalida i civilnih žrtava rata. Iako isplate prava po osnovu osiguranja ili invalidnina ne spadaju u socijalnu zaštitu u užem smislu i ne isplaćuju se samo siromašnima, one su značajne sa aspekta smanjenja siromaštva pojedinih vulnerabilnih grupa kao što su stari, bolesni, invalidi.

U pojedinim segmentima socijalne zaštite u Srbiji izvršeno je delegiranje i dekoncentracija određenih funkcija centralnih vlasti. Tako se u odgovarajućim odeljenjima u opštinama prikupljaju podaci i dokumenta neophodna za odobravanje prava na dečije dodatke i invalidnine i druga prava ratnih vojnih invalida, dok centri za socijalni rad na opštinskom nivou prikupljaju dokumentaciju i izdaju rešenja za socijalnu pomoć, tuđu negu i pomoć, smeštaj u ustanovu socijalne zaštite, koristeći pri tom i neka veoma mala diskreciona ovlašćenja. Pri tom su korisnici, visina prava i potrebna dokumentacija defin-

isana na centralnom nivou, a isplata se vrši centralizovano iz sredstava republičkog budžeta.

Jedan deo socijalne zaštite prenet je u potpunosti na lokalni nivo. Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana je predviđeno da opština utvrđuje i finansira pravo na dnevni boravak, opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu, pravo na jednokratnu pomoć i privremeni smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu. Opština, odnosno grad preciziraju uslove i način ostvarivanja ovih prava. Pravo na privremeni smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu je preneto na nivo opštine nedavnim izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana.

Zakon istovremeno predviđa da opština može da utvrdi i druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim postojećih prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, ako je obezbedila sredstva u lokalnom budžetu. Većina opština u okviru dodatnih prava daje posebne popuste za korisnike socijalne pomoći prilikom plaćanja komunalnih usluga, pomoć za nabavku osnovnih životnih namirnica, nabavku ogreva, nabavku školskog pribora za siromašnu decu i drugo.

Poslednjih petnaest godina jedan deo socijalne zaštite finansira se i iz vanbudžetskih sredstava, pre svega iz donacija, a usluge socijalne zaštite ne pružaju samo državne/vladine institucije, već i nevladine organizacije.

4.3.2. Nadležnosti na lokalnom nivou

Pravo na pomoć u kući obezbeđuje se pre svega osobama sa invaliditetom i starim licima, a podrazumeva pomoć u obavljanju neophodnih kućnih poslova (održavanje čistoće stana, nabavka hrane i drugih potrebnih stvari, održavanje lične higijene i slično).

Ovo pravo utvrđuje i finansira lokalna samouprava. Zakon precizira da lokalna samouprava na osnovu sopstvenih kriterijuma određuje i participaciju korisnika u ceni usluge.

Pravo na dnevni boravak imaju deca i odrasle osobe sa invaliditetom, kao i stara lica. I za ovo pravo predviđeno je da ga utvrđuje i finansira lokalna samouprava, uključiv i preciziranje nivoa i uslova participacije korisnika u ceni usluge.

Na bazi ova dva prava lokalna samouprava može da osuje i/ili finansira centar za dnevni boravak dece i omladine ometene u razvoju, centar za dnevni boravak dece i omladine sa poremećajima u društvenom ponašanju,

dnevni centar za umereno i teže mentalno nedovoljno razvijena odrasla i stara lica, dnevni centar za radnoproizvodne aktivnosti invalidnih lica, centar za pomoć u kući, klub za stara i odrasla lica i dnevni centar za stara i odrasla lica.

Kada je osnivač ovih ustanova drugo pravno i fizičko lice kriterijume, odnosno uslove za njeno funkcionisanje definiše lokalna samouprava.

Po Zakonu lokalna samouprava takođe obezbeđuje i sredstva neophodna za nabavku **opreme korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu**, odnosno za nabavku odeće i obuće i prevoz, ukoliko korisnik ili njegovi srodnici ne mogu sami da pokriju ove troškove.

Pravo na jednokratnu pomoć u novcu ili naturi obezbeđuje se licu koje se iznenada ili trenutno nađe u stanju socijalne potrebe. Pri tom iznos jednokratne pomoći ne može biti veći od prosečne zarade ostvarene po zaposlenom u Republici u mesecu za koji se vrši isplata. Pošto po zakonu ovo pravo finansira lokalna samouprava ona određuje i kriterijume i visinu prava.

Pravo na prihvatnu stanicu i prihvatilište podrazumeva obezbeđenje kratkotrajnog smeštaja za lica koja se nađu u skitnji, prosjačenju, i slično i obezbeđenje smeštaja za lica kojima je neophodna privremena briga dok se ne utvrdi odgovarajući oblik trajnog zbrinjavanja.

Zakonom je suštinski predviđeno da lokalne samouprave moraju da obezbeđuju pojedine i/ili sve navedene oblike zaštite ukoliko za njima postoji potreba u određenoj lokalnoj sredini. Zbog nedostatka finansijskih sredstava, davanja prioriteta drugim aktivnostima, ali često i zbog nedovoljne informisanosti, pa i nezainteresovanosti lokalnih samouprava usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou su nedovoljno razvijene.

Rasprostranjenost pojedinih usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou²⁶

Prema podacima koji su prikupljeni tokom intervjuva u 30 lokalnih samouprava, opštine u Srbiji su 2004. godine izdvajale manje od 2% svog budžeta za socijalnu zaštitu. Gotovo sve opštine su finansirale jednokratne pomoći koje su očito prepoznate kao neophodan vid dodatne socijalne zaštite na lokalnom nivou, kako za porodice koje se nađu momentalno u vanrednoj situaciji, tako i za primaocce materijalnog obezbeđenja koji često imaju potrebu za dodatnim sredstvima da bi zadovoljili osnovne potrebe.

Sudeći prema anketi tek svaka peta opština u Srbiji izdvaja i sredstva iz budžeta za finansiranje dnevnih boravaka za osobe sa invaliditetom i za pomoć

²⁶ Napisano na osnovu „Analiza situacije u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou“, projekat „Operacionalizacija SSS na lokalnom nivou“ (UNDP, 2005.)

u kući. Relativno značajan udeo opština, blizu trećine, iz budžeta izdvaja i sredstva za humanitarnu i slične vrste pomoći. Zahvaljujući vanbudžetskim sredstvima, uglavnom donatorskim, još jedan broj opština je dobio dnevne boravke za osobe sa invaliditetom i počeo da razvija programe pomoći u kući.

Sumiranje odgovora ispitanika iz svih grupa omogućava da se proceni da približno trećina opština u Srbija ima neki oblik dnevnog zbrinjavanja osoba sa invaliditetom i programe pomoći u kući.

Među ostalim programima u oblasti socijalne zaštite koji se finansiraju iz vanbudžetskih sredstva uočljiv je veliki broj raznorodnih aktivnosti: izgradnja skloništa za žrtve nasilja, stanova za izbeglice, projekti za mlade sa problemima u ponašanju....

Među programima i uslugama koje nisu prisutne, a za kojima posebno postoji potreba na lokalnom nivou izdvajaju se aktivna pomoć nezaposlenima koji primaju materijalno obezbeđenje i borba protiv bolesti zavisnosti, pre svega borba protiv droge. Potrebe postoje i za razvijanjem drugih usluga kao što su SOS telefon, skloništa za žrtve nasilja, savetovališta za brak i porodicu, savetovališta za probleme mladih, posebno onih u sukobu sa zakonom, škole za roditelje...

Perspektive unapređenja socijalne zaštite na lokalnom nivou

U skladu sa stratejskim dokumentima²⁷ na nacionalnom nivou, u narednom periodu se može pre svega očekivati dalja podrška razvoju alternativnih usluga socijalne zaštite i nastavak procesa deinstitucionalizacije. To znači podsticanje razvoja hraniteljstva i usluga socijalne zaštite koje su u nadležnosti lokalnog nivoa (pre svega pomoć u kući i dnevni boravci za osobe sa invaliditetom).

Sa ciljem razvoja ovih usluga na nacionalnom nivou su kreirana dva mehanizma za podsticanje reformi: Fond za finansiranje invalidskih udruženja (2002. godine), a zatim i Fond za socijalne inovacije (2003. godine). Oba fonda predstavljaju mehanizme za decentralizaciju i reformu sistema, jer finansiraju projekte na lokalnom nivou i nove alternativne usluge koje nisu deo sistema ili nisu dovoljno razvijene. Takođe, oba mehanizma podstiču partnerstvo vladinog i nevladinog sektora, davanjem prioriteta zajedničkim projektima, a podstiču i prenošenje dobre prakse. Tipični projekti finansirani kroz

²⁷ Vlada Republike Srbije „Strategija za smanjenje siromaštva“, Beograd 2003. i Vlada Republike Srbije, Ministarstvo rada, zapošljavanje i socijalne politike „Strategija reforme sistema socijalne zaštite“ Beograd, 2005. (nacrt)

ova dva fonda su: dnevni boravci za decu sa posebnim potrebama, kuće na pola puta, pomoć u kući, razvoj lokalnih protokola i planova akcije za borbu protiv zlostavljanja, projekti inkluzije za osobe sa invaliditetom, dnevni boravci za romsku decu... Tokom dosadašnjeg funkcionisanja ova dva fonda finansirano je preko 300 lokalnih projekata.

Za dalje unapređenje socijalne zaštite na lokalnom nivou preduslovi su izrada planskih dokumenata u oblasti socijalne politike i formiranje baze podataka ugroženih grupa. Pri tom treba iskoristiti postojeće modele koji su razvijeni u pojedinim opštinama.

Jedan broj lokalnih samouprava razvija sveobuhvatne planove socijalne politike, dok se u drugima izrađuju planovi akcije za pojedine ugrožene kategorije. Za formiranje baze podataka moguće je početi od objedinjavanja postojećih podataka o korisnicima različitih prava na lokalnom nivou, koristiti podatke nevladinih organizacija i posebno udruženja osoba sa invaliditetom, a svakako treba preispitati i modele koji se već razvijaju u pojedinim opštinama, od geomappinga do DEVINFO baze²⁸. Lokalne samouprave bi trebalo da sačine i pregled programa/ projekata u oblasti socijalne zaštite koji se sprovode na njihovoj teritoriji.

Uspostavljanje neke vrste partnerstva između odgovarajućih sektorskih organizacija i lokalne samouprave u institucionalizovanoj formi je neophodno za građenje integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou. Postoji mogućnost i da se u početku krene od manje ambicioznog plana, koji će najpre povezati, na primer, centre za socijalni rad sa lokalnim vlastima i postepeno se širiti na druge sektore, uključujući i relevantni nevladin sektor ...

Na dugi rok posmatrano može se očekivati i nastavak procesa decentralizacije i dalje prenošenje nadležnosti za socijalnu zaštitu na lokalni nivo. Da bi to bilo moguće neophodno je, međutim, da bude ispunjeno više uslova, počevši od zadovoljavajućeg nivoa demokratizacije, preko izgradnje kontrolnih mehanizama, pa do osnaživanja kapaciteta ne samo lokalne samouprave i lokalnih sektorskih organizacija, već i nevladinog sektora i samih ugroženih grupa.

²⁸ Geomapping je geografski informacioni sistem, koji omogućava prostorno prikazivanje socijalnih potreba i pojava, a DevInfo je baza podataka koja sadrži različite indikatore o najvažnijim parametrima društvenog razvoja. U DevInfo bazu se može dodati proizvoljan broj ciljeva čija će se realizacije pratiti. (DevInfo baza podataka – Srbija, Broj 1, Beograd, Maj 2005)

4.4. IZBOR PROGRAMA I PROJEKATA

Proces odabiranja programa i projekata, tj. akcija kojima će se realizovati ciljevi LER-a, nikako nije samoočevidan, već se obavlja u senci znatnih neizvesnosti. Jer, ne postoji jednostavna formula uz pomoć koje se iz ciljeva mogu lako izvesti programi i projekti za njihovu realizaciju. Naprotiv, efekti pojedinih projekata i programa nisu unapred potpuno poznati, već mogu, delimično u zavisnosti i od kvaliteta realizacije, da budu različiti, odnosno ili zadovoljavajući ili manji od očekivanih.

To selektovanje konkretnih strategija svakako bi trebalo da počiva na evaluaciji vrlina i slabosti lokalne ekonomije i na organizacionim i finansijskim kapacitetima lokalne vlasti i njenih razvojnih partnera. U tom kontekstu vrlo je dobro koristiti ankete privrednika i preduzetnika kako bi se saznali pravo stanje i pravi problemi privrede, kao i putevi da se to prevaziđe. Ovo je korisno i iz političkih razloga, jer privrednici vole da budu pitani, a ovo je najdirektniji način. Naravno, anketa je dobrodošla dopuna drugim mehanizmima saradnje sa privrednicima, od kojih je osnovni njihovo neposredno uključivanje u proces strateškog planiranja LER-a.

Za lokalne vlasti mogu se preporučiti četiri jasna pravila prilikom izbora programa i projekata koji će biti izvedeni tokom sprovođenja strategije lokalnog razvoja:

Pravilo 1: *Ne činiti štetu.* Ovo znači da lokalna vlast ne bi trebalo da izvodi loše poteze, makar i iz najboljih namera. Moguće je, na primer, da lokalna vlast u hvale vrednoj težnji da očuva kvalitet životne sredine uvede preterano oštre standarde ekološke zaštite i tako rastera zainteresovane investitore. Ili, da se, u želji da se privuku investitori, ponude prevelike olakšice koje više koštaju nego što donose lokalnoj zajednici. Na taj način se dovodi u pitanje i sam koncept podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja.

Pravilo 2: *Raditi dobro svoj osnovni posao.* Lokalna vlast daje najbolji doprinos ekonomskom i svakom drugom razvoju lokalne zajednice onda kada dobro radi svoj osnovni posao: efikasno upravljanje gradom, dobra komunalna privreda, razumna pravila, lako obavljanje standardnih poslova sa opštinom, nepristrasnost prema svim firmama i slično,

Pravilo 3: *Krajnje oprezno intervenisati u ekonomiji.* Tržište je veoma efikasan i snažan regulator ekonomske aktivnosti i ne treba ga bez preke potrebe i jakih razloga gušiti ili mu korigovati dejstvo. Ovo tim pre što lokalnim zajednicama u Srbiji, kao i drugde, nedostaju mnogi efikasni instrumenti uticaja, koji se nalaze na republičkom nivou.

Pravilo 4: *Ekonomisati resursima*, tj. sa što manje resursa ostvariti što više rezultata; jer, sredstva su uvek ograničena i moraju se štedljivo upotrebljavati; u protivnom, brzo će se potrošiti pribavljeno i strategija LER-a će se naći u nerešivim finansijskim problemima.

Prilikom odlučivanja o pojedinim projektima-akcijama i između njih, dobro je da lokalne vlasti i njihovi partneri postave sebi ova i slična pitanja:

Efekti. šta je predviđeni ishod akcije? Koje su opšte koristi od nje? Ko će, pojedinačno posmatrano, imati koristi? Mogu li koristi biti kvantifikovane?

Finansiranje. Koji su direktni, a koji indirektni troškovi projekta? Kako će projekt biti finansiran? Da li je finansiranje dostižno?

Vreme. Koliko je vremena potrebno za dati projekt? Da li se akcija može izvesti brzo kako bi se demonstrirala uspešnost programa i stvorila pozitivna inercija? Da li je projekt osetljiv na zakašnjenja (postojanje presečnih datuma finansiranja itd)?

Pravni aspekt. Koje su pravne implikacije projekta? Da li je lokalna vlast nadležna za njegovo izvođenje? Da li drugi partneri mogu da učestvuju i u kom svojstvu?

Ova i slična pitanja trebalo bi da onima koji vrše izbor između projekata i programa potpomognu u orijentaciji, odnosno u spoznaji svih brojnih elemenata na kojima se zasniva odlučivanje. A ono – odlučivanje – trebalo bi da bude zasnovano na informisanom i kompetentnom sameravanju prednosti i slabosti pojedinih strategija u odnosu na postavljene ciljeve.

Iskustvo pokazuje da nije dobra orijentacija na veliki broj programa u strategiji, jer ih neće biti moguće izvesti, a usled finansijskih, organizacionih i stručnih ograničenja koja se neminovno pojavljuju. Stoga je dobro da lokalna zajednica izabere manji broj programa, četiri do šest, koje, realistično posmatrano, može da izvede bez preambicioznog prevazilaženja sopstvenih snaga.

U nastavku ćemo bliže osvetliti desetak programa i projekata koji su najčešći u strategijama LER-a u svetu i koji pokrivaju najveći deo mogućih politika i u lokalnim zajednicama Srbije.

4.5. PROGRAMI

4.5.1. Unapređenje poslovne klime

Osnovna ideja kod ovog pristupa je očekivanje da će se znatno bolji rezultati ekonomskog razvoja postići u lokalnoj zajednici u kojoj postoji povoljna poslovna klima, a u odnosu na neku drugu u kojoj ne postoji. Pojam

poslovne klime nije lako sveobuhvatno definisati, ali se to može učiniti orijentaciono: to je podsticajnost ambijenta u kome se odvija ekonomska aktivnost, uključujući lakoću obavljanja poslova i podešenost instrumenata ekonomske regulacije i politike tako da ne koče, već unapređuju ekonomsku aktivnost; to je jednostavnost postupaka i lako obavljanje poslova; to je naklonost prema firmama i poslovnim ljudima; to je jednostavnost dažbinskog sistema (poreza, taksi i naknada); to je lakoća odbrane svojinskih prava i pošteno sudstvo itd.

Nema sumnje da je Republika odgovorna za pretežan deo (ne)povoljnosti poslovne klime u Srbiji. Jer, u njenim rukama se nalazi pretežan deo instrumenata pomoću kojih se može uticati na poslovnu klimu – od zakona o privrednim društvima, radu i stečaju, preko procesnih zakona, pravosuđa i poreske uprave, do monetarne, spoljnotrgovinske i poreske politike itd, itd. Ipak, i lokalna zajednica poseduje svoje instrumente uticaja na lokalnu poslovnu klimu i neće samo država biti odgovorna ukoliko je u nekom kraju Srbije lokalna poslovna klima nepovoljna.

Svojina. Prvo pitanje koje valja rešiti u mnogim gradovima Srbije je svojinsko, a pre svega zemljišno. Naime, da bi se poslovi mogli nesmetano odvijati potrebno je da se u svakom trenutku zna šta je čije, odnosno ko poseduje svojinu nad zemljištem i drugim nekretninama i pokretnim stvarima. Tek kada se jasno znaju vlasnik i korisnik, sa obimom njegovih prava, moguće je ulaziti u investicione zahvate i druge komercijalne poslove.

U Srbiji postoji ozbiljan problem sa svojinom. Za mnoge nekretnine nije ni jasno, a ni poznato kome pripadaju. Eksperimenti sa društvenom i državnom svojinom, a posle nacionalizacija i drugih oblika oduzimanja privatne svojine posle II svetskog rata, još kombinovano sa ležernošću prilikom papirološkog rada i uz, čak, zagubljene evidencije (nepostojanje posedovnih listova itd), učinili su da su vlasnički odnosi često nesređeni ili, bar, dosta neuredni. O tome jasno svedoče teškoće razgraničavanja vlasništva preduzeća prilikom privatizacije, jer se često pojavljuju nejasni svojinski odnosi ne samo između preduzeća, već i sa državom i lokalnom zajednicom.

Pored toga, postoji problem lokalnih zajednica i sa pravom korišćenja, kao kategorijom koju poznaju i državna i društvena svojina. Naime, često se ne zna ni ko ima pravo korišćenja zemljišta, odnosno formalni korisnik više ne postoji kao firma i slično.

Da bi poslovanje bilo olakšano, nužno je raščistiti neuređene svojinske odnose i razjasniti šta je čije, odnosno ko je vlasnik ili korisnik čega. Tu prvenstvenu ulogu imaju državni organi (katastar i zemljišno-knjižna odeljenja

sudova), a lokalne zajednice mogu da iniciraju postupke onda kada se to tiče imovine za koju su same zainteresovane. To posebno važi za imovinu za koju se ne zna ni ko je nosilac prava korišćenja.

Poseban interes za dobrim uređenjem vlasničkih odnosa pojaviće se kod lokalnih zajednica onda kada im bude vraćena svojina koja im je oduzeta zakonom o svojini iz 1995. godine. U Stalnoj konferenciji gradova i opština pripremljen je nacrt zakona o vraćanju koji je naišao na podršku i u Vladi Srbije, pa se može pretpostaviti da će svojina koja prirodno pripada lokalnim zajednicama biti vraćena istima u doglednoj budućnosti.

Urbanističko planiranje. Unapređenje oblasti urbanističkog planiranja svakako može bitno poboljšati i ubrzati investiranje i razvoj nekretnina u lokalnoj zajednici. Jer, nesređena urbanistička regulacija, zastareli regulacioni planovi, nejasni urbanistički uslovi i nedovoljno dobro definisana politika izgradnje u lokalnoj zajednici svakako će otežati gradnju, a time i odvrćati potencijalne investitore, bilo domaće, bilo iz drugih krajeva Srbije ili iz inostranstva.

U Srbiji svakako postoji dosta prostora za unapređenje celog kompleksa urbanističkog planiranja i izgradnje, a posebno u manjim ili siromašnijim gradovima. Regulacioni planovi (ili, po starom, generalni i detaljni urbanistički planovi) obično su zastareli, jer nisu inovirani tokom krize 1990-tih godina, pa predstavljaju prepreku prilagođavanju grada novim potrebama i okolnostima. U nekim gradovima Srbije čak ne postoji osnovna plansko-tehnička dokumentacija (na primer, Golubac), što gotovo da onemogućava ozbiljan rad na izgradnji grada.

Poseban problem u Srbiji predstavlja nasleđe nelegalne gradnje iz prethodnog perioda, jer, do rešavanja problema, ostaje nejasno šta će i kako biti, šta će postati legalno a šta neće, šta će se rušiti a šta neće, da li će to zemljište biti oslobođeno ili je trajno zauzeto itd. Proces legalizacije je započet 2003. godine, ali nije daleko odmakao, odnosno potpuno je zaustavljen. Lokalne zajednice bi trebalo da nastave s poslom, s tim da Republika otkloni prepreke koje su u njenoj nadležnosti.

Područje planiranja i izgradnje je u Srbiji dosta zahvaćeno korupcijom, što nanosi štetu ne samo građanima i potencijalnim investitorima, već ove poslednje odvrća od investiranja. Jer, ozbiljne firme ne žele da plaćaju mito i radije će zaobići neki grad nego se upuštati u nelegalne poslove. Tako se pokazuje da korupcija predstavlja privatnu zaradu pojedinaca na štetu i građana i firmi, ali i grada koji propušta razvojne mogućnosti. Borba protiv korupcije je težak posao, makar zato što ju je teško dokazati, ali se isplati na dugi

rok i mora se provoditi sa punom odlučnošću, a u saradnji sa policijom i pravosuđem.

Područje urbanističkog planiranja i gradnje predstavlja polje na kome lokalna zajednica ima široke ingerencije koje bi trebalo da iskoristi i dovede sistem do višeg nivoa, na kome je usvojen dobar koncept daljeg razvoja grada i na kome se poslovi gradnje odvijaju efikasno i bez teškoća.

Infrastruktura. Nema sumnje da je dobro razvijena infrastruktura, uključujući i komunalne sisteme, uslov bez koga nema bržeg razvoja. Na slaboj infrastrukturi nije moguće ni razvijati privredu lokalnim snagama, a ni privući spoljne investitore. U savremenom svetu se podrazumeva da infrastruktura u nekom gradu bude dobro uređena i održavana i na tome se ne mogu ubrati pozitivni poeni, već samo negativni – kada stvari ne stoje dobro.

U Srbiji, nažalost, infrastruktura često nije valjano uređena. Putevi su često loši, posebno regionalni i lokalni, elektrodistributivna mreža često ne obezbeđuje potreban napon pa preti uništavanje elektro uređaja i opreme, gasna mreža je ograničena samo na severni deo Srbije, železnička mreža se smanjuje, vodovodni i kanalizacioni sistemi često nisu potrebnog kvaliteta, broj telefonskih linija je ponegde problem, a noviji telekomunikacioni sistemi (na primer, brzi internet) su u mnogim gradovima nepoznata stvar. Takvo stanje ne može da podstakne ekonomski razvoj, već samo da učini investicije neatraktivnima, i to ne samo u gradu, već i u Srbiji, a u korist drugih zemalja regiona.

Lokalne vlasti često vode socijalnu politiku kroz cene komunalnih usluga, što samo otežava solidno održavanje i izgradnju infrastrukturnih i komunalnih objekata. Jer, socijalna politika košta i povremeno čak donosi gubitke, pa tada nedostaje novca za investicije i održavanje. Takvu praksu ne treba nastavljati, već sve naplaćivati makar prema troškovnom principu, ukoliko ne i prema troškovi-plus načelu.

Lokalne zajednice moraju, ukoliko žele da se razvoj na njihovoj teritoriji ubrza, da srede stanje komunalne infrastrukture koja je u njihovoj nadležnosti. Prosto, nema opravdanja za loše snabdevanje vodom ili za slabu kanalizaciju ili gradski saobraćaj. Novac se mora naći, pa bilo iz lokalnih, bilo iz državnih, bilo iz kreditnih, bilo iz donatorskih sredstava. Jer, to je investicija koja se mora izvesti kako bi se stvorile elementarne pretpostavke za ekonomski rast. To je, drugim rečima, ulaznica za utakmicu sa drugima i ona se mora platiti.

Dodatni problem za lokalne zajednice predstavlja činjenica da Republika često ne uspeva da obavi svoj deo posla na infrastrukturnim sistemima, na

primer putevima ili gasnoj mreži, pa se pred lokalnim zajednicama postavlja dilema šta da rade: da čekaju Republiku godinama ili da i same odreše kesu i plate stvari koje nisu u njihovoj već su u republičkoj nadležnosti. Sigurno je da se svaki konkretan slučaj/projekt mora preispitati sa stanovništa isplativosti za lokalnu zajednicu, ali je verovatno izvesno da sedenje skrštenih ruku i čekanje da Republika obavi svoj posao nije najbolja politika, jer će doneti zaostajanje datoj lokalnoj zajednici.

Lokalna vlast u Srbiji mora prionuti na izgradnju i poboljšano održavanje komunalne i druge infrastrukture, a trudeći se da angažuje sredstva iz svih dostupnih izvora: sopstvenih budžetskih, odnosno lokalnih komunalnih preduzeća, Republike, državnih fondova (za puteve itd), domaćih banaka, stranih banaka i donatora. Bez dobre infrastrukture neminovno je dalje zaostajanje, pa su ove investicije nužne kao ulaznica koja omogućava, mada ne garantuje ubrzani razvoj: to je potreban, ali ne i dovoljan uslov.

Registracije i dozvole. Iako se znatan deo poslova registracije obavlja na nivou Republike, na primer privrednih subjekata, ipak se na lokalnom nivou nalaze mnoge registracije i evidencije, koje, povezane sa sistemom dozvola, uveliko utiču na efikasnost poslovanja privrednih preduzeća i preduzetnika. Od posebnog značaja su one iz oblasti korišćenja zemljišta i poslovnog prostora, kao i javnih površina, zatim povezane sa gradnjom i slično.

Sistem registracija i dozvola može se unaprediti na više načina. Prvi je kompjuterizacija evidencija, odnosno registracija, koja omogućuje brz i kompletan pregled i manipulaciju bazom podataka. Drugi je pojednostavljenje procedura za registraciju ili dobijanje dozvole, na primer kroz sistem sve-na-jednom-mestu. Naime, ideja sve-na-jednom-mestu je stekla svetsku popularnost u poslednje vreme, kao izraz težnje da se državna administracija približi građanima, odnosno klijentima. Građanin ili preduzetnik/firma tako više ne bi morali da posećuju brojne šaltere da bi završili jedan posao, već bi sve administrativne i druge procedure mogli da obave na jednom mestu. Da bi jedan takav hvale vredan pristup bio moguć, potrebne su promene u državnoj administraciji i da se, umesto nepovezanih i nekoordinisanih službi, pojavi povezana i koordinisana moderna državna administracija, naoružana IT tehnologijom i efikasna u svom radu. Treći metod je smanjenje diskrecionih prava administracije, što je dobro i u borbi protiv korupcije, a kroz procedure za ostvarivanje prava koje počivaju na ispitivanju ispunjenosti zahtevanih uslova, pa ukoliko je to slučaj, pozitivno rešenje se mora izdati; alternativni sistem – odlučivanje državnog službenika o celishodnosti zahteva i onda kada su ispunjeni traženi uslovi – inferioran je i ne treba ga koristiti bez preke potrebe.

Dažbinski sistem. Dažbinski sistem, uključujući i takse i naknade, treba, generalno posmatrano, da bude povoljan. To znači da dažbine ne smeju da budu visoke, ali nije nužno da budu preniske (o tome kasnije). Poželjna osobina je da budu jasne, umerene i efikasno naplaćivane, da budu uvedene za razumne namene i, što je posebno važno, da budu stabilne i predvidljive.

U Srbiji sistem lokalnih komunalnih taksi nije dobro uređen, a ni lokalne zajednice ne pokazuju nameru da same ublaže njegove slabosti. Prosto, kao da i dalje važi logika iz 1990-tih godina da je najbolje ako se može naći neka nova osnovica, pa makar to za biznis ne bilo povoljno. Tako se u najvećem broju lokalnih zajednica koriste sve ili gotovo sve lokalne komunalne takse koje je naveo Zakon o lokalnoj samoupravi (njih šesnaest na broju), što svakako nije nužno. Tek poneke opštine ne uvode sve takse, na primer taksu na kućne ljubimce.

Posebno je nepovoljno kada jedna lokalna zajednica reši da 'opelješi' investitora koji je, na primer kroz privatizaciju, postao vlasnik velike lokalne firme. Budući da lokalna zajednica nema kontrolu nad porezima i naknadama za prirodna bogatstva ili dobra od opšteg interesa, preostaju jedino lokalne takse. Tako je jedna opština visokim faktorom povećala lokalnu ekološku naknadu i poslala račun od više miliona dinara domaćoj firmi u stranom vlasništvu. Druga je to isto učinila sa naknadom za vodu. Takve politike ne samo da nisu fer i u skladu sa dobrim poslovnim običajima, već ugrožavaju investicioni rejting zemlje, a i druge firme u lokalnoj zajednici. Jer, najčešće nije moguće targetirati samo jednu firmu, već se istom povećanom taksom moraju opteretiti sve firme, što ugrožava njihovu finansijsku poziciju i budući razvoj.

Srbiji svakako predstoji preispitivanje sistema lokalnih komunalnih taksi i naknada. Postojeća logika – po kojoj se komunalne takse naplaćuju pa postojala ili ne postojala usluga lokalnih vlasti – više nije prihvatljiva, pa i nacrt Zakona o finansiranju lokalnih zajednica, na kome se sada radi, predviđa njihovu znatnu redukciju. Verovatno će prevladati stav da lokalna zajednica mora nešto da pruži, na primer uređenu površinu, da bi mogla da naplaćuje komunalnu taksu za korišćenje javne površine. Prosto, lokalna zajednica sve više postaje, a tako se i doživljava, servis privrede i građana, a ne visoka vlast koja može da naplaćuje šta i kako hoće.

Posebne mogućnosti za unapređenje nalaze se kod naknada za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta. One se sada često kritikuju kao nefunkcionalne, ali neka iskustva u Srbiji pokazuju da ih je moguće i u postojećim okolnostima iskoristiti radi podsticanja razvoja, a kroz beneficije investitorima.

Rad lokalne administracije. Vrlo je važno za poslovni rejting jedne lokalne zajednice da lokalna, opštinska ili gradska, administracija radi kako treba. Ukoliko uvek nešto ne može, ili ukoliko se ono što se može postiže na komplikovan i spor način, ili ukoliko je stalno potrebno podmićivati nekoga, ili ukoliko lokalni službenici ne poznaju propise a lokalni funkcioneri gledaju kako da iskomplikuju život poslovnim ljudima – tada niko neće reći da je investiciona klima dobra i da je pravo zadovoljstvo raditi u tom gradu. Jednom rečju, za postizanje dobre poslovne klime nužno je da lokalna administracija dobro obavlja svoj osnovni posao u odnosima sa građanima i firmama.

U Srbiji je napredak u administraciji najčešće jasno vidljiv, ali to obično nije dovoljno. Srpska administracija, i ona republička i ona lokalna, nije dostigla nivo iz savremenih razvijenih zemalja već je i sada bliža balkanskim standardima.

Napredak je nužan u svim smerovima:

1. u poznavanju i propisa i modernih tehnika rada,
2. u ljubaznosti i spremnosti da se klijentu maksimalno izađe u susret i
3. u tehnološkoj opremljenosti i IT tehnologiji.

Marketing. Važan kanal uticaja na privlačenje potencijalnih investitora, onda kada se u jednoj lokalnoj zajednici stvori povoljna poslovna klima, jeste informativno-reklamni. Naime, da bi oni bili u stanju da razmotre raspoložive opcije potrebno je obavestiti ih o mogućnostima koje pruža data lokalna zajednica. Drugim rečima, nije dobro stvoriti povoljne uslove i čekati da se neko pojavi i raspita za njih, već je potrebno aktivno delovati na potencijalne investitore.

Mnoge lokalne zajednice u Srbiji uopšte ne informišu ni domaće, a ni strane investitore o mogućnostima i prednostima investiranja u njihovim sredinama. Naravno, ovde ne mislimo da je informativno-reklamna kampanja dovoljna za uspeh, već da je ona nužan uslov dobrih rezultata. Postoje i one lokalne zajednice koje vode aktivnu informativnu kampanju i na njih se treba ugledati.

Osnovno pravilo informativno-reklamnih kampanja koje je proizašlo iz svetskog iskustva je da ne treba sprovoditi skupe, slabo fokusirane kampanje, tj. kampanje koje se izvode preko velikih i skupih domaćih i još više inostranih medija, kao što su vodeće poslovne novine (*The Economist* ili *Financial Times*) ili televizije (*TV Bloomberg*). Jer, njih prate mnogi poslovni ljudi koji uopšte nisu zainteresovani za investiranje u ovim krajevima i pravo je bacanje novca pokušaj da se oni privuku. To znači da jedino ima smisla koristiti relativno jeftine tehnike informisanja i reklamiranja, ali vrlo fokusirane na one koji

bi mogli biti zainteresovani za investiranje u Srbiji. Osnovne tehnike trebalo bi da budu sajmovi, veze s privrednim komorama razvijenih zemalja, pa i onim regionalnim, neposredan kontakt, oglašavanje u visoko specijalizovanim medijima, korišćenje državnih kanala informisanja i slično.

4.5.2. Unapređenje tvrde infrastrukture

Infrastruktura u užem smislu reči („tvrda infrastruktura“), odnosno infrastrukturne delatnosti, izuzetno su bitne za lokalni ekonomski razvoj, budući da ona čini jedan od ključnih elemenata poslovne klime u svakoj lokalnoj zajednici. Stanje tvrde infrastrukture, odnosno ponuda infrastrukturnih usluga te vrste, utiče na lokalni ekonomski razvoj, odnosno predstavlja integralni deo tog razvoja na dva načina. Direktan, tako što poboljšanje stanja te infrastrukture, odnosno poboljšanje snabdevanja infrastrukturnim uslugama predstavlja pogodnost zbog koje se investitori odlučuju da svoj kapital ulože upravo na području te lokalne zajednice. Indirektan, tako što navedena unapređenja infrastrukture poboljšavaju kvalitet života stanovnika lokalne zajednice, pa se povećavaju i podsticaji za doseljavanje na to područje, pa se tako povećava obim i kvalitet ponude radne snage, što predstavlja dodatni razlog investitorima da svoj kapital ulože upravo na području takve lokalne zajednice. Značaj tvrde infrastrukture (u daljem tekstu ovog odeljaka samo infrastrukture) je toliko veliki da se ponekad smatra da određeni nivo infrastrukture predstavlja preduslov bilo kakvog lokalnog ekonomskog razvoja.

U gradovima Srbiji postoje dve vrste infrastrukture: jedna koja je deo nekog od nacionalnih sistema i nad kojom lokalne vlasti nemaju praktično nikakvu ingerenciju. U tu infrastrukturu spadaju telekomunikacije, snabdevanje električnom energijom, snabdevanje gasom visokog pritiska, kao i saobraćajna infrastruktura: nacionalna i regionalna mreža puteva, železnice, kao i aerodromi i luke koji opslužuju područje lokalne zajednice. Ukoliko se na teritoriji opštine, odnosno grada, nalaze infrastrukturni objekti ovih delatnosti, oni predstavljaju isključivo lokalni segment određenog nacionalnog infrastrukturnog sistema. Budući da lokalne vlasti nemaju nikakvu ingerenciju nad ovom vrstom infrastrukture, postavlja se pitanje da li uopšte postoji mogućnost uticaja na ovu vrstu infrastrukture, odnosno da li ona treba da ima mesto u strategiji lokalnog ekonomskog razvoja. Nacionalni infrastrukturni sistemi svakako da treba da budu deo takve strategije, budući da postoji nekoliko načina na koji lokalne vlasti ipak mogu da utiču na razvoj ove vrste infrastrukture na sopstvenom području. Prvo, lokalne vlasti mogu u okviru svojih ingerencija da pospeše razvoj ove vrste infrastrukture, na primer, pravovremenim

davanjem urbanističkih uslova, odnosno urbanističkih i građevinskih dozvola za infrastrukturne objekte koji se nalaze na njihovom području. Drugo, lokalne vlasti mogu da stupe u direktan kontakt i pregovore sa javnim preduzećima koja gazduju ovom infrastrukturom i pružaju ove infrastrukturne usluge i da sa njima nađu rešenja u pogledu bržeg razvoja te infrastrukture koja bi bila zadovoljavajuća za obe strane. Treće, lokalna zajednica može da, zajedno sa drugim lokalnim zajednicama, izvrši pritisak na zakonodavnu vlast kako bi se uvela regulatorna rešenja koja bi pospešila razvoj ovih infrastrukturnih delatnosti, odnosno povećala ponuda tih usluga.

Nasuprot nacionalnoj, postoji lokalna infrastruktura, pre svega u oblasti komunalnih infrastrukturnih sistema, odnosno komunalnih delatnosti, koje su, prema važećim zakonskim rešenjima u Srbiji, u potpunosti u nadležnosti lokalnih vlasti. Prema važećem zakonu o komunalnim delatnostima, u te delatnosti spadaju:

- proizvodnja i distribucija vode (vodovod);
- odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda (kanalizacija);
- proizvodnja i distribucija toplotne energije (daljinsko grejanje);
- distribucija i snabdevanje gasom (lokalna gasovodna mreža niskog pritiska);
- održavanje čistoće javnih površina;
- odnošenje smeća;
- trajno odlaganje (deponovanje) smeća;
- javni gradski i prigradski saobraćaj;
- održavanje ulica, trotoara i drugih javnih površina;
- održavanje javnog zelenila, parkova i drvodora;
- održavanje globalja kao javnih površina;
- pogrebne usluge (usluge sahranjivanja);
- javna parkirališta (parkirališta sa slobodnim pristupom);
- pijačne usluge;
- održavanje mostova i rečnih korita u naseljenim mestima;
- dimničarske usluge;
- javna rasveta u naseljima;
- javna kupatila i WC;
- hvatanje i zbrinjavanje nezbrinutih životinja (kafilerija i šinteraj);
- dezinfekcija i deratizacija.

Iako se lokalni infrastrukturni sistemi, odnosno komunalne delatnosti, mogu grupisati ili razvrstati na mnogo različitih načina, odnosno na osnovu mnogih kriterijuma, jedna od najznačajnijih podela jeste na one komunalne

delatnosti koje spadaju u tzv. mrežne delatnosti i one koje to nisu. Mrežne komunalne delatnosti (vodosnabdevanje i kanalizacija, daljinsko grejanje i distribucija gasa, kao i javni šinski i trolejbuski saobraćaj) su one delatnosti koje ekonomisti nazivaju prirodnim monopolima i za koje je ekonomski opravdano da ih obavlja samo jedno preduzeće. čak i da se uspostavi konkurencija na tržištu, ona nije održiva i, pre ili kasnije, opet bi se uspostavio monopol. Pored toga, u ovim delatnostima je, usled postojanja visokih barijera ulasku, veoma teško, praktično nemoguće, uspostaviti delotvornu konkurenciju više proizvođača za određeno područje. Zbog toga se u ovim situacijama uspostavljaju čvrsti monopoli, bilo da je monopolista u javnoj svojini, ili se radi o ekonomski regulisanom privatnom monopolisti. Štaviše, postojeći Zakon o komunalnim delatnostima ne dopušta poveravanje ovih delatnosti i predviđa da njih moraju da obavljaju isključivo javna komunalna preduzeća.

Stoga mogućnost poboljšanja ponude u slučaju ove vrste infrastrukture, odnosno u slučaju ovih komunalnih delatnosti unutar postojećeg zakonskog okvira praktično se svodi na reformu poslovanja postojećih javnih komunalnih preduzeća, odnosno uvećanje njihove ekonomske efikasnosti, a u nekim slučajevima i dodatne investicije u ovu infrastrukturu. Tu se javlja nekoliko potencijalnih mogućnosti:

- sporazum o rezultatima;
- ugovor o upravljanju;
- ugovaranje usluga;
- koncesija;
- privatizacija kapitala (preduzeća).

Sporazum o rezultatima sklapaju lokalne vlasti i postojeće poslovodno rukovodstvo javnih komunalnih preduzeća. Predmet sporazuma su očekivani poslovni rezultati, nagrada za postizanje tih rezultata, kao i kazna za njihovo neispunjenje. Poslovni rezultati mogu da se specifikuju kao finansijski rezultati (iznos profita, odnosno gubitaka, ili stepen naplate potraživanja, na primer), ili kao određeni tehnički rezultati (umanjenje gubitaka na vodovodnoj mreži, uvećanje broja priključaka, redovnost vodosnabdevanja itd.). Iskustvo je pokazalo da je bolje da se koriste tehnički indikatori, mada je moguća i njihova kombinacija sa finansijskim rezultatima. Bez obzira na to, očekivani rezultati moraju biti veoma precizno definisani, isto kao i nagrada za njihovo ispunjenje, odnosno kazna za njihovo neispunjenje. Ovakav aranžman može da dovede do povećanja efikasnosti obavljanja komunalnih delatnosti, pa time i do poboljšanja ponude komunalnih usluga, ali, samo po sebi, ne i do značajnih novih investicija u komunalnu infrastrukturu i njeno proširenje, odnos-

no poboljšanje. Ukoliko do takvih investicija i dođe, one bi bile finansirane iz javnih fondova, odnosno iz namenske ili javne potrošnje lokalne zajednice.

Povećanje efikasnosti obavljanja komunalnih delatnosti, odnosno povećanje ponude komunalnih usluga, može da se postigne time što se upravljanje javnim komunalnim preduzećima prepušta privatnim (fizičkim ili pravnim) licima. Ugovorom o upravljanju javnim komunalnim preduzećem, nova, privatna uprava se obavezuje da će postići određene ciljne, precizno definisane poslovne rezultate. Pored toga, istim ugovorom se lokalna zajednica, odnosno lokalna vlast, obavezuje da će privatnoj upravi javnog komunalnog preduzeća obezbediti slobodu delovanja, a definiše se i način na koji će lokalne vlasti nagraditi tu upravu za ispunjenje ugovornih (ciljnih) rezultata. Uobičajeno je da se ugovori ove vrste sklapaju na period od tri do pet godina. Osnovna ideja ovog institucionalnog rešenja je da se stvore podsticaji, u ovom slučaju u domenu upravljanja, za ekonomsku efikasnost u mrežnim komunalnim delatnostima. Kao i u prethodnom slučaju, ovaj aranžman, sam po sebi ne dovodi do novih investicija u komunalnu infrastrukturu.

Javna komunalna preduzeća u Srbiji su veoma često organizovana tako da, pored osnovne, komunalne delatnosti, obavljaju još i veliki broj pomoćnih delatnosti (aktivnosti). To se, na primer, odnosi na sve delatnosti (aktivnosti) vezane za održavanje postrojenja, podršku obavljanju osnovne delatnosti, kao i pružanja usluga zaposlenima u preduzeću. Veoma često je broj zaposlenih u ovim, pomoćnim delatnostima veći od broja zaposlenih u osnovnoj delatnosti javnog komunalnog preduzeća. Ne postoji nikakva tehnološka, odnosno organizaciona potreba da se navedene pomoćne delatnosti obavljaju u okviru javnog komunalnog preduzeća. Izdvajanje pomoćnih delatnosti iz javnog komunalnog preduzeća predstavlja jedan, možda i najznačajniji element fragmentacije, odnosno restrukturiranja tih preduzeća.

Shodno tome, poželjno je da se određene pomoćne delatnosti (aktivnosti) izdvoje iz poslovanja javnih komunalnih preduzeća i da se obavljaju izvan tih preduzeća, na osnovu ugovora o uslugama. Ugovor se sklapa između javnog komunalnog preduzeća, s jedne, i privatnog preduzeća (ili čak fizičkog lica) koje obavlja te usluge, s druge strane. U pomoćne delatnosti spadaju sve one funkcije koje nemaju specifičnosti komunalnih delatnosti, tako da se bez ograničenja mogu pružati na osnovu tržišnih kriterijuma. Zbog toga se po pravilu i prepuštaju privatnim fizičkim ili pravnim licima. Time se pomoćne delatnosti obavljaju u potpuno različitom režimu u odnosu na osnovne. Budući da se radi o savršeno konkurentnim delatnostima, sva zainteresovana fizička i pravna lica konkurišu za obavljanje tih delatnosti, pa se ugovor o uslugama

sklapanja sa onima koja ponude najpovoljnije uslove, čime se uvećava ekonomska efikasnost i povećava ponuda komunalnih usluga, ali to, poput prethodnog slučaja, ne dovodi do novih investicija u komunalnu infrastrukturu.

Koncesija (*concession*) je aranžman koji može da reši problem novih investicija, odnosno privlačenja privatnog kapitala za finansiranje komunalne infrastrukture. U tom aranžmanu država, odnosno lokalne vlasti (koncedent), predaju koncesionaru (privatnom koncesionom preduzeću) na upotrebu određena postrojenja za obavljanje komunalne delatnosti, što uključuje i pravo obavljanja te delatnosti, odnosno ostvarivanje prihoda po tom osnovu. Obaveze koncesionara prema lokalnim vlastima, odnosno državi ili lokalnoj zajednici, jesu da investira dodatni kapital i unapredi primljena postrojenja (osnovna sredstva), koja se, po isteku koncesionog ugovora, vraćaju lokalnoj zajednici, kao i da državi, odnosno lokalnim vlastima, plati koncesionu naknadu za pravo obavljanja delatnosti. Tokom trajanja koncesije, koncesionar, tj. privatno komunalno preduzeće, obavlja komunalnu delatnost, tj. posluje, naplaćuje uslugu od krajnjeg korisnika, ili ostvaruje prihode na neki drugi način, i prisvaja profit, čime otplaćuje uloženu investiciju. Trajanje koncesije mora da bude dovoljno dugačko da bi se koncesionaru omogućilo da otplati svoju investiciju, tako da koncesije retko kada traju kraće od deset godina, a veoma često koncesioni ugovori traju i do 30 godina.

Posebnu i veoma rasprostranjenu vrstu koncesije čine tzv. BOT i BOO aranžmani. Pri ovom aranžmanu, inicijalno ne postoje nikakva osnovna sredstva (postrojenja), već ona nastaju investicijom privatnog komunalnog preduzeća, odnosno bilo kog privatnog pravnog lica koje je ušlo u ovaj aranžman. Koncesija, odnosno BOT i BOO aranžmani, pre svega su modeli privlačenja novog privatnog kapitala, odnosno mehanizam za realizaciju novih investicija u komunalnu infrastrukturu. Postojeći Zakon o koncesijama, nažalost, predviđa da je koncedent isključivo Republika, tako da je prostor za samostalno delovanje lokalnih vlasti još uvek prilično sužen, naročito imajući u vidu nedostatak detaljno razrađenih procedura učešća lokalnih vlasti u pokretanju koncesionog projekta i donošenja odluka o njemu. Ipak, rešenjima ovog zakona otvara se prostor za partnerstvo javnog i privatnog sektora u oblasti komunalne infrastrukture.

Postojeći Zakon o komunalnim delatnostima dopušta mogućnost privatizacije postojećeg državnog kapitala u javnim komunalnim preduzećima. Pri tome se ograničava iznos kapitala koji se može privatizovati na 49% ukupnog kapitala javnog komunalnog preduzeća. To znači da potencijalni kupac javnog komunalnog preduzeća ne može da računa na većinsko vlasništvo u javnim

komunalnim preduzeća. Usled neprecizno definisanog člana Zakona, većinsko privatno vlasništvo može da se ostvari dokapitalizacijom, odnosno kombinacijom dokapitalizacije i prodaje.

Privatizacija kapitala javnih komunalnih preduzeća je složen i dugotrajan proces, a njegov uspeh zavisi od ispunjenja nekoliko ključnih pretpostavki, poput, na primer, reforme politike cena, ili uspostavljanja delotvorne ekonomske regulacije obavljanja ovih delatnosti. Malo je verovatno da se u kratkom roku može očekivati da će ovi uslovi biti ispunjeni. Ipak, вреди zapaziti da će novi privatni vlasnik komunalnog preduzeća, ukoliko su privatizacionim ugovorom precizno specifikovani ciljevi koje treba da ostvari u oblasti razvoja komunalne infrastrukture, odnosno unapređenja komunalnih delatnosti, imati podsticaj da uloži svoj kapital u ovakva preduzeća, odnosno investira u komunalnu infrastrukturu i njeno poboljšanje.

Konačno, budući da će privatizacija mrežnih komunalnih delatnosti neminovno dovesti do stvaranja privatnih monopola, potrebno je stvoriti sve preduslove za efikasnu ekonomsku regulaciju privatnih monopola, odnosno onemogućavanje njihovog monopolskog ponašanja. To podrazumeva i stvaranje posebnih institucija za regulaciju monopola, kao i veoma preciznih procedura kojima bi se takva regulacija sprovodila. Delovanje tih institucija mora da bude veoma dobro utemeljeno u odgovarajućim zakonima. Dobro definisana regulatorna rešenja, odnosno regulatorne institucije, privlače privatni kapital, odnosno pospešuju investicije u mrežne komunalne delatnosti. Ovo je, ipak, posao centralnih vlasti, budući da regulatorna rešenja, odnosno institucije treba da budu jedinstvene za zemlju u celini. Ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri i na koji način lokalne vlasti treba da formulišu i sprovedu sopstvenu regulatornu politiku unutar takvog regulatornog okvira, prilagođenu sopstvenim prioritetima u pogledu razvoja komunalne infrastrukture i komunalnih delatnosti.

Ovim su razmotrene mogućnosti unapređenja komunalne infrastrukture u slučaju mrežnih komunalnih delatnosti o kojima treba da se izjasni strategija lokalnog ekonomskog razvoja. Većina komunalnih delatnosti ne spada u mrežne, a važeći Zakon o komunalnim delatnostima predviđa da lokalne vlasti, u tom slučaju, poveravaju posao, kako javnim komunalnim preduzećima, tako i bilo kojim drugim preduzećima osposobljenim za obavljanje komunalnih delatnosti. Postoji nekoliko modela poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti. Dosadašnja svetska iskustva, pre svega iskustva zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji, pokazala su da su relevantni sledeći modeli poveravanja posla:

- ugovaranje posla;
- dodeljivanje franšize;
- koncesija;
- slobodna konkurencija na tržištu.

Ugovaranje posla (*contracting out*) predstavlja aranžman u kome javno ili privatno komunalno preduzeće sklapa ugovor o obavljanju posla sa lokalnom zajednicom, odnosno lokalnim vlastima, od kojih ostvaruje i prihode. Dakle, ugovorna obaveza javnih ili privatnih komunalnih preduzeća je da obavljaju određenu komunalnu delatnost, prema ugovorom određenom obimu i kvalitetu, dok je ugovorna obaveza lokalnih vlasti da plaćaju doznake privatnom komunalnom preduzeću. Ugovori se sklapaju na unapred definisan period (1-5 godina), a na osnovu konkursa na kome se bira najpovoljnija ponuda. Po isteku predviđenog perioda ponovo se raspisuje konkurs, na kome se opet bira najpovoljnija ponuda, bez obzira da li je postojeće, već angažovao preduzeće, učesnik novog konkursa. Ključni kriterijum na osnovu koga se na konkursu bira najpovoljnija ponuda je iznos sredstava koje privatno preduzeće traži za obavljanje određene komunalne usluge, tj. cena njegove usluge. S obzirom na to da se komunalna usluga naplaćuje od lokalnih vlasti, ugovaranje posla može da se primeni i u slučaju individualne i kolektivne komunalne potrošnje, dakle praktično svih komunalnih delatnosti koje nisu mrežne po svom karakteru, a to obuhvata i prikupljanje smeća, održavanje javne higijene, održavanje zelenila, održavanje ulica i lokalnih puteva itd.

Iako ne treba odbaciti mogućnost da lokalne vlasti za obavljanje istog posla, tj. pružanje iste komunalne usluge na datom području, angažuju više javnih ili privatnih komunalnih preduzeća, uobičajeno je, da se na jednom području, za obavljanje jedne komunalne usluge, angažuje samo jedno komunalno preduzeće. Dobro sproveden konkurs, tj. delotvorna konkurencija više komunalnih preduzeća za dobijanje posla, omogućava stvaranje podsticaja i javnim i privatnim komunalnim preduzećima za ekonomsku efikasnost, pre svega iskazanu preko obaranja troškova pružanja date komunalne usluge. Takođe se stvaraju podsticaji privatnim preduzećima da investiraju u svoju opremu, što se, makar posredno, može okarakterisati kao investicije u komunalnu infrastrukturu i njeno unapređenje.

Dodeljivanje franšize (*franchising*) je aranžman u kome lokalne vlasti dodeljuju pravo obavljanja određene komunalne delatnosti javnom ili privatnom komunalnom preduzeću. Uobičajeno je da se radi o ekskluzivnom pravu obavljanja te delatnosti, odnosno pružanja određene komunalne usluge (tzv. administrativnom monopolu), koje prati i pravo naplaćivanja te usluge od kra-

njih korisnika. Franšiza se dodeljuje na unapred definisan period (1-3 godina), a na osnovu konkursa na kome se bira najpovoljnija ponuda. Po isteku predviđenog perioda, ponovo se raspisuje konkurs za dodeljivanje franšize, na kome se opet bira najpovoljnija ponuda, bez obzira da li je postojeće, već angažovano privatno komunalno preduzeće, učesnik novog konkursa. Ključni kriterijum na osnovu koga se bira najpovoljnija ponuda potencijalnih franšizanata je iznos cene koje preduzeće traži za obavljanje određene komunalne usluge, tj. cena usluge za koju se obavezuje da će naplaćivati krajnjim korisnicima. S obzirom na to da se komunalna usluga naplaćuje od krajnjih korisnika, ugovaranje posla može da se primeni isključivo u slučaju usluga individualne komunalne potrošnje (prikupljanje smeća, pogrebne usluge, pijačne usluge, usluge javnog parkiranja itd.).

Koncesija, već pomenuta pri razmatranju mrežnih komunalnih delatnosti, može da bude dodatni mehanizam unapređenja ostalih komunalnih delatnosti, odnosno pripadajuće infrastrukture, naročito ukoliko je veoma čvrsto vezana za konkurentno dodeljivanje franšize. Upravo se primenom mehanizma koncesije mogu obezbediti značajne investicije u unapređenje komunalne infrastrukture koja ne spada u tzv. mrežne komunalne delatnosti.

Slobodna konkurencija privatnih preduzeća je institucionalni aranžman koji se može primeniti samo u slučaju nekih od komunalnih delatnosti i to onih od manje važnosti, ali je relevantan za način obavljanja gotovo svih nekomunalnih delatnosti koje, sticajem okolnosti, obavljaju javna komunalna preduzeća u Srbiji. Primena ovog aranžmana je vezana za mogućnost podele (fragmentacije) javnih komunalnih preduzeća i formiranje većeg broja novih sa specijalizovanim funkcijama.

Određeni segmenti komunalne infrastrukture predstavljaju lokalna javna dobra (kišna kanalizacija, lokalna putna mreža, trotoari i javne površine, javne zelene površine, groblja kao javne površine, mostovi i uređena rečna korita, javna rasveta itd.). Po samoj svojoj prirodi, privatni kapital, bar načelno posmatrano, nije zainteresovan za investicije u ovakve infrastrukturne objekte. Drugim rečima, investicije u ova dobra, odnosno objekte komunalne infrastrukture treba da se finansiraju iz lokalnih budžeta. Lokalne zajednice, odnosno njihove vlasti treba da formulišu programe u pogledu finansiranja lokalnih javnih dobara koje će se finansirati iz lokalnih javnih rashoda. Izuzetno se mogu koristiti i specifični aranžmani korišćenja privatnog kapitala, putem uslovljavanja investitora

Konačno, pri formulisanju onih delova strategije lokalnog ekonomskog razvoja koji se odnose na komunalnu infrastrukturu, potrebno je voditi računa

i o dva veoma bitna ograničenja. Prvo je da se, bez obzira na sve pogodnosti koje u Srbiji mogu da postoje za privatne investitore u komunalnu infrastrukturu, u doglednoj budućnosti ne može očekivati veliki priliv takvih investicija, naročito ne stranih, i naročito ne u manjim gradovima u Srbiji. Drugim rečima, bez obzira na sve mogućnosti koje, načelno posmatrano, nudi partnerstvo javnog i privatnog sektora, u velikom broju slučajeva u doglednoj budućnosti u Srbiji poboljšanje infrastrukture će presudno zavisiti od javnih fondova koji se mogu alocirati u ovu namenu. Drugo, održivost razvoja komunalnih delatnosti, odnosno održivost unapređenja komunalne infrastrukture zavisi od prihoda komunalnih preduzeća, odnosno od cena kojima se mogu pokriti svi troškovi komunalne infrastrukture, uključujući i troškove kapitala. Razne demagoške politike kojima se ograničavaju cene komunalnih usluga, navodno u ime „zaštite životnog standarda građana“, u stvari dovode do degradiranja komunalne infrastrukture i nazadovanja komunalnih delatnosti. Empirijska potvrda ove teze može se naći u degradaciji komunalnih delatnosti u Srbiji tokom 1990-tih – ono što se ne plati na mostu, svakako će da se plati na ćupriji.

4.5.3. Unapređenje meke infrastrukture

Unapređenje „meke“ infrastrukture predstavlja još jedan od preduslova lokalnog ekonomskog razvoja. Ova vrsta infrastrukture odnosi se na pružanje nefinansijske i finansijske podrške poslovnim poduhvatima, odnosno izgradnja institucija koje treba da pruže tu podršku preduzetnicima koji su nosioci poslovnih projekata.

Što se nefinansijske podrške tiče, ona pre svega uključuje veliki broj raznorodnih usluga koje dovode do poboljšanja u oblasti poslovnog upravljanja i organizacije poslovnih poduhvata, oblasti poslovnih finansija, računovodstva i pravne pomoći, uključujući i pravno zastupanje. Ova vrsta podrške nije potrebna svim preduzećima, odnosno investitorima – tačnije, nije potrebna svima u istoj meri. Naime, velika preduzeća, odnosno krupni investitori koji investiraju na području određene lokalne zajednice nemaju potrebu za značajnom nefinansijskom podrškom. Oni sami raspolazu specifičnim znanjima, odnosno kadrom potrebnim za rešavanje navedenih pitanja. A ukoliko i nemaju neka specifična znanja, njima nije veliki problem da na komercijalnoj osnovi angažuju konsultante za tu oblast.

Shodno tome, nefinansijska podrška je ključna za one kojima je ona zaista potrebna, budući da oni sami ne raspolazu potrebnim znanjima i nemaju mogućnosti da komercijalno angažuju konsultante. U tu grupu spadaju pre svega mala i srednja preduzeća (uključujući i mikro preduzeća), kao i samo-

stalni preduzetnici, naročito oni koji tek započinju sa poslom. U ovim slučajevima, odgovarajuća nefinansijska podrška može da bude presudna da se neko odluči da okuša sreću kao preduzetnik, odnosno da tek započeti poslovni poduhvat postane finansijski održiv i uđe u sledeću fazu svog razvoja, pa time omogući i ubrzavanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Ključno pitanja nije da li strategija lokalnog ekonomskog razvoja treba da se bavi nefinansijskom podrškom poslovnih poduhvata, već na koji način to treba da se čini, odnosno kakva treba da bude podela posla između centralne i lokalnih vlasti. U pogledu načina pružanja ove podrške postoji nekoliko opcija. Jednu čine agencije za mala i srednja preduzeća na regionalnom, odnosno lokalnom nivou, koje same direktno pružaju usluge nefinansijske podrške onima kojima su one potrebne. Pri tome se postavlja pitanje da li te usluge treba da budu besplatne, ili oni koji ih traže treba da plate bar neku cenu (naravno, onu ispod tržišne). Besplatne usluge nisu dobro rešenje, budući da se onda za dobijanje usluga prijavljuju i oni kojima te usluge nisu potrebne, što samo uvećava tražnju i dovodi do umanjenja ponude onima kojima su te usluge zaista potrebne. Sledeće pitanje je kako se finansiraju te usluge, bar onaj njihov deo koji nije pokriven cenom koja se naplaćuje od krajnjeg korisnika. Očigledan je odgovor da to može da se čini iz lokalnog budžeta, ali postavlja se pitanje izvodljivosti ovakvog rešenja, naročito u slučaju najmanje razvijenih lokalnih zajednica koje imaju mali budžet zbog toga što nisu razvijene, a upravo iz tog razloga imaju potrebu za ovom vrstom podrške. Zbog toga je potrebno da se iz izvora van lokalne zajednice obezbede dodatna sredstva za pokrivanje troškova ovakve podrške.

U Srbiji su, u okviru nacionalne Agencije počev od 2001. godine razvijeni regionalni centri za nefinansijsku podršku specijalizovani za mala i srednja preduzeća. To je učinjeno sredstvima donatora, uz njihov veliki uticaj na samoorganizaciju i sadržaj te podrške. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da ovaj način pružanja nefinansijske podrške nije baš najefikasniji, da ne dovodi do autohtonog razvoja lokalnih konsultantskih preduzeća i da postoji problem finansijske održivosti ovakve strukture – dok postoje donatorska sredstva, postojaće i Agencija, a kada donatori izgube interes za ove aktivnosti, nestaje i Agencija, pa oni kojima je potrebna nefinansijska podrška ostaju bez nje.

U tom smislu, potrebno je razmotriti alternativni način pružanja ove vrste podrške, putem subvencionisanja konsultantskih usluga koje bi pružala postojeća, ali i buduća lokalna konsultantska preduzeća. Ove subvencije bi bile usredsređene na one poslovne poduhvate za koje se procenjuje da im je potrebna podrška ove vrste. Subvencije bi se plaćale iz lokalnog budžeta, a mogle bi,

pored izvornih lokalnih prihoda, biti finansirane opštim ili namenskim doznakama iz republičkog budžeta i stranim donacijama. čini se da je održivost ovakvog aranžmana nešto veća u odnosu na alternativni, a pospešuje je i stvaranje lokalne ekspertize, odnosno ekspertize na nivou lokalne zajednice, koju, posle početnih koraka, mogu da koriste svi zainteresovani.

Pored nefinansijske podrške u najužem smislu reči, u tu vrstu podrške spada i školovanje ljudi, odnosno osposobljavanje radne snage prema zahtevima poslodavaca – investicije u ljudski kapital. Pri tome u jednu vrstu obuke spada prekvalifikacija radnika koji su ostali bez posla ili onih koji žele da promene posao, a u drugu obuka potencijalnih preduzetnika, ljudi koji žele da oplemene svoj preduzetnički talenat i da okušaju sreću u tom poslu. Obuka preduzetnika ne može da usadi preduzetnički talenat, odnosno instinkt, nekome ko ga nema, ali će, sticanjem elementarnih tehničkih znanja o poslovanju i njegovim pravilima, omogućiti oplemenjivanje tog talenta i njegovu realizaciju. Ponekad obuka preduzetnika može da bude i sektorska, usmerena prema sektorima za koje preduzetnici ocenjuju da su propulzivni, odnosno prema sektorima koji su u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja ocenjeni kao komparativne prednosti lokalne zajednice.

Obuka radne snage može da se, delimično ili potpuno finansira iz javnih izvora, ali sama organizacija i izvođenje obuke treba da se prepusti privatnom sektoru koji se bavi pružanjem obrazovnih usluga, bez obzira da li takav sektor postoji na području lokalne zajednice ili tek treba da se privuče. U tom smislu, bitno je i razmotriti sve mogućnosti za povezivanje sa postojećim obrazovnim sistemom, a to se u nekim slučajevima, naročito manjih, prostorno udaljenijih i manje razvijenih lokalnih zajednica, može postići i njihovom saradnjom, odnosno zajedničkim nastupom prema onima koji pružaju obrazovne usluge.

Konačno, pokazalo se da je nedostatak informacija jedna od najvećih prepreka poslovanju, naročito malih i srednjih preduzeća, odnosno naročito preduzeća u manje razvijenim lokalnim zajednicama. U tom smislu, pružanje odgovarajućih poslovnih informacija predstavlja nefinansijsku podršku i treba da bude deo strategije lokalnog ekonomskog razvoja. To se odnosi na informacije poput onih šta se i po kojoj ceni traži na tržištu, šta se, gde i po kojoj ceni nudi na tržištu, šta je sve potrebno da bi se neki proizvod izvezao na, na primer, tržište EU itd. U tom smislu lokalne vlasti u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja mogu da osnuju biznis informacione centre koji bi svim zainteresovanim pružali odgovarajuće informacije. U današnje vreme elektronskih komunikacija, nije ni bitno da takav centar ima prostorije u kojima će

primati stranke, već se suštinski pretvara u dobro razvijen Internet sajt, a lokalne vlasti treba da obezbede njegovo postavljanje i ažurno održavanje, odnosno funkcionisanje tima koji će da prikuplja i postavlja informacije na taj sajt. Pristup tim informacijama za stvarne i potencijalne preduzetnike onda se, praktično, svodi na obuku za korišćenje računara, odnosno korišćenje Interneta.

Pribavljanje odgovarajućih poslovnih informacija može da bude i posao lokalnih poslovnih asocijacija, odnosno udruženja preduzetnika. Pri tome lokalne vlasti ne treba da aktivno učestvuju u formiranju takvih poslovnih asocijacija – to je posao samih poslovnih ljudi. Ukoliko oni procene da bi im takve asocijacije bile od koristi, u pogledu poslovnih informacija ili u nekom drugom pogledu, onda će oni da je formiraju sami. Lokalne vlasti treba isključivo da potpomognu, ukoliko je potrebno, formiranje takve asocijacije, pa makar i davanjem političke, odnosno moralne podrške.

Segment finansijske podrške kao deo „meke“ infrastrukture dugo vremena je smatran jednom od ključnih komponenti lokalnog ekonomskog razvoja. U Srbiji je takav odnos prema finansijskoj podršci formulisan stavom: „Imamo odlične razvojne projekte (mislilo se na poslovne poduhvate), samo nema para za njihovo finansiranje“. Međutim, vremenom se pokazalo da je nefinansijska podrška poslovnim poduhvatima od daleko veće važnosti i da uz dobru podršku ove vrste raste verovatnoća pribavljanja kapitala za realizaciju poslovnih poduhvata. Što je poslovni poduhvat bolje pripremljen, ne samo da je veća verovatnoća za pribavljanje kapitala, nego će se i taj kapital pribaviti pod boljim uslovima.

Ključno pitanje vezano za finansijsku podršku u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja jeste da li lokalne vlasti treba da finansijski podržavaju poslovne poduhvate pod uslovima koji su povoljniji od tržišnih. Odgovor na ovo pitanje je negativan, a za takav odgovor postoji nekoliko snažnih argumenata. Prvo, tržišni uslovi finansiranja poslovnih poduhvata disciplinuju preduzetnike i vrše tržišnu selekciju projekata. Na primer, tržišna kamatna stopa je brana koja zadržava ekonomski neefikasne poslovne poduhvate, odnosno umanjuje verovatnoću pogrešnih poslovnih poteza. Drugo, davanje finansijske podrške pod uslovima povoljnijim od tržišnih znači formiranje specijalizovane nekomercijalne finansijske institucije (bez obzira da li se radi o zajmovima, grantovima ili ulaganjima u sopstveni kapital preduzeća), a lokalne vlasti jednostavno nemaju odgovarajuća znanja, odnosno administrativne kapacitete za osposobljavanje takve institucije da kako-tako funkcioniše. Treće, otvara se pitanje po kojim kriterijumima će se dodeljivati sredstva pod povlašćenim uslovima, a može se očekivati da će prioritet dobiti oni poslovni poduhvati koji

ne zadovoljavaju tržišne uslove, što znači da dolazi do fenomena negativne selekcije – napreduju oni koji to ne zaslužuju. Četvrto, povlašćeno finansiranje i arbitrarne odluke državnih službenika u pogledu takvog finansiranja otvaraju prostor za korupciju – svakako da se preduzetnicima isplati da podmićivanjem državnih službenika dobiju finansijska sredstva pod povlašćenim uslovima, što problem vraća na neodgovarajuću selekciju poslovnih poduhvata koji će se finansirati.

Svim navedenim argumentima protiv direktne finansijske podrške treba dodati i taj da Srbija, nažalost, ima dugu tradiciju finansijske podrške, odnosno finansiranja projekata pod privilegovanim uslovima. Nasleđe te vrste je i republički Fond za razvoj koji se bavi raznorodnim poslovima, počev od prosleđivanja budžetskih subvencija njihovim korisnicima (velikim preduzećima-gubitašima), pa do davanja kredita malim i srednjim preduzećima, a sve u cilju pospešivanja privrednog razvoja. Međutim, krediti se daju samo onim korisnicima koji uspeju da obezbede bankarsku garanciju za celokupan iznos glavnice. Time se, praktično, sredstva iz Fonda dodeljuju po tržišnim uslovima, budući da komercijalne banke neprikosnoveno odlučuju o tome kome će dodeliti bankarsku garanciju, a tu bankarsku garanciju (odnosno rezervisana sredstva) naplaćuju korisniku kredita, tako da i je konačna, konsolidovana kamatna stopa manje-više jednaka tržišnoj. Time se samo pokazuje da je Fond za razvoj potpuno preživela institucija.

Sve navedeno ne znači, međutim, da unutar strategije lokalnog ekonomskog razvoja pažnja ne treba da se posveti pitanjima finansijske podrške. Ta podrška ne treba da bude direktna, već treba da uključuje sve aktivnosti koje će olakšavati pristup finansijskoj podršci specijalizovanih tržišnih institucija, kakve su komercijalne banke, investicioni fondovi, fondovi rizičnog kapitala itd. U tom smislu, jedna od aktivnosti u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja je obezbeđivanje svih relevantnih informacija o mogućnostima za dobijanje finansijske podrške svim zainteresovanima. To bi moglo da bude deo zadatka već pomenutog centra za poslovne informacije. Jednostavno slanje pisma-cirkulara jedanput nedeljno sa svim vestima sa finansijskog tržišta veoma često može značajno da unapredi pristup finansijskoj podršci.

Takođe, u okviru mera nefinansijske podrške treba osposobiti preduzetnike da uspešno plasiraju svoj projekt, odnosno poslovni poduhvat bankama i drugim finansijskim institucijama. To znači da je, na primer, potrebno preneti znanje kako se pravi dobar (*bankable*) projekat, šta je sve potrebno od dokumentacije, a poželjno je obezbediti i finansijsku reviziju završnog računa, kako bi se bankari uverili u karakter novčanih tokova onoga koji traži kredit.

Konačno, potrebno je informisati lokalne preduzetnike o nacionalnim programima finansijske podrške koji postoje i koji će u Srbiji u narednim godinama verovatno da dožive značajnu reformu.

Ipak postoji jedna mera koja, načelno posmatrano, može da dovede do poboljšanja dostupnosti zajmovnog kapitala poslovnim poduhvati na području lokalne zajednice. To je stvaranje garancijskog fonda i davanje garancija za vraćanje glavnice. Naime, visoke kamatne stope na domaćem tržištu posledica su, u najvećoj meri, visokog rizika plasmana, odnosno rizika da dužnik neće vratiti glavicu. Davanje garancije da će dužnik vratiti glavicu (što je povezano sa rezervisanjem, odnosno deponovanjem odgovarajućih sredstava) umanjuje taj rizik, omogućava, odnosno pospešuje davanje kredita i obara kamatnu stopu. Prema postojećim zakonskim rešenjima, takve garancije daje isključivo republički Garancijski fond i to u iznosu od 50% glavnice, odnosno plasiranih sredstava. Potrebno je da se lokalne zajednice, odnosno lokalne vlasti izbore za promenu ovog rešenja i ukidanje svojevrsnog monopola koji sada postoji. Time bi se otvorile mogućnosti da lokalne zajednice osnivaju sopstvene garancijske fondove, pri čemu se može povezati više lokalnih zajednica, a može doći i do partnerstva javnog i privatnog sektora na ovom planu. Što se stepena pokrivenosti plasmana garancija tiče, čini se da je 50% prilično dobra mera i da bi povećanje stepena pokrivenosti umanjilo podsticaje bankama da pažljivo razmotre ponuđene poslovne poduhvate i eventualno odobre kredit nekom od projekata koji to ne zaslužuje. Takođe, uvećanje stepena pokrivenosti dovelo bi do toga da se ista sredstva mogu iskoristiti za davanje manjeg broja garancija, odnosno iznosa kredita koji bi bio odobren. Manji stepen pokrivenosti dovodi, pri istoj veličini garancijskog fonda, do većeg iznosa odobrenih kredita.

4.5.4. Unapređenje lokacija i poslovnog prostora za firme

Svrha ovog programa je da, kroz unapređenje fizičkih pretpostavki biznisa, unapredi atraktivnost poslovanja u datoj sredini i potpomogne zadržavanje postojećih, razvijanje novih i dolazak stranih firmi. Navedimo neke opcije.

Rehabilitacija zapuštenih lokacija. U svakom gradu postoje napuštene industrijske lokacije koje su i zapuštene i za koje je potrebno uložiti trud i novac kako bi im se vratila funkcionalnost. Takvih lokacija je više u zemljama u kojima je došlo do masovnije dezindustrializacije, odnosno do restrukturiranja privrede od industrije ka uslugama. Korist od ovih lokacija je što već poseduju infrastrukturu, saobraćajnu, energetska i drugu, pa njihova revitali-

zacija može biti isplativ posao za lokalnu zajednicu. Naravno, pretpostavka ovakvih poslovnih poduhvata je da je zemljište sada u vlasništvu lokalnih zajednica, jer u drugom slučaju oni ne bi imali smisla.

U Srbiji ima dosta zapuštenih ili gotovo zapuštenih industrijskih lokacija, a sa ranijim i budućim gašenjem mnogih industrijskih kapaciteta. Naime, mnoge firme nemaju dovoljne poslovne perspektive, pa je pitanje da li će uspeti da nađu kupca tokom privatizacije i da opstanu u bilo kom obliku. Sa druge strane, zemljište je u državnoj svojini. Stoga postoje, a biće ih sve više, i prilike i potrebe da se rehabilituju pojedine stare industrijske lokacije. Da bi se ušlo u te poduhvate, potrebno je prethodno zadovoljiti dve pretpostavke.

Prvo, potrebno je ispitati finansijsku opravdanost posla, pošto se može pokazati da on nije isplativ. Jer, rehabilitacija može zahtevati previše kapitala u odnosu na buduću vrednost lokacije. Sanacija jedne ruinirane fabričke ili poslovne zgrade može koštati više nego izgradnja nove, kao što i sanacija postojeće loše ili zastarele infrastrukture može koštati više nego izgradnja nove. Drugo, potrebno je pre ulaska u posao vratiti pravo raspolaganja zemljištem lokalnoj zajednici, što ne mora biti lako čak i kada je firma likvidirana, a kamoli ako je u stečaju.

Posebna mogućnost srodna ovim je preparcelizacija postojećih velikih površina datih na trajno korišćenje nekoj firmi, s tim da se oduzeti deo efikasnije iskoristi nego do sada, što nije teško obezbediti, pošto se često zemljište veoma neefikasno koristi. Drugim rečima, lokalna zajednica ima mogućnost i po postojećim propisima da naruši tzv. pravo trajnog korišćenja zemljišta ako kroz preparcelizaciju, odnosno kroz oduzimanje dela parcele jednog korisnika posle promene urbanističkog plana i dodeljivanja tom delu zemljišta nove namene. Lokalne zajednice to retko čine, ali legalna mogućnost postoji.

Adaptacija napuštenih zgrada je program sličan prethodnom po mnogim osobinama. Njegova posebna vrlina može se naći u mogućnosti da se dobijeni prostor fleksibilno uredi i koristi, tj. da se u njemu mogu smestiti firme sasvim različitih potreba.

Taj prostor može biti zadržan u državnoj svojini, ali i prodat zainteresovanim firmama. Posebno je pogodno što je moguće koristiti taj državni poslovni prostor za podsticanje pojave novih ili jačanje postojećih lokalnih firmi obezbeđenjem prostora koji im je potreban i čiji zakup može biti obezbeđen pod povoljnim uslovima.

Opremanje novih lokacija. Pri koncipiranju ambicioznog plana ekonomskog razvoja, a i ukoliko investicije dobro krenu, korisno je imati u rezervi pripremljene lokacije industrijskog ili komercijalnog tipa koje su

opremljene osnovnom infrastrukturom i koje mogu brzo biti iskorišćene od strane privatnog sektora. Ta dodatna fleksibilnost svakako dodatno košta, ali kalkulacija može pokazati da je program perspektivan i da ga treba preduzeti. Najbolje je pripremu lokacija izvesti u partnerstvu sa privatnim sektorom, ako je ikako moguće, pošto se tako lakše podnose i troškovi i rizici za obe uključene strane.

Državni poslovni prostor. U mnogim gradovima u Srbiji, a posebno u većim, postoji državni poslovni prostor, nastao obično iz nacionalizacije posle II svetskog rata, ali i izgradnjom tokom poslednjih decenija. Sudbina onog nacionalizovanog dela nije jasna, jer je snažan pritisak na njegovu denacionalizaciju, što bi bilo pravedno. Ali, sve dok postoji državni poslovni prostor, a nekako izgleda da će to potrajati, lokalne zajednice mogu da ga koriste kao polugu za podsticanje ekonomskog razvoja i omogućavanje novih poslova i investicija.

4.5.5. Ohrabrivanje rasta lokalnih firmi

Najveći deo lokalnog ekonomskog rasta obično generišu mala i srednja preduzeća koja već postoje u lokalnim zajednicama. Stoga je podsticanje njihovog rasta vrlo dobar način da se i lokalni razvoj ubrza.

Pregled stanja. Da bi se moglo učiniti nešto korisno za lokalna mala i srednja preduzeća, dobro je prethodno izvršiti anketiranje preduzetnika kako bi se ustanovilo šta im najviše smeta i kako im se, po njihovom mišljenju, najbolje može pomoći. Istu funkciju mogu imati i posete lokalnim preduzećima. Takva istraživanja istovremeno daju signal lokalnim preduzetnicima da se gradska vlast brine o njima i da ima nameru da im pomogne.

Tehnička (stručna) pomoć. Mnogim preduzetnicima nedostaju znanja iz najraznovrsnijih oblasti – od poznavanja modernih tehnologija i kontrole kvaliteta, preko menadžmenta i poznavanja poreskih finisa, do marketinga i radnih odnosa. Stoga lokalna zajednica može da im pruži pomoć da razviju dobru ideju u dobar biznis plan obezbeđujući informacije kako o poslovnim mogućnostima, tako i stručnu pomoć svih vrsta.

Jedna od mogućnosti za obezbeđenje tehničke pomoći je stvaranje biznis centra sa par zaposlenih iskusnih stručnjaka, koji bi stalno bili na raspolaganju zainteresovanim i pomagali im savetom u svakoj situaciji. Usluge bi se plaćale. Druga mogućnost je održavanje edukacija preduzetnika iz različitih oblasti. U Srbiji je prvi talas edukacije preduzetnika, organizovan prevažno od strane inostranih donatora i Republike, prošao i izgleda da drugoga još

nema na vidiku. Obe ove komponente može da organizuje lokalna vlast, ali je bolje da to učini privatni sektor, ili, bar, da se ostvari partnerstvo između javnog i privatnog sektora.

Finansijski saveti i pomoć. Jedan od najtežih koraka za preduzetnike iz malih preduzeća je ostvarenje pristupa na formalno finansijsko tržište. Jer, takvi preduzetnici niti poseduju značajniju imovinu koja bi im mogla poslužiti kao kolateral, niti imaju dužu istoriju sopstvenog poslovanja iz koje bi se mogao uočiti kvalitet menadžmenta, niti dovoljno poznaju tehnike poslovanja finansijskih institucija. I ovde se preduzetnicima može pomoći savetom i edukacijom o finansijskom planiranju, tehnologiji rada finansijskih institucija i slično.

Znatno ambiciozniji pristup je stvaranje manjeg programa finansijske podrške malim i srednjim preduzećima, bilo kroz ponudu neposrednih kredita, bilo kroz garancije bankama ili drugim finansijerima od strane lokalne zajednice. Ovde svakako treba imati u vidu znatan rizik po kapital uložen od strane lokalne zajednice, odnosno lokalnih poreskih obveznika. Jedna opasnost potiče i iz nepotizma, koji se lako pojavljuje na lokalnom nivou. Verovatno je najbolja strategija, ukoliko se već ide putem finansijske podrške, kooperacija sa drugim akterima: bilo bankama, bilo višim nivoima državne organizacije (država često organizuje ovakve kreditne linije).

Politika nabavki. Manjim lokalnim firmama može se veoma pomoći kroz narudžbine, bilo od strane lokalnih vlasti, bilo od strane velikih lokalnih firmi, i to posebno ukoliko su redovne. Tim nabavkama mogu se otvoriti razvojne perspektive malih i srednjih preduzeća i pomoći im da prevaziđu kritičnu fazu rasta.

Svakako, malim lokalnim firmama ne mogu se davati cenovne i slične beneficije, pošto to ne dozvoljava Zakon o javnim nabavkama, a nije ni u načelu prihvatljivo favorizovanje bilo koga novcem poreskih obveznika. Ipak, postoje načini da se pomogne malim lokalnim firmama a da to ne znači diskriminaciju bilo koga, ni domaćih, a ni spoljnih firmi. Moguće je, na primer, omogućiti dobro informisanje lokalnih firmi o samoj narudžbini, moguće je omogućiti ili podsticati zajednički nastup lokalnih firmi na većim tenderima, moguće je prilagoditi obim nabavke mogućnostima lokalnih firmi i slično.

Ponuda lokacija i poslovnog prostora. Budući da lokalne zajednice u Srbiji, bar one veće, raspolazu sa znatnim poslovnim prostorom, očigledno je da ga mogu koristiti i za razvoj lokalnih firmi, prilagođavajući ga potrebama, ali i predviđajući potrebe i unapred ga (re)strukturirati.

Lokalne zajednice mogu da potpomognu razvoj lokalnih firmi i samim postojanjem i razvojem državnog poslovnog prostora, jer se na taj način stva-

raju uslovi da male firme tokom sopstvenog rasta menjaju lokaciju ili poslovni prostor bez većih teškoća. Uporedimo ovu povoljnu situaciju sa nekim drugim malim gradom u kome ne postoji politika lokacija i poslovnog prostora i gde male firme moraju da finansiraju izgradnju sopstvenih lokacija i poslovnog prostora.

Svakako, lokalna vlast je u pogodnoj poziciji da u partnerstvu sa privatnim sektorom podstakne izgradnju novih lokacija i poslovnog prostora i na taj način stvori uslove za rast malih lokalnih firmi.

Pomoć pri legalizaciji poslova. U Srbiji je obim sive ekonomije vrlo visok i jedan od zadataka, ali i mogućih načina podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja od strane lokalne vlasti jeste podrška legalizaciji sive ekonomije. Naime, siva ekonomija svakako doprinosi održanju ekonomske aktivnosti i preživljavanju stanovništva u vremenu krize, ali ona ima svoja razvojna ograničenja i sa njom se ne može daleko stići. Drugim rečima, bez legalizacije sive ekonomije ljudi koji se njome bave ostaće dugoročno na margini, sa skromnim zaradama.²⁹ Jer, visoka neizvesnost i nesigurnost poslovanja, nemogućnost zaštite interesa na sudu, nemanje pristupa finansijskom sistemu, gubitak vremena i energije na skrivanje od poreskih i drugih državnih organa itd, svakako otežavaju poslovanje i postavljaju granice zarade, čak i onda kada se znatno 'štedi' na neplaćenim porezima.

Moguće su razne politike usmerene na suzbijanje sive ekonomije – na primer, smanjenje poreza, kako bi se poslovanje u formalnom sektoru učinilo atraktivnijom, ili pojačana represija, kako bi se poslovanje u sivoj ekonomiji učinilo skupljim. Postoji i treći sistem, a to je povećanje obima usluga koga legalni privrednici dobijaju od države. Naime, kada su državne usluge loše – slab pravosudni sistem, korumpirana policija, uništeno zdravstvo, uništene banke, nepotizam i favoritizam na svakom koraku (sve kao 1990-tih godina u Srbiji) – tada angažovani u sivoj ekonomiji ne vide razloga, tj. dobiti za sebe da se uključe u formalni sektor. Nasuprot tome, kada država i druge institucije dobro funkcionišu – kada je, na primer, na sudu moguće lako odbraniti neko svoje pravo ili kada je moguće dobiti jeftin kredit – tada akteri u sivoj ekonomiji postaju svesni koje mogućnosti propuštaju radeći u sivoj ekonomiji.

I lokalna zajednica ima važno mesto u toj strategiji podsticanja legalizacije sive ekonomije. Ona to može činiti na generalni način, povećavajući nivo i kvalitet svih svojih usluga i time povećavati atraktivnost poslovanja u formalnoj ekonomiji. Ili to isto može činiti razvijajući usluge koje su baš

²⁹ Onima sa velikim zaradama, koji su u sivoj ekonomiji kako bi sakrili prihode, bavi se Poreska uprava.

korisne preduzetnicima, kako onima u formalnoj, tako i onima u sivoj ekonomiji. Na primer, ukoliko se državni poslovni prostor u jednom gradu može jeftino zakupiti, onda će to biti jak podsticaj (mamac) preduzetnicima iz sive ekonomije da se legalizuju.

4.5.6. Ohrabrivanje novih firmi

Obezbeđivanje početnih finansija. Novo preduzeće se osniva onda kada budući preduzetnik proceni da postoji tržišna potreba za novim proizvodom ili uslugom. Znači, postoji preduzetnik, postoji potreba i postoji tržište, ali često preduzetnik ne raspolaže kapitalom dovoljnim za pokretanje posla. Što je najvažnije, potrebna sredstva za započinjanje posla obično su skromna i njihovo obezbeđenje ne bi moralo da bude problem za finansijske i srodne institucije.

U Srbiji se mikro kreditima obično bave specijalizovane institucije, kao što su neke banke i Fond za razvoj. Posebnog udela u ovoj aktivnosti imale su pojedine strane države koje su otvarale kreditne linije koje su trebalo da bar donekle kompenzuju velike slabosti ondašnjeg bankarskog sistema. Slika ni sada nije jako dobra, pošto je broj i obim kreditnih linija nedovoljan i privatni preduzetnici i dalje znatan deo ulaganja vrše iz sopstvenih sredstava, što nije dobro za brzinu ekonomskog razvoja.

Lokalne zajednice mogu da odigraju pozitivnu ulogu u obezbeđenju mikro kredita za nova preduzeća na svojoj teritoriji. Naravno, one ne treba same da se bave kreditiranjem, jer za to nemaju ni novca, ni specijalističkih sposobnosti, ali mogu da pomognu kroz povezivanje mikro kreditnih institucija i preduzetnika. Lokalne zajednice mogu da ocene potrebe lokalnih preduzetnika za početnim kreditima i da lobiraju i ohabruju institucije koje se bave mikro kreditima u pravcu zadovoljenja tih potreba.

Obezbeđivanje radnog prostora. Druga prepreka sa kojom se suočavaju preduzetnici kada počinju da rade jeste problem poslovnog prostora. On je često ili skup ili je, bar u manjim sredinama, teško naći takav koji odgovara po strukturi i kvalitetu. Problem se posebno zaoštrava onda kada kreditiranje početnih koraka kroz mikro kredite ne postoji ili je nedovoljno, pa preduzetnik ne raspolaže novcem potrebnim za zakup, odnosno za avans kod zakupa.

Iskustvo je pokazalo da je obezbeđenje poslovnog i radnog prostora jedan od najefikasnijih metoda podrške firmama u nastanku. Takvu podršku mogu lako da obezbede oni gradovi u Srbiji koji poseduju sopstveni poslovni prostor, dok ostali mogu da učestvuju u poslovima privatnog sektora na iznajmljivanju istog.

Stručna pomoć u upravljanju. Novom preduzetniku obično nedostaju mnoga znanja koja će mu biti potrebna u radu, od znanja o finansijama i porezima, preko radnih odnosa i platnog prometa, do poslovnog planiranja i marketinga i slično. On svakako može da tokom rada uči na greškama, ali je to preskup način. Bolje je da se veštinama nauči unapred.

Lokalna vlast može pomoći ovim preduzetnicima na par načina; prvo, kroz podršku privatnim konsultantima koji, na ugovoren način i za naknadu, pružaju usluge preduzetnicima na permanentnoj osnovi; drugo, kroz (su)organizaciju treninga preduzetnika iz već pomenutih i drugih oblasti, kojima se povećava nivo znanja u lokalnoj poslovnoj zajednici; i treće, kroz rad gradske administracije po sistemu *sve-na-jednom-mestu*, tako da preduzetnik zna da sve što zavisi od lokalne vlasti može obaviti na jednom mestu.

Formalne i neformalne poslovne mreže. Dobar način učenja i saznavanja novih informacija, ali i proširenja komercijalne saradnje među preduzetnicima i njihovim firmama jeste stvaranje formalnih ili neformalnih poslovnih mreža na lokalnom i regionalnom nivou.

Organizacija poslovnih mreža svakako nije posao lokalne vlasti, ali ona može da pripomogne. Naime, lokalna vlast treba da pruži doprinos kroz uvažavanje preduzetničkih asocijacija, kroz spremnost da sa njima razgovara i da usvoji njihovo mišljenje, da im pomogne da dospeju dalje od lokalnih granica, da ih povezuje sa državnim organima, da im daje informacije o svom radu i namerama i slično. Maksimalnim respektovanjem ovih mreža, odnosno asocijacija, lokalna vlast im svakako podiže rejting i tako jača. Posebnu korist za male privrednike mogu da pruže njihove neformalne veze sa lokalnim, ali velikim privrednicima kako u smislu komercijalnih veza, tako i učenja menadžerskih veština.

Programi poslovnog mentorstva. Problem nedovoljnog znanja ili veštine novih preduzetnika može se ublažiti programom poslovnog mentorstva. Radi se o mogućnosti da stari, obično penzionisani menadžeri obavljaju edukaciju mladih, novih preduzetnika. Osnovna ideja je da menadžeri sa znanjem i dugogodišnjim iskustvom pomognu novim preduzetnicima u prvim fazama rada, što se olakšava time što su oni već penzionisani i imaju dovoljno vremena za edukativne i srodne poslove, pa ih je relativno lako angažovati. Povoljno je i to što je cena njihovog truda obično niska, pošto oni, budući da imaju puno slobodnog vremena, nalaze i zadovoljstvo u pomaganju mladih kolega.

Lokalna zajednica može potpomoći novim preduzetnicima ne samo regrutacijom poslovnih mentora, već i sufinansiranjem njihovog rada.

4.5.7. Privlačenje investicija

Najdirektniji način podsticanja ekonomskog razvoja jednog grada ili područja jeste privlačenje investitora iz drugih krajeva zemlje i iz inostranstva. Njihov dolazak donosi investicije u nove pogone, novu zaposlenost i neposredno (u datom pogonu) i posredno (u drugim firmama i uslugama), nove poreske i dažbinske prihode lokalne zajednice... Nema sumnje da je ovo najatraktivniji i naoko najlakši put razvoja pošto izgleda kao da se to izvodi bez troškova sa stanovišta lokalne zajednice. Potrebno je samo dopasti se investitoru i – sve je dobro. Nažalost, privlačenje investitora obično je znatno komplikovanije nego što izgleda, a i skuplje.

- šta privlači investitora? Mnogo stvari, naravno, od kojih mnoge zavise od države a ne od lokalne zajednice: celokupna poslovna klima, rad pravosuđa, makroekonomska stabilnost, veličina tržišta, privredni pollet i slično. Ipak, dosta stvari zavisi i od lokalne zajednice:
- dobrodošlica i naklonost lokalne vlasti, odnosno spoznaja da neće biti maltretirani i bezdušno iskorišćavani,
- ravnopravan tretman, kako sa drugim 'strancima', tako i sa lokalnim firmama,
- raspoloživost lokacija i poslovnog prostora, a bez prevelikih komplikacija i odugovlačenja,
- efikasni komunalni sistemi, koji neće predstavljati usko grlo u kasnijem poslovanju,
- dobre saobraćajne veze sa zemljom i svetom (telekomunikacije, putevi, železnica, luka, aerodrom itd),
- kvalifikovana radna snaga koja može da prihvati moderan način rada i brzo se dokvalifikuje za nove poslove,
- dobra ponuda domaćih i lokalnih dobavljača svih sitnijih, pa i krupnijih stvari potrebnih za poslovanje,
- dobre institucije obrazovanja, obuke i istraživanja, kako bi se u lokalnu pribavljale ove usluge,
- dobar kvalitet života, kako zbog lokalnih radnika, tako još više zbog udobnosti života stranih radnika i menadžera,
- prihvatljiva lokalna regulacija lokalnih vlasti,
- umerene dažbine lokalne vlasti, i
- podsticajne sheme za investitore.

Najveći broj ovih zahteva, ili očekivanja potencijalnih investitora jasan je sam po sebi i pripada elementima povoljne poslovne klime. A najzanimljiviji i često važan element je onaj poslednji – o podsticajima koje lokalna zajednica daje investitoru.

Naime, lokalne zajednice mogu da nađu račun da zainteresovanim investitorima ponude neke beneficije kako bi ovi investirali u njihovom gradu. Te beneficije mogu imati oblik fiskalnih olakšica, nižih cena komunalnih usluga, besplatnog ili jeftinog zemljišta, jeftinih uređenih lokacija i slično.

Praksa davanja povlastica investitorima od strane lokalnih vlasti raširena je u svetu, posebno u razvijenim zemljama i naročito u gradovima koji su stradali u ekonomskoj krizi, koji se žestoko takmiče za pridobijanje investitora. Jer, mnogo je više lokalnih zajednica koje traže investitore nego ovih drugih, tako da je konkurencija među lokalnim zajednicama oštra, a samim tim i uslovi koje one moraju da ponude investitorima vrlo povoljni. Tako je *MercedesChrysler* dobio prilikom gradnje proizvodnog pogona u Alabami (SAD) beneficije u iznosu od 168 hiljada dolara po jednom radnom mestu. A ova suma nije jedinstvena, već se slične javljaju i na drugim mestima.

Ideja sa podsticajima kao mamcem za potencijalne investitore javila se i u Srbiji. Tako opština Indija daje praktično besplatno građevinsko zemljište onima koji investiraju u izgradnju pogona na njenoj teritoriji. Rezultati su odlični, mada je pitanje koliki je tu udeo besplatnog zemljišta, a koji ostalih faktora (poslovno rukovodstvo opštine, dobre saobraćajne veze i blizina Beograda i Novog Sada, druge vrline opštine itd). Istim putem krenule su i neke druge opštine, na primer Titel.

Svetska iskustva sa beneficijama u korist investitora su različita; ima ih vrlo dobrih, ali i loših, čak i kod onih koji su privukli investitore. Naime, dva su problema sa ovom koncepcijom:

- prvo, što su lokalne zajednice ponekada neproračunato dale prevelike povlastice investitoru, pa se kasnije pokazalo da posao za njih same uopšte nije bio dobar, već da je glavnu dobit pokupio investitor; drugim rečima, lokalna zajednica je dobila premalo za ono što je dala,

- drugo, davanje povlastica jednom investitoru predstavlja, u stvari, njegovu favorizovanje u odnosu na druge, što se među ovim drugima s razlogom negativno doživljava, sa nepoželjnim posledicama.

Stoga se strategija direktnog podsticanja investicija beneficijama od strane lokalne vlasti smatra potencijalno snažnim, ali i rizičnim programom. Da bi ova strategija dala dobre rezultate, trebalo bi da ona predstavlja deo šire strategije, da postoji dobra infrastruktura koja može da podnese planiranu investiciju, da se investicija u pitanju oslanja na komparativne prednosti lokalne zajednice ili regiona, da podsticaji od strane lokalne zajednice nisu preveliki i da su vremenski ograničeni i slično.

4.5.8. Zemljište, planiranje i izgradnja

Gradsko, odnosno građevinsko zemljište je najvredniji i najznačajniji resurs koji se može upotrebiti pri implementaciji strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Bilo koja nova investicija u nepoljoprivredne delatnosti vezana je za gradsko zemljište. Ni stanovanja nema bez gradskog zemljišta kao resursa. Štaviše, u proseku, oko 4/5 gradskog zemljišta (bez javnih površina) u gradovima u Srbiji koristi se za stanovanje.

Gazdovanje gradskim zemljištem treba da obezbedi dobru alokaciju tog zemljišta ekonomski efikasnim korisnicima, što podrazumeva pravovremeno i efikasno pripremanje i opremanje zemljišta, kao i njegovo brzo privođenje odgovarajućoj nameni. Pored brze i efikasne izgradnje objekata na novim lokacijama (tzv. zelene lokacije), dobro gazdovanje gradskim zemljištem treba da obezbedi i efikasnu urbanu rekonstrukciju, odnosno promenu namene površine i intenzitet izgrađenosti putem zamene nasleđenog građevinskog objekta novim (tzv. smeđe lokacije).

U Srbiji je gradsko zemljište još uvek isključivo u javnom vlasništvu, onemogućen je njegov promet i nema tržišta gradskog zemljišta, mada to tržište postoji implicitno, kao integralni deo tržišta nekretnina.³⁰ Naime, promet nekretnina neminovno obuhvata i promet svojinskih prava nad zemljištem na kome su podignute te nekretnine. Međutim, ne postoji tržište neizgrađenog gradskog zemljišta, pa stoga lokalne vlasti vrše administrativnu raspodelu gradskog zemljišta kao resursa, koje se dodeljuje na praktično trajno, odnosno, dugogodišnje korišćenje, ali ne postoji slobodan promet. Pri prenosu prava korišćenja ne plaća se tržišna cena (zakupnina), već administrativno određene naknade. Sve bitne detalje načina na koji se gradsko zemljište dodeljuje, odnosno ustupa, kao i program njegovog davanja u zakup uređuju lokalne vlasti.

Loši efekti postojećeg sistema su nesporni i, ukratko rečeno, svode se na njegovu neefikasnost i netransparentnost – gazdovanje gradskim zemljištem ne daje dobre rezultate, bez obzira na umešnost lokalnih vlasti. Zbog toga je potrebno temeljito reformisati sistem korišćenja gradskog zemljišta. Verovatno da je preduslov takve reforme promena Ustava i uklanjanje ograničenja pri-

³⁰ U ovoj oblasti vlada (namerno izazvana) terminološka zbrka. Naime, Ustav Srbije poznaje gradsko-građevinsko zemljište, koje mora biti u državnoj ili društvenoj svojini. Dugo vremena zakonska rešenja u Srbiji su poznavala kategoriju gradskog-građevinskog zemljišta (koja odgovara kategoriji gradskog zemljišta u ovom tekstu) i građevinsko zemljište koje se svodilo na nepoljoprivredno zemljište koje nije gradsko-građevinsko. Zakon o planiranju i izgradnji uvodi novu kategoriju javnog građevinskog zemljišta kojom (neuspešno) pokušava da izbegne ustavno ograničenje svojinskog rečima gradskog zemljišta. Štaviše, statusna transformacija zemljišta, koja je prema tom Zakonu već trebalo da bude okončana (dve godine po usvajanju Zakona) nije ni započela.

vatnoj svojini i slobodnom prometu gradskog zemljišta. Reforma tog sistema treba da se zasniva na privatizaciji gradskog zemljišta (uključujući i denacionalizaciju, odnosno restituciju), uspostavljanje čvrste zaštite privatnih svojinskih prava nad zemljištem (veoma ograničene mogućnosti eksproprijacije) i uvođenje njegovog tržišta.

Međutim, na kratak rok posmatrano, postojeća svojinska rešenja nude određene pogodnosti sa stanovišta formulisanja i, naročito, sprovođenja strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Naime, lokalne vlasti u svojim rukama drže snažnu polugu (svojinu nad zemljištem) za realizaciju različitih programa i projekata u domenu gradskog zemljišta i izgradnje koji su sastavni deo strategije, a činjenica da se, unutar zakonskih rešenja, praktično svaki detalj reguliše upravo njihovim odlukama, lokalnim vlastima daje veliki manevarski prostor u pogledu realizacije tih projekata i programa i stvara mogućnosti za različita kreativna rešenja.

Pri definisanju strategije lokalnog ekonomskog razvoja treba uočiti da, pored stanovanja, postoje dve osnovne grupe delatnosti, odnosno namene površina u gradovima. Jednu grupu čine tercijarne (komercijalne) delatnosti, tj. one koje proizvode usluge. U fizičkom pogledu, to su delatnosti koje se obavljaju u kancelarijskom prostoru, radnjama opšteg tipa (trgovina na malo) i ugostiteljskim objektima i tome slično. Načelno posmatrano, ove delatnosti su locirane u centru grada, dobro podnose visoke gustine izgrađenosti (nije im potreban veliki slobodan prostor), nemaju velike infrastrukturne zahteve i kompatibilne su sa stanovanjem. Drugu grupu čine sekundarne (industrijske) delatnosti koje su locirane na obodima grada, često u specijalizovanim zonama. Ove delatnosti su infrastrukturno veoma zahtevne, potreban je, na primer, pristup teškim vozilima, odnosno železnici – dovoze se kabaste sirovine – odvoze ponekad još kabastiji proizvodi. Sekundarne delatnosti veoma često emituju snažne negativne eksterne efekte (buka, vibracije, zagađenje čvrstim, tečnim ili gasovitim otpadnim materijama itd.), obaraju vrednost ambijenta u kome se nalaze, tako da, načelno posmatrano, nisu kompatibilne sa stanovanjem.

Upravo je za drugu grupu delatnosti vezan program, odnosno projekti strategije lokalnog ekonomskog razvoja ili je sadržaj stvaranje **industrijskih parkova** – specijalizovanih, dobro infrastrukturno opremljenih zona, prilagođenih potrebama industrije. Takve zone se nalaze blizu regionalnih, odnosno magistralnih puteva i pruga, tako da imaju lak pristup na te saobraćajnice, opremljene su osnovnom komunalnom infrastrukturom dovoljnog kapaciteta (vodosnabdevanje i odvođenje otpadnih voda, električna energija, telekomunikacije, gas itd.) i u tom zonama postoji dovoljno prostora potrebnog za obav-

ljanje industrijske delatnosti. Konačno, u takvoj su veoma ublažena urbanistička ograničenja (dozvoljene su praktično sve namene površine), a urbanističke procedure, poput dobijanja urbanističke dozvole, znatno su pojednostavljene. Takva industrijska zona treba da bude stvorena odgovarajućom odlukom lokalnih vlasti. Dilema, međutim, postoji u pogledu upravljanja takvom zonom posle osnivanja. Jedna opcija je da njome upravlja posebno javno preduzeće koje bi osnovala lokalna zajednica, a druga opcija u pogledu upravljanja može da bude i partnerstvo javnog i privatnog sektora. Pripremanje i opremanje zemljišta, a to je osnovna delatnost u stvaranju takve zone, svakako je profitabilna delatnost i treba je prepustiti privatnom sektoru. Lokalne vlasti zadržavaju vlasništvo nad gradskim zemljištem (bar do predstojeće reforme sistema gazdovanja ovim resursom) i funkcije urbanističke vlasti koje im pripadaju. Još jedna funkcija lokalnih vlasti u ovom pogledu može da bude značajna, ukoliko se stvaranje ovakve industrijske zone zasniva na konverziji poljoprivrednog zemljišta u gradsko, odnosno građevinsko. Naime, postoji zakonska osnova na osnovu koje lokalne vlasti mogu da eksproprišu to zemljište, pod uslovom da vlasnicima plate pravičnu naknadu, odnosno tržišnu cenu tog zemljišta pri njegovoj sadašnjoj nameni. Ovakav potez može da bude kontroverzan (naročito sa stanovišta obezbeđivanja sredstava za isplatu pravične naknade pređašnjim vlasnicima), ali u određenim situacijama, naročito ukoliko postoji veći broj parcela, odnosno vlasnika, može da pospeši realizaciju programa industrijskih parkova, a time pospeši i lokalni ekonomski razvoj.

Ovakvi industrijski parkovi, predstavljaju samo jedan od specijalnih slučajeva stvaranja specijalizovanih poslovnih zona u kojima će grupisanje novih poslovnih objekata, odnosno grupisanje privrednih aktivnosti stvoriti pozitivne lokalne aglomeracione efekte i time privlačiti nove ulaske. Pri tome je bitno da namene površina budu kompatibilne, odnosno da zone budu tako specijalizovane da se uvećaju pozitivni, a minimizuju negativni aglomeracioni efekti. U tom smislu postoje različite vrste poslovnih zona: industrijske zone, odnosno industrijski parkovi, poslovne zone u oblasti tercijarnih delatnosti, odnosno poslovni centri, tehnološki parkovi, namenjeni granama u oblasti visokih tehnologija itd. Svim ovim programima je zajedničko da okupljaju aktivnosti koje su kompatibilne i čije okupljanje generiše pozitivne aglomeracione efekte.

Pri realizaciji programa, odnosno projekata specijalizovanih poslovnih zona, postavlja se pitanje u kojoj meri je potrebno pripremiti i opremiti gradsko zemljište unapred, pre nego što je poznat investitor na konkretnoj lokaciji. Odgovor na ovo pitanje zavisi od nekoliko elemenata, odnosno odgovora na

sledeća pitanja. Prvo, u kojoj meri postoje urbanistička ograničenja, odnosno urbanistički parametri? Što više urbanističkih parametara postoji, veća je mogućnost za definisanje programa pripremanja i opremanja zemljišta. Drugo, koliki je „obrotni kapital“ kojim se raspolaže? Naime, pripremanje i opremanje lokacije iziskuje investicije koje se mogu povratiti tek kada se lokacija ustupi korisniku. Odgovor na ovo pitanje je vezan i za stepen učešća privatnog sektora u ovakvim poduhvatima, cenu zajmovnog kapitala i mogućnost davanja solidnih garancija za otplatu kredita. Bez obzira na konkretne odgovore na navedena pitanja, optimalna strategija realizacije ovih programa može se zasnovati na podeli na primarno i sekundarno opremanje zemljišta, pri čemu bi lokalne vlasti, kao program, odnosno projekat lokalnog ekonomskog razvoja unapred obezbedile primarno, a sam investitor sekundarno pripremanje i opremanje zemljišta u samoj poslovnoj zoni. Ponuda (primarno) već opremljenih lokacija skraćuje vreme potrebno za realizaciju investicije i pospešuje lokalni ekonomski razvoj.

Ipak, osnovni podsticaj za investiranje u poslovne zone, odnosno parkove treba da bude liberalni režim urbanističkog planiranja. Što su manja ograničenja u pogledu fizičkih parametara objekata, odnosno njegove namene, veća je sloboda investitora da sam odlučuje o svom objektu, budući da od tih odluka zavise i budući prihodi i budući troškovi tog investitora, pa i njegova odluka da investira ili ne. Zbog toga nije ni čudno što se u svetu već odavno koristi mehanizam zone pojednostavljanog planiranja (*Simplified planning zone*), područja grada u kome ili uopšte nema urbanističkih ograničenja, pa urbanistička dozvola uopšte nije ni potrebna, ili su ona svedena na najmanju meru, a proces izdavanja urbanističke dozvole je maksimalno ubrzan.

Posebne programe u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja treba da čine programi, odnosno projekti urbane rekonstrukcije, pre svega u slučaju napuštenih (najčešće poslovnih, odnosno industrijskih) objekata. Iako su projekti urbane rekonstrukcije opterećeni troškovima rušenja zatečenog objekta i odgovarajućeg pripremanja terena, ovakve lokacije su najčešće infrastrukturno već opremljene, tako da ovi projekti mogu da predstavljaju značajnu uštedu u odnosu na „aktiviranje“ potpuno nove lokacije na obodu grada, daleko od poslovnog centra grada itd. Tim pre što se urbanom rekonstrukcijom obično „aktiviraju“ atraktivne lokacije, nekada upotrebljavane, a sada napuštene, ili nedovoljno iskorišćenje. Najveća korist od urbane rekonstrukcije je upravo u ponovnom „aktiviranju“ atraktivnih lokacija, i poboljšanje efikasnosti alokacije gradskog zemljišta kao resursa.³¹

³¹ Poput slučaja Moskve i ranžirnih železničkih stanica u samom centru grada.

Pitanje je u kojoj meri lokalne vlasti treba da se direktno angažuju u slučaju urbane rekonstrukcije. Unutar postojećih zakonskih rešenja, u to angažovanje neminovno spada dodeljivanje gradskog zemljišta investitoru, izrada detaljnih urbanističkih planova (planovi detaljne regulacije) i izdavanje odgovarajuće urbanističke dozvole, a možda i, ukoliko je potrebno, eksproprijacija postojećeg napuštenog objekta.

U nekim slučajevima, urbana rekonstrukcija nije moguća, odnosno nije poželjna, pa se pristupa građevinskoj rekonstrukciji postojećeg objekta. Radi se, naime, o objektima koji imaju određenu kulturnu, ambijentalnu ili istorijsku vrednost, ali su ti objekti zapušteni, odnosno ruinirani, a ponekad i napušteni.³² U ovom slučaju uloga lokalnih vlasti je slična onoj koju one treba da imaju pri urbanoj rekonstrukciji, s tim što naglasak treba da bude na pospešivanju, odnosno olakšavanju transakcije kojom se menja vlasništvo nad objektom. U Srbiji, koja je nasledila veliki i ekonomski neefikasan socijalistički industrijski sektor, u kome mnoga preduzeća ne mogu da izbegnu stečaj, biće jako mnogo mogućnosti za građevinsku rekonstrukciju objekata koji su pre stečaja bili u vlasništvu tih socijalističkih preduzeća. Strategija lokalnog ekonomskog razvoja mora da računa na ovakve objekte i na mogućnosti njihove ponovne upotrebe.

Ponekad takve objekte preuzimaju velika preduzeća i prilagođavaju ih svojim potrebama. Međutim, to neće uvek da se dogodi. S jedne strane, u velikom broju slučajeva neće se javiti ta preduzeća. S druge strane, javlja se, ili se može javiti veliki broj malih, odnosno mikro preduzeća koja imaju solidne poslovne programe, ali nemaju svoj poslovni prostor, niti mogućnosti da samostalno organizuju sve ono što im je potrebno za uspešno poslovanje. Tada se stari poslovni, odnosno industrijski objekti, mogu iskoristiti za uspostavljanje poslovnih (biznis) inkubatora. Naime, nasledeni prostor se podeli na niz manjih prostora koji služe za otvaranje radionica mikro i malih preduzeća. Sve te radionice, odnosno preduzeća zajednički koriste infrastrukturu, a zajednički mogu da koriste i neke druge poslovne usluge, o čemu je bilo reči u poglavlju o „mekoj“ infrastrukturi.

Konačno, veoma često delovi grada u kojima treba da budu koncentrisani poslovni objekti u oblasti usluga (kancelarijski prostor i prodavnice) nemaju dovoljnu ponudu infrastrukture, naročito lokalnih javnih dobara. Drugim rečima, fizički ambijent nije odgovarajući, što umanjuje atraktivnost tog dela grada, obara vrednost nekretnina i umanjuje dolazak novih preduzeća,

³² Bez obzira na to, svi ti objekti već imaju urbanističku, odnosno građevinsku dozvolu, tako da se izbegava proces davanja urbanističke saglasnosti.

odnosno investitora u lokalnu zajednicu. U takvim situacijama može da se primeni BID (*Business Improvement District*), mehanizam koji je, na određeni način sličan našem samodoprinosu. Naime, poslovni korisnici određenog dela grada samostalno odlučuju da li će plaćati namenski doprinos kome je cilj da poboljša ponudu lokalnih javnih dobara na njihovom području.

Jedan od najznačajnijih mehanizama kojima lokalne vlasti raspolažu u pogledu lokalnog ekonomskog razvoja jeste urbanističko planiranje i njegova primena. Sistem urbanističkog planiranja definisan je Zakonom o planiranju i izgradnji i odredbe tog Zakona se primenjuju u svim lokalnim zajednicama u Srbiji. U tom smislu, unifikovane su osnovne planerske procedure i sadržaj planova. Zakon predviđa postojanje opštih urbanističkih planova, poput generalnog urbanističkog plana, i regulacionih planova, poput planova generalne i detaljne regulacije. Međutim, same lokalne zajednice, odnosno lokalne vlasti neprikosnoveno donose odluke u pogledu konkretnih planerskih rešenja koje konkretan plan sadrži, odnosno urbanističkih uslova koji iz tog plana proizlaze.

Sam plan određenog područja, naročito regulacioni plan, može da bude veoma rigidan u pogledu zahteva i ograničenja investitoru, odnosno urbanistički uslovi koji iz tog plana proizlaze mogu da budu veoma restriktivni. Takvo planiranje, odnosno takvi planovi svakako da ne pogoduju lokalnom ekonomskom razvoju. Oni će da „oteraju“ investitore na područja drugih lokalnih zajednica, onih koje usled dobro definisanih urbanističkih rešenja, mogu da investitorima ponude fleksibilne urbanističke uslove.

Sama procedura izdavanja urbanističkih uslova, odnosno izdavanja urbanističke i građevinske dozvola, koju zakon propisuje, može da se sprovodi na bitno različite načine, pa samim tim efikasnije i manje efikasno. Time se, neminovno, uvećavaju ili umanjuju troškovi investitora, pre svega troškovi njegovog vremena. U tom smislu, efikasno organizovanje odgovorne službe, što je u potpunosti u nadležnosti lokalnih vlasti, ima blagotvorne efekte, odnosno pospešuje lokalni ekonomski razvoj.

4.5.9. Razvoj pojedinih sektora

Pojedini gradovi i područja poseduju komparativne prednosti u nekim delatnostima, dok u drugima zaostaju. Na primer, područje je pogodno za razvoj voćarstva i prerade voća, ili čak samo jedne vrste voća. Stoga bi jedna strategija lokalnog razvoja mogla da bude orijentisana ka sektorima koji imaju najveći potencijal za rast, kako zbog prirodnih uslova, tako i zbog tradicije i izgrađenih kapaciteta, obučenosti radne snage, blizine većeg tržišta i slično. Svakako, lokalna vlast ne treba sama da finansira takve investicije niti da se

previše meša u poslove privatnog sektora. Ona treba da olakšava i podstiče prirodne procese od zajedničkog interesa.

Međusobna komunikacija i informisanje. Kako bi se razvijali odnosi između poslovnih ljudi koji se bave jednom granom poželjni su podsticaji, pa makar i od strane lokalne vlasti. Naime, njihova razmena mišljenja i informacija, a posebno ispitivanje mogućnosti za zajednički posao u interesu svih, svakako je korisno sa stanovišta lokalne zajednice. Naravno, oni će i sami najčešće naći povod za kontakte, ali inicijalni podsticaj stvaranju mreže može ubrzati proces i ranije doneti dobre rezultate.

Zajedničko istraživanje. Jedna mogućnost okupljanja je zajedničko istraživanje u okviru neke visoko školske ili istraživačke organizacije, koje podržavaju ili finansiraju zainteresovane firme. Eventualni pozitivni rezultati istraživanja stvaraju osnovu za dugotrajnu saradnju cele grane.

Zajedničke javne nabavke. Često je lokalna vlast najveći lokalni kupac pojedinih roba, a kroz javne nabavke. Stoga je uticaj tih nabavki potencijalno vrlo pozitivan na razvoj nekih grana lokalne privrede. Kao što je već rečeno, ne kršeći pravila jednakog tretmana, pa i Zakon o javnim nabavkama, moguće je pomoći lokalnim firmama iz jedne grane da se bolje informišu i organizuju i zajednički nastupe kako bi prevazišli problem nedovoljnih resursa pojedinačnih firmi.

Zajednički marketing. Kada se već formira grupacija proizvođača iz jednog sektora, tada je već moguće da se organizuju i zajednički marketinški naponi kako prema potrošačima na nivou Srbije, tako i prema domaćim i stranim investitorima, kako bi se privukle dodatne investicije.

Zajednička edukacija. Jedna grupacija na lokalnom nivou daleko lakše može da organizuje ili pokrene, uz državnu pomoć, program edukacije za svoje radnike. Naime, tek se na nivou grupacije potrebe za radnicima, sa jedne, i postojanje ili nepostojanje takvih radnika, sa druge strane, mogu dobro uočiti i relativno efikasno zadovoljiti.

4.5.10. Poboljšanje šansi za zapošljavanje ranjivih grupa

Tokom svakog, pa i lokalnog ekonomskog razvoja popravljaju se i pozicija siromašnih građana, kao i pripadnika svih ranjivih grupa u proseku. Ipak, to nije slučaj sa svakim pojedincem i potrebno je i dobro o takvima povesti posebnu brigu. Ovde nećemo razmatrati moguće mere socijalne politike, ali ćemo pomenuti neke mere politike zapošljavanja koje bi mogle da povećaju šanse pripadnika ranjivih grupa da se zaposle i na taj način reše svoje egzistencijalne probleme.

Prekvalifikacije. Mnogi zaposleni, a još više nezaposleni u Srbiji poseduju neadekvatne, odnosno zastarele formalne i neformalne kvalifikacije. Jer, ekonomska kriza tokom 1990-tih godina i tranzicija učinile su cele grupe zanimanja suvišnim, odnosno nepotrebnim, a ljude koji ih poseduju teško zapošljivim. Dobar primer su brojna zanimanja iz metalske ili hemijske struke.

Radnike sa zastarelim kvalifikacijama, za kojima ne postoji dovoljna tražnja, treba prekvalifikovati u skladu sa tekućim trendovima i tražnjom za radnom snagom. Često nije lako od kovača načiniti građevinskog radnika, ili od prodavca frizera. Ali, trud se može isplatiti. Za posao unapređenja znanja i sposobnosti radnika uglavnom je nadležna nacionalna služba zapošljavanja (NSZ), zajedno sa privatnim sektorom koji je zainteresovan, ali se i lokalna vlast, posebno u gradovima u kojima je nezaposlenost visoka i u kojima NSZ ne funkcioniše kako treba, mora uključiti u proces.

Dokvalifikacije. Mnogi radnici imaju manjak formalnih kvalifikacija, ali još više suštinskog znanja i sposobnosti za rad u modernim privatnim firmama, a budući da su (bili) zaposleni u društvenim preduzećima propustili su tehnološke promene tokom poslednjih par decenija. Slično prethodnom, i ovde rešenje problema treba tražiti u trouglu privatnog sektora, NSZ i lokalne vlasti.

Unapređenje školstva. Radi podizanja opšteg nivoa obrazovanja i sposobnosti radne snage u lokalnoj zajednici potrebno je unapređenje školstva. Iako je to primarni zadatak Ministarstva prosvete, lokalne zajednice imaju interesa da podstiču i potpomažu ovaj proces, a kroz ustanovljavanje i analizu potreba, pokretanje inicijativa i lobiranje, pa i finansijsku podršku kako tekućeg održavanja srednjih škola, što im je i funkcija, tako i opremanja škola modernim učilima i slično.

Povećanje mogućnosti zapošljavanja pripadnika ranjivih grupa, ali i svih drugih nezaposlenih građana može se postići i kroz programe o kojima je već bilo reči: treninga za vođenje samostalne delatnosti, prvenstveno onih koji rade u sivoj ekonomiji; mikro kredita za mala i srednja preduzeća; dažke prakse za mlade i neiskusne radnike; mentorskih programa, gde iskusni poslovni ljudi obučavaju početnike u vođenju firme, itd.

4.5.11. Porezi i poreske stimulacije

Lokalne vlasti imaju, kao instrument uticaja na lokacione i druge poslovne odluke menadžera firmi, različite opcije, a među kojima se oni poreski smatraju veoma važnim. Naime, obično se misli da firme migriraju ka nekim drugim područjima kako bi smanjile troškove, pošto to donosi uvećani profit za vlasnike. Budući da su porezi uvek važna i čak bolna činjenica u

poslovanju preduzeća, izgleda bar na prvi pogled da nema sumnje u ispravnost navedene logike i da uverenje o potrebi smanjenja poreza i povećanom davanju poreskih podsticaja i na lokalnom nivou poseduje odlične temelje.

Pet klasičnih argumenata se može navesti u prilog tvrdnji da je smanjenje poreza (i povećanje poreskih podsticaja) dobra politika:

- *smanjenje poreskog opterećenja*; jer, ublažavanje poreske presije vodi povećanju profita firmi, a time i investicija i zaposlenosti,

- *podsticaj većem radu i preduzetništvu*; jer, kada se smanje porezi, onda je i pojedincima i firmama bolje i spremni su da rade više pošto im od jednog dinara (bruto) zarade ostaje više,

- *povećanje tražnje*; jer, veći dohoci i pojedina i firmi posle oporezivanja posledično vode povećanju tražnje i stimulišu ekonomsku aktivnost,

- *poboljšanje poslovne klime*; kako poreska politika predstavlja jedan od faktora poslovne klime, to je i njeno unapređenje poželjno,

- *poreska konkurencija*; jer, i druge lokalne zajednice smanjuju poreze kako bi privukle kapital i investitore, pa je nužno da to čini i ona u pitanju.

U diskusiju o snazi ovih argumenata i eventualnim slabostima nećemo ovde ulaziti, pošto bi izašla iz okvira ovih redova, već ćemo, prvo, reći da oni u suštini stoje i da ih treba respektovati prilikom analize predloga o smanjenju poreza i, drugo, da je njihova uverljivost niža na nivou lokalnih zajednica nego na državnom nivou. Ovo drugo stoga što su:

1. lokalni porezi obično niski, i

2. postoji čvršća veza između lokalnih prihoda i lokalnih javnih usluga.

Ad 1. Lavovski deo poreskih prihoda jedne zemlje određuje se, ubira i troši na državnom nivou, dok su na lokalnom te sume daleko manje. Stoga su i efekti lokalne poreske politike manje važni kod odlučivanja firmi o lokacionim i drugim poslovnim pitanjima; drugim rečima, smanjenje lokalnih poreza će delovati pozitivno na privredu, ali u vrlo maloj meri, baš onoliko koliki su i ti porezi.

Ad 2. Na državnom nivou veza između javnih prihoda i javnih rashoda nije jako čvrsta, pošto država može relativno lako da poveća rashode bez povećanja prihoda, a kroz zaduživanje kod emisije ustanove ili na tržištu novca. Sa druge strane, kod lokalnih zajednica ta je veza daleko jača, pa smanjenje poreskih prihoda, kao mera usmerena na poboljšanje privrednih prilika i privlačenje preduzeća, neminovno dovodi u pitanje nivo lokalnih javnih usluga (od školstva i zdravstva, preko kvaliteta lokalne administracije do odnošenja đubreta i vodosnabdevanja). A ukoliko je tako, a jeste, onda je pitanje da li je pametno voditi politiku smanjenja poreza, koja neće imati posebno uoč-

ljive pozitivne posledice na privredu i njene odluke u korist lokalne zajednice, ali koja će biti praćena smanjenjem nivoa i kvaliteta javnih usluga, što je obično negativni događaj ne samo za stanovništvo, već i za privredu.

Ova načelna razmatranja svakako važe i za Srbiju. U Srbiji praktično ne postoje lokalni porezi, pošto su svi u nadležnosti Republike: ona ih uvodi, odlučuje o stopama, osnovicama i oslobođenjima i olakšicama, pa ih i naplaćuje preko republičke Poreske uprave. Prihod nekih od njih Republika je ustupila lokalnim zajednicama, ali one nemaju nikakav uticaj na elemente oporezivanja, pa time ne mogu ni odlučiti o smanjenju poreza ili povećanju olakšica. Jednostavno, lokalne vlasti nemaju mogućnost da vode sopstvenu poresku politiku.

U poslednje vreme popustio je centralistički elan na republičkom nivou, pa je već gotovo opšte prihvaćena ideja da se bar periodični porez na imovinu prepusti opštinama na uređivanje. No, za realizaciju ove i drugih sličnih mera potrebno je sačekati najavljene ustavne promene. Do tada će poreska politika biti isključivo državna funkcija, a lokalne zajednice neće imati nikakvog uticaja na poreze koje plaćaju njihovi stanovnici i firme.

Dok su porezi opšti po svom karakteru, jer jednake stope plaćaju svi poreski obveznici, dotle su poreski podsticaji daleko uži po svojoj usmerenosti. Obično su vezani za tek poneku karakteristiku poreskih obveznika i zato su znatno pogodniji za selektivne politike nego same poreske stope. Poreski podsticaji, čak, mogu biti i vrlo specifikovani, pa da važe samo za jednog obveznika, odnosno firmu. Stoga se poreske olakšice povremeno koriste na lokalnom nivou kada se želi i kroz fiskalne beneficije podstaći neka velika firma da podigne pogon na teritoriji lokalne zajednice, a radi povećanja zaposlenosti, dohotka i poreskih prihoda.

U Srbiji takve mogućnosti za sada ne postoje, pošto, kako smo već naveli, lokalne vlasti nemaju kontrolu ni nad jednim porezom, pa samim tim ni nad olakšicama, oslobođenjima, poreskim kreditima, podsticajima... Tek po eventualnom prenošenju nadležnosti za porez na imovinu sa Republike na lokalne vlasti pojaviće se mogućnost da one daju poreske olakšice iz razvojnih razloga, pa i tokom cenjkanja sa potencijalnim investitorima.

Ukoliko kod poreza i poreskih olakšica i oslobođenja lokalne zajednice nemaju prilike da utiču na ekonomska kretanja, kod mnogih drugih lokalnih dažbina situacija je znatno povoljnija i one mogu da utiču na troškove preduzeća, a time i na njihovo ponašanje. Radi se, naime, o dažbinama koje se kod nas uglavnom zovu lokalnim komunalnim taksama.

Najvažnije među njima su naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, naknada za uređenje građevinskog zemljišta i, kod većine gradova, kirija za poslovni prostor koji je u državnom vlasništvu.

Naknada za uređenje građevinskog zemljišta je ionako ugovorna obaveza i nju lokalna vlast može lako varirati u skladu sa potrebama, odnosno sa eventualnim dogovorom sa investitorima. Iako se ova naknada obično definiše kao naknada za troškove koji su učinjeni na uređenju zemljišta, ipak je jasno da se tu dobrim delom radi o zahvatanju gradske rente i da, samim tim, grad ima prava da smanji ili potpuno ukine rentu onda kada proceni da je to dobro.

Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta je trajna po svom karakteru i za investitora može biti vrlo važno ili, čak, presudno kada dobije popust ili eventualno oprost cele naknade. Neke opštine u Srbiji već koriste takvu mogućnost: Indija je, na primer, oslobodila investitore plaćanja naknade, što je rezultiralo znatnim prilivom investicija. I Titel je krenuo tim putem.

Potrebno je, ipak, upozoriti da davanje prevelikih olakšica investitorima može biti pogrešna politika, jer može lokalnoj zajednici doneti manje nego što ju je koštalo. Poseban problem mogu doneti trajne beneficije, a u situaciji kada je priliv koristi za opštinu od date investicije prestao. Poznat je slučaj beneficija koje je Mercedes dobio za izgradnju pogona u Alabami: čak 168 hiljada dolara po jednom radnom mestu, što je zaista bilo previše.

4.5.12. Unapređenje kvaliteta života

Unapređenje kvaliteta života u gradu svakako je cilj ekonomskog razvoja, ali on istovremeno može biti i činilac, odnosno pretpostavka privlačenja investitora i, tako, lokalnog ekonomskog rasta.

Strani investitori među faktore koji utiču na izbor lokacije novih fabrika, odnosno investicija uključuju i kvalitet života u datom gradu. Jer, verovatno je da će menadžment i vodeći inženjeri bar u početku biti stranci koji su poslani iz centrale firme, a oni su osetljivi na kvalitet života, tj. na uslove koje će oni sami i njihove porodice imati u toj zemlji i tom gradu.

Od prvorazrednog značaja za kvalitet života su:

- lična bezbednost, kao najvažniji element,
- solidna zdravstvena zaštita, koja svakako ne mora biti besplatna,
- solidno školstvo, po mogućstvu na engleskom jeziku,
- dobar kulturno-zabavni život, i
- zdrava životna sredina.

4.6. ANALIZA TROŠKOVI-REZULTATI (COST-BENEFIT ANALIZA)

Da bi se odredilo koji su programi ili projekti racionalniji od drugih, tj. da bi se omogućio izbor između potencijalnih programa i projekata, potrebna je metodologija koja će omogućiti njihovo međusobno upoređivanje i sameravanje. Takva metodologija postoji i zove se *analiza troškova i rezultata* (eng. *cost-benefit analysis*).

Centralna ideja je jednostavna: za svaki projekt ustanove se ukupna korist i ukupni troškovi, a njihova razlika ukazuje na (neto) vrednost projekta. Projekat mogu biti novi put ili toplana, ali i zdravstveni objekt ili edukacija nezaposlenih.

Da bi vrednost jednog projekta mogla biti izražena jednim brojem i tako bila učinjena uporedivom sa drugim projektima, potrebno je naći jednu jedinicu merenja. Ukoliko ih je više, tada će se javiti problem nesamerljivosti. A jedini ozbiljan kandidat za jedinicu merenja je novac, kojim se i tako izražava većina troškova i koristi. Znači, svi troškovi i koristi se u cost-benefit analizi moraju izraziti u novcu.

Već ovde se javljaju prve teškoće. Naime, nije lako sve vrednosti izraziti u novcu. Na primer, koliko vredi čist vazduh ili, čak, jedan ljudski život? No, zadatak ipak nije beznadežan koliko izgleda. Naime, iz ponašanja ljudi mogu se izvući njihove procene vrednosti i teško merljivih stvari. Tako, na primer, ukoliko je pojedinac spreman da za povećanje zarade od hiljadu evra godišnje pređe na radno mesto koje donosi uvećanje rizika smrti za 1/1000, tada se može zaključiti da on vrednuje sopstveni život na jedan milion evra.

I u svetu bez inflacije vrednost novca u vremenu nije jednaka. Naime, svako više voli da jednom sumom raspolaže u ovom trenutku nego za godinu ili pet. Odlaganje potrošnje, a kroz štednju, košta. Ako ništa drugo, on je može staviti u banku i uvećati na ime kamate. Stoga je vrednost date sume manja u budućnosti nego u sadašnjosti. A ova činjenica važna je za našu analizu troškova i rezultata zato što se mnogi troškovi, a još više mnoge koristi nekog projekta ostvaruju u budućnosti. Da bi samerljivost bila moguća, potrebno je te tokove troškova i koristi nastale tokom vremena svesti na vrednost u jednom trenutku, za šta je najpogodniji sadašnji momenat. To svođenje se radi na sledeći način:

1. odredi se diskontna stopa, tj. stopa po kojoj se buduće vrednosti novca umanjuju i svode na sadašnju; ta diskontna stopa je obično slične visine kao realna kamatna stopa,

2. svede se svaki budući trošak ili korist na sadašnju vrednost, a uz pomoć diskontnog faktora izraženog sa $(1+r)^{-t}$, gde je r diskontna stopa i t vreme u godinama,

3. saberu se svi tako izračunati troškovi i koristi i međusobno uporede.

Kada se, dakle, dobije finalna neto vrednost projekta, potrebno je, prvo, uporediti ga sa tekućom, tržišnom kamatnom stopom. Ukoliko neto vrednost projekta, upoređena sa potrebnim ulaganjima, prevazilazi kamatnu stopu, tada se projekt kvalifikovao za dalju analizu jer je zadovoljio prvi kriterijum: ulaganje kapitala u ovaj projekt donosi više nego u neke druge namene.

Sledeći korak je poređenje tako izračunatih stopa prinosa potencijalnih projekata lokalne zajednice. Za izvođenje se odabira onaj projekt i program koji pokazuje veću stopu prinosa, odnosno koji donosi više nego drugi, mereno ukupnim rezultatima i troškovima.

Koji programi ne uspevaju?

Dosadašnje svetsko iskustvo u programima lokalnog ekonomskog razvoja ukazalo je na neke uobičajene greške u formulaciji i implementaciji koje obično donose neuspeh programa ili manje rezultate od očekivanih. Ukratko ćemo navesti neke od njih:

- skupe i netargetirane promotivne kampanje; razlog je očevidan: kampanja je skupa, na primer preko vodećih domaćih ili međunarodnih poslovnih medija (*The Economist, Financial Times*), a nije dovoljno fokusirana na potencijalni krug zainteresovanih investitora, pa ni interes za ulaganjima u datu lokalnu zajednicu nije u skladu sa ulaganjima,

- programi treninga bez unapred definisane tražnje, pošto se često pokaže da ti treninzi nisu potrebni i da je učinjena greška što su organizovani oni umesto nekih drugih; jedini valjan način da se izbegne ova greška jeste da se odluka o tipu treninga ili edukacije donese u zajednici sa budućim korisnikom – privatnim sektorom i drugima,

- veliko oslanjanje na poklon/pomoć kao izvor investicija; jer, na taj način se stvara parazitska psihologija stalnog oslanjanja na tuđa sredstva i stalnog prosjačenja da se do njih dođe, a zanemarivanja sopstvenog rada i sopstvenih snaga; dugoročno posmatrano, oslanjanje na tuđe pare vodi neminovnom zaostajanju i razočarenju,

- preveliki podsticaji za investitore, pošto se pokaže da je korist koju ima lokalna zajednica mala ili nepostojeća, tj. da je celu korist prisvojio investitor; takav ishod je obično rezultat pogrešne kalkulacije, mada ne treba zaboraviti ni mogućnost korupcije,

- preveliki podsticaji za zadržavanje; slično prethodnom, lokalna zajednica može dati prevelike podsticaje i firmi koja nije zadovoljna sadašnjom lokacijom i namerava da se preseli u drugu opštinu, prevelika kontrola strategije od strane države; naime, lokalna vlast može da, u naletu entuzijazma, zanemari, sa jedne strane, lokalne razvojne partnere i sama krene u formulisanje i realizaciju strategije LER-a i da, sa druge strane, ostane tako bez dovoljno podrške, znanja i resursa za posao koji je preduzela, a sa neuspešnim krajnjim ishodom.

4.7. SEKTORSKI PRISTUP

Da li je potreban sektorski pristup u lokalnom ekonomskom razvoju? Šta uopšte znači sektorski pristup u lokalnom ekonomskom razvoju? Da li se tu radi o industrijskoj politici na lokalnom nivou, kojom treba da se favorizuju pojedini privredni sektori, a drugi destimulišu. Da li to znači da oni sektori za koje je, strategijom lokalnog ekonomskog razvoja procenjeno da su prioriteta, odnosno da u njima postoje komparativne prednosti lokalne zajednice, treba da uživaju privilegije u odnosu na sve ostale sektore? Da li lokalne vlasti imaju dovoljno resursa i mogućnosti („poluga“) da sprovedu takvu industrijsku politiku?

Sve su ovo pitanja koja su od velikog značaja za formulisanje i sprovođenje strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Možda je najbolji način da se u odgovoru na prvo pitanje („Da li je potreban sektorski pristup?“) krene tako što će se odgovoriti na poslednje. Izvesno je da lokalne vlasti u Srbiji nemaju dovoljno resursa i mogućnosti da sprovedu industrijsku politiku. Lokalni budžeti su isuviše mali da bi mogli da budu izvor značajnijih subvencija, lokalne vlasti nemaju nikakve ingerencije u poreskoj politici (oslobađanja od poreza), tako da jednostavno ne postoje mogućnosti za vođenje aktivne industrijske politike na lokalnom nivou, nezavisno da li je tako nešto poželjno ili ne.

A da čitava stvar bude još ubedljivija, aktivna industrijska politika kojom pojedini sektori treba da budu privilegovani nije ni poželjna komponenta strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Naime, ukoliko određeni privredni sektor pojedine lokalne zajednice zaista poseduje komparativne prednosti, onda će poslovni ljudi, odnosno preduzetnici u tom sektoru sami naći načine kako da iskoriste te komparativne prednosti. Drugim rečima, ne postoji potreba da budu privilegovani. Štaviše, ukoliko se ispostavi da je napravljena greška pri identifikaciji sektora sa komparativnim prednostima, onda će pogrešni sektori biti privilegovani i to na račun onih koji imaju komparativne prednosti i koji treba da budu nosioci lokalnog ekonomskog razvoja.

Budući da se pokazalo da sektorski pristup u okviru lokalnog ekonomskog razvoja nikako ne treba da bude industrijska politika, postavlja se pitanje: a šta to uopšte treba da sadrži takav sektorski pristup? Pre svega, potrebno je ukloniti prepreke razvoju sektora koji imaju komparativne prednosti. A to se može učiniti, na primer, putem urbanističkog planiranja. Ne treba dopustiti da, na primer, lokalni kamenolom svojom bukom ili prašinom ugrozi mogućnosti za razvoj planinskog turizma ukoliko se pokazalo da takav turizam predstavlja komparativnu prednost lokalne zajednice. Ovim se pokazuje kako kontrola negativnih eksternih efekata može da pospeši razvoj prioritetnih sektora.

No, otvoreno je pitanje da li je sektorski pristup opravdan u slučaju pružanja nefinansijske i finansijske podrške? Ključ za odgovor na ovo pitanje nije u tome da li je tako nešto potrebno, nego u tome da li je to neminovno. Naime, veliki broj lokalnih zajednica ima veoma ograničene kapacitete za pružanje navedene dve vrste podrške, a implementacija strategije lokalnog ekonomskog razvoja u dobroj meri zavisi od te dve podrške. Nadalje, kapaciteti za te dve podrške ne mogu da se drastično unaprede bilo kojom strategijom lokalnog ekonomskog razvoja – svako jačanje te vrste spor je i evolutivan proces. U takvim uslovima značajno ograničenih kapaciteta, možda može biti opravdano da se ove dve vrste podrške delimično usmere ka onim sektorima koji predstavljaju komparativne prednosti, odnosno onim sektorima koji su već pokazali da zavređuju takvu podršku. Kada već nefinansijsku i finansijsku podršku ne mogu da dobiju svi zainteresovani, bolje je da ona bude usmerena ka onima za koje se procenjuje da će imati bolje poslovne rezultate, odnosno da će biti nosioci lokalnog ekonomskog razvoja.

Jedna od komponenti sektorskog pristupa, odnosno sektorskog podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja, vezana je za tzv. klastere koje formiraju preduzeća, odnosno preduzetnici koji su u istom sektoru i koji imaju određene zajedničke poslovne interese, odnosno potrebe. Klasteri predstavljaju oblik saradnje, odnosno povezivanja preduzeća i preduzetnika u istom privrednom sektoru, pri čemu to povezivanje može da dobije i određeni institucionalizovani oblik. Osnovna razlika između klastera i poslovnih asocijacija je u tom što su poslovne asocijacije nespecijalizovane organizacije preduzeća i preduzetnika, odnosno organizacija koje nisu granske ili sektorske. Klastere formiraju sama preduzeća, odnosno preduzetnici, lokalne vlasti niti mogu, niti treba da formiraju klastere umesto njih. Međutim, lokalne vlasti, kao deo strategije lokalnog ekonomskog razvoja treba da potpomognu stvaranje klastera i to mogu da čine u onim sektorima koji su procenjeni kao prioritetni, odnosno onima koji imaju komparativne prednosti. Osnovni mehanizam podrške leži u

činjenici da lokalne vlasti nemaju poslovni interes, tako da učesnici u klasteru koji su, između ostalog, i konkurenti jedni drugima, mogu da veruju lokalnim vlastima i njihovim dobrim namerama prema svim učesnicima klastera. Konkretni mehanizmi podrške stvaranju klastera ponekad se preklapaju sa već pomenutim mehanizmima nefinansijske podrške.

V REALIZACIJA STRATEGIJE RAZVOJA

Formalnim usvajanjem strategije LER-a u skupštini opštine ili grada završava se treća faza procesa strateškog planiranja i počinje četvrta – faza realizacije. To je ključna faza, u kojoj se pokušava da se lepi ciljevi i planovi pretvore u stvarnost i u kojoj profesionalnost nasleđuje politiku.

5.1.1. Planovi implementacije

Prvi korak tokom realizacije strategije jeste stvaranje planova implementacije, odnosno realizacije. Naime, da bi se jedna akcija, predviđena strategijom razvoja, mogla izvesti na dobar način, potrebno je prethodno sačiniti detaljan plan izvođenja te akcije. Iskustvo je pokazalo da 'neformalni' planovi implementacije – oni koji se nalaze samo u nečijoj glavi – rezultiraju brojnim greškama, pogrešnim procenama i lošim potezima, kao i da je bolje plan formalizovati stavljanjem na papir i usvajanjem u redovnoj proceduri. Jer, plan implementacije koji zadovoljava uobičajene standarde, između ostalog:

- garantuje, samim svojim postojanjem, da plan postoji i da je u njegovo stvaranje uloženi stručni rad kojim je akcija promišljena, zajedno sa brojnim detaljima tehničke, finansijske i proceduralne prirode; sa druge strane, 'neformalni' planovi obično ni ne postoje u stvarnosti, već samo u nečijoj glavi postoji maglovita slika o tome šta i kako treba raditi,

- omogućuje jednostavniju realizaciju, jer pripremni rad uloženi u stvaranje plana i njegove detalje kasnije bitno olakšava posao,

- omogućuje nadzor od strane višeg tela nad razvojem događaja na projektu, kao i korekciju plana ukoliko se to pokaže potrebnim.

Osnovni sadržaj plana implementacije jesu ljudska, budžetska, institucionalna i proceduralna komponenta.

Pomenimo dve klasifikacije planova implementacije. Prva:

- opšti, koji se odnose na realizaciju programa (skupa srodnih projekata); oni su uglavnom globalni i sadrže sumarne planove pojedinačnih projekata,
- pojedinačni, koji obuhvataju realizaciju jednog projekta, tj. akcije; oni su detaljni po sadržaju.

Druga podela je na:

- detaljne, koji obuhvataju sve operativne pojedinosti i
- sumarne (zbirne), koji sadrže samo najvažnije podatke i uglavnom se koriste za druge svrhe, a ne za operativan rad.

Detaljan plan implementacije projekta trebalo bi da sadrži:

- *ciljeve projekta*
- *menadžment projekta*; mora postojati neko ko donosi odluke i ko je odgovoran ukoliko se projekat ne odvija kako treba,
- *institucionalni aranžman*; pregled institucija koje učestvuju u projektu, zajedno sa podelom nadležnosti između njih,
- *predmet projekta*; ovde se navode sve činjenice koje opisuju sadržaj projekta (nova deponija sa lokacijom i osnovnim podacima, edukacija mladih preduzetnika iz te-i-te oblasti itd),
- *inputi projekta*; vrlo detaljan spisak svega što je potrebno za realizaciju projekta, a naime: ljudski resursi, finansiranje, papiri, uključujući vremensku dimenziju itd.
- *aktivnosti*; detaljan pregled koraka koje je potrebno načiniti da bi se ostvario projekt;
- *faze projekta*; opis faza sa vremenskim limitima i predviđenim rezultatima po fazama,
- *nadzor i evaluacija*; kako bi nadležni mogli da prate tok realizacije projekta i eventualno koriguju njegov pravac, potrebno je obezbediti mehanizme za nadzor, uključujući i propisane procedure izveštavanja od strane menadžera projekta,
- *strategija izveštavanja javnosti*; ona je potrebna kako bi se obezbedila podrška javnosti samoj strategiji LER-a i njenoj realizaciji.

Boks 5 Primer sumarnog plana implementacije

Naziv projekta: Nova deponija

Cilj: unapređenje kvaliteta života, oslobodenje gradskog zemljišta

Ukupna vrednost: 10 miliona dinara

Izvori finansiranja:

donatori	20%
lokalna vlast	25%
republička vlast	35%
privatni sektor	20%

Partner: Ministarstvo zdravlja

Rok trajanja: 10 meseci

Datum početka projekta: januar 2006.

Korisnici: svi građani; privreda

Zadužena institucija: Komunalno preduzeće

Odgovorno lice: Petar Petrović

5.1.2. Analiza rizika

Tokom realizacije strategije LER-a, kao i u svakom drugom poslu, moguće je da razvoj događaja krene drugačije nego što je planirano, i to, što je zabrinjavajuće, u nepovoljnom pravcu. Uzroci mogu biti različiti: od greške u planiranju, preko neočekivanih promena u okruženju do loše sreće.

Posledice mogu, naravno, nekada biti male i nevažne, ali ponekad velike i toliko ozbiljne da ugrožavaju neki projekt ili čak program LER-a. Najgora opcija je ukoliko nepovoljan događaj dođe iznenada, neočekivano. Tada će negativne posledice biti najveće, pošto će događaj zateći aktere nepripremljene i bez odgovarajuće zaštite. Zbog toga je potrebno i dobro biti unapred pripremljen za svaku eventualnost i imati i procenu rizika i štete i rezervnu taktiku ukoliko se nepovoljan događaj ostvari. Na taj način je moguće minimizovati štetu nanetu lokalnom ekonomskom razvoju.

Osnovni elementi koje treba imati u vidu prilikom analize rizika su:

- **nepovoljan događaj;** proceniti sve važnije nepovoljne događaje koji se mogu pojaviti tokom realizacije projekta,
- **verovatnoća;** proceniti kolika je verovatnoća pojave nepovoljnog događaja tokom realizacije projekta,
- **potencijalna šteta;** proceniti kolika bi bila potencijalna šteta ukoliko se realizuje nepovoljan događaj,
- **korektivne akcije;** koncipirati akcije koje se mogu unapred ili naknadno sprovesti na sprečavanju pojave ili minimizaciji štete,

• **efekti akcije**; proceniti u kojoj će meri korektivne akcije doneti smanjenje i verovatnoće pojave nepovoljnog događaja i štete od njega.

Evo jednog primera. Prilikom stvaranja razvojne agencije vrši se analiza rizika na razne devijacije i njeni rezultati su sledeći:

Rizik: da direktor ili neka interesna grupa skrenu akcije Agencije u pravcu korisnom za sebe.

Visina rizika: 2 na skali od 1 do 5.

Potencijalna šteta: 4 na skali od 1 do 5.

Korektivne akcije:

1. aktivnija saradnja sa svim razvojnim partnerima,
2. preciziranje nadležnosti i odgovornosti, i
3. preciziranje kriterijuma za nadzor i evaluaciju.

Mogućnost sprečavanja: 4 na skali od 1 do 5.

Ova analiza pokazuje da je rizik preusmeravanja rada razvojne agencije umeren, ali da bi šteta mogla biti prilična, kao i da postoje lekovi koji sa priličnom verovatnoćom mogu smanjiti i pojavu događaja i štetu koju bi mogao da nanese.

5.1.3. Neka praktična pitanja

Vrlo važno praktično pitanje za realizaciju strategije LER-a je *izbor rukovodioca projekta*. Jer, neko mora da odlučuje o tekućim pitanjima kako bi donošenje odluka bilo iole efikasno, a budući da se često radi o interesornim zadacima. Ovo tim pre važi što se više ne radi o političkim pitanjima, već o čisto operativnim i gde bi načelo efikasnosti trebalo da dominira.

Rukovodioci projekata treba da budu pre svega kompetentni ljudi, koji će na racionalan način realizovati plan projekta. Naravno, trebalo bi da budu poštteni ljudi, kako bi se izbegla korupcija koja je raširena u Srbiji.

Stručni kvaliteti su potrebni stoga što realizacija projekta ili programa, kao skupa projekata, ne predstavlja čistu primenu unapred preciziranih detalja u vremenu, već *kreativnu razradu plana* koji je uvek samo okviran i nikada dovoljno precizan. I zaista, tokom realizacije potrebno je rešavati veliki broj važnih pitanja od kojih zavisi uspeh projekta, i to ne samo zato što uvek iskrstavaju neočekivane teškoće, već i zato što nije ni moguće sve predvideti unapred.

Jedan od najškakljivijih aspekata realizacije jeste *finansijski aspekt*: unapred nikada nije moguće napraviti precizan troškovnik, makar zato što se tenderi za javne nabavke, koji jedini daju tačnu sliku troškova, ne mogu

simulirati već samo izvesti tokom implementacije. Još važnije, osnovno ograničenje svake strategije razvoja je ono finansijsko, tako da se minimizacija rashoda uvek nameće kao prioritetan zadatak, jer se i prihodi često pokazuju manjima nego što je planirano.

Osnovno pravilo uspešne kontrole troškova je oslanjanje na nabavke konkurentskim putem, tj. tenderom ili licitacijom u pogodnom slučaju. Takav pristup će, sa jedne strane, obezbediti najniže cene i tako smanjiti ukupne rashode projekta i, sa druge strane, otkloniti sumnju u korupciju, koja je često prisutna kod javnih nabavki u Srbiji. Neposrednom pogodbom treba ugovarati samo zaista specifične usluge koje retko ko može da pruži, a metod nabavke u prodavnici samo onda kada se radi o sitnim nabavkama kancelarijskih i sličnih potreština.

Informisanje i marketing projekata i strategije u celini trebalo bi da informiše javnost i sve ostale koji su zainteresovani o razvoju događaja, kako bi se permanentno obnavljala podrška građana procesu strateškog planiranja razvoja. U tom kontekstu je veoma važan početak realizacije strategije, gde bi trebalo započeti proces sa par lepих uspeha jer, kako kaže stara poslovica, ništa ne uspeva tako kao uspeh. Na uspehu prvih projekata moguće je dalje graditi nove uspehe, ali oslonjeni na širu podršku javnosti.

Na kraju, svaki projekt bi trebalo da rezultira *završnim izveštajem*. On mora biti detaljan, kako bi svako zainteresovan mogao videti šta je i kako rađeno, ali, još više, kako bi nadležni organi mogli da ocene rad na projektu i šefu projekta daju ili ne daju razrešnicu.

5.2. FINANSIRANJE LER-A

5.2.1. Finansiranje iz budžeta

Najteži deo procesa strateškog planiranja LER-a svakako je obezbeđenje finansiranja programa i projekata. Uvek je puno dobrih ideja, ali je malo novca.

Ipak, novca ima i u lokalnoj zajednici, a može se naći i izvan nje. Pogledajmo neke mogućnosti:

- *tekući prihodi lokalne vlasti* prvi su i najvažniji izvor, iako ne uvek najveći; orijentacija na sopstvena sredstva je prirodna, jer su ona najsigurnija i najlakše dostupna,

- *transferi od centralne vlasti* kod nas su slabo korišćena mogućnost, prvenstveno zato što Republika ne sufinansira infrastrukturne i komunalne pro-

jekte na lokalnom nivou, kako se to čini u mnogim drugim zemljama; ipak, postoje pokušaji da se ovo promeni (novi nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave u SKGO), a time se javlja mogućnost da u budućnosti i država učestvuje u finansiranju lokalnih projekata,

- *sredstva komunalnih preduzeća*, kojima i jeste zadatak da iz sopstvenih izvora finansiraju sopstveni razvoj; doduše u mnogim lokalnim zajednicama to nije moguće, pošto se cene komunalnih usluga drže niskima, kako bi se popravio životni standard stanovništva, sa iscrpljivanjem komunalnih preduzeća kao posledicom; ubuduće potrebno je voditi politiku realnih cena usluga, a eventualno subvencionisati siromašne građane, što bi na osnovu viših cena za većinu građana donelo veći prihod i sredstva za razvoj,

- *zaduživanje lokalne zajednice* legitiman je način obezbeđenja sredstava za finansiranje infrastrukturnih i sličnih dugoročnih projekata; ono često predstavlja kako jedini način obezbeđenja novca, tako i način da se troškovi razvoja podele i sa sledećim generacijama, koje će takođe imati koristi od investicije,

- *prodaja imovine+prihodi od privatizacije* predstavlja konverziju postojeće u novi oblik imovine; u ovo vreme tranzicije i novih pogleda na ulogu lokalnih zajednica sasvim je prirodno da se lokalna vlast oslobađa imovine koja joj više ne treba i da obezbeđuje onu koja je potrebna i njoj i stanovništvu; prihodi od privatizacije bili su značajni u nekim opštinama i gradovima, ali oni neće dugo predstavljati finansijski izvor od značaja,

- *privatni sektor* je važan izvor finansiranja lokalnih projekata, i to ne kao izvor budžetskih prihoda. već kao partner u razvojnim procesima; naime, partnerstvo lokalne zajednice i privatnog sektora je opcija koja može biti utemeljena na najzdravijim komercijalnim interesima privatnog sektora, pa je treba koristiti uvek kada je to moguće,

- *fondacije*, uglavnom inostrane, mogu biti vrlo važan izvor finansiranja u oblastima socijalne zaštite, zdravstva, prosvete i slično,

- *donatori (pokloni i zajmovi)* poslednjih godina bili su veoma značajan izvor finansiranja u Srbiji, pa i na lokalnom nivou, ali je sigurno da će se njihova uloga vremenom smanjivati, pa se već smanjuje; ipak, neki od njih (Svetska banka, USAID, EU) i dalje su veliki finansijski.

Budžet lokalne zajednice, po važećim propisima, može da finansira sve namene, tj. ne postoje formalna ograničenja njegovom uključenju u finansiranje projekata od značaja za lokalni ekonomski razvoj. Ipak, on ne može da bude osnovni izvor finansiranja, posebno za veće komunalne i infrastrukturne projekte. Naime, prvo, konkurencija raznih potreba za finansiranjem iz budže-

ta je tako velika da se obično najlakše smanjuju baš investicioni rashodi; i drugo, obim budžeta lokalnih zajednica često nije dovoljan za finansiranje krupnijih projekata.

I pored toga, budžet je važan oslonac procesa strateškog planiranja LER-a. Jer, iz njega se mogu finansirati brojni projekti koji ne zahtevaju velike sume novca, na primer za edukacije ili socijalne potrebe. Pored toga, on može poslužiti kao izvor učešća lokalne zajednice za finansiranje projekata kroz zajmove ili kredite, a i kao garancija njihovog redovnog vraćanja.

Zaduživanje lokalnih vlasti je važan, a za velike projekte verovatno najvažniji metod finansiranja. On je pogodan, prvo, zašto što omogućuje izvođenje projekata koji bez zaduživanja ne bi mogli da budu pokrenuti i, drugo, omogućuje prenošenje dela tereta sa sadašnje na buduće generacije kod investicionih projekata, što je pravedno jer će i one imati koristi od datog projekta.

Osnovna svrha zaduživanja, kako svetsko iskustvo pokazuje, obično su baš dugoročni investicioni projekti. Zaduzivanje zbog kratkoročnih finansijskih problema (pokrivanja deficita) trebalo bi izbegavati.

Finansijski propisi u Srbiji sada omogućuju zaduzivanje lokalnih zajednica, što doskora, do novog Zakona o javnom dugu, nije bilo moguće. Ovaj zakon dozvoljava oba klasična načina zaduzivanja:

- kroz zajmove kod banaka i drugih finansijskih institucija, i
- kroz obveznice, koje bi lokalne zajednice emitovale i plasirale ih, one ili neko u njihovo ime, na domaće i/ili strano finansijsko tržište.

Zakon dozvoljava da dugovi budu i u domaćoj i u stranoj valuti, da se naprave u zemlji i inostranstvu, s tim da su investicioni rashodi jedina dozvoljena namena.

Da bi se zaduzivanje lokalnih zajednica ipak ograničilo, tj. da bi se onemogućilo zaduzivanje preko kapaciteta lokalne zajednice da otplaćuje dug i prebacivanje tog tereta na državni nivo, predviđeni su limiti zaduzivanja:

- neisplaćeni deo duga (glavnica+kamate) ne sme biti veće od 50% godišnjih tekućih prihoda (ukupni prihodi minus kapitalni prihodi, kao što su prihodi od privatizacije ili od prodaje imovine), i
- godišnja otplata na ime duga ne sme preći 15% godišnjih tekućih prihoda. Svetsko tržište municipalnih obveznica, tj. obveznica lokalnih vlasti, veoma je veliko, posebno u SAD. Tome obično podsticaj daju poreske pogodnosti, jer kupci obveznica na prihode od njih ne plaćaju porez na dohodak (ukoliko su građani) ili porez na dobit (ukoliko su preduzeća).

U Srbiji, pak, trenutno postoje dve prepreke širem korišćenju municipalnih obveznica kao izvora sredstava za finansiranje razvojnih projekata:

1. Srbija ima vrlo nizak kreditni rejting na svetskom finansijskom tržištu, pa lokalne zajednice imaju još niži; pored toga, naše lokalne vlasti su potpuno nepoznati emitenti obveznica, te je potrebno vreme i sticanje poverenja za veće poslove,

2. lokalne zajednice u Srbiji ne poseduju sopstvenu imovinu, već je sva, a po Zakonu o svojini iz 1995. godine, u republičkom vlasništvu; samim tim, lokalne zajednice ne mogu imati dobro obezbeđenje duga, tj. ne mogu dati imovinu kao garanciju ili hipoteku na sopstvenu imovinu; stoga bi uslovi kreditiranja za njih na svetskom tržištu bili krajnje nepovoljni, jer vlasnici kapitala traže solidne garancije onda kada je dužnik nepoznat ili nepouzdan.

Međunarodni izvori, pored komercijalnih poslova, nude mogućnost obezbeđenja novca za projekte o povoljnim, koncesionalnim uslovima, čak i kroz poklon. Tu su kao donatori ili koncesioni finansijeri:

- Evropska unija, je sada, a posebno će u budućnosti biti, najvažniji međunarodni oslonac Srbije u finansijskom smislu.

- Svetska banka, koja se brine o strukturnim reformama u Srbiji i potpomaže projekte koji su od značaja za smanjenje siromaštva (zapošljavanje, socijalna zaštita, obrazovanje itd),

- Evropska banka za obnovu i razvoj, koja podržava ekonomsku tranziciju i grane kao što su energetika, rudarstvo, saobraćaj; aktivna je u obezbeđivanju kreditnih linija za mala i srednja preduzeća preko ProCredit banke, čiji je suvlasnik, a koja se isključivo bavi finansiranjem razvoja MSP,

- Evropska investiciona banka, koja se najvećim delom bavi povoljnim kreditiranjem saobraćajne infrastrukture,

- USAID, DFID i druge državne agencije za podršku razvoju, koje odobravaju pomoć; sada se nalazimo pred startom projekat MEGA USAID-a, čija je svrha baš pomoć ekonomskom razvoju u nekim opštinama Srbije,

- bilateralni donatori, tj. pojedinačne zemlje koje odobravaju Srbiji pomoć na osnovu dobro obrazloženih projekata.

Boks 6 Programi Evropske unije kojima Srbija ima pristup

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), koga administrira Evropska agencija za rekonstrukciju; njegov obim je u periodu 2000-2006. Obim sredstava je 5,5 milijardi evra. Detaljnije informacije: http://europa.eu.int/comm/enlargement/cards/index_en.htm

Njegove komponente su:

- Podrška dobrom upravljanju (državna uprava, pravosuđe, MUP, carina...)
- Makroekonomska reforma (energetika, saobraćaj i ekonomski razvoj)
- Razvoj društva (posebno stručno obrazovanje nezaposlenih)

IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), novi program koji je namenjen zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Funkcionisaće u periodu 2006-2013. godina. Obim sredstava je 14 milijardi evra. Do zaključenja ugovora o asocijaciji i stabilizaciji Srbija je uključena samo prve dve komponente. Detaljnije informacije:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm>.

Njegove komponente su:

- Regionalna (pogranična) infrastruktura Prekogranična saradnja
- Regionalni razvoj
- Ruralni razvoj
- Razvoj ljudskih resursa

Susedski program – Funkcioniše u periodu 2004 -2006. godine. Obim sredstava je 45 miliona evra. Sredstva se mogu koristiti samo u partnerskim projektima sa lokalnim samoupravama (opštine, županije, regioni) iz Mađarske, Rumunije i Bugarske. Detaljnije informacije:

www.mier.sr.gov.yu

Njegove komponente su:

- Upravljanje granicama
- Demokratija i civilno društvo
- Unapređenje državnih institucija
- Izgradnja regionalne infrastrukture i
- Životna sredina

Koncesije su važan model finansiranja izgradnje i eksploatacije infrastrukturnih i komunalnih projekata. Radi se o partnerstvu javnog i privatnog sektora, gde javni sektor daje privatnom tržištu moć, odnosno jedan monopol (na primer, pravo da izgradi autoput ili vodovod), dok privatni sektor obezbeđuje finansiranje i organizuje eksploataciju u ugovorenom periodu. Po isteku tog perioda, sva imovina prelazi u državno vlasništvo.

Po našem Zakonu o koncesijama u mnogim oblastima se koncesije mogu davati, a one od značaja za lokalne zajednice su: komunalije, putevi, vodoprivreda, telekomunikacije, banje, ali i zdravstvo, prosveta, sport, smeće... Najduži rok za ugovaranje koncesija je 30 godina.

Koristi od koncesija su brža izgradnja, pošto bi se na gradnju iz državnih sredstava duže čekalo, efikasne operacije, pošto su privatne firme obično efikasnije od državnih, i besplatno sticanje državne imovine po isteku koncesije. Ipak, koncesije nisu posebno popularne među građanima, jer im deluje kao da država nepotrebno izbegava da uradi svoj posao i jer se često postavlja pitanje dilova iza scene i pri sklapanju ugovora i pri kasnijoj eksploataciji (utvrđivanje novih cena itd).

Na kraju ovog odeljka, pomenimo nekoliko pitanja koja se pokazuju važnima za razumevanje lokalnih finansija i finansiranja LER-a, ali i u operativnom radu na programima i projektima.

Predstavnici lokalne zajednice treba da se naviknu na ideju finansiranja projekata iz više različitih izvora. Jer, prvo, često nije moguće naći dovoljno sredstava iz jednog izvora, pa ih se mora tražiti iz više; i drugo, neki finansijeri ne pristaju da budu jedini finansijeri, pošto bi to zahtevalo previše stručnog rada na ocenjivanju i praćenju projekata, na šta nisu spremni, već rado prepuštaju vođstvo nekom drugom, a oni daju deo sredstava.

Zatim, deo finansijera, a posebno donatora, spreman je da isključivo finansira projekte koje vode nevladine organizacije i ne pristaje da te iste projekte finansira preko lokalne vlasti. Stoga ovakav način finansiranja nekih projekata treba prihvatiti u lokalnoj zajednici, odnosno treba da lokalna vlast prepusti takve projekte nevladinim organizacijama, pa i da podrži njihov trud da obezbede sredstva.

Pogledajmo i fiskalni motiv lokalne zajednice za ekonomski razvoj. U svetu se lokalne zajednice dobrim delom finansiraju iz prihoda od poreza na imovinu, a ekonomski napredak se izražava, između ostalog, kroz porast vrednosti nekretnina. Na taj način se uspostavlja sledeći lanac: ulaganja-ekonomski razvoj-rast vrednosti nekretnina-povećan budžet, što je i jedan od podsticajnih motiva za lokalne vlasti da pristupe planiranju LER-a. U Srbiji još uvek porez na imovinu nije pod kontrolom lokalnih zajednica, a i prihodi su relativno niski, ali će se u dogledno vreme rešenja promeniti, pa će i sam porez biti regulisan od strane lokalne zajednice, a i osnovica će verovatno biti bitno povećana, a time i prihod.

Problem koji otežava finansiranje investicija na lokalnom nivou jeste koncept podele nadležnosti između lokalnog i državnog nivoa, po kome

država ne pomaže finansijski i na drugi način investiranje u one namene koje pripadaju lokalnoj zajednici. Na taj način, koji je potpuno različit od preovlađujućeg u svetu, važan potencijalni izvor sredstava, onaj državni, zatvoren je za projekte lokalnih zajednica. Izvesna nada u promene ove koncepcije postoji, pošto se priprema nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave, po kome i država može participirati u finansiranju projekata na lokalnom nivou.

Na kraju, treba podvući da će **gradenje kreditnog rejtinga** lokalne zajednice biti izuzetno važna stvar u budućnosti, jer će od toga zavisiti mogućnost zaduživanja na domaćem i stranom finansijskom tržištu. Jer, potencijalni finansijeri prate kreditni rejting potencijalnih dužnika i na osnovu njegove visine odlučuju da li će i pod kojim uslovima nekome dati zajam ili kupiti njegove obveznice. A za dobar kreditni rejting potrebno je stalno voditi zdravu budžetsku politiku i uredno servisirati svoje obaveze.

5.2.2. Finansiranje iz zajmova

Finansiranje programa, odnosno projekata lokalnog ekonomskog razvoja iz zajmova zasniva se na tzv. finansijskom posredovanju. Neki privredni subjekti raspoložu štednjom (usled, makar i privremenog, viška prihoda nad potrošnjom), dok drugima nedostaju sredstva radi investiranja. Finansijski posrednici koji povezuju te dve vrste privrednih subjekata su banke – bez obzira da li se radi o poslovnim, državnim, razvojnim, domaćim, stranim, evropskim ili svetskim bankama, odnosno međunarodnim finansijskim institucijama.

Načelno posmatrano, sve banke (poverioci) posluju na isti način. One se bave plasiranjem sredstava koja nisu njihova, već su to sredstva deponenata, ili sredstva pozajmljena na tržištu kapitala. Ta sredstva se plasiraju putem zajmova, a od dužnika se očekuje da u predviđenom roku (ročnost zajma, na primer, deset godina), po predviđenom rasporedu (godišnjem, polugodišnjem ili kvartalnom) vrati glavnicu zajma i da, takođe u predviđenom roku, plaća kamatu na neotplaćeni deo glavnice. Ponekad se (ne mora uvek da bude tako), otplata obaveza (anuiteta), odnosno rata, specifikuje tako da svaka rata iznosi isto tokom celog perioda otplate zajma, odnosno servisiranja duga, a samo se menja učešće glavnice i kamate. Na početku otplate, učešće kamate je veće, dok sa približavanjem kraja servisiranja duga, raste učešće glavnice u anuitetu. Ponekad se zajmovi koji služe za finansiranje programa, odnosno projekata daju uz određeni period počeka (*grace period*) – tokom tog perioda, koji započinje sa dodeljivanjem zajma, ne otplaćuje se glavnica, nego se servisiranje duga svodi isključivo na plaćanje kamate na celokupni iznos glavnice.

Budući da sve banke u osnovi posluju na isti način, sve su, u manjoj ili većoj meri, preokupirane istim stvarima. Prva od tih stvari je rizik plasmana, tj. pitanje koliki je rizik da dužnik neće vratiti glavnicu, odnosno da neće uredno servisirati svoje obaveze prema poveriocu. Najveći problem za svaku banku je plasman koji je izgubljen, odnosno otpisan, budući da banka taj kapital mora nekako da nadoknadi. Rizik plasmana ima dvojaki efekat na ponašanje banke. Prvo, isuviše visoki rizik plasmana eliminiše određene projekte – ukoliko banka proceni da se radi o takvom, isuviše velikom riziku, jednostavno neće pozajmiti kapital. Drugo, sa povećanjem rizika raste i premija na rizik, pa time i kamatna stopa koju će banka zahtevati, odnosno koju će ponuditi budućem dužniku (korisniku kredita). Naime, kamatna stopa po kojoj se naplaćuje kamata od dužnika sadrži dve komponente. Prva je cena po kojoj sama banka pribavlja kapital (od deponenata-štediša, na domaćem ili međunarodnom tržištu kapitala itd.), a druga je premija na rizik. Što je plasman rizičniji, raste premija na rizik, pa time i kamatna stopa koja se zahteva od dužnika, odnosno korisnika kredita.

Shodno navedenom, najveći deo aktivnosti bilo koje banke pri razmatranju zahteva za dodeljivanje kredita, svodi se na, u najširem smislu, razmatranje rizika plasmana. U tom smislu, banka će finansirati samo one programe, odnosno projekte, za koje proceni da generišu relativno mali, odnosno razuman rizik plasmana.

Šta sačinjava jedan takav, za banku prihvatljiv projekat? Kako projekat postaje bankable? Kako podnosilac zahteva za kredit to može da demonstrira?

Prvo pitanje na koje banka, odnosno poverilac traži odgovor je kakav će prihod, odnosno kakav će novčani tok taj projekat da generiše. Da li će se i u kojoj meri uvećati prihodi dužnika? Da li će ti prihodi biti direktni (potpuno pod njegovom kontrolom) ili indirektni, odnosno u kojoj meri će biti pod njegovom kontrolom i kako će se ta kontrola ostvarivati? Da li će dodatni prihodi koji će se ostvarivati biti dovoljni da se uredno servisiraju sve obaveze prema poveriocu? Kako glase odgovori na ova pitanja u slučaju programa, odnosno projekata lokalnog ekonomskog razvoja, koje direktno ili indirektno implementiraju lokalne vlasti?

Na jedan način će banka gledati na, na primer, investiciju u novo postrojenje za snabdevanje vodom u lokalnoj zajednici koja ima probleme za vodosnabdevanjem, odnosno u kojoj postoji nedovoljna ponuda vode? Izvesno je da postoji dovoljna tražnja za vodom i da će investitor biti u prilici da prisvoji celokupan dodatni gotovinski tok. Onda se pitanje svodi na to da li je taj gotovinski tok dovoljno snažan da obezbedi servisiranje duga. Odgovor na

ovo pitanje zavisi od politike cena, odnosno od toga da li su cene vode dovoljno visoke da obezbede odgovarajući gotovinski tok.³³ Zbog toga i nije čudno što se najveći deo pregovora u slučaju pozajmljivanja kapitala za finansiranje investicija u oblasti vodosnabdevanja vodi oko buduće cene vode.

Na drugi način će banka gledati na slučaj finansiranja investicija u unapređenje lokalnih javnih dobara, recimo uređenja i povećanja atraktivnosti poslovne zone u centru grada. U slučaju lokalnih javnih dobara (objekata kolektivne komunalne potrošnje, kako se to obično kaže u žargonu lokalnih vlasti), nije moguće obezbediti direktan gotovinski tok, odnosno prihod. Naime, ovakva investicija uvećava prihode onih koji uživaju pogodnosti koje su njome stvorene, a to su preduzeća locirana u centralnoj poslovnoj zoni, ali lokalne vlasti kao investitor nemaju prihode od te investicije. U ovom slučaju je ključno da uvećanje prihoda privrednih subjekata usled unapređenja lokalnih javnih dobara dovodi do podizanja budžetskih prihoda iz kojih će se otplaćivati zajam. U tom smislu, ključni deo pregovora u slučaju pozajmljivanja kapitala za ovakve investicije predstavlja projekcija lokalnog budžeta i razmatranje mehanizama za njegovo punjenje.

Sledeće bitno pitanje za banku kao finansijskog posrednika je pitanje garancije za vraćanje zajma, odnosno za vraćanje glavnice i plaćanje kamate u slučaju svakog pojedinačnog projekta. U slučaju stranih kredita, te garancije mogu da budu suverene, odnosno da ih izdaje parlament u ime države, čime dug koji se uspostavlja postaje državni dug. Neke međunarodne finansijske institucije (poput Evropske investicione banke) odobravaju zajam isključivo uz suverene garancije. To znači da, ukoliko, na primer, lokalna zajednica ili javno preduzeće čiji je osnivač ta lokalna zajednica, ne servisira uredno svoj dug prema toj međunarodnoj finansijskoj instituciji, na scenu stupa Republika, pa se servisiranje tog duga obavlja iz republičkog budžeta. Mogućnosti za davanje suverenih garancija u Srbiji su ograničene, ukoliko ništa drugo, ono usled visoke javne potrošnje i pritisaka MMF-a u pogledu umanjenje budžeta – teži se kontrolisanju kapaciteta države da izdaje suverene garancije. Pri davanju suverenih garancija prioritet imaju projekti od nacionalnog značaja, a projekti lokalnog ekonomskog razvoja veoma često ne spadaju u projekte od nacionalnog značaja.

Shodno tome, u Srbiji se sve više razmatra mogućnost da garancije za vraćanje stranih kredita daju same lokalne zajednice. Za takvo davanje garan-

³³ Budući da je tražnja za vodom cenovno neelastična, povećanje cena neminovno dovodi do porasta ukupnih prihoda vodovodnog preduzeća.

cije lokalne vlasti treba da pruže uveravanja da su njihovi budžetski prihodi takvi da je izvodljiva rezervacija sredstva u budžetu u iznosu anuiteta koji slede, odnosno uveravanja da je njihov fiskalni kapacitet dovoljan za takvu rezervaciju, odnosno za eventualno servisiranje obaveza. Pored toga, veoma je bitno da lokalna zajednica poseduje imovinu (nekretnine), koju bi mogla da proda i obezbedi dodatni budžetski prihod, ukoliko tako nešto zatreba za servisiranje obaveza. Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) je već odobrila nekoliko zajmova pojedinim lokalnim zajednicama u Srbiji, a da nije tražila suverene garancije. Reč je o naša tri najveća grada – očigledno je da u ovom trenutku samo oni imaju dovoljan fiskalni kapacitet koji omogućava izbegavanje suverenih garancija. Buduća fiskalna decentralizacija, kao i promena Ustava koja bi stvorila osnovu za uspostavljanje svojine lokalne zajednice, što bi omogućilo da lokalne vlasti postanu titular te svojine, svakako da će omogućiti mnogim lokalnim zajednicama da se zadužuju i bez suverenih garancija. Međutim, potrebno je napomenuti da eliminisanje suverenih garancija drastično uvećava cenu zajma, odnosno kamatnu stopu. U slučaju suverenih garancija međunarodne finansijske institucije naplaćuju kamatnu stopu zasnovanu na LIBOR-u uvećanu za 100 bazičnih poena (1%). U slučaju zajma bez suverenih garancija, LIBOR se uvećava za daleko više od 100 bazičnih poena, odnosno daleko više od 1%. Podaci o kamatnoj stopi po kojoj su odobreni krediti EBRD-a Beogradu i drugim velikim gradovima su poslovna tajna, ali je izvesno da se radi o prilično visokim kamatnim stopama.

Sve više raste ponuda zajmova domaćih banaka, tako da će se sve više uvećavati mogućnost za dobijanje kredita za realizaciju programa i projekata u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja od tih banaka. Naime, domaći bankarski sektor (koji je prilično velikim delom u stranom vlasništvu, odnosno u vlasništvu stranih banaka), posle temeljitog restrukturiranja, postaje sve vitalniji i njegova kreditna aktivnost je sve veća. Relativno visoke kamatne stope kredita koji se nude na domaćem tržištu posledica su nekih strukturnih slabosti (rizika plasmana iz različitih razloga), kao i određenih elemenata kreditno-monetarne politike (visoke obavezne rezerve), ali te stope će neminovno da padaju, odnosno uslovi finansiranja će biti sve povoljniji. Rešavanje svojinskih problema vezanih za nekretnine koje su u vlasništvu lokalnih zajednica omogućiće da se te nekretnine ponude kao garancije za izvršavanje obaveza, pa će to dovesti do pada premije na rizik i posledičnog obaranja kamatne stope. Isti efekat će imati uvećavanje izvornih javnih prihoda lokalne zajednice (što se očekuje od reforme lokalnih javnih finansija), budući da će biti veće mogućnosti za rezervaciju sredstava u budžetima lokalnih zajednica.

Da bi banka prihvatila finansiranje jednog programa potrebno je da o njemu dobije sve raspoložive informacije i da te informacije budu verodostojne. Takve informacije može da pruži ozbiljno i po svim pravilima urađena studija izvodljivosti (*feasibility study*) vezana za konkretan program, odnosno projekat. Dugogodišnja praksa u Srbiji da se rade „nameštene“ studije izvodljivosti, koje po pravilu daju internu stopu rentabiliteta tek nešto iznad zahtevane, u novim uslovima jednostavno nema nikakvog smisla. Banka će i tako sama proveriti sve elemente takve studije izvodljivosti, pa ne samo da će je odbaciti, nego će i onaj koji ju je podneo izgubiti kredibilitet kod banke u pogledu budućih, možda ekonomski i finansijski opravdanih projekata. Angažovanje renomirane konsultantske kuće koja će po svim pravilima struke, odnosno nepristrasnom primenom tih pravila sačiniti studiju izvodljivosti može, u samom startu, da poveća kredibilitet projekta – ukoliko ništa drugo, bankari će pažljivije da čitaju takvu studiju, odnosno pažljivije da razmatraju takav projekat.

Time se dolazi do još jednog pitanja, a to je kredibilitet onoga koji traži zajam. U slučaju preduzeća, pa tako i javnih komunalnih preduzeća čiji su osnivači lokalne zajednice, tako nešto pružaju finansijski izveštaji (bilans stanja i bilans uspeha) koji su prošli nezavisnu finansijsku reviziju (*auditing*). U slučaju lokalnih vlasti, to su budžetski računi koji su takođe prošli nezavisnu finansijsku reviziju. Iz tih računa se može videti finansijsko ponašanje korisnika kredita u prošlosti, odnosno mesto koje će budući projekat i njegova realizacija imati u odgovarajućim finansijskim računima. Ipak, ključni element kredibiliteta, odnosno reputacije dužnika je njegova istorija vraćanja dugova u prošlosti. Neko ko nije na vreme izvršavao svoje obaveze ili neće moći da računa na novi kredit, ili će morati da ponudi garancije daleko iznad onih koje nude oni sa dobrom istorijom izvršavanja obaveza prema poveriocima, ili će kamatna stopa biti veoma visoka. Formiranje kreditnih biroa u Srbiji, poput onih u razvijenim i dobro uređenim zemljama, već omogućava brzu razmenu informacija o istoriji vraćanja dugova svakog dužnika, a najveću korist od toga imaju oni koji uredno izvršavaju svoje obaveze.

U budućnosti će lokalne zajednice prilikom finansiranja programa i projekata u okviru strategije lokalnog ekonomskog razvoja moći da računaju na još jedan oblik pozajmljivanja kapitala, a to je emitovanje lokalnih obveznica. U svetu se pokazalo da emitovanje takvih obveznica i njihovo plasiranje na tržište kapitala može da omogući prikupljanje značajnih finansijskih sredstava. Za dobre rezultate plasmana lokalnih obveznica potrebno je dobro funkcionisanje tržišta kapitala u Srbiji, naročito u oblasti trgovanja obveznicama.

Dobra okolnost je to što se već poprilično trguje obveznicama stare devizne štednje, tako da se već polako stvara navika trgovanja obveznicama, odnosno plasmana kapitala u obveznice. I u slučaju plasmana kapitala u obveznice postavlja se pitanje garancija koje se daju vlasnicima obveznica, koje je potrebno da izdaju lokalne vlasti. Međutim, ne sporeći značaj koji pri odlučivanju i kupovini obveznica ima garancija koja se daje, jasno i konsistentno definisana strategija lokalnog ekonomskog razvoja može da bude veoma značajniji faktor pri odlučivanju ljudi koji imaju kapital, pogotovu žitelja te lokalne zajednice, da kupovinom obveznica svoja sredstva pozajme lokalnim vlastima za realizaciju ciljeva lokalnog ekonomskog razvoja.

Mogućnosti finansiranja programa i projekata lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji su već u ovom trenutku prilično dobre i biće sve bolje i bolje. Ukoliko neko još uvek ima iluzije da se može računati na zajmove koji se nikada neće vratiti, kako se to decenijama činilo u našoj zemlji, tih iluzija treba odmah da se oslobodi – u tržišnoj privredi tako nešto jednostavno nije moguće.

5.2.3. Finansiranje iz donacija

Plan lokalnog razvoja kao prvi korak

Jasna predstava o tome šta želi da se ostvari u opštini, kolika su finansijska sredstva za to potrebna i koji su potencijalni izvori već raspoloživi, veoma su važni. Oni pokazuju potencijalnom donatoru, ne samo ozbiljnost, sposobnost i kompetentnost lokalne samouprave, nego i njihovu preduzimljivost i aktivnu ulogu. Lokalna samouprava se, dakle, ne uklapa u planove donatora, već ima **sopstveni plan u koji donatori mogu da se ukllope**.

Važno je pri tom da ta jasna predstava o onome šta želi da se ostvari u opštini bude formulisana i prezentovana donatorima u formi koja je njima prepoznatljiva. Idealno je da opština na primer ima **izrađen plan lokalnog razvoja, sa akcionim planom za naredni period**. Ukoliko je plan suviše deskriptivan i opširan mora postojati i rezime na desetak strana. Akcioni plan pak treba da sadrži detaljno pobrojane aktivnosti, period u kojem one mogu da se sprovedu i iznos potrebnih finansijskih sredstava. Poželjno je da svi dokumenti budu prevedeni na engleski jezik i dostupni na internetu. Dobar primer akcionih planova su planovi koje je Evropska agencija za razvoj izradila za 15 opština u istočnoj Srbiji (dodatne informacije mogu se naći na veb-sajtu Stalne konferencije gradova i opština – SKGO - www.skgo.org).

U skladu sa opštim trendovima postupak izrade plana treba da bude **participativan** da bi donatori bili sigurni da planovi izražavaju potrebe i volju

građana, a ne samo onih koji su na vlasti. Participativnost podrazumeva da prioriteta budu određeni tokom konsultativnog procesa u koji su uključeni stručna javnost, nevladine organizacije, predstavnici preduzetnika.... Takođe participativnost i samim tim legitimnost plana moguće je obezbediti i kada se on završi, javnim raspravama. Na kraju plan se usvaja u skupštini opštine.

Umesto lokalnog plana razvoja opština može da prezentira i lokalni plan za očuvanje životne sredine, lokalnu strategiju za smanjenje siromaštva, plan za lokalizaciju milenijumskih razvojnih ciljeva (MDGs) i slične dokumente koji po svojoj prirodi sadrže širi spektar aktivnosti, a prepoznatljivi su i donatorima.

Dodatno, za neke specifične oblasti, po istim principima potrebno je imati i posebne planove. To mogu biti plan razvoja socijalne zaštite, detaljan plan nekog investicionog ulaganja, plan akcije za decu... Ovo je pogotovo značajno ukoliko opština iz bilo kojih razloga nije u situaciji da izradi plan razvoja, ili u periodu dok ga ne izradi, a suočava se sa nekim specifičnim problemima čije rešavanje zahteva detaljan plan akcije.

Dobar primer planova socijalne politike su planovi u četiri opštine (Zemun, Kraljevo, Bor i Užice) koji su formulisani uz pomoć DFIDA³⁴. Nacionalni planovi akcije za decu podržani od strane UNICEFa izrađeni su u opštinama Pirot, Kragujevac i Sjenica.

Zahvaljujući širem planu koji se prezentira, donatoru će biti jasniji kontekst u kojem njegova „investicija“ treba da predstavlja doprinos.

Ukoliko opština ne poseduje ni jedan od ovih dokumenata onda treba prezentirati osnovne podatke o opštini i detaljne podatke o onome što se traži od donatora, o čemu će biti više reči kasnije.

Poznavanje i praćenje tendencija na nacionalnom nivou

Pored toga što je poznavanje i praćenje tendencija na nacionalnom nivou značajno samo po sebi, sa aspekta traženja donatorskih sredstava važno je pokazati na koji način se konkretan lokalni zahtev uklapa sa odgovarajućim planiranim promenama i/ili strategijama na nacionalnom nivou.

Ako, na primer, lokalna samouprava traži dodatna sredstva za neku promenu u oblasti načina na koji funkcioniše administracija, onda je relevantno pokazati na koji način se takva promena uklapa u strategiju državne uprave. Relevantna strategijska dokumenta mogu biti i Nacionalna strategija zapošlja-

³⁴ Projekat „Reforma socijalne politike – Izgradnja i jačanje partnerstva države i civilnog društva u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji“

vanja, Strategija za smanjenje siromaštva (SSS), Strategija za rešavanje problema izbeglica, za integraciju Roma, Izveštaj o milenijumskim razvojnim ciljevima...

Slično, ukoliko je u pripremi neki zakonski predlog koji zahteva odgovarajuće promene i prilagođavanja na lokalnom nivou, pogotovu one jednodne prirode, važno je na to ukazati prilikom formulisanja zahteva za donatorskim finansiranjem. Postavljanje zahteva u kontekst strategijskih dokumenata ili konkretnih zakonskih promena na nacionalnom nivou, sa aspekta donatora mnogo je prihvatljivije i ubedljivije nego ako lokalna sredine ne postavi svoje potrebe u ovakav „nacionalni kontekst“.

Informisanje o donatoru

Da bi mogao da se formuliše zahtev za finansiranjem ili ponudi odgovarajući projekat važno je poznavati osnovne karakteristike potencijalne donatorske organizacije. Sve ove informacije mogu se naći na internetu, ali i u kontaktima sa relevantnim nacionalnim institucijama (SKGO, odgovarajuća ministarstva, tim Vlade republike Srbije za sprovođenje SSS, itd.).

Osnovne informacije podrazumevaju razlikovanje vladinih od nevladinih međunarodnih organizacija, bilateralnih od multilateralnih, kao i vrste programa/projekata koje ove organizacije finansiraju. Drugim rečima, ne vredi tražiti od humanitarne organizacije da finansira razvojne projekte i obrnuto. Postoje i organizacije koje imaju određeni mandat i usmerene su samo na jednu ciljnu grupu, kao UNICEF koji finansira projekte za unapređenje položaja dece, ili UNHCR koji pak pomaže izbegla i raseljena lica. Takođe treba znati i u kojim se finansijskim okvirima kreću projekti koje konkretni donatori finansiraju, da se ne bi, na primer, tražila velika sredstva od organizacija koje daju samo male grantove. Poznavanje osnovnih informacija podrazumeva po mogućnosti i upoznavanje sa projektima/programima koje je donator već finansirao u Srbiji, pogotovo na lokalnom nivou.

Poželjno je da se lokalne vlasti detaljno upoznaju sa donatorima koji su najprisutniji u zemlji (EU, UN agencije, USAID, DFID i sl.).

Sa kog aspekta je važno prezentirati zahtev i šta on treba da sadrži

Postoji nekoliko elemenata koji donatori posebno „cene“ u svakom potencijalnom projektu. Među prvima je svakako **održivost projekta**, odnosno njegovog daljeg finansiranja. Projekat je održiv ukoliko je jasno predočeno kako će on nastaviti da se finansira kada prestane priliv donatorskih sredstava.

Ukoliko se, na primer, traže donatorska sredstva za izgradnju nekog kapaciteta, onda je važno pokazati kako će taj kapacitet nastaviti da se finansira/održava, kada se donatori povuku.

Poželjno je takođe ponuditi makar i **mali iznos participacije u finansiranju** (takozvano su-finansiranje). Participacija pri tom može biti i u „naturi“, u smislu stavljanja na raspolaganje određenog prostora, kadrova i sl. Oslobođanje od lokalnih poreza, opremanje infrastrukturom, ili neke druge pogodnosti značajno povećavaju šanse za privlačenje donatora. Treba imati u vidu da je u nekim slučajevima lakše dobiti manje iznose sredstava od nekoliko donatora, odnosno dobiti dodatna sredstva, ako već postoji finansiranje dela programa od nekog kredibilnog donatora. Šanse se povećavaju i ako se predloži finansiranje nekog programa koji je komplementaran sa programom koji se već finansira.

Kao što je već naglašeno u okviru prvog dela, donatorima je važno demonstrirati da postoji **partnerstvo** prilikom koncipiranja predloga i u oceni njegove sveopšte važnosti za lokalnu zajednicu. Partnerstvo podrazumeva kako jasno predočenu uključenost relevantnih institucija i organizacija sa lokalnog nivoa, i to i iz vladinog i iz nevladinog sektora, tako i odgovarajuću povezanost sa nacionalnim nivoom. Zajedničko apliciranje vladinih i nevladinih organizacija, kao i više lokalnih samouprava, povećava šanse za dobijanje sredstava.

Takođe za većinu projekata **važno je formulisati ciljnu grupu**, kako direktnih, tako i indirektnih korisnika rezultata projekta. Idealno je ukoliko je moguće prezentirati i uključenost korisnika u formulisane samog predloga projekta, pošto to ukazuje na opravdanost samog zahteva. Za neke projekte moguće je formulisati multiple efekte, odnosno ukazati na koji način će oni uticati istovremeno i na razvoj i na smanjenje siromaštva i na ekologiju, na primer.

Ubedljive dokaze da sredstva neće biti proneverena nije lako predočiti, ali oni svakako mogu značajno da olakšaju pristup donatorskim fondovima. U nekim projektima moguće je ponuditi donatorima učešće u Programskom savetu ili Savetu za upravljanje projektom, fotografije ili video zapis rezultata projekta, baze podataka sa osnovnim podacima o korisnicima, spremnost na monitoring i evaluaciju, nezavisnu reviziju projekta, itd.

Najzad, poželjno je pokazati da **konkretan projekat može imati pozitivne efekte i na druge, susedne lokalne zajednice ili čak i ceo region** (ulaganje u stratešku infrastrukturu), ili u pojedinim slučajevima da može biti model za razvoj sličnih aktivnosti koje će se replicirati (preneti) u druge sre-

dine. Ukoliko može da predstavlja model za razvoj sličnih aktivnosti u drugim sredinama, projekat treba da sadrži i posebnu komponentu prenošenja stečenih iskustava drugim opštinama/područjima.

- Sam projekat/program za koji se traži finansiranje treba da sadrži:
- Opšti kontekst sa relevantnim podacima
- Detaljan opis sadržaja projekta
- Najvažniji cilj i specifične podciljeve
- Planirane aktivnosti
- Rezultate koji se očekuju
- Ciljnu grupu direktnih i indirektnih korisnika
- Organizacije koje će sprovesti projekat (partnerstva)
- Vreme i finansijska sredstva neophodna za njegovo sprovođenje (po aktivnostima)
- Elemente za monitoring i evaluaciju

Donatori nerado, retko ili nikada ne finansiraju: plate državnih službenika, nešto što ostaje u privatnom vlasništvu, projekte koji donose korist malom broju ljudi, suviše „luksuzne“ zahteve, i sl.

VI NADGLEDANJE, VREDNOVANJE I PREISPITIVANJE STRATEGIJE

Iako je lokalni ekonomski razvoj relativno nova pojava, odnosno disciplina, već je zabeležen određeni broj neuspeha njegove strategije, odnosno slučajeva u kojima su pri formulisanju i sprovođenju te strategije počinjene određene greške. Postojanje tog iskustva omogućava da se već u samom početku definisanja strategije lokalnog ekonomskog razvoja osmisle mehanizmi kojima će se takve greške relativno lako i pravovremeno otkriti, kako bi se predupredile negativne posledice, odnosno neuspehi lokalnog ekonomskog razvoja. Zbog toga je potrebno stalno preispitivanje (*review*) te strategije, što obuhvata nadgledanje (*monitoring*) i vrednovanje (*evaluation*) strategije lokalnog ekonomskog razvoja.

Do sada zabeleženi neuspehi strategija lokalnog ekonomskog razvoja bili su posledica nekoliko faktora: političkog faktora (u šta treba uključiti i greške usled namernog ili slučajnog propusta da se u strategiju uključe relevantni učesnici procesa lokalnog ekonomskog razvoja), nedostatak posvećenosti projektu njegovih menadžera, budući da nikom nisu polagali račune (ili to bar nisu činili redovno), nedostatak strateškog razmišljanja koje je dovelo do neadekvatne strategije, neodgovarajuće finansiranje i prethodne analize što takođe dovodi do neadekvatne strategije itd.

Shodno navedenom, potrebno je da preispitivanje (uključujući i nadgledanje i vrednovanje) strategije lokalnog ekonomskog razvoja bude njen integralni deo, budući da će takvo preispitivanje omogućiti lokalnim vlastima da saznaju kako implementacija strategije napreduje, da otkriju eventualne greške u toj strategiji i da preduzmu aktivnosti na ispravljanju tih grešaka, kako bi se predupredio neuspeh. Preispitivanje strategije se obično sprovodi u tri koraka.

Prvi korak: Šta? Zašto? Kada?

Strategija lokalnog ekonomskog razvoja treba da se stalno preispituje kako bi se uzelo u obzir promene u lokalnoj ekonomiji, nacionalnom i međunarodnom okruženju te ekonomije, kao i lekcije koje su naučene tokom njenog sprovođenja. Uobičajeno je da se preispitivanju strategije pristupa jedanput godišnje i to, najbolje, istovremeno sa planiranjem budžeta, odnosno javnih finansija za sledeću godinu. Prvi korak preispitivanja treba da bude davanje odgovora na pitanja: (1) Šta je to što se događa sa strategijom i njenom implementacijom; (2) Zašto se to događa, odnosno koji to faktori uslovljavaju ono što se događa; (3) Kada se to događa, odnosno koji je redosled kojim se javljaju određene posledice?

Da bi se uspešno odgovorilo na ova pitanja potrebno je načiniti plan nadgledanja i vrednovanja strategije, budući da su to dve ključne komponente, odnosno preduslovi njenog preispitivanja. Taj plan treba da definiše indikatore učinka (*performance indicators*), kako za strategiju u celini, tako i za programe, odnosno projekte koji su sastavni deo same strategije. U samom postupku preispitivanja, informacije treba prikupljati na osnovu anketa relevantnih učesnika lokalnog ekonomskog razvoja i fokus grupa kojima će se oni obuhvatiti. Ključna je, međutim, politička podrška preispitivanju strategije – ceo proces treba da bude javan i svi rezultati vrednovanja, odnosno preispitivanja treba da se objave, jer će jedino na taj način lokalna zajednica da stekne puno poverenje u proces lokalnog ekonomskog razvoja i one koji ga vode.

Prvi korak u planiranju načina preispitivanja strategije jeste identifikacija pitanja koje to preispitivanje treba da obuhvati. Ta pitanja uključuju i sledeća:

- Da li su rezultati SWOT analize i dalje validni ili su se okolnosti promenile?
- Da li je sada dostupno više informacija nego u ranoj fazi formulisanja strategije, pa su se stoga i promenili prioriteti?
- Da li je, u svetlu odgovora na prva dva pitanja, došlo da takvih promena da je neophodno temeljito promeniti strategiju lokalnog ekonomskog razvoja i njene komponente?
- Da li su projekti u okviru strategije postigli očekivane rezultate? Ukoliko nisu, šta se može učiniti na tom planu?
- Da li su dostignute zacrtane vrednosti indikatora učinka? Ukoliko nisu, zbog čega je to tako?
- Šta treba promeniti u samoj strategiji i njenoj primeni?

- Da li treba promeniti same indikatore učinka?
- Da li treba da bude više aktivnosti na planu projekata?
- Da li treba promeniti same projekte, odnosno njihov sadržaj?

Proces preispitivanja, odnosno nadgledanja i vrednovanja strategije lokalnog ekonomskog razvoja treba da započne na samom početku njenog formulisanja, odnosno primene. Taj proces treba da započne radnim sastankom svih onih koji će učestvovati u preispitivanju strategije. Taj sastanak treba da dovede do termin-plana nadgledanja i vrednovanja strategije, što obuhvata i detaljan opis aktivnosti koje treba da se obave u datom vremenskom okviru, kao i raspodelu zadataka svima onima koji učestvuju u preispitivanju strategije.

Ukoliko nekom od učesnika strategije ni tada nije u potpunosti jasno zbog čega treba pristupiti njenom nadgledanju i vrednovanju, treba upotrebiti sledeće argumente:

- Dobro osmišljeni sistem nadgledanja i vrednovanja pomaže da se dobije odgovor na ključno pitanje: „Kako da znam da li sam dostigao ciljeve koje sam postavio?“.

- Takav sistem stvara osnovu za polaganje računa u pogledu resursa koji se upotrebljavaju u formulisanju i sprovođenju strategije.

- Ukoliko se pažljivo upotrebljava u svim fazama, odnosno koracima strategije, sistem nadgledanja i vrednovanja može da pomogne da se ojača sama strategija lokalnog ekonomskog razvoja, njena primena i poboljša osmišljavanje projekata koji je čine.

- Takav sistem pomaže da se izgradi poverenje između poslovnih ljudi, finansijskih institucija i investitora, budući da se otvoreno razmenjuju rezultati.

- Pojava, odnosno beleženja uspeha u ranoj fazi strategije pomaže da se osnaži osećaj pripadnost strategije onima koji je sprovode, što daje dobre podsticaje za njeno efikasno sprovođenje, a rana upozorenja omogućavaju brze akcije na korekciji grešaka, pre nego što se multiplikuju troškovi te greške.

- Dobro osmišljeno nadgledanje i vrednovanje omogućava korekcije u toku sprovođenja strategije lokalnog ekonomskog razvoja.

- Pouzdani protok informacija koje nastaju iz procesa nadgledanja i vrednovanja tokom sprovođenja strategije omogućava menadžerima da prate napredak i da, eventualno, prilagode to sprovođenje imajući u vidu njegov dosadašnji tok.

- Omogućava se i poređenje sa lokalnim ekonomskim razvojem drugih lokalnih zajednica i sa već uspostavljenom dobrom praksom u ovoj oblasti.

- Nadgledanje i vrednovanje strategije lokalnog ekonomskog razvoja olakšava dobijanje budžetskih sredstva za implementaciji strategije.

Drugi korak: nadgledanje strategije

Nadgledanje (*monitoring*) strategije predstavlja kontinuirano ocenjivanje primene strategije, odnosno realizacije programa i projekata u okviru te strategije, i to na osnovu unapred poznatog plana aktivnosti, koji uključuje vremensku dimenziju, inpute i infrastrukturu. Nadgledanje obezbeđuje menadžerima projekta, odnosno strategije, kao i svim učesnicima lokalnog ekonomskog razvoja, da kontinuirano obezbeđuje povratnu informaciju o implementaciji te strategije, odnosno rezultatima te implementacije. Ono omogućava da se identifikuju stvarni ili potencijalni uspesi, odnosno problemi i to dovoljno rano kako bi se omogućile, odnosno olakšale izmene i prilagodavanja u pogledu samih programa i projekata i njihove realizacije. Nadgledanje prihvata strategiju i projekte koji su iz nje proizašli kao zadate – ono se usredsređuje na ispunjavanje zacrtanog i obavlja se kontinuirano.

Treći korak: vrednovanje strategije

Vrednovanje (*evaluation*) strategije predstavlja periodično ocenjivanje relevantnosti projekta, njegovog učinka (performansi), efikasnosti i uticaja (kako očekivanih, tako i neočekivanih) u pogledu unapred definisanih ciljeva te strategije. Vrednovanje preispituje sadržaj samih projekata, donosi zaključke, odnosno sudove i usredsređuje se na delotvornost programa, odnosno projekata, tako da postaje, odnosno može da postane, prekretnica u ciklusima projekata, odnosno same strategije.

Postoje dve osnovne kategorije vrednovanja. Jedna je vrednovanje procesa, koje je usredsređeno na implementaciju programa, odnosno projekata – ono se bavi time kako se sprovođenje programa može poboljšati. Vrednovanje procesa se delimično preklapa sa nadgledanjem strategije, budući da su usredsređeni na implementaciju strategije. Ključna razlika je u tome što je vrednovanje procesa periodično i daleko sistematičnije nego što je to nadgledanje.

Druga kategorija vrednovanja jeste vrednovanje ishoda koje je usredsređeno na vrednovanje rezultata programa, odnosno na pitanje da li program zaista daje očekivane rezultate, odnosno da li program „radi posao“. Bilo bi idealno da vrednovanje ishoda obuhvata četiri ključne komponente. Prvo, vrednovanje treba da identifikuje i nabroji sve ishode. Nabranje svih ishoda uključuje i ustanovljavanje da li su programi postigli svoje ciljeve i da li je

došlo do neželjenih, odnosno neočekivanih ishoda. Drugo, vrednovanje treba da meri delotvornost programa. To se postiže merenjem stepena u kome je intervencija rezultovala u primećenim promenama. Treće, vrednovanje programa treba da oceni da li su koristi od programa veće od njegovih troškova, a na osnovu primene analize troškovi-rezultati (*cost-benefit analysis*). Ova komponenta je naročito bitna u Srbiji u kojoj ne postoji tradicija sagledavanja rezultata u svetlu troškova. Konačno, dobro vrednovanje strategije treba da oceni njen uticaj ustanovljavajući da li je došlo do značajnog poboljšanja u onim oblastima na koje su programi i projekti strategije bili usmereni.

Precizna ocena uticaja koje stvara strategija lokalnog ekonomskog razvoja podrazumeva potrebu da se razdvoje ishodi koji su direktna posledica te strategije, od onih koji su posledica delovanja nekih drugih faktora, na primer faktora koji su izvan lokalne zajednice. Da bi se identifikovali eksterni faktori i njihov uticaj potrebno je međusobno porediti lokalne indikatore više različitih lokalnih zajednica, kao i regionalni i nacionalni prosek. Na taj način je moguće identifikovati one promene koje se dešavaju svuda, nezavisno od konkretne strategije lokalnog ekonomskog razvoja, čime se analiza onda može usmeriti ka onim promenama (ishodima) koji su direktna posledica primene strategije. U Srbiji, u kojoj nema dovoljno uporedivih podataka na nivou lokalnih zajednica, ova sugestija će biti nešto teža za primenu, pa će biti potrebno i nešto kreativnosti.

Četvrti korak: institucionalni aranžman

Pri odlučivanju o institucionalnom aranžmanu koji će se primeniti pri nadgledanju i vrednovanju strategije lokalnog ekonomskog razvoja, odnosno pri merenju napretka u primeni te strategije, ključni su odgovori na dva pitanja: (1) Ko su ljudi koji će meriti taj napredak? (2) Koje su vrste informacija potrebne kako bi se izmerio napredak?

Što se tiče ljudi koji će meriti napredak, odnosno vrednovati i preispitivati strategiju lokalnog ekonomskog razvoja, u taj posao svakako treba uključiti one koji direktno upravljaju strategijom, zatim one kojima je posao prime-na strategije, kao recimo osoblje pojedinih programa u okviru strategije, učesnike procesa lokalnog ekonomskog razvoja, donatore i partnere u realizaciji programa koji se realizuju u okviru strategije, kao i korisnike tih programa, odnosno projekata. Naravno, razlikuje se intenzitet i, naročito, frekvencija učešća svakog od onih koji će meriti napredak – ne treba svi da učestvuju na svakom sastanku i u pisanju svakog izveštaja.

U pogledu karaktera informacija potrebnih kako bi se izmerio napredak, može se izdvojiti nekoliko osnovnih karakteristika. Jedna od bitnih karakteristika te vrste jeste da su potrebne one informacije koje se mogu vratiti u proces donošenja odluka, kako bi se u toku sprovođenja nadgledanja i vrednovanja mogli menjati pojedini parametri strategije. Informacije koje se ne mogu ponovo vratiti u proces odlučivanja, tj. one koje ne mogu da se upotrebe u tom procesu nisu relevantne. Nadalje, kvalitetno nadgledanje i vrednovanje projekata u okviru strategije nije moguće ukoliko ti projekti nisu dobro osmišljeni i formulisani, što znači da su potrebni jasno specifikovani ciljevi projekata – šta je to što se njima želi postići.

Veoma velika pažnja treba da se posveti pitanju ključnih indikatora učinka. Jasni, dobro definisani i međusobno dobro povezani indikatori učinka predstavljaju preduslov za efikasno merenje uspešnosti programa, odnosno projekta. Oni nam, zapravo, omogućavaju da prepoznamo da li je projekat uspešan ili ne. Indikatori učinka mogu biti kvantitativni i kvalitativni – i jedni i drugi su nam neophodni za uspešno praćenje projekta. Indikatori treba da budu SMART: konkretni, merljivi, dostižni, relevantni i ograničeni u vremenu.³⁵ Pored toga, indikatori učinka treba da budu i:

- validni, najviše u očima samih učesnika procesa lokalnog ekonomskog razvoja;
- pouzdani, bez obzira ko ih meri treba da daju iste rezultate;
- osetljivi na makar i male promene situacije koja se njima meri;
- da se isplate, tj. da budu delotvorni sa stanovišta troškova;
- da informacije koji oni zahtevaju mogu da se brzo prikupe;
- jednostavni, odnosno da ne budu isuviše zahtevni sa stanovišta resursa potrebnih za njihovu primenu;
- izgrađeni na osnovu onoga što već postoji, odnosno indikatora koji se možda već koriste u nekom sličnom projektu.

Prikupljanje podataka za nadgledanje i vrednovanje strategije zavisi od izbora indikatora učinka. U okviru projekta, međutim, potrebno je prikupiti one podatke koji će omogućiti merenje napretka na samom projektu, naročito podatke o inputima (finansijskim i drugim resursima), ishodima i procesima.

³⁵ **Smart** je akronim od engleskih reči: *specific, measurable, achievable, relevant and time bound*. Neprevodljiva igra reči leži u tome što reč *smart* na engleskom znači: promućuran i vispren, čio i živahan, ali i ugladen i doteran, pa i zavodljiv.

Peti korak: preispitivanje strategije i proces planiranja

Preispitivanje strategije, odnosno nadgledanje i vrednovanje koji mu prethode, nikako ne sme da bude posao koji se preduzima na kraju procesa strateškog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja. Neophodno je da se nadgledanje inkorporira u svaku fazu i svaki korak procesa planiranja. Vrednovanje može da se obavlja s vremena na vreme, ali ono može uspešno da se ostvari jedino ukoliko su nadgledanjem obezbedene sve potrebne informacije. Vrednovanje treba da dovede do preispitivanje strategije i svih procesa koje ono obuhvata.

U tom smislu nadgledanje i vrednovanje treba da se uključe u sve faze strategije lokalnog ekonomskog razvoja, počev od organizovanja napora, preko vrednovanja lokalne ekonomije, formulisanja strategije i njene implementacije, kao i finalne faze strategije a to je njeno preispitivanje.

O autorima

Boris Begović je potpredsednik CLDS-a i profesor ekonomije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Doktorat je stekao na Univerzitetu u Beogradu, a usavršavanje je nastavio na London School of Economics i JFK School of Government, Harvard University. Oblast njegovog profesionalnog interesovanja su industrijska organizacija, ekonomika regulacije i antimonopolska politika, ekonomika infrastrukturnih grana, urbana ekonomika i ekonomska analiza prava. Održava stalne akademske kontakte sa vodećim univerzitetima u Velikoj Britaniji i SAD. Bio je glavni ekonomski savetnik savezne Vlade u periodu od novembra 2000. do januara 2002. godine. Učestvovao u izradi brojnih projekata iz oblasti infrastrukturnih grana i javnih preduzeća. Objavio je veći broj članaka u domaćim i stranim časopisima, kao i dve knjige: *Ekonomski pristup optimalnoj veličini grada* (1991) i *Ekonomika urbanističkog planiranja* (1995).

Zoran Vacić je predsednik CLDS-a. Pretežno izučava razvoj i funkcionisanje lokalne samouprave i demokratskih ustanova u Srbiji, kao i zdravstvenu i socijalnu politiku. Narodni poslanik u Skupštini Republike Srbije bio je od 1993. do 1997. godine. Urednik je biblioteke *Paviljon 38*. Objavio je više radova iz oblasti političke filozofije, lokalne samouprave, zdravstvene politike i penzijskih sistema, kao i knjigu *Čemu ovakva skupština?* (1999).

Gordana Matković je direktor studija socijalne politike CLDS-a i predavač na posleđiplomskim studijama na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Doktorirala je na Univerzitetu u Beogradu. Oblasti profesionalnog interesovanja su demografija, socijalna politika, tržište rada i humani razvoj. U periodu od 2000. do 2004. godine bila je ministar za socijalna pitanja u Vladi Republike Srbije. Autor je većeg broja članaka i knjige *Demografski činioci i ponuda radne snage* (1994). Dobitnik je nagrada *Konstantin Obradović* (2004) i *Žene u biznisu i vladi* Erste banke i Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (2005).

Boško Mijatović je direktor ekonomskih studija i predsednik Programskog saveta CLDS-a. Doktorat je stekao na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, a usavršavanje je nastavio na London Schools of Economics i u OECD-u. Njegov profesionalni interes obuhvata različita područja, kao što su ekonomska politika, tranzicija i privatizacija, makroekonomska analiza, fiskalna politika, tržište radne snage, socijalna politika, a pre svega institucionalna izgradnja tržišne ekonomije. Bio je član radnih grupa koje su pripremile novo zakonodavstvo u oblastima privatizacije, privrednih društava, penzijskog sistema, poreza i socijalnih transfera. Objavio je veliki broj radova u domaćim i inostranim časopisima, kao i dve knjige *Privatizacija* (1993) i *Ekonomija, politika, tranzicija* (1998).

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Urednik
Zoran Vacić

Izdavači
Centar za liberalno-demokratske studije
Kralja Milana 7, Beograd
www.clds.org.yu
e-mail: office@clds.org.yu

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22, Beograd
www.skgo.org
e-mail: secretariat@skgo.org

Za izdavače
Zoran Vacić, CLDS
Đorđe Staničić, SKGO

Kompjuterski slog
Gradimir Avramov

Štampa
Grafiprof, Beograd

Tiraž
1000 primeraka
2006.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
352.07 (497.11)
332.1 (497.11)

LOKALNI ekonomski razvoj / Boris Begović ... [et al.]. - Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije : Stalna konferencija gradova i opština, 2006 (Beograd : Grafiprof). - 147 str. : tabele : 25 cm

Tiraž 1.000. - O autorima : str. 145. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 86-83557-35-9 (CLDS)

1. Беговић, Борис

а) Локална самоуправа - Србија б) Регионална привреда - Србија

COBISS.SR-ID 129297420