

Snežana Đorđević*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Kako vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj? **

Apstrakt

Članak se fokusira na različite razvojne strategije i prakse ekonomskog razvoja lokalnih vlasti (a pogotovu gradova) u Srbiji. Najveći gradovi imaju najbolje potencijale na osnovu kapaciteta i tržišta (ekonomija obima), ali šanse imaju i manji gradovi, te je u vidu studije slučaja posebno prikazana Indija (manji grad) kao lider i inovator u oblasti LER.

Osnovni istraživački metod će biti produbljene analize i studija slučaja. U prvom delu se kratko ukazuje na političko i ekonomsko uređenje Srbije i domete političkih i ekonomskih reformi uz fokusiranje na procese decentralizacije, demokratizacije, regionalizacije i modernizacije. Drugi deo identifikuje kapacitete lokalnih vlasti za strateško planiranje, za kreiranje atraktivnog ambijenta za investiranje, ponudu kvalitetne i efikasne administracije, kreiranje kvalitetnih baza podataka i integrativne i participativne ekonomske politike, uz analizu korišćenja instrumenata LER kao: regulacija, IT instrumenti (e-uprava), privatizacija, PPP, industrijski, tehnološki i naučni parkovi, inkubator biznis centri, te praksa korišćenja municipalnih obveznica.

* Email: sneska152@gmail.com

** Ova studija je u široj verziji pripremljena za 24. konferenciju IPSA (International Political Sciences Association), koja je održana u Poznanu, Poljska, od 23. do 28. jula 2016. godine, i na kojoj je prezentovan rad u okviru sesije RC05 Comparative Studies on Local Government and Politics, na panelu 03 Beyond Global Cities: Strategies of Cities in a Globalized Interurban Competition.

Ključne reči:

lokalni ekonomski razvoj (LER), instrumenti LER, imovina, finansijska i fiskalna autonomija, projektni i finansijski menadžment, municipalne obveznice, javno privatna partnerstva (PJP)

POZICIJA OPŠTINA I GRADOVA (LOKALNIH VLASTI) U SISTEMU

Posle 2000. godine u Srbiji je mnogo urađeno na decentralizaciji, izvesnoj regionalizaciji (uvedeni su statistički regioni), demokratizaciji, modernizaciji sistema i na podizanju kapaciteta lokalnih vlasti. Tako, Ustav (2006) garantuje građanima pravo na lokalnu samoupravu, Zakon o lokalnoj samoupravi (2002, 2007) prenosi na lokalne vlasti veliki broj nadležnosti, uključujući i lokalni ekonomski razvoj,¹ Zakonom o lokalnim finansijama obezbeđuje im fiskalnu i finansijsku autonomiju (2006). Uz dosta otpora, lokalnoj vlasti je, bar zakonom, vraćena imovina (2011). Otuda se može zaključiti da bi lokalne vlasti mogle da budu značajni motori ekonomskog razvoja.²

U ovom periodu bilo je „lutanja“ oko modernizacije političke organizacije lokalne vlasti: u zakonu iz 2002. uveden je *model direktno biranog gradonačelnika*, koji je ohrabrio jačanje liderstva a smanjivanje partijskog uticaja na donošenje najbitnijih strateških odluka u gradovima i opštinama. Politički lideri su posle prvog mandata, suočivši se sa gradonačelnicima koji više vode računa o interesima građana nego o usko partijskim interesima, bili saglasni da ovo rešenje nije dobro za njih, te su 2007. vratili model slabog gradonačelnika.³ Godine 2002. uveden je *gradski (opštinski) menadžer* kao profesionalac koji treba da podstiče LER, sa idejom da vremenom preuzme i upravljanje administracijom i da u većoj meri utiče na finansijski i budžetski menadžment. Ideja je bila da se pomogne političarima i službi da dobiju kompleksna znanja koje ovaj institut sobom nosi. Mogućnost umrežavanja menadžera u regionu, Evropi i svetu,

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine daje lokalnim vlastima ovu nadležnost kao izvornu.

² Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, strana 389.

³ Ustav, u čiju materiju ne bi smelo da spadaju pitanja načina organizacije lokalne vlasti, utvrđuje da skupština bira izvršni organ. Gradovima je ostavljeno pravo da imaju direktno biranog gradonačelnika, ali je neraspoloženje partijskih lidera prema tom rešenju uticalo da nijedan grad nije statutom usvojio ovaj model organizacije vlasti.

predstavlja dodatni benefit koji bi sistem imao u pravcu podizanja kvaliteta upravljanja i rezultata koje ostvaruje (upoređivanje, uvid u tuđa iskustva i nove ideje za poboljšanje rada). Ipak, već od 2007. godine bilo je jasno da ne postoji želja da menadžer „opterećuje” proces političkog odlučivanja i upravljanja (čest je voluntarizam) nametanjem profesionalnih standarda, te je tako menadžer ostao u funkciji podsticanja LER kao pomoćnih gradonačelnika.⁴ Zadržava se stara praksa rada a ostale, pomenute oblasti i dalje „pokriva” načelnik (administracija) i odgovarajuće službe (finansije, budžet).⁵ Ovi procesi govore jasno da je proces demokratizacije dosta opterećen autoritarnom političkom kulturom, vrlo jakom partokratijom i, na žalost, dosta visokom korupcijom koja je sistemskog karaktera.

POLITIKA EKONOMSKOG RAZVOJA

Kada se fokus usmeri na oblast ekonomskog razvoja i kvalitet politike u toj oblasti, vidi se da Srbija ima dosta sistemskih slabosti. Problem slabe pravne države, slabih institucija, zavisne sudske grane vlasti, neefikasne administracije, partokratije i korupcije ozbiljno ugrožavaju sve, pa i ovu oblast javnih politika. Dodatno se može prigovoriti stepenu ekonomskih sloboda društva (brojni monopoli), nedovoljno pogodnom ambijentu za poslovanje (izuzetno velika regulatorna i proceduralna opterećenja), otežanim mogućnostima započinjanja biznisa, slaboj dostupnosti finansija (kredita)⁶, neadekvatnom poreskom sistemu itd.

⁴ Primera radi, Srbija je vrlo slabo ocenjena u pogledu kvaliteta profesionalnog menadžmenta (na 131. mestu od 140 zemalja). Globalni izveštaj o konkurentnosti, stub 7. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (pristupljeno 28.05.2016).

⁵ Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 9–10.

⁶ Globalni izveštaj o konkurentnosti za 2015–2016. označava slabu dostupnost finansijama kao glavni problem u poslovanju (15%), zatim neefikasnu administraciju (12%), političku nestabilnost (11%) i korupciju (10%). http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (pristupljeno 28.05.2016).

Slika 1. Rangiranje Srbije kroz indikatore Doing business

SERBIA		Europe & Central Asia	GNi per capita (US\$)	5.820
Ease of doing business rank (1–189)		Overall distance to frontier (DTF score (0–100))	Population (m)	7.1
Starting a business (rank)	65	Getting credit (rank)	59	23
DTF score for starting a business (0–100)	88.94	DTF score for getting credit (0–100)	60.00	95.08
Procedures (number)	6	Strength of legal rights index (0–12)	5	
Time (days)	12	Depth of credit information index (0–8)	7	2
Cost (% of income per capita)	6.6	Credit bureau coverage (% of adults)	100.0	4
Minimum capital (% of income per capita)	0.0	Credit registry coverage (% of adults)	0.0	3
Dealing with construction permits (rank)	139	Protecting minority investors (rank)	81	66
DTF score for dealing with construction permits (0–100)	61.47	DTF score for protecting minority investors (0–100)	55.00	47
Procedures (number)	18	Extent of conflict of interest regulation index (0–10)	5.0	267
Time (days)	272	Extent of shareholder governance index (0–10)	6.0	
Cost (% of warehouse value)	3.6	Strength of minority investor protection index (0–10)	5.5	3
Building quality control index (0–15)	13	Paying taxes (rank)	143	3
Getting electricity (rank)	63	DTF score for paying taxes (0–100)	61.87	3
DTF score for getting electricity (0–100)	75.98	Payments (number per year)	42	71
Procedures (number)	4	Time (hours per year)	244.3	52
Time (days)	131	Total tax rate (% of profit)	39.7	214
Cost (% of income per capita)	428.6	Enforcing contracts (rank)	73	50
Reliability of supply and transparency of tariffs index (0–8)	6	DTF score for enforcing contracts (0–100)	60.26	58.52
Registering property (rank)	73	Time (days)	635	2.0
DTF score for registering property (0–100)	66.95	Cost (% of claim)	34.0	2.0
Procedures (number)	6	Quality of judicial processes index (0–18)	11	30.3
Time (days)	54			13.5
Cost (% of property value)	2.8			
Quality of land administration index (0–30)	16			
		Resolving insolvency (rank)	50	
		DTF score for resolving insolvency (0–100)	58.52	
		Time (years)	2.0	
		Cost (% of estate)	20	
		Recovery rate (cents on the dollar)	30.3	
		Strength of insolvency framework index (0–16)	13.5	

Note: Most indicator sets refer to a case scenario in the largest business city of an economy, though for 11 economies the data are a population-weighted average for the two largest business cities. For some indicators a result of "no practice" may be recorded for an economy; see the data notes for more details.

Izvor: Doing business 2016: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>

Autoritarna, centralistička politička kultura ne olakšava u sagledavanju značaja i kapaciteta gradova, opština i regiona⁷ da budu pravi motori ekonomskog razvoja. Tako lokalne vlasti još uvek nisu uspele da prenesu imovinu na sebe, imaju problema sa fiskalnom i finansijskom autonomijom, te su im u tom procesu često ozbiljno smanjeni kapaciteti za rad. Povrh svega pomenutog, i država i lokalne vlasti slabo planiraju (strateški planovi razvoja se često prave pro forme), procesi odlučivanja su često zatvoreni u uske grupe, projekti se izvode često vrlo netransparentno a brojne analize pokazuju da je slab kvalitet upotrebe resursa, slabo ili nikakvo praćenje i učenje na iskustvu, te su i rezultati često veoma skromni.⁸

Zato bi se slikovito moglo reći da je Srbija „brod sa slabim kompasima“ za plovību na globalnom i regionalnim tržištima. Ipak, pored svega se mogu naći dobri, pa i odlični primeri uspešnih projekata i politika, kao i dobri primeri gradova lidera u oblasti LER.

Zanimljivo je videti kako smo ocenjeni od strane brojnih tela poput Bertelsmann Transformation Index (BTI), Doing Business,⁹ Global Competitiveness Report Svetskog ekonomskog foruma (*World Economic Forum-WET*) itd.

Srbija je od 189 zemalja na 59. mestu *po pogodnosti poslovanja*¹⁰ i kreće se nešto ispod regionalnog proseka (prosek bi bio oko 48. pozicije). Indikativno je skromno stanje u oblasti mogućnosti pokretanja biznisa (65), zatim dobijanja kredita (59),¹¹ još lošije sa poštovanjem ugovora kao garanta pravne sigurnosti i zaštite investitora, kao i za registrovanje imovine (oba na 73. mestu),¹²

⁷ Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 390–393; Snežana Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 197.

⁸ https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2016*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB (pristupljeno 25.05.2016).

⁹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia> (pristupljeno 25.05.2016).

¹⁰ Prema podacima Svetske banke iz njene studije Doing Business, Makedonija je na 12, Slovenija na 29. mestu, Rumunija na 37, Bugarska na 38, Hrvatska na 40. mestu, Mađarska na 42, Crna Gora na 46, Grčka na 60, BiH na 79. i Albanija na 97. mestu. Podaci su uzeti iz Doing Business za 2016. godinu. Interesantno je da je Švedska na 8, Finska na 10. mestu, Nemačka na 15. mestu, Švajcarska na 26, Francuska na 27. mestu a Italija na 45 (problemi sa plaćanjem poreza, dobijanjem kredita i sprovođenjem ugovora).

¹¹ Postoji pad sa 40. na 59. mesto.

¹² Među druge indikatore spadaju: trgovina preko granice (23) i rešavanje problema nelikvidnosti (50), gde je napravljen veliki pomak jer je svega nekoliko godina ranije u pogledu trgovanja bila čak na 94. mestu, a kod rešavanja problema nesolventnosti čak na 103. mestu i priključenje na električnu mrežu (63). Pored

dok je zabrinjavajuće loše u oblasti izdavanja građevinskih dozvola (139. mesto) i plaćanje poreza (149).¹³

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Autoritarna i centralistička politička kultura minimizira značaj gradova, opština i regiona u podsticanju ekonomskog razvoja, što se vidi kako u nedoumicama i lutanjima oko zakonskih i regulatornih rešenja, tako i u praksi.

Strategija: Pri izradi Nacionalne strategije u oblasti ekonomskog razvoja država ne uključuje lokalne vlasti da bi objektivno sagledala prednosti (pre svega ljudskih resursa i znanja) i slabosti u lokalnim sredinama; ovaj dokument je usvojen pro forme, ne koristi se (kao i mnoge druge strategije). Principom inercije i lokalne vlasti tako prave svoje dokumente, ali se zbog bliskosti sa građanima dešava da neki grad (opština) ozbiljnije priđe planiranju i počne ovaj dokument da koristi kao instrument razvoja.

Privredni razvoj nesumnjivo jeste jedan od glavnih prioriteta Vlade i na tom polju su postignuti dobri rezultati,¹⁴ ali to ne znači da je ovaj proces optimalno osmišljen i da daje najbolje rezultate.

Analize pokazuju da uslovi za domaće investitore nisu povoljni: opterećujuća i velika regulativa, administrativne prepreke, veliki broj poreza i taksi opterećuje biznis čak i kada je u inkubator biznis centru, gde bi režim trebalo da bude podsticajan itd.

problema sa ugovorima i sa registrovanjem imovine, postoje i problemi zaštite manjinskih investitora (81). Ohrabrujuće je da se u sva tri slučaja radi o ozbiljnim poboljšanjima u odnosu na prethodne godine: tako je poštovanje ugovora bilo čak ocenjeno skorom koji je Srbiju stavljao na 103. mesto.

¹³ Plaćanje poreza palo je za jedan broj pozicija (bilo je 142. mesto), dok je rešavanje građevinskih dozvola bilo uvek apsolutni favorit (dešavalo se da ode na 191. mesto), te je postojeći plasman u stvari veliko poboljšanje nastalo donošenjem novog zakona i skraćivanjem procedura dobijanja građevinske dozvole. Da bi stanje bilo bolje, mnogo truda treba uložiti da ova oblast funkcioniše pristojno.

¹⁴ U 2015. Srbija je na drugom mestu po privlačenju stranih direktnih investicija u Evropi, iza Mađarske. Evidentan je rast industrijske proizvodnje, kao i građevinskog sektora. Doing Business, *Output strenght*; Ernst & Young's Europe attractiveness Survey 2013. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European-Attractiveness-Survey-2013/\\$FILE/European-Attractiveness-Survey-2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European-Attractiveness-Survey-2013/$FILE/European-Attractiveness-Survey-2013.pdf).

Na pitanju *korišćenja znanja i obrazovnih pojedinaca* (procenjeno kao vrlo slabo u našoj zemlji) vidi se veliko odstupanje od stratejskih ciljeva.¹⁵

Iako i u nacionalnoj i u lokalnim strategijama kao prioritet uvek stoji korišćenje potencijala mlade, visokoobrazovane populacije, u praksi se olako prelazi preko ovog važnog cilja. Podaci govore da čak 47% visokoobrazovanih mladih ljudi nema posao,¹⁶ te otuda nije neobično da Srbija spada u zemlje sa izuzetno velikim odlivom ovog dela populacije. Detaljnija analiza pokazuje da je najveći broj novih pridobijenih projekata i poslova u Srbiji *radno intenzivan* (obuhvata slabo obrazovanu i jeftinu radnu snagu), što je paradoksalno jer se ceo svet okreće znanju kao glavnom razvojnom resursu. Iako ovo stanje traje godinama, Vlada nije donela adekvatne mere i ovaj problem okrenula u glavnu komparativnu prednost zemlje.¹⁷ O ovom paradoksu biće više govora u delu o funkcionisanju naučnih i tehnoloških parkova, kao instrumenata razvoja.

Slični problemi se preslikavaju i na lokalnom nivou, koji obično sledi nacionalnu politiku i praksu privlačenja stranih investicija po svaku cenu, bez detaljnije analize potencijala, potreba i želja građana date sredine. U tom smislu, brojne analize pokazuju da su uslovi za razvoj domaćeg biznisa dosta slabi i nestimulativni.

Na primeru lokalnih vlasti se vidi slaba sofisticiranost, nedostatak imaginacije i sposobnosti izrade i korišćenja lokalnog strateškog plana razvoja uz fokusiranje na delatnosti u kojima bi ta sredina mogla imati komparativne prednosti. Lokalni politički lideri imaju utisak da bi ovakvo fokusiranje smanjilo njihove mogućnosti razvoja u drugim oblasti (opportunity cost). Zbog toga oni u planove stavljaju sve, u realnosti svaštare, sa dosta slabim rezultatima, što je praksa rada koju treba menjati.¹⁸

Kreiranje politike: Lokalna vlast radi na arhaičan način i kreira politiku lokalnog ekonomskog razvoja odvojeno od drugih oblasti. Nema kreiranja misija, koordinacija u radu različitih službi je vrlo slaba, planiranje je često formalno. Politika se kreira, po pravilu, u uskom krugu, a projekti se pre usmeravaju prema interesima užih grupa, nego prema interesima građana, datog naselja i društva uopšte. Nedovoljno se uključuje civilno društvo, predstavnici privrede, mala i srednja preduzeća. Socio-ekonomski saveti, koji su formirani da bi se povećao kvalitet i javnost politike, slabo su iskorišćena institucija.

¹⁵ Globalni izveštaj o konkurentnosti za 2015–2016. ukazuje da Srbija veoma slabo koristi svoje kadrove (stub 7). Oslanjanje na profesionalni menadžment u čitavom sistemu je dosta slabo ocenjen (131. mesto od 140 zemalja).

¹⁶ Po sposobnosti da zadržimo talentovane pojedince na poslednjem smo mestu (140), a da privučemo talente slično tome (139). *Isto* (stub 7).

¹⁷ M. Aradanrenko, B. Will (eds.) (2012), *Labor Markets and Skills in the Western Balkans*, Belgrade, Frenn: LSEE, Grafolik.

¹⁸ Dušan Vasiljević (2012), *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd.

Podaci o projektima su često nedostupni, slab je kvalitet baza podataka, nema fokusiranosti na rezultate, retko se samoinicijativno prave indikatori uspešnosti, te je time slaba mogućnost da se koriguju slabosti i da se uči iz iskustva.¹⁹ O ovoj politici se ne razmišlja dovoljno sa pozicije pogodnosti za biznis i privrednike, već se oni opterećuju brojnim administrativnim, birokratskim merama i visokim porezima i taksama. Generalno se može zaključiti da su uslovi za privređivanje, kao i podsticaji za domaće privrednike slabi.

Ipak, budući da je oblast ekonomskog razvoja (pogotovu LER) bila jedna od prioritetnih polja podrške od strane međunarodnih fondacija, uz njihovo zalaganje, novčana ulaganja i podršku, postupno su uvedene neke od institucija, procedura, pravljene obuke, podsticana dobra praksa, te su dobrim delom na ovom talasu i napravljeni neki dobri rezultati.

MREŽA INSTITUCIJA, ADMINISTRACIJA I PROCEDURE

Većina gradova i opština ima kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (KLER)²⁰, a formirane su i regionalne razvojne agencije. U lokalnoj vlasti se razvijaju i neki složeni oblici LER poput: inkubator biznis centar, industrijski, naučni i tehnološki park, zona unapređenog poslovanja, slobodna zona, javno privatna partnerstva (PPP) itd. Sve ove institucije traže kvalitetnu regulativu, dobar menadžment, liderstvo, posvećenost i obučenosť zaposlenih.

Administracija: Oblast ekonomskih usluga i posebno LER izuzetno je zahtevna i traži kvalitetnu administraciju, jasnu regulativu, procedure i odlično obučene ljudske resurse. Lokalne vlasti su tek 2015. godine dobile Zakon o lokalnoj upravi i službenicima, koji uvodi elemente merit sistema, ali praksa ove vrste reformi u državi (zakon donet još 2005. godine) ukazuje da partokratija u velikoj meri vitoperi zakonski uređena pravila. Lokalne vlasti su od 2000. godine dosta uradile na podizanju kvaliteta administracije, primenom IT instrumenata, povećanjem efikasnosti i transparentnosti rada i stvaranjem boljih uslova za korisnike (uvođenje jednošalterske službe, raznih uslužnih

¹⁹ S. Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 401–403; S. Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 49–53; S. Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 132–143.

²⁰ Kancelarije mogu imati različite forme i status: mogu biti odeljenja opštinske uprave, osek u okviru odeljenja za privredu i finansije, jedinica u okviru kabineta gradonačelnika, nezavisna agencija, deo lokalnog fonda za razvoj itd. Dušan Vasiljević (2012), *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd, str. 46–47.

paketa poput sistema 48 sati itd). Ipak se mogu često naći institucionalni i organizacioni problemi u radu koje čini: slaba koordinacija u radu, slaba podela posla uz preklapanja u radu,²¹ a neka polja rada uopšte nisu pokrivena, slabo merenje zadovoljstva građana uslugama itd.

Lokalnim vlastima iz niza razloga često *nedostaju stručnjaci* (ekonomisti, menadžeri, inženjeri, arhitekta, a često i pravnici), a pogotovu stručnjaci za moderan finansijski, budžetski, projektni menadžment, za upravljanje ljudskim resursima. Deo razloga leži u činjenici da obrazovni programi nisu dovoljno prilagođeni potrebama tržišta, a deo u činjenici da slabi razvojni kapaciteti lokalnih vlasti doprinose begstvu kvalitetnih stručnjaka prema najvećim gradovima, te time ostavljaju manje a pogotovu periferne opštine i gradove u nezavidnom položaju.

Analize dodatno pokazuju da se znanju službenika ne posvećuje adekvatan značaj, te zaposleni u administraciji dobijaju nedovoljno obuka, inovacija znanja i treninga.²² Gradovi i opštine u Srbiji treba i mogu bolje da uredi administraciju kao ljubaznu, obučenu i efikasnu i ovo ostaje veliki problem koji opterećuje i oblast ekonomskog razvoja. Globalni izveštaj o kompetentnosti ističe da je neefikasna i korumpirana administracija, kao i favorizam u odlučivanju državnih službenika (preterani prostor za voluntarizam) veliki balast našeg sistema.²³

Kvalitet regulative: U čitavom sistemu (država i lokalne vlasti) ocenjeno je da je regulativa opterećenje za razvoj i da su procedure često nejasne. Otuda je država uložila napor da poboljša ovu oblast. Sprovela je tri paketa mera za reformu pravnog sistema u cilju povećanja ekonomskih sloboda, podizanja nacionalne konkurentnosti, olakšavanja poslovanja uz podizanje pravne sigurnosti i transparentnosti u radu. Ti paketi su bili: Giljotina propisa, vođena od strane Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj, predlog mera NALED-a za bolji investicioni ambijent i privređivanje (Siva knjiga), te Bela knjiga kao

²¹ Na primer, KLER (Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj) i Zavod za zapošljavanje skupljaju, nezavisno jedni od drugih, podatke o broju i strukturi nezaposlenih o broju i strukturi zaposlenih u gradu (opštini), što je naracionalno i skupo. Marija Žikić, Dejan Mak, *Analiza efekata ... sprovođenja nadležnosti u oblasti LER, SKGO*, 2010, str. 21–23.

²² Tako je dostupnost treninga zaposlenima u Srbiji pala u rangu u periodu (2007–2016) sa 63. u 2007, na 125. mesto u 2012. a zatim na nešto bolje 107. mesto u 2016. godini, a slično je i sa obimom treninga: sa 122. mesta, u 2007, na 138. mesto, u 2012, te na 135. mesto (od ukupno 140 posmatranih zemalja) u 2016. godini. Global Competitiveness Report, 5 stub.

²³ http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (pristupljeno 28.05.2016).

predlog stranih investitora uz zanimljiv doprinos delegacije nemačke privrede u vidu analize rezultata ankete svojih preduzeća koja posluju u Srbiji.²⁴

U praksi je, međutim, tek deo predviđenih propisa primenjen (nešto preko 60%), a razlozi su nedovoljna posvećenost političke elite ovoj reformi, slab kvalitet liderstva na centralnom i posebno lokalnom nivou, te težnja da se očuva nejasna regulacija²⁵ da bi se na toj osnovi obezbeđivale razne privilegije (političari ali i administracija). Na taj zaključak navodi mnoštvo opstrukcija koje su se pojavile u primeni paketa boljih pravnih regula i rešenja.

IMOVINA I FINANSIJE

Zakoni i praksa: Finansijska autonomija je, pored nadležnosti, važan preduslov kvalitetnog rada u ovoj oblasti, te je njoj posvećena posebna pažnja. Moglo bi se zaključiti da gradovi i opštine u Srbiji mogu normalno obavljati posao u oblasti privlačenja investicija, podsticanja LER i otvaranju radnih mesta tek sa faktičkim vraćanjem imovine lokalnoj vlasti (formalno je vraćena 2011)²⁶ i uvećanjem finansijskih i fiskalnih kapaciteta, te je otuda veoma bitno osvetliti zakonska i sistemska ograničenja u toj oblasti.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006) urađen je po evropskim standardima i obezbedio je lokalnim vlastima predvidljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga.²⁷ Sve lokalne vlasti dobile su pravo na *prikupljanje izvornih poreza* (formirane su lokalne poreske uprave) i mogućnost da *utvrđivanjem stope izvornih poreza* stvaraju stimulativan ambijent za privlačenje investicija. Visina državnih davanja (transfera) za lokalne samouprave (kao i transferi za nerazvijene) zakonom su precizirani kao odgovarajući procenat BDP-a a distribucija je sprovedena po zakonski precizno

²⁴ Dragan Pejić (2011), *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*, SKGO, str. 25.

²⁵ Nejasno formulisanje pravila i fleksibilno tumačenje daje velike mogućnosti kako političarima tako i službenicima u raznim organima i službama da sebi obezbede brojne privilegije. *Isto*, str. 28.

²⁶ Proces otpočeo Zakonom o imovini u javnom vlasništvu, ali proces vraćanja je jako spor te faktički većina gradova i opština tek ima popisane svoju imovinu. U međuvremenu, imovinu mogu koristiti a za svaki akt otuđenja, pa čak i rentiranja moraju dobiti odobrenje Agencije za upravljanje imovinom. Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 400; Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 17.

²⁷ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik, 62/06.

regulisanim formulama pripremljenim uz aktivno učešće predstavnika opština i gradova. Ovime je isključen voluntarizam iz redistribucije transfera kao važnog dela lokalnih budžeta. Na toj osnovi su lokalne vlasti mogle da planiraju budžete i u taj proces uključuju građane i civilno društvo (NVO, interesne grupe itd).²⁸ Od 2015. je uvedeno programsko budžetiranje i lokalna vlast se tek prilagođava novom sistemu.

Ozbiljan problem u ovom dobro reformisanom sistemu nastaje sa krizom od 2008, kada Vlada uredbama menja pravila igre, smanjuje državna davanja, ozbiljno narušava fiskalnu, finansijsku autonomiju i kapacitete lokalnih vlasti, čime su mnoge od njih do kraja 2010. godine dovedene skoro do bankrota. To je bio signal Vladi da koriguje odluke, ali se do danas nije vratilo na dobro postavljen sistem. Tako, lokalne vlasti u proseku imaju oko 20 procenata izvornih fiskalnih i nefiskalnih prihoda, a državna davanja postaju nepouzdana, čime se ugrožavaju sigurnost i predvidljivost raspoloživih sredstava u budžetu lokalne vlasti. To je posebno problem za dugoročno planiranje budžeta, a posebno za planiranje i realizaciju ambicioznijih, višegodišnjih kapitalnih projekata.

Lokalne vlasti posvetile su dosta pažnje procesu oporezivanja (izvorni porezi) i ovladavanju finansijskim menadžmentom, koji su bili dosta izazovna oblast za njih.²⁹ Zakon je dao lokalnim vlastima porez na imovinu kao glavni izvorni prihod i one su dosta lutale u proceni optimalne stope ulazeći u ozbiljne konflikte sa građanima.³⁰ Ovaj porez donosi oko 6% budžetima lokalnih vlasti, a ostatak do 20% dolazi iz ekoloških taksi i taksi na usluge, firmarine, prihoda od kamata i renti, što se ispostavilo kao nedovoljno.³¹

²⁸ *Javna rasprava o budžetu* još uvek nije zakonska obaveza već je zakon samo preporučuje, što nije dobro rešenje. Imajući u vidu da javna rasprava građanima daje bolji uvid u prihodnu i posebno rashodnu stranu budžeta, koja ukazuje za koje programe vlast namerava da izdvoji novac, to je prilika da građani (grupe, pojedinci) istaknu prioritete te utiču na korekciju planova. U sredinama u kojima se sprovodi javna rasprava, često se obavi pro forme, sa odabranom grupom građana. Ipak, jedan broj gradova i opština obezbedio je kvalitetne budžete i otvara prostor da građani debatuju o visini poreza i nameni (usmeravanju) budžetskih sredstava. Predstavnici nekih opština ističu da je bitno još u fazi izrade nacрта budžeta omogućiti građanima i javnosti (udruženja ili organizacija) da daju predloge, inicijative ili primedbe na raspodelu sredstava (rezultati empirijskog istraživanja sprovedenog u projektu „Primena principa supsidijariteta u Srbiji”, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Beograd, 2013).

²⁹ Zakon je 2006. godine omogućio da lokalne vlasti formiraju svoje poreske uprave, ali u praksi je tek od 2008. najveći broj opština i gradova osposobio ove institucije za rad.

³⁰ Postoji uvek ozbiljna opasnost od preteranog poreskog opterećenja i džentrifikacije.

³¹ M. Arsić, D. Vasiljević, A. Bučić, S. Randelović (2014), *Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenja građevinskog zemljišta kroz porez na*

U periodu od 2008. do 2016. lokalne vlasti ovladavaju znanjima i veština određivanja „optimalne” visine poreza i postaju svesnije činjenice da su niži porezi važan činilac pogodnog ambijenta, te da se finansijske koristi dobijaju preko razvoja biznisa i plaćanja koja naknadno dolaze (takse, porezi, dodatna ulaganja, više plate, trošenje, promet itd). Pored ovog trenda, u praksi se ipak dešava da lokalne vlasti često ne mogu efikasno da naplate porez na imovinu ili neke od izdašnijih taksi (ekološka), pa onda dodatno razrezuju razne takse i parafiskalne namete koje je teško izbeći jer se plaćaju za razne usluge neophodne građanima (ovaj sistem je trenutno veoma raznovrstan, neujednačen i razgranat). Rezultat je da kumulativno po glavi stanovnika, tj. privrednog subjekta ovo postaje veliki izdatak, čime se posledično anulira i povoljnost zemlje u pogledu visine poreskih opterećenja.³²

Načelna preporuka je da sve lokalne vlasti uvedu red u ovu oblast i obuzdaju nerealne apetite. Fiskalni sistem treba da bude jednostavan (da nema mnogo fiskalnih instrumenata), jasan, pregledan (podaci o vrsti, stopama i načinu naplate moraju biti jasni) i lokalna vlast mora voditi u većoj meri računa o pravednosti sistema i njegovoj usaglašenosti sa standardom građana.

U strukturalnom smislu se razmišlja o mogućnosti uvođenja izvornog poreza koji u osnovi ima poslovanje (godišnji porez na oporezovani promet ili učešće u porezu na dobit), što ostaje tek za kasnije faze.

VOĐENJE POLITIKE LER I POKUŠAJI STANDARDIZACIJE I MERENJA

U praksi državni predstavnici često minimiziraju značaj gradova, opština i regiona u podsticanju LER³³ i, umesto da ih kao „stariji partneri” podstiču i ohrabruju, česti su primeri sistemskog i praktičnog sputavanja njihovog rada. Ono se odnosi na sve oblasti i aspekte rada lokalnih vlasti od nametanja partijskih koalicija, politika i mera koja lokalnoj sredini ne odgovaraju, preko uskraćivanja finansija i nametanja prevelikih obaveza bez adekvatne finansijske i stručne podrške itd.³⁴

imovinu, SKGO, Beograd. http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izveštaji/2014/122914_SKGO_publikacija.pdf (pristupljeno 8.06.2016).

³² Otuda je i pozicija poreskih plaćanja pala sa 142. na 149. mesto.

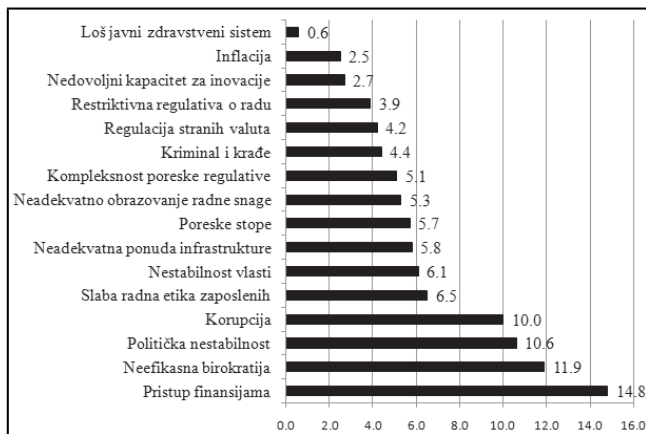
³³ Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 390–393; Snežana Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 197.

³⁴ Ipak, najekstremniji primeri su proganjanje uspešnih gradonačelnika (2008. godina) kao potencijalnih suparnika u podeli moći u stranci. Tako je gradonačelnik Indije Goran Ješić skoro čitavu godinu bio pod svakodnevnim istraživanjima od

I pored postojećih sistemskih i političkih prepreka, i gradovi i opštine u Srbiji se, poput ostalih lokalnih vlasti u svetu, bore za podsticanje LER i u tome ostvaruju dosta različite rezultate: od lidera u toj oblasti, preko dosta uspešnih, prosečno razvijenih, do potpuno uspavanih lokalnih vlasti koje se oslanjaju na državna davanja i pomoć. Veliki gradovi, po pravilu, imaju veće kapacitete, te linija Novi Sad, Beograd, Kragujevac i Niš predstavlja kičmu na koju se oslanja ekonomski i privredni razvoj zemlje. Ipak, mimo ovih centara, u Srbiji je moguće naći veoma uspešne opštine i gradove koji ostvaruju još bolje rezultate, bez obzira što su manje. I u našem društvu potvrđuje se pravilo da najbolje rezultate ostvaruju izvrsni *lideri*, sposobni da okupe ekipu dobrih stručnjaka sa neophodnim znanjima i veštinama. Vrlo je važna njihova lična ali i timska posvećenost demokratizaciji, uz fokusiranje na potrebe građana pri kreiranju usluga koje im se obezbeđuju i uz ispitivanje njihovog zadovoljstva ostvarenim rezultatima.³⁵

Naredni grafikon pokazuje prikaz stanja u Srbiji (Doing Business) sa najbitnijim indikatorima pogodnosti našeg društva za poslovanje.

Grafikon 2. Najproblematičniji faktori poslovnog ambijenta



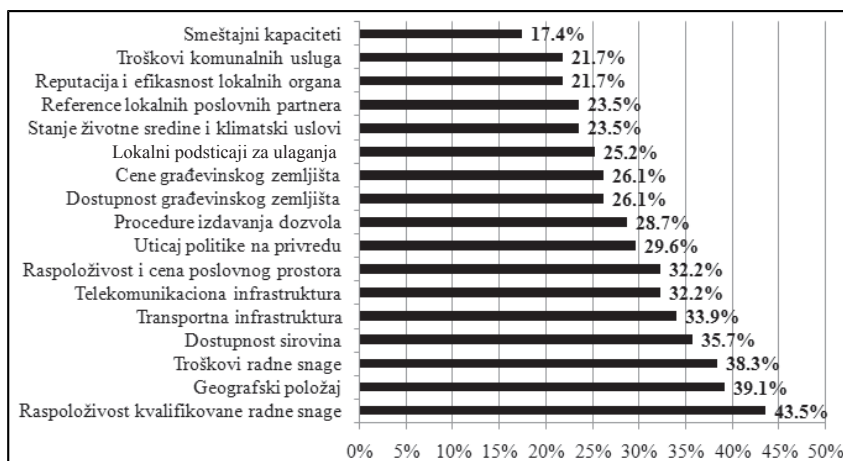
Izvor: Doing Business

strane finansijske inspekcije (nisu uspeli da nađu ništa sporno), dok je gradonačelnik Zrenjanina Goran Knežević, tri dana pošto je dobio nagradu USAID-a za najboljeg lidera zbog kreiranja najboljeg investicionog ambijenta u industrijskoj zoni grada, priveden pod sumnjom da su povoljni uslovi za investicije u stvari gubitak novca za grad, te je u istražnom zatvoru proveo 13 meseci. Sumnje nisu dokazane. U oba slučaja radi se o članovima iste stranke (DS) koja je bila na vlasti i u državi.

³⁵ Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 37–43.

Iskustva pokazuju da gradovi i opštine u Srbiji treba da bolje uredi administraciju kao ljubaznu, obučenu i efikasnu, da obezbede dobru infrastrukturu, olakšaju izdavanje dozvola, obezbede olakšice u poslovanju i reše imovinsko-pravna pitanja (zemljište, ali i drugi objekti) tako da se ne opterećuje proces rada. Izdavanje municipalnih obveznica lokalne vlasti su prepoznale kao jedan od načina povećanja dostupnosti finansijama za ambicioznije, kapitalne projekte. Naredni grafikon prikazuje šta su lokalni lideri istakli kao najbitnije faktore koji utiču na LER.

Grafikon 3. Značaj faktora poslovnog okruženja na lokalnom nivou u Srbiji (% odgovora ispitanika)



Izvor: Strategic Marketing Research, MEGA, prema: Dragan Pejčić, *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*. SKGO, 2011, str. 11

Važno je ponoviti da, iako se pitanje kvaliteta radne snage stavlja visoko na listu prioriteta, retko koja lokalna vlast je ovaj problem uspešno rešila. Iskustva pokazuju da se odlični efekti u radu mogu identifikovati samo u sredinama gde je zaposlen odlično obučen kadar posvećen ovoj misiji, gde postoji jako liderstvo i uspostavljeni odnosi saradnje i poverenja, gde je izbegnuta zamka preteranog strančarenja i svakako korupcije. U Srbiji nema mnogo takvih sredina. Za skoro sve gradove i opštine ostaje kao otvoren problem imovinski režim, zatim brzina izdavanja građevinskih dozvola,³⁶ nedovoljno kvalitetne baze podataka, otvorenosti i transparentnosti u radu itd.

³⁶ Sa 181. ona je došla na 139. mesto, što je poboljšanje, ali je daleko od prihvatljivog stanja. Doing bussiness.

U ovom kontekstu vredi napomenuti da se NALED³⁷ godinama bavi standardizacijom i kreiranjem indikatora dobrog investicionog i poslovnog ambijenta za opštine i gradove u Srbiji. Ovi indikatori, kojima se pokrivaju sva bitna pitanja važna za ekonomski razvoj, jesu osnova za sertifikaciju uspešnosti lokalnih vlasti. Sertifikacija je podstakla lokalne vlasti da postanu svesnije svoje uloge, da podignu svoje kapacitete, koriguju slabosti a ojačavaju komparativne prednosti, što je doprinelo boljim rezultatima u radu. Sertifikacija je podstakla zdravo takmičenje između njih, ali je podstakla i saradnju (učenje na iskustvima uspešnih).

ISKUSTVA IZ PRAKSE

Naredni deo se fokusira na praksu traganja za dostupnijim finansijama i na praksu korišćenja municipalnih obveznica kao instrumenata ekonomskog razvoja, zatim na pokušaje i praksu uključivanja privatnog sektora u rad lokalnih vlasti (PPP) i na iskustva u korišćenju složenih formi podsticanja LER (inkubator biznis centri, industrijski, naučni i tehnološki parkovi). Tekst se završava primerom dobre prakse (prikaz rada grada Indija).

1. *Municipalne obveznice*

U Srbiji je dostupnost finansija slaba, što otežava ekonomski razvoj, a razlog skupim kreditima su visoki rizici. *Kreditni rejting* kao pouzdan indikator stepena bezbednosti ulaganja³⁸ i za Srbiju je BB – što je zona špekulativnih (nesigurnih) investicija. Otuda kreditni rejting ni lokalne vlasti u Srbiji, mada one pojedinačno mogu biti daleko bolje u pogledu poizdanosti, ne može biti povoljniji. S obzirom na problem sa prenosom imovine, lokalnim vlastima nisu dostupni povoljni hipotekarni krediti, te je postalo jasno, pogotovu sa krizom (2008), da se moraju potražiti izvesne alternative. Otuda za njih postaju veoma interesantne municipalne obveznice kao mogućnosti za finansiranje kapitalnih projekata. Brojni projekti finansirani od strane stranih donatora³⁹, a uz podršku Ministarstva finansija i privrede, SKGO i banke Inteza, obezbedili su tehničku i drugu pomoć zainteresovanim gradovima i opštinama. Većina lokalnih vlasti obučena je i u teorijskom i u praktičnom aspektu korišćenja ovog instrumenta, o svim fazama rada i preduslovima koji se moraju zado-

³⁷ Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj. <http://www.naled-serbia.org/en>.

³⁸ Što je bolji kreditni rejting, bezbednije je ulaganje, manji rizik, a time su, na primer, i krediti povoljniji (manje su kamate pri zaduživanju, novac je jeftiniji).

³⁹ USAID i programi Evropske unije (IPA, Exchange 3).

voljiti da bi se izdale obveznice. Zainteresovani su obučeni da urade analizu *value for money* da bi videli da li im se više isplati da uzmu kredit ili da izdaju obveznicu.

Jedan od najvećih izazova lokalnim vlastima predstavlja neophodnost da se transparentno i tačno prikaže budžet, kvalitet rada i projekata u gradu i opštini, ali i pored toga atraktivnost ovog instrumenta nije smanjena.

U prvom talasu jedan broj gradova i opština izdaje obveznice, ali čitavu seriju otkupljuje banka (na primer Novi Sad⁴⁰, Pančevo). U drugoj fazi (od 2012) polovina serije je ponuđena za javnost i otkupljena od strane građana (primer u gradu Šapcu i opštini Stara Pazova),⁴¹ što predstavlja ozbiljan kvalitet više.

Ovim projektima se, po pravilu, završavaju neki kapitalni projekti za koje u budžetu ne bi bilo novca a koji su značajni za tu sredinu. Tako je u Novom Sadu (2011) uloženo u infrastrukturu i u kanalizacioni sistem grada i prigradskih naselja, u Pančevu (2012) pet kapitalnih projekata: izgradnja dve industrijske zone, dela infrastrukture i izrada dokumentacije za izgradnju olimpijskog bazena.⁴²

Rok izdavanja obveznica varira od 7 (Pazova, Šabac) do 12 godina (Novi Sad), a plaćanje kupona je najčešće polugodišnje. Obveznice su obezbedile 6–7% kamate na godišnjem nivou, što se pokazalo kao veoma atraktivno. Potražnja za obveznicama od strane građana u Šapcu i posebno u Staroj Pazovi je 2 do 3 puta prevazišla ponudu (u oba slučaja ponuđena je polovina serije, dok su drugu polovinu otkupile banke). Svi realizovani projekti bili su vrlo uspešni, te se u Srbiji ovaj instrument afirmisao kao vrlo koristan.⁴³

Putem otkupa, lokalne vlasti čitav projekat prave mnogo bliže građanima, podstiče se poverenje između njih, a građani ulaganjem (pored toga što dobijaju rente daleko više do kamata koje mogu za uloženi novac dobiti u banci) dobijaju zadovoljstvo zbog ulaganja u zajednički kapitalni projekat u koji imaju poverenja. Prva iskustva su bila izuzetno korisna.

⁴⁰ <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=municipalne+obveznice+novi+Sad> (pristupljeno 28.05.2016).

⁴¹ U Šapcu je napravljen gradski bazen (2013), a u Staroj Pazovi (2015) finansirana izgradnja vrtića, sportske hale i uređenje centra opštine. <http://www.skgo.org/reports/1569/Predstavljene-obveznice-grada-%C5%A0apcai>; <http://www.starapazova.rs/rs/informacije/novosti/3148-municipalne-obveznice-opstine-stara-pazova> (pristupljeno 10.06.2016).

⁴² <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Pan%C4%8Devo+municipalne+obveznice> (pristupljeno 28.05.2016).

⁴³ Vladimir Pavlović, *Razvoj lokalne samouprave i finansiranje investicionih projekata izdavanjem municipalnih obveznica*, doktorska disertacija, 2016, Fakultet političkih nauka, Beograd.

2. Javno-privatna partnerstva: prostor za razvoj ili za zloupotrebe?

Za lokalne vlasti u Srbiji javno privatno partnerstvo dobra je prilika da se privatna preduzeća uvedu u obavljanje javnih poslova. Donatori su ohrabрили ovaj proces, te je tako uspešno realizovan i ostao kao održiv projekat skupljanja otpada od strane privatne firme u opštinama srednjeg okruga za prostor u kojima javna preduzeća nisu pružala ovu vrstu usluga (finansijer je bio nemački GTZ). Drugi interesantan projekat je prelazak sa prljavih na čiste energetske izvore u grejanju, što je nova oblast kojom se bavi GTZ. Projekat je obezbedio alternativni vid grejanja za dve osnovne, jednu srednju školu, dom zdravlja u Pirotu.⁴⁴ Pored njih, i opštine Pirot, uključene su i privatne firme (tenderom) koje snabdevaju ekološko gorivo: drvenu sečku. Ovim je napravljen prelaz sa uglja i mazuta, koji su mnogo zagađivali grad, na grejanje na drvenu sečku, čijim sagorevanjem ne ostaju nikakvi štetni nusprodukti.

Pored ovih dobrih primera, usled visoke korupcije i nepostojanja pravne države, slabog kvaliteta institucija i objektivno zavisnog sudstva i tužilaštva, u Srbiji se realizuju i projekti u formi PPP koji, nažalost, služe za zloupotrebu javnih resursa. Dobar primer je projekat gasifikacije realizovan sporazumom između Ministarstva rudarstva i energetike, Srbijagasa i oko 80 gradova i opština u Srbiji kroz model *javnog i privatnog partnerstva* (od 2005. godine). JP Srbijagas je finansiralo projekat, poslove su dobijale bez tendera 5 firmi koje su podelile teritoriju (isključena kompeticija), čime su se one enormno obogatile a JP napravilo ogromne dugove. Lokalne vlasti su bile deo ove prevarantske šeme.⁴⁵ Ovakvi projekti ozbiljno uzdrmajaju poverenje javnosti ne samo u kreatore i izvođače (državu i lokalnu vlast) već i u PPP, kao instrument razvoja, što je dodatna šteta napravljena sistemu.

3. Naučno-tehnološki park kao instrument LER

Inkubator biznis centri, industrijski, naučni i tehnološki parkovi spadaju u složene instrumente LER kojima lokalne vlasti mogu ozbiljno poboljšati

⁴⁴ <http://www.publicdialogue-energy.com/> (pristupljeno 12.06.2016).

⁴⁵ Skupštine lokalnih vlasti usvajale su program gasifikacije i precizirale vrednost radova, na čemu se kasnije pravi ugovor i kreće u posao. Analize pokazuju da je u svim slučajevima cena radova bila uvećana 10–20% vrednosti koja je precizirana programom. Lokalni funkcioneri odgovorni za ovaj posao pravdali su se sami tako da nemaju nikakvu odgovornost za način dodeljivanja poslova jer nisu u ovom poslu imali nikakve troškove (!), uključujući i raspisivanje tendera za odabir firme, jer su jednostavno prihvatale sugestiju JP Srbijagas da uzmu datu firmu „koja ima iskustva u radu”. Takođe, nisu smatrali da imaju ništa sa uvećavanjem cena u ugovorima, iako je to objektivno značilo pljačku javnih sredstava preduzeća i građana. <http://www.b92.net/mobilni/insajder/762381> (pristupljeno 12.06.2016).

poslovni ambijent, otvoriti nova radna mesta, dati šansu mladom biznisu (često mladim ljudima da započnu poslove uopšte). Veliki broj opština i gradova iskoristio je podršku razvojnih programa i napravio ove složene instrumente LER za koje sami u budžetu ne bi imali sredstava. Na liniji najvećih gradova (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš) napravljeni su inkubator biznis centri i naučno-tehnološki parkovi.

Analize pokazuju da stepen iskorišćenosti ovih instrumenata jako varira: od veoma uspešnih, preko osrednje iskorišćenih, pa do praznog prostora. Načelno bi se moglo reći da je najveći problem opet u nespremnosti države (kada je ona vlasnik) i lokalne vlasti (kada je u pitanju njen prostor) da obezbedi adekvatnu podršku novom biznisu nego ga u inkubatoru opterećuje sa naplatom rente, a država opet oporezuje te robe i usluge, iako bi u nekom periodu trebali biti bar u povoljnijem režimu poslovanja.⁴⁶

Primer *Naučno tehnološki park na Zvezdari (Beograd)* indikativno govori o inertnom odnosu države prema znanju kao razvojnom resursu, jer godinama odlaže bazične organizacione pripreme za rad ovog objekta.⁴⁷ Sistem podsticaja

⁴⁶ Među važne faktore svakako spada kvalitet naučno-istraživačkih institucija (67. mesto), dostupnost naučnika i inženjera (82), zatim istraživačka saradnja koja je uspostavljena između NII i privrede, sa mogućnošću primene rezultata (95. mesto), sposobnost za inovaciju (132. mesto). Global Competitiveness Report, 2015–2016. stub 11, Innovation. Politički lideri moraju više pažnje posvetiti značaju nauke, istraživanja, povezivanjem sa privredom i praksom uopšte. Najveći deo ovih aktivnosti se dosad odvijao samoinicijativno od strane nauke, biznisa i, ponekad, lokalne vlasti a ređe države.

⁴⁷ Ovaj kompleks je u vlasništvu države (sreden je još osamdesetih, tokom devedesetih ostao je potpuno zapušten, te je 2010. obnovljen). Tadašnji ministar nauke i tehnologije Božidar Đelić najavljivao je razvojne kapacitete ovog parka i plimu ekoloških, zelenih, pametnih projekata, ulaganja u razvoj nano tehnologije, ali park nije počeo sa radom. Tek naredna vlada (Vučić) na kraju mandata stvara bazične organizacione uslove za rad parka (2015). Iako je u planovima za naredne tri godine predviđeno da se u NTP Beogradu nađe do 80 tehnoloških, razvojnih preduzeća, oko 30 novih, *start-up* preduzeća i oko 100 novozaposlenih, visoko-obrazovanih mladih ljudi, što bi rezultiralo podizanjem izvoznog potencijala u IKT sektoru za 5% samo u ovom periodu), vlast je ostavila utisak dosta sporog, neagilnog aktera.

Istraživački biznis centar sa tehničkih nauka (elektrotehnika, mašinstvo, tehnologija), koji uključuje profesore i ambicioznije studente i ima odlične rezultate u radu, prešao je zbog boljih uslova u inkubator biznis centar ovog NTP, ali za „uspavanu državu” ovo je objektivno sporedan projekat. Renta stanaru je dosta visoka, te objektivno ovaj centar ima malo podsticaja da ostane u parku. Verovatno je ovakva praksa i dovela do ocene da je Srbija vrlo slaba u sofisticiranoj praksi biznisa i poslovanja (Global Competitiveness Report ,11 stub), te je rangirana na 133. mestu od 140 zemalja).

je veoma slab, te ovakav, ne baš prijateljski odnos ka znanju navodi na zaključak da politička elita ne shvata značaj resursa znanja i olako ga zanemaruje. S obzirom na to da se usluge i robe preduzeća u parku direktno plasiraju na svetskom tržištu, da podstiču zapošljavanje, zadržavanje obrazovanih stručnjaka u zemlji, te podstiču ekonomski razvoj privrede u celini, uz afirmaciju na svetskom tržištu, indikativno je da ih političari vrlo retko pominju, čak i u izbornim kampanjama kao „pero kojim bi se zakitili“.

4. Inđija – preduzetnička opština

Inđija je primer dobro vođene opštine u kojoj je lideršip iskoristio sve instrumente za privlačenje investicija i povećanje lokalnog ekonomskog razvoja, uz jačanje komunikacije sa građanima. U tom smislu uloženi su veliki napor da se reformišu *administracija* u uslužni servis građana, koji je efikasan, prijateljski prema građanima, transparentan i sa korišćenjem IT gde god je moguće (elektronska uprava). Ona obezbeđuje dovoljne i stalne informacije o javnim pitanjima, lako (on line) naručivanje i dobijanje dozvola, dokumenata i transparentno (on line) vođenje predmeta. Predana je kvalitetnom, efikasnom i efektivnom pružanju usluga stalno mereći rezultate rada. Krupna posledica modernizacije ovih delatnosti je povećanje transparentnosti rada uprave i službi, ostvarena značajna racionalizacija u radu, raznovrsne uštede i ostvaren osetan pad *korupcije*.⁴⁸

Sistem 48, za koji je ova opština nagrađena i koja je i sama obučavala predstavnike drugih lokalnih vlasti u Srbiji ali i u svetu, omogućio je da javno-komunalna preduzeća modernizuju, standardizuju usluge koje se pružaju građanima, da se stalno mere postignuti efekti, da im podigne kvalitet i osetljivost na potrebe građana. Ovaj sistem naveo je opštinu da za sve oblasti usluga uvede standarde, a po sebi je otvorio kanal komunikacije između opštinske uprave i građana.⁴⁹ Inđija je uvela geografski informacioni sistem (GIS), koji omogućava potencijalnim investitorima da „online“ dobiju uvid u uslove za investiranje u ovu opštinu, kao i u način realizovanja projekata.⁵⁰

⁴⁸ Začetak ovog procesa je studijski boravak Gorana Ješića, gradonačelnika u Baltimoru gde se, skupa sa IT stručnjakom iz ove opštine, upoznao sa novim instrumentima rada. Ješić je upornošću i predanošću uspeo da slomi otpore i da preporodi kako administraciju tako i čitavu opštinu. Njegov naslednik Petar Filipović nastavio je sa ovakvim načinom rada.

⁴⁹ Pozivom na broj (besplatan poziv) građani prijavljuju bilo kakav problem koji imaju sa ovom vrstom usluga i opština je dužna da najkasnije u roku od 48 sati identifikuje uzrok, dati problem sanira i o tome korisniku da povratnu informaciju.

⁵⁰ <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05.2016).

Reforme službe, JKP i načina rada bile su dobra podloga za važan posao privlačenja investicija. Napravljen je strateški plan kojim su identifikovane sve pogodnosti geografske pozicije i odlične infrastrukturne povezanosti (putevi, železnica, aerodrom) sa velikim regionalnim tržištem uz ponudu podrške od strane preduzetničke opštine, prijateljski raspoložene prema biznisu. Indija je urbanističkim planom odredila prostor za izgradnju industrijskih zona, te debalansirala samo naselje dela preduzeća. Obezbeđena je moderna infrastruktura, brze i efikasne procedure gradnje, grad je uveo atraktivne poreske uslove⁵¹, a GIS je omogućio investitorima da lako dođu do svih bitnih podataka.⁵² Od 2000. Indija je jedna od najuspešnijih destinacija za direktne strane (najčešće greenfield) investicije čak i u Evropi, te je osnivan veliki broj malih i srednjih preduzeća i otvorena su nova radna mesta.⁵³

Opština Indija poseban značaj pridaje ulaganju u ljudski kapital kao jedan od najznačajnijih razvojnih faktora opštine. Pored toga, ona podstiče saradnju obrazovnih institucija i privrede, čime stvara temelje za dugoročni rast i razvoj. Ona je otvorila prostor za prvi IT park u Evropi (ulaganja vodeće indijske firme Embassy Group).

Indija je primer, uprkos ambijentu, odlično organizovane, preduzetničke opštine u kojoj investitori nalaze pouzdanog partnera za razvoj.

⁵¹ Indija obezbeđuje kroz fiskalnu politiku najniže korporativne takse u Evropi od samo 10%, za investiranih preko 7.5 miliona eura i otvaranje 100 novih radnih mesta, investitor je oslobođen 10 godina od poreske obaveze. Snižene su cene zakupa za 30%, uz postojanje dodatno povoljnih uslova u bescarinskim zonama.

⁵² Primera radi, administraciji u Indiji treba samo 60–90 dana za izdavanje građevinskih dozvola (u Srbiji je prosek 272 dana).

⁵³ U Indiju je uloženo oko pola milijarde evra direktnih investicija, što, imajući u vidu broj stanovnika, predstavlja veliki uspeh. Stoga je Financial Times dodelio ovoj opštini nagradu i uveo je „na listu 25 najboljih evropskih destinacija za strana ulaganja”. Početkom marta 2012. isti časopis je na konkursu „Evropski gradovi i regioni budućnosti” proglasio ovu opštinu „drugom najboljom destinacijom u Evropi kada je u pitanju efektivnost troškova ulaganja”. <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05. u 16.30h). Otuda, po broju greenfield investicija Indija je vodeća opština u Srbiji u odnosu na veličinu i broj stanovnika. Neke od najznačajnijih su: fabrika *Frilo* (proizvodnja hamburgera), *Gas Tex* (proizvodi gasnu opremu), zatim najveća i najsavremenija fabrika duvana na Balkanu: *Monus*, *Henkel*, tržni centar *Merkator*, austrijski *Log centar*, *Cinkarna Celje – Maksim*, *Grundfos* (svetski koncern za proizvodnju pumpi), fabrika nemačkog koncerna *Tisen Krupa* i slovenačkih firmi *Plastika* i *Gombit* itd. <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05.2016).

ZAKLJUČAK

1. Zakoni su delimično stvorili uslove za razvoj LER ali ostaju važni aspekti da se dorade: da se gradovima i opštinama faktički vrati imovina, obezbedi fiskalna i finansijska autonomija, afirmiše i ojača kvalitet menadžmenta (afirmisati menadžera), kao i liderska uloga gradonačelnika.
2. Da bi kreirale održive politike LER veoma je bitno da u taj proces uključe građane, privrednike, da urede procedure, poboljšaju regulaciju. Gradovi i opštine kroz javni proces planiranja treba da se fokusiraju na komparativne prednosti koje njihova sredina ima, uz posvećivanje veće pažnje ekonomiji znanja, zadržavanju i privlačenju obrazovanih i talentovanih (inovativnih) stručnjaka.
3. Gradovi i opštine treba da jačaju administrativne kapacitete (merit sistem), da naprave uslove za zapošljavanje dobrih stručnjaka, koji će biti adekvatno plaćeni i kojima će se obezbediti obuke. Sastavni deo ovog paketa je kreiranje kvalitetnih baza podataka, kreiranje indikatora, merenje uspešnosti i razgovor sa korisnicima usluga o mogućim korekcijama.
5. Na lokalnim vlastima je da potiskuju partijske principe tamo gde moraju vladati profesionalni, da u kreiranju paketa usluga budu fokusirani na potrebe građana, te da neguju demokratski i otvoren način rada koji obezbeđuje na duge staze blagostanje i razvoj, a dobra je osnova za smanjivanje raznih vrsta patologija uključujući i korupciju.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Aradanrenko M., Will, B. (eds.), *Labor Markets and Skills in the Wester Balkans*, Belgrade, Frenn: LSEE, Grafolik, 2012.
- [2] Arsić M., Vasiljević D., Bučić A., Ranđelović S., *Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz porez na imovinu*, SKGO, Beograd, 2014.
- [3] Đorđević Snežana, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.
- [4] Đorđević Snežana, *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.
- [5] Đorđević Snežana, *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, 2014.
- [6] Pavlović Vladimir, *Razvoj lokalne samouprave i finansiranje investicionih projekata izdavanjem municipalnih obveznica*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.

- [7] Pejčić Dragan, *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*, SKGO, 2011.
- [8] Vasiljević Dušan, *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd, 2012.
- [9] Žikić Marija, Mak Dejan, *Analiza efekata ... sprovođenja nadležnosti u oblasti LER*, SKGO, 2010.

Zakoni

- [1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, broj 9/2002, 129/2007.
- [2] Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, broj 62/2006.
- [3] Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik RS, broj 72/2011.

Web strane

- [1] https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2016*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG: TAB
- [2] <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>
- [3] http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- [4] <http://www.naled-serbia.org/en>
- [5] <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=municipalne+obveznice+novi+sad>
- [6] <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Pan%C4%8Devo+municipalne+obveznice>
- [7] <http://www.skgo.org/reports/1569/Predstavljene-obveznice-grad-a-%C5%A0apcai>
<http://www.starapazova.rs/rs/informacije/novosti/3148-municipalne-obveznice-opstine-stara-pazova>
- [8] <http://www.publicdialogue-energy.com>
- [9] <http://www.b92.net/mobilni/insajder/762381>
- [10] <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34>

Snežana Đorđević

HOW LOCAL GOVERNMENTS IN SERBIA STIMULATE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract

This article focuses on various developmental strategies and practices in cities of Serbia. The biggest cities have the best potentials for economic development based on the available capacities and the largest market (economy of scope). In this paper we will also focus on India, which although small in size is one of the LED leaders and innovators. The main research methods used in this paper are in-depth analysis and case studies. The first part of the study will briefly present Serbia as a political and economic society, with its potentials and limitations in political and economic reforms, focusing on the processes of decentralization, democratization, regionalization and modernization. The second part will identify capacities of local governments, and especially cities, for strategic planning, focusing on comparative advantages of their local economies at global or regional market, for creating an attractive ambient for investment, offering qualitative and efficient administration, creating integral and participative economic policy, capacity for evidence based policy making, benchmarking, branding cities, etc. Special attention will be dedicated to the use of LED instruments such as: regulation, the upgrade of quality of public services by IT instruments, privatization, PPP, industrial, technological, and scientific parks, incubator business centers, free trade zones, etc.

Key words:

local economic development, LED instruments, property, financial and fiscal autonomy, public management, municipal bonds, PPP.