

**Institut za ekonomiku poljoprivrede
Beograd**

**Dušan J. Aničić
Dragiša B. Veličković**

**LOKALNI RAZVOJ U FUNKCIJI POVEĆANJA
DRUŠTVENOG BLAGOSTANJA SRBIJE**

- monografija -

Beograd, 2019. godine

Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

LOKALNI RAZVOJ U FUNKCIJI POVEĆANJA DRUŠTVENOG
BLAGOSTANJA SRBIJE

monografija

Urednik:

Prof. dr Jonel Subić, direktor

Recenzenti:

Prof. dr Slavomir Miletić

Prof. dr Jonel Subić

Prof. dr Nebojša Zakić

Izdavač:

Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

Volgina 15, Beograd, tel. (011) 2972-858, fax: (011) 2972-848

Za izdavača: Prof. dr Jonel Subić, direktor

Štampa: Verzal, Beograd

Tiraž: 200

Sadržaj:

Uvod.....	7
I KONCEPT LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA.....	9
1. Društveno blagostanje, privredni rast i razvoj.....	9
2. Stanje nacionalne ekonomije.....	10
3. Faktori privrednog razvoja.....	18
3.1. Investicije i produktivnost rada.....	20
4. Lokalni ekonomski razvoj, definicije i značaj.....	28
4.1. Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji.....	32
5. Koncepti upravljanja lokalnim ekonomskim razvojem.....	38
5.1. Ključni faktori uspešnosti lokalnog ekonomskog razvoja.....	40
6. Globalizacija i lokalni ekonomski razvoj.....	45
7. Politika regionalnog razvoja EU.....	46
8. Politika regionalnog razvoja Srbije.....	49
8.1. Lokalna samouprava u Srbiji – pojam i definisanje.....	52
8.1.1. Pravni okvir lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji.....	55
8.1.2. Nadležnost lokalnih samouprava u Srbiji.....	56
9. Institucionalna struktura i proces lokalnog ekonomskog razvoja....	60
9.1. Razvojna agencija Srbije.....	60
9.2. Nacionalna agencija za regionalni razvoj (NARR).....	63
9.3. Regionalni razvojni saveti.....	64
9.4. Fond za razvoj Republike Srbije.....	65
9.4.1. Kratak osvrt na uslove kreditiranja privrednih subjekata koji posluju u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim područjima.....	65
9.5. Slobodne zone.....	66
9.6. Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj.....	68
9.7. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO).....	70
9.7.1. Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou.....	70
9.7.2. Program Exchange 5.....	71
9.7.3. Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou.....	72
9.8. Biznis inkubatori.....	72
9.9. Klasteri.....	74
9.9.1. Klasteri u državama Jugoistočne Evrope.....	77
9.9.2. Dostignuti nivo razvoja klastera u Srbiji.....	78

10. Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji.....	84
10.1. Upravljanje finansijama lokalne samouprave.....	86
10.2. Lokalni programi finansijske podrške privrednim subjektima.....	88
10.3. Prihodi od ustupljenih poreza.....	90
10.4. Nenamenski transferi.....	91
10.5. Finansiranje lokalne samouprave zaduživanjem.....	92
11. Uloga poreskih podsticaja u lokalnom ekonomskom razvoju	100
II STAVOVI AKTERA U VEZI SA MESTOM I ULOGOM LOKALNOG RAZVOJA U SRBIJI	105
1. Opis istraživačkog uzorka.....	105
2. Struktura uzorka istraživanja	106
2.1. Konstruktivna validnost Upitnika o ulozi lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije	107
2.2. Pouzdanost primenjenog instrumenta istraživanja	111
3. Istraživanje učešća lokalne samouprave u sprovođenju politike ekonomskog razvoja	111
4. Istraživanje značaja komparativnih prednosti lokalne samouprave..	114
5. Istraživanje razvijenosti infrastrukture lokalnih samouprava	118
6. Međuopštinska i saradnja sa centralnim organima	124
7. Usaglašenost lokalnih i nacionalnih planova razvoja	129
8. Lokalni resursi i preduzetnička inicijativa lokalnih samouprava	134
9. JPP u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja.....	138
10. Istraživanje mogućnosti finansiranja lokalnog ekonomskog razvoja	142
11. Najznačajniji faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj.....	147
III ELEMENTI UNAPREĐENJA PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA.....	149
1. Politika regionalnog razvoja	149
2. Strategija lokalnog razvoja	151
2.1. Strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja	160
2.1.1. Primeri strateških planova lokalnih samouprava u Srbiji	164
3. Investiciona politika u funkciji ravnomernog regionalnog razvoja Srbije	166

3.1. Mala i srednja preduzeća	167
4. Preduzetništvo.....	172
5. Javno-privatno partnerstvo	174
6. Predlog mera za unapređenje finansijskog tržišta	178
7. Lokalna poreska politika i lokalni ekonomski razvoj.....	179
7.1. Predlog mera za poboljšanje poreske politike	183
Zaključak.....	187
Literatura.....	191
Internet izvori.....	200
Spisak tabela	200
Spisak grafikona.....	204
Spisak slika	206

Uvod

Ekonomski razvoj kao prioritet lokalnih samouprava u razvijenim državama zaživeo je krajem XX veka. Od tada su i u razvojnom smislu lokalne samouprave postale važan segment države. Lokalne vlasti žele unapređenje kvaliteta života lokalne zajednice i teže ka planiranom i održivom razvoju koji uzima u obzir i socijalni i ekološki faktor. Usmerene su ka stvaranju prihvatljivih radnih mesta i poboljšanju kvaliteta života, uključujući i siromašne i marginalizovane grupe.

Privreda, pre svih, ima interese za pojačano učešće u poslovima LER-a. Povećanje interesovanja posledica je saznanja da od aktivnosti lokalne zajednice (ulaganje u infrastrukturu, brzina izdavanja dozvola i druge administrativne usluge, lokalni porezi i druge dažbine...) u velikoj meri zavisi i njihova konkurentnost. Saradnja sa lokalnom zajednicom doprinosi i poboljšanju njihove predstave u javnosti, poslovanje se smatra društveno odgovornijim. Motivacija udruženja građana, odnosno nevladinog sektora takođe je sve izraženija.

Jedna od ključnih posledica globalizacije je visoka izloženost lokalnih ekonomskih subjekata konkurenciji. Mnoge nacionalne ekonomije nisu spremno dočekale ove promene i nisu adekvatno odgovorile na izazove. U posebno nezavidnoj situaciji su lokalne samouprave u zemljama koje su prošle ili prolaze kroz period tranzicije u kojem su u privatizaciji mnoge lokalne zajednice ostale bez predtranzicione privrede i završile sa visokom stopom nezaposlenosti i niskim životnim standardom stanovništva. Zbog toga regionalne i lokalne vlasti moraju da preuzmu značajniju ulogu u rešavanju nastalih razvojnih problema.

Lokalne samouprave u Srbiji imaju mogućnosti da postanu aktivan činilac u planiranju ekonomskog razvoja i unapređenju poslovnog okruženja na svom području. One se sve više angažuju na pitanjima lokalnog razvoja, od izgradnje lokalne infrastrukture, industrijskih zona i parkova, razvoja poslovnih inkubatora i klastera, stvaranja povoljnog ambijenta za privlačenje investicija, strateškog planiranja održivog razvoja, sklapanja javno-privatnih partnerstava...

U vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem otvorena su brojna pitanja. Koliki doprinos lokalne samouprave mogu da daju nacionalnom razvoju? Da li su lokalne vlasti dovoljno sposobne da na najbolji način koriste resurse kojima raspolažu i stave ih u funkciju privrednog razvoja, smanjenja nezaposlenosti i povećanja životnog standarda? U kojoj meri lokalne samouprave mogu da se uključe u globalna privredna kretanja i odgovore na dinamične promene okruženja? Da li se razvija međuopštinska saradnja ili se konkurentna pozicija gradi samo na što većem davanju povlastica investitorima, posebno stranim? Koliko su lokalne vlasti preduzetnički orijentisane i sposobne da zajedno sa

privatnim sektorom iskoriste komparativne prednosti koje njihova lokalna zajednica ima? Na neka od njih pokušaćemo da damo odgovor.

Cilj istraživanja prezentovanog u ovoj monografiji je da ukaže na potrebu jačeg uključivanja lokalnih samouprava u proces lokalnog ekonomskog razvoja. Ona ukazuje na mogućnosti i elemente koji utiču na ovaj proces, ali i na prepreke. U prvi plan se ističu najvažniji instrumenti lokalnog ekonomskog razvoja, od biznis inkubatora i klastera do javno-privatnog partnerstva kao modela za rešavanje infrastrukturnih problema zajednice. Ukazuje se i na značaj međuopštinske i regionalne saradnje u realizaciji zahtevnih projekata koje lokalne samouprave samostalno ne bi mogle da ostvare. Susedne opštine se ne vide kao konkurentne opštine. Ne ni one koje, često netržišnim podsticajima, privlače investitore na društvenu štetu.

Monografija se sastoji iz tri dela. Na kraju su data zaključna razmatranja. U prvom delu definisani su osnovni pojmovi vezani za društveno blagostanje, razvoj, lokalni ekonomski razvoj i njegov istorijat. Dat je pregled promena koje su se desile na početku milenijuma i opisano trenutno stanje privrede. Definisani su najvažniji faktori uspešnosti lokalnog razvoja kao što su lokacija, preduzetnička orijentacija javnog sektora, opterećenost privrede, prirodna bogatstva, nasleđeno stanje privrede, ljudski faktor, politička kultura građana i dr. Ovaj deo rada se bavi i lokalnim ekonomskim razvojem u Srbiji, počecima razvoja i pravnim okvirom sistema lokalne samouprave. Obradena je pravna i institucionalna struktura važna za upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem i definisane nadležnosti lokalne samouprave za bavljenje ovim poslovima. Dat je prikaz ciljeva i zadataka institucija koje se bave razvojnim pitanjima na nacionalnom i regionalnom nivou.

U drugom delu rada prezentovani su rezultati istraživanja koji se odnose na stavove aktera u vezi sa mestom i ulogom lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji.

Treći deo sadrži elemente unapređenja procesa lokalnog ekonomskog razvoja, mere i politike kako ih autori vide. Značajna pažnja je posvećena pitanjima i faktorima konkurentnosti, investicionoj politici i efektima stranih direktnih investicija na privredni razvoj. Poseban deo se odnosi na mogućnosti razvoja sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Analizirana je i poreska i politika regionalnog razvoja koje su delom doprinele stvaranju velikih razlika u razvijenosti pojedinih regiona Srbije, kao i opština unutar regiona. Obradeni su i ključni elementi procesa lokalnog ekonomskog razvoja, kao što su donošenje razvojne strategije i strateško planiranje. Posebno je apostrofirana lokalna poreska politika i njen uticaj na lokalni ekonomski razvoj.

U zaključku je predočena sinteza teorijskih i empirijskih rezultata istraživanja. Na kraju je dat pregled korišćene literature i prilozi.

I KONCEPT LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

1. Društveno blagostanje, privredni rast i razvoj

Život ljudi u pojedinim zemljama bitno se razlikuje. Različit je nivo potrošnje, stanuje se pod različitim uslovima, različit je pristup obrazovanju, a razlikuje se i nivo socijalne zaštite. Neke zemlje se smatraju boljim za život od drugih. Isto važi i za pojedine regione i lokalne zajednice. Unutar iste zemlje u nekim njenim delovima se živi kvalitetnije nego u drugim. Pojedini delovi zemlje ponekad se označavaju kao nerazvijeni, siromašni ili devastirani. Opšta je težnja da se živi udobnije, da se uživa viši nivo blagostanja. Siromaštvo je nepoželjno i svi teže da ga se otarase. Ali, to nije lako i predstavlja jedan od najznačajnijih problema sa kojim se suočavaju nedovoljno razvijena društva¹.

*U osnovi razvoja svih društvenih i ekonomskih sistema leži sistem potreba*². Očuvanje i razvoj društva, tj. zadovoljenje brojnih potreba društva, vezano je za organizovani proces obezbeđenja dobara najrazličitijeg karaktera. Deo društva koji se time bavi naziva se privredom. Nivo i tempo uvećanja društvenog blagostanja uslovljen je efikasnošću privrede. U teoriji i praksi najčešće se kao sintetički pokazatelj dostignutog razvojnog nivoa koristi, apsolutno ili *per capita* izražen, neto ili bruto domaći proizvod. Godišnji domaći proizvod ukazuje na snagu, veličinu određene privrede. Privredni rast se ostvaruje uz podizanje nivoa društvenog blagostanja jedino ako domaći proizvod beleži brži rast od rasta stanovništva, tj. ako se ostvaruju pozitivne stope rasta domaćeg proizvoda *per capita*. Ako se želi pokazati sposobnost rasta neke privrede izračunavaju se stope rasta³. Rast se nikada ne odvija bez promena u strukturi privrede. Ako se one uzmu u obzir govori se o privrednom razvoju. Razvoj mora da se odvija na održiv način. Stok prirodnog kapitala ne sme da opada u vremenu⁴.

BDP nije idealan pokazatelj društvenog blagostanja. Niti se da precizno izračunati, niti sadrži sve elemente koji ukazuju na nivo društvenog blagostanja. Mnogo je nemerljivih elemenata pa nije loše prisetiti se Piguove opaske kako je blagostanje sazdano i od elemenata koji se mogu iskazati kao stanja svesti. Elementi blagostanja nisu isti stanovnicima Njujorka ili Sao Paola; samo ljudi koji žive u tim gradovima mogu da postave ciljeve koje žele da ostvare u

¹Veličković, D., Barać, S. (2013) Makroekonomija, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 96

²Ibid., str. 59.

³Ibid., str. 280.

⁴Veličković, D., Veličković, J., (2012), Društveno blagostanje, održivi razvoj i turizam, Turizam: izazovi i mogućnosti, Tematski zbornik radova, Beograd, str. 519-520.

srednjem i dugom roku⁵. Razvoj ima lokalni karakter manje ili više prožet globalnim vrednostima. Zbog toga je jasno da ekonomski razvoj nije cilj sam po sebi već sredstvo za postizanje blagostanja u skladu sa kulturom i uslovima u određenim populacijama.

2. Stanje nacionalne ekonomije

Ukidanjem sankcija SRJ stekli su se uslovi za njeno uključivanje u međunarodne organizacije, od ekonomskih i političkih, do finansijskih. Privredni rast u Srbiji je obnovljen i 2000. godine je ostvarena stopa rasta BDP od 5,2%. Počele su reforme u više oblasti: socijalna politika je uklonjena iz preduzeća i preneti na državu, tržište rada liberalizovano, ukinuta su nezarinska ograničenja, doneto antimonopolsko zakonodavstvo i Zakon o privatizaciji 2001. godine. Realni i finansijski sektor su reformisani u većoj meri, a javni sektor u manjoj. Ostale reforme se najviše odnose na privatizaciju javnih preduzeća, razvoj nebankarskog sektora, infrastrukturu, reformu penzijskog sistema, politiku konkurentnosti i uspostavljanje discipline u primeni donetih sistemskih zakona.

Tranzicioni period privreda Srbije nije iskoristila da smanji razlike u odnosu na razvijene privrede. Naprotiv, u mnogim segmentima rezultati su skromni što je rezultiralo slabljenjem relativne pozicije u odnosu na predtranzicioni period. U periodu od 2001. do 2007. godine Srbija je imala relativno visok rast bruto domaćeg proizvoda od 5,6% prosečno godišnje, prosečan rast investicija od 7,5% i rast izvoza od 20,2% prosečno godišnje, neto priliv direktnih stranih investicija od 8,9 milijardi evra, značajan rast deviznih rezervi⁶. Ipak, sve to nije bilo dovoljno za brži priključak razvijenom delu sveta, kao ni dostizanju proizvodnih rezultata iz 90-ih godina, pa je tako nivo BDP iz 2007. godine iznosio samo 80% BDP iz 1990. a industrijska proizvodnja 2007. godine iznosila samo 50% industrijske proizvodnje iz 1990. godine.

Privredni rast početkom XXI veka se temeljio na visokom uvozu, rastu spoljne zaduženosti i neefikasnoj privatizaciji. U periodu od 2001. do 2008. godine ostvarene su relativno visoke stope rasta BDP, ali uz nedovoljni rast industrijskog sektora. Najveći rast su ostvarile uslužne delatnosti, dok je razvoj realnog sektora privrede potpuno izostao. Proces tranzicije ka otvorenoj tržišnoj ekonomiji obeležen je liberalizacijom, privatizacijom, deregulacijom, ali bez stvaranja uslova za razvoj visoko konkurentne i izvozno orijentisane industrije. Prihvatanjem neoliberalnih pravila ekonomske politike, zanemareno je stanje i položaj u kojem se sektor industrije nalazio početkom tranzicionog perioda.

⁵ Canzaneli, G. (2001) Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development and Decent Work. Geneva: ILO/Universitas Working Paper, www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm.

⁶ Privredna komora Srbije, (2010), Centar za naučno-istraživački rad, Beograd

Umesto obnove i temeljnog restrukturiranja industrije, dominantno mesto je dobio sektor usluga.

Restriktivna kreditno-monetarna i fiskalna politika uz nerealan devizni kurs, u pojedinim sektorima privrede su do te mere smanjili obim proizvodnje da je pretila opasnost da se oni potpuno ugase. Pojedine privredne aktivnosti nestaju, a na njihovo mesto sporo, i u malom obimu, „dolaze“ nove razvojem sektora malih i srednjih preduzeća i preko stranih direktnih investicija. Sektori privrede čiji proizvodi zbog niske konkurentnosti (niska produktivnost, zastarela tehnologija i visoki proizvodni troškovi) nisu mogli da se realizuju na inostranom tržištu su propali. Opstaju oni u kojima, privatizacijom i direktnim investicijama, krupni kapital nalazi svoj interes. U odsustvu dugoročne strategije razvoja, restrukturiranje privrede je obavljeno u skladu sa kriterijumima svetskog tržišta i interesima krupnog kapitala – multinacionalnih korporacija.

Tabela 1: Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja u periodu 2001-2010.

	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BDP u mil. EUR	12,8	17,3	20,3	23,3	28,5	32,6	28,8	28,9
BDP per capita (EUR)	1.708	2.313	2.729	3.144	3.856	4.444	3.945	3.967
BDP realni rast u %	5,3	2,5	5,4	3,6	5,4	3,8	-3,5	1,0
Izvoz robe u mil. E	1.922	2.441	3.608	5.102	6.431	7.428	5.961	7.393
Uvoz robe u mil. E	4.759	6.585	8.439	10.462	13.951	16.478	11.504	12.621
Deficit u mil. E	-2.837	-4.144	-4.831	-5.360	-7.519	-9.049	-5.543	-5.228
SDI, neto, u mil. E	184	1.194	1.250	3.323	1.821	1.824	1.373	860
Dev.rez.NBSmil. E	1.325	2.854	4.952	9.041	9.660	8.190	10.602	10.002
Štednja st. u mil. E	330	1.100	2.275	3.414	5.029	4.895	6.143	7.232
Broj zaposl. u ooo	2.102	2.040	2.069	2.026	2.002	1.999	1.889	1.796
Stopa nezap. MOR	-	-	21,8	21,6	18,8	14,4	16,9	20,0
Spoljni dug u mil. E	-	9.678	12.196	14.182	17.139	21.088	22.487	23.786

Izvor: Republički zavod za statistiku, Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija

Ključni makroekonomski rezultati Srbije u periodu 2001. do 2010. ukazuju na relativno brz rast bruto domaćeg proizvoda od 2001. do 2008. godine od 5,4% prosečno godišnje, ali i na zaustavljanje trenda rasta u kriznom periodu, odnosno pad od 3,5% u 2009. godini. Ostvaren je značajan kumulativni rast deviznih rezervi na kraju 2010. godine u odnosu na početak tranzicije, kao i devizne štednje stanovništva, što ukazuje na vraćanje poverenja u bankarski sistem. Na drugoj strani, i dalje je visok spoljnotrgovinski deficit koji ukazuje na nedovoljnu konkurentnost domaće privrede. Takođe, spoljni dug je više nego udvostručen u odnosu na 2002. godinu, a stopa nezaposlenosti je među najvišim u regionu.

Makroekonomske rezultate pratili su i nasleđeni strukturni problemi, a posebno: visok obim i nepovoljna struktura državne potrošnje, visok nivo inflacije i prisustvo jakih inflatornih očekivanja, visok deficit u robnoj razmeni i deficit

tekućeg računa, visoka stopa nezaposlenosti po ILO definiciji, brži rast realnih zarada od realnog rasta BDP i rasta produktivnosti rada, i dr.

Tranziciju industrijske proizvodnje Srbije katarakteriše tehnološko-ekonomsko zaostajanje, nezadovoljavajući nivo kvaliteta proizvoda i usluga po svetskimstandardima, visok uvoz, nizak nivo marketing menadžmenta i upravljanja proizvodnjom, viškovi radne snage, neuspešne privatizacije, manjak investicija i dr. Zbog dvostruko bržeg rasta uvoza od izvoza, kontinuirano je bila prisutna supstitucija domaće proizvodnje inostranom. Snažan rast vrednosti uvoza je bio posledica visoke potrošnje i u manjoj meri rasta proizvodnje namenjene izvozu. Rast javne i privatne potrošnje se zasnivao na zaduživanju.

U periodu dobre konjunktore na svetskom tržištu 2004-2007. godine nije dovršeno restrukturiranje privrede pa je industrija dočekala krizu s niskim nivoom konkurentnosti i efikasnosti poslovanja, povećanom nelikvidnošću, uz kontinuiran pad zaposlenosti. Tranzicioni bilans industrije Srbije je prosečna stopa rasta fizičkog obima proizvodnje u periodu 2001-2010. godine od 0,5% za ukupnu industriju i 0,4% za prerađivačku industriju⁷.

Dolaskom globalne ekonomske krize problemi se usložnjavaju. Kriza je samo produbila i izbacila na površinu sve promašaje ekonomske politike. Koreni krize u našoj privredi nemaju mnogo veze sa korenima svetske finansijske krize. Mere na ublažavanju i prevazilaženju krize morale su da budu drugačije i prilagođene našoj ekonomskoj situaciji.

Tabela 2: Uvoz i izvoz robe u periodu 2003-2009. godine (u milionima EUR)

Godina	Uvoz robe	Izvoz robe	Pokrivenost uvoza izvozom (u %)
	1	2	3 (2:1)*100
2003	6.589	2.442	37,06
2004	8.769	3.119	35,57
2005	8.564	3.944	46,05
2006	10.463	5.102	48,76
2007	13.507	6.432	47,62
2008	15.494	7.428	47,94
2009	11.157	5.962	53,44

Izvor: Statistički bilten Narodne banke Srbije, mart 2010.

Slaba izvozna orijentisanost i visoka uvozna zavisnost industrije jedan je od najznačajnijih faktora spoljnotrgovinskog deficita. Struktura domaće industrije i njene proizvodne mogućnosti nisu odgovarajuće za konkurentan nastup na stranim tržištima. Sve relevantne analize ukazuju da domaća privreda ne može

⁷Ministarstvo finansija RS (2010), Izveštaj o razvoju Srbije, Beograd

biti konkurentna bez ispunjenja ključnog uslova, a to su visoko kvalitetni proizvodi koji zadovoljavaju zahteve savremenog svetskog tržišta⁸.

Struktura izvoza je nepovoljna. Osnovu čine proizvodi bazirani na sirovinama, radu i kapitalu. Znatno niži udeo zasnovan je na znanju i visokoj tehnologiji. Struktura izvoza prerađivačke industrije pokazuje da najmanje učestvuju visoko tehnološke grane 7,2%, srednje tehnološke imaju učešće 52,4%, a nisko tehnološke 40,4%. Učešće izvoza repromaterijala u posmatranom periodu je visoko i kreće se od 53,03% u 2003. godini do 65,54% u 2007. godini. Pokrivenost uvoza izvozom robe se u pojedinim godinama kretala ispod 50%. To je put u prezaduženost zemlje. Da bi domaće organizacije postale konkurentne u međunarodnim okvirima i osigurale stabilnu tržišnu poziciju sa perspektivama za očekivani tržišni rast, neophodno je da se znatno brže i efikasnije prilagodjavaju promenama koje otvoreno tržište nameće⁹.

Tabela 3: Izvoz Republike Srbije u periodu 2003-2009. godine (u mil. EU)Izvor:

Godina	Ukupno	Izvoz po nameni		
		Oprema	Potrošna roba	Repromaterijal
	1 (2+3+4)	2	3	4
2003.	2.442	376	771	1.295
2004.	3.119	189	943	1.987
2005.	3.944	220	1.174	2.550
2006.	5.102	295	1.384	3.423
2007.	6.432	467	1.749	4.216
2008.	7.428	688	1.958	4.782
2009.	5.962	5802	1.843	3.539

Statistički bilten Narodne banke Srbije, mart, 2010.

Rast BDP u ovom periodu je bio zasnovan na rastu domaće tražnje, rastu spoljnotrgovinskog i fiskalnog deficita, prilivu stranog kapitala i visokoj

⁸Miletić, V., Ćurčić, N., Aničić, D., (2018) Kvalitet srpskih proizvoda – ključ za održivu konkurentnost na otvorenom tržištu, 15th International Multidisciplinary Scientific Conference – EUROBRAND, TQM Center Zrenjanin and Inventive Center Zrenjanin, November 2017, str 72-83

⁹Miletić, V., Ćurčić, N., Aničić, D., (2018) Kvalitet srpskih proizvoda – ključ za održivu konkurentnost na otvorenom tržištu, 15th International Multidisciplinary Scientific Conference – EUROBRAND, TQM Center Zrenjanin and Inventive Center Zrenjanin, November 2017, str 72-83, ISBN 978-86-88065-37-5 COBISS.SR-ID 320570631

spoljnoj zaduženosti. Malo pažnje je posvećeno merama koje podstiču inovativnost i produktivnost realnog sektora, rast izvoza i investicija i unapređenje opšteg nivoa konkurentnosti privrede, posebno industrije. Ovakav koncept razvoja limitira razvoj domaćeg realnog sektora i nije dugoročno održiv.

Jedan od glavnih uzroka zaostajanja privrednog rasta je zapostavljanje industrije, posebno prerađivačkog sektora. Učešće industrije u BDP-u je sa 44,4% u 1990. palo na svega 17,8% u 2007. godini. Ovakvi rezultati ukazuju na proces deindustrijalizacije. U vodećim zemljama tranzicije (Slovenija, Češka, Poljska, Slovačka, Mađarska) učešće industrije u BDP-u je između 25 i 30%.

Tabela 4: Rast prerađivačke industrije 2001-2008. godine

R. br.	Država	Procenat rasta
1	Poljska	84
2	Bugarska	76
3	Slovačka	61
4	Rumunija	41
5	Mađarska	55
6	Hrvatska	40
7	Srbija	16

Izvor: Republički zavod za razvoj, 2009.

Do izražaja su došli svi makro i mikro faktori koji negativno utiču na industrijsku proizvodnju: zastarelost tehnoloških i proizvodnih programa, strukturne neusklađenosti, raskid i spor povratak na tradicionalna ino-tržišta, nekonkurentnost, nedostatak izvozne strategije, niska investiciona aktivnost, subjektivne (organizacione i menadžerske) slabosti¹⁰.

Proces privatizacije je veliki broj industrijskih preduzeća doveo u nezavidan položaj. Iako je u periodu od 2001-2009. godine od privatizacije ostvareno 2,88 milijardi evra prihoda, ova sredstva nisu usmeravana u investicije, kreditiranje razvojnih i izvoznih projekata industrije i restrukturiranje nosilaca industrijskog razvoja. Poslovni ambijent nije značajnije poboljšan niti su sprovedene reforme koje bi amortizovale negativne posledice tranzicije. Strukturni problemi su ostali gotovo isti. Ogledali su se u dominaciji tradicionalne industrijske

¹⁰ Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010.), Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora, Ekonomski vidici, XV, br. 2, str. 207-219.

proizvodnje, visokom učešću prljavih industrija, niskom nivou tehničko-tehnološke opremljenosti, niskom stepenu konkurentnosti, nedovoljnoj izvoznoj orijentisanosti. Privredna, a posebno industrijska struktura Srbije se sporo menjala. I dalje je bila zasnovana na radno-intenzivnim podsektorima. U nisko i srednje-niskim (Low-techi Medium-lowtech) podsektorima (90% preduzeća) bilo je zaposleno 75% radnika koji su ostvarivali 76% novostvorene vrednosti.

Tabela 5: Struktura BDP Srbije u periodu 2001-2007. godine (u %)

Sektori	2001.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Poljoprivreda, lov i ribarstvo	15,5	12,9	14,2	11,3	10,7	9,6
Industrija	24,8	21,7	21,4	17,7	17,6	17,8
Građevinarstvo	3,7	3,5	3,43	2,9	2,9	3,1
Trgovina na veliko i malo	7,0	8,4	9,0	9,3	9,7	11,2
Saobraćaj i veze	7,9	8,3	8,8	9,1	11,1	12,8
Finansijsko posredovanje	5,5	6,2	6,3	5,7	6,3	6,7
Ostale delatnosti	22,5	21,8	19,7	27,8	26,4	22,6
Bruto dodata vrednost	86,9	82,8	82,8	83,8	84,7	83,8
Porezisubvencije za proizvode	13,1	17,2	17,2	16,2	15,3	16,2
Bruto domaći proizvod	100	100	100	100	100	100

Izvor: Statistički godišnjak Srbije 2008, Republički zavod za statistiku

Transformacija privrede dalje je produbila regionalne asimetričnosti koje su se primarno ispoljavale u sve većoj koncentraciji privrednih aktivnosti u Dunavsko-savskom pojasu. Skoro 2/3 prerađivačke industrije 2010. godine koncentrisano je u dva regiona: region Vojvodine i Grada Beograda, a samo 37% prerađivačke industrije nalazilo se na ostalom području¹¹.

Jedna od posledica ekonomske politike vođene do 2008. je uvođenje privrede u poslovnu nesposobnost, odnosno nelikvidnost. Nelikvidnost je snažno uticala na investicionu aktivnost, čak i onih koji su imali potencijala za rast. Uzroci nelikvidnosti su brojni, od onih koji su posledica pogrešnog modela privatizacije pa do subjektivnih faktora u preduzećima. Do izražaja su došle negativne karakteristike poslovnog ambijenta: nepovoljna privredna struktura, prevaziđene poslovne navike i načini rada, rasprostranjena korupcija, vlasnička struktura sa vlasnicima i osnivačima preduzeća sa sumnjivim poreklom kapitala i nedovoljnim menadžerskim znanjem. Čin promene vlasništva nije garancija efikasnijeg poslovanja preduzeća. Nedovoljno osposobljeni za tržišno poslovanje, ne vodeći računa o odnosu sopstvenog kapitala prema pozajmljenim izvorima i o ročnosti duga, počeli su da se suočavaju sa posledicama. Veliki broj privatizovanih preduzeća postižu slabije rezultate nego pre privatizacije.

Opštoj nelikvidnosti privrede doprinela je i država koja je kasnila sa transferom sredstava budžetskim korisnicima. Pogođeni su značajni sektori kao što je građevinarstvo koje ima veliki uticaj na razvoj drugih delatnosti. Na drugoj

¹¹Republički zavod za razvoj, (2010) Izveštaj o razvoju Srbije 2009. godine, Beograd

strani, stvoreni monopoli u maloprodajnoj mreži za promet prehrane diktiraju rokove plaćanja koje su mali proizvođači prinuđeni da prihvate u nedostatku drugih mogućnosti plasmana svojih proizvoda.

Ostvareni rezultati privrede Srbije u periodu od 2010. do 2017. godine i dalje ukazuju na brojne slabosti i zaostajanje za privredama razvijenog sveta. Stope rasta BDP-a su ispod očekivanih i neophodnih (od najmanje 5% godišnje) da bi se privreda Srbije približila razvijenim privredama. U pojedinim godinama (2012. i 2014. godine) ostvarene su i negativne stope rasta. Ekonomska politika Srbije u tranzicionom periodu nije uspjela da podigne nisku konkurentnost privrede zemlje i da je približi razvijenim zemljama. Zbog toga su ključni pokazatelji razvijenosti i danas, posle dve decenije tranzicije, veoma niski¹².

Tabela 6: Osnovni makroekonomski pokazatelji privrede Srbije za period 2010-2017. godine

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Realni rast BDP-a	0,6	1,4	-1,0	2,6	-1,8	0,8	2,8	1,9
Devizne rezerve NBS (u mil.EUR)	10.002	12.058	10.915	11.189	9.907	10.378	10.205	9.962
Izvoz robe i usluga (u mil.EUR)	9.515	11.145	11.469	13.937	14.451	15.728	17.385	19.330
Uvoz robe i usluga (u mil.EUR)	14.244	16.487	16.992	17.782	18.096	18.643	19.597	22.365
Tekući račun platnog bilansa (u mil. EUR)	-2.037	-3.656	-3.671	-2.098	-1.985	-1.234	-1.075	-2.090
Nezaposlenost po Anketi (u %)	19,2	23,0	23,9	22,1	19,2	17,7	15,3	13,5
Prosečne zarade, u EUR	331,8	372,5	366,1	388,5	379,8	367,9	374,5	383,9
Javni dug RS (centralni nivo države, u % BDP-a)	41,8	45,4	56,2	59,6	70,4	74,7	71,9	61,5
Kurs dinara prema evru	103,04	101,95	113,13	113,14	117,31	120,73	123,12	121,34

Izvor: Narodna banka Srbije, maj 2018.

¹²Aničić, J., Aničić, D.(2018) The Economic Policy and Sustainable Development Strategy of Agriculture in Serbia, International Scientific Conference – *Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Realization – sustainability and multifunctionality*, December, 13-14th, Institute of Agricultural Economics, Belgrade, Serbia; p. 388-405.

Devizni kurs i nivo deviznih rezervi u ovom periodu su relativno stabilni. Rastu i izvoz i uvoz proizvoda i usluga. Izvoz je rastao brže od uvoza (103,15% : 57,02%). Učešće primarnih i proizvoda sa malom dodatom vrednošću je i dalje veliko, dok se u strukturi uvoza često javljaju proizvodi koji guše domaću proizvodnju.

Stopa nezaposlenosti (Anketa o radnoj snazi) na kraju 2017. godine iznosi 13,5% i manja je u odnosu na prethodne godine. Na smanjenje nezaposlenosti senku bacaju masovan odlazak mladih i obrazovanih u inostranstvo i migracije ka velikim gradskim centrima koje uzrokuju depopulaciju u mnogim regionima u Srbiji. Na dugi rok to će se negativno odraziti na razvoj tih regiona koji će i dalje zaostajati u razvoju, a povećaće se i pritisak na gradske centre u kojima raste ponuda radne snage i snižava cena i kvalitet uslova rada. Kao posledica, kvalitet novootvorenih radnih mesta je nizak¹³. Jedini način da se održi rast zaposlenosti, u nedostatku domaće štednje i kapitala, jesu SDI i podugovarački lanci koji se stvaraju nakon njihovog dolaska, što je potvrdila praksa u Češkoj, Slovačkoj, Poljskoj i drugim tranzicionim evropskim zemljama.

Srpska privreda je opterećena strukturnim neskladima, zaostalom tehnologijom, visokim troškovima proizvodnje, neefikasnošću, niskim nivoom investicija i malim izvozom. Srbija se dve i po decenije nakon tranzicije nalazi u maloj grupi zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje još uvek nisu dostigle nivo razvijenosti iz predtranzicionog perioda. Tako je, na primer, BDP Srbije u 2015. godini za 25% niži nego u 1989. godini. Zemlje CIE su u istom periodu u proseku povećale BDP za blizu 60%. Kao rezultat divergentnog razvoja, zemlje CIE su u 2015. godini u proseku razvijenije od Srbije za 85%, dok je 1989. godine Srbija bila na nivou proseka ove grupe zemalja¹⁴.

Da bi se smanjio zaostatak za razvijenim svetskim ekonomijama Srbiji je neophodan brz privredni rast i velika investiciona ulaganja. U tranzicionom periodu polovina investicija u osnovna sredstva se odnosila na opremu, a ostatak na građevinske radove i ostalo, što je nedovoljno ako se ima u vidu nivo tehnološke razvijenosti i zaostajanje za razvijenim privredama¹⁵. Ovakva struktura investicija nije mogla da doprinese značajnom poboljšanju postojećih,

¹³Karakteristike tržišta rada u Srbiji: neusaglašenost ponude i tražnje radne snage, veliko učešće dugoročno nezaposlenih, veliki priliv viška zaposlenih (otpuštanje iz javnog sektora, stečaj i likvidacija velikih preduzeća), nepovoljna starosna i kvalifikaciona struktura nezaposlenih, visoko učešće mladih i žena u ukupnoj nezaposlenosti, velike razlike između regionalnih tržišta rada, veliki broj angažovanih u sivoj ekonomiji, niska mobilnost radne snage, veliki broj nezaposlenih koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama i dr.

¹⁴Arsić, M., (2016) Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-tih godina, Kvartalni monitor, br. 44, Beograd.

¹⁵Drašković, B., (2011) Da li je moguće kopernikanski obrt u strategiji razvoja Srbije, Ekonomski vidici, XVI, br. 1, str. 19-29

nitima brzom osvajanju novih proizvoda i tehnoloških postupaka bez kojih nema prodora na razvijena međunarodna tržišta.

Do velike krize investicije su najviše plasirane u sektor nerazmenljivih dobara – bankarstvo, osiguranje, telekomunikaciju, energetiku, nekretnine i trgovinu. Iz razvojne perspektive međutim, najznačajnije su investicije koje podstiču produktivnost i tehnološki napredak u sektoru razmenljivih dobara pošto pozitivno utiču na povećanje konkurentnosti i izvoz domaće privrede¹⁶. Priliv u sektor nerazmenljivih dobara može da izazove i neželjene posledice ako ne rezultira povećanjem deviznog priliva jer obično dovodi do kreditne ekspanzije, rasta cena imovine i do premeštanja resursa od razmenljivih ka nerazmenljivim dobrima. Rastuća uvozna tražnja i smanjena ponuda razmenljivih dobara, dodatno opterećuje deficit tekućeg platnog bilansa.

3. Faktori privrednog razvoja

Ima različitih gledanja na faktore privrednog razvoja. Manje više nema većih razlika. Jedan od mogućih pristupa pod najznačajnijim faktorima podrazumeva¹⁷:

ekonomski i geopolitički položaj, prirodne uslove i resurse, socijalekonomske faktore, međunarodni raspored rada, tehničko-tehnološke faktore, političke faktore, regulatorne propise i ljudske resurse.

Ekonomski i geopolitički položaj Srbije igra veoma značajnu ulogu kao faktor razvoja njene ekonomije. Srbija ima veoma složen geopolitički položaj, koji je rezultat velikog broja apsolutnih (fizičko-geografskih) i relativnih geografskih činilaca (društvene, političke, ekonomske, istorijske, vojne i druge prirode), koji se mogu posmatrati u međusobnom prožimanju i određenom jedinstvu. Nestabilna politička situacija u poslednjoj deceniji 20. veka i početkom 21. veka uticala je na usporen razvoj nacionalne privrede.

Prirodni uslovi i resursi igraju važnu ulogu u razvoju privreda. U kriznim vremenima značaj prirodnih resursa za dinamiku proizvodnje raste. Srbija se odlikuje relativno povoljnim prirodnim uslovima i raznovrsnošću resursa. Ako se izuzme nafta i još nekoliko manje značajnih resursa, problemi su više vezani za eksploataciju prirodnih resursa nego za njihovu limitiranost.

Sadašnji nivo razvoja nacionalne privrede posledica je *dinamičkih i složenih socijalekonomskih faktora*. Na jednoj strani su nasledeni razvoj nacionalne ekonomije zemlje tokom 20. veka, pod nepovoljnim spoljnim okolnostima, od sankcija međunarodne zajednice pa do fizičkog uništenja značajnih privrednih kapaciteta tokom bombardovanja 1999. godine, a na drugoj prelazak na tržišnu

¹⁶Savet stranih investitora (2009, 2010), Belaknjiga, Beograd

¹⁷Bukvić, R., Aleksić, D., Aničić, J., Laketa, M., Todorić, J., Zakić, N., Vuković, D., Miletić, D., Vukotić, S., Vukmirović, D., Vukmirović, J., Majdarević, A. (2017) Geografija Srbije – Nacionalna ekonomija, SANU, GI Jovan Cvijić, Beograd.

privredu, sa svim negativnim efektima koji su pratili proces tranzicije. U tom procesu dolazi do značajnih promena strukture privrednog sistema, radikalnih promena u vlasništvu privrednih subjekata i ulozi države u organizaciji i upravljanju privrednim delatnostima. Nestaju privredne grane koje su tradicionalno bile nosioci privrednog razvoja i zaposlenosti u Srbiji (metalski kompleks, tekstilna industrija, industrija kože i obuće i dr.), a na njihovo mesto veoma sporo i u malom obimu dolaze druge privredne delatnosti. Sve to za posledicu ima nisku produktivnost, dalje tehnološko zaostajanje za razvijenim zemljama, formiranje monopolskih struktura, nisku konkurentnost domaćih preduzeća, neselektivan uvoz i njegovu nisku pokrivenost izvozom. Posledično, povećava se nezaposlenost i dolazi do pada životnog standarda stanovništva.

Međunarodni raspored radaje faktor koji dobija sve više na značaju, posebno u malim zemljama. Događaji s početka 90-ih godina 20. veka su doneli dodatne teškoće u razvoju srpske ekonomije jer je došlo do prekida trgovinskih odnosa i gubljenja razvijenih evropskih tržišta, a povratak na ta tržišta je dug i težak. Na drugoj strani pozitivne mere su prijem države u različite međunarodne organizacije (CEFTA, STO i dr.), dobijanje statusa kandidata za prijem u EU, bilateralni sporazum sa Rusijom i dr. Zbog problema nezaposlenosti koji prati proces tranzicije, politici tržišta rada pripada važno mesto u ekonomskoj politici. Privredni rast je primarni faktor u povećanju tražnje za radom. Aktivna politika tržišta rada treba da obezbedi adekvatan odgovor ponude. Budžetska ograničenja i drugi faktori su uticali da su rezultati politike tržišta rada skromni.

Tehničko-tehnološki faktor kao najdinamičniji faktor privrednog razvoja u razvijenim privredama gotovo u celini određuje stopu privrednog rasta, pravce i intenzitet ekonomskog i socijalnog razvoja. Zaostajanje i niska konkurentnost posledica je niskog tehnološkog nivoa srpske privrede. Sa druge strane, nedostatak sopstvenog kapitala i skroman nivo stranih investicija su faktori koji otežavaju modernizaciju privrede i priključak razvijenom delu sveta. Zastarela infrastruktura i slabo razvijene komunikacije su velika razvojna prepreka. Saobraćaj još uvek nije organizovan i razvijen kao integralni transport čija je svrha minimiziranje troškova transporta i ubrzanje tokova robe.

Posledice delovanja *političkih faktora* su velike i negativne po razvoj privrede Srbije. Unutrašnja nestabilnost koja je počela raspadom SFRJ sa manjim prekidima traje do danas. Ogromni gubici srpske ekonomije su nastali međunarodnim sankcijama 1992. - 1995. godine. Po sveobuhvatnosti i oštirini, izuzimajući vojnu intervenciju, bile su to najteže kaznene mere koje su UN ikada preduzele protiv jedne zemlje. Bombardovanjem Srbije od strane NATO pakta 1999. godine su uništena velika privredna preduzeća, nosioci privrede, koja ni do danas nisu obnovljena.

Veliki uticaj na razvoj privrede su imale i *greške u ekonomskoj i finansijskoj sferi* koje su nastale u procesu tranzicije. Prelazak na potpuno otvorenu tržišnu

privredu u uslovima kada su ekonomski subjekti bili u fazi oporavka posle ukidanja ekonomskih sankcija i privatizacija preduzeća bez obaveze da novi vlasnici nastave delatnost kojim se subjekat privatizacije bavio, ostavili su negativne posledice na razvoj celokupne privrede, a posebno realnog sektora.

Proces tranzicije prati i *promena zakonskih propisa* i njihova harmonizacija sa regulativom Evropske Unije. Mnogi od bazičnih zakona se donose sa zakašnjenjem. Velika očekivanja od tzv. sveobuhvatne reforme propisa u Srbiji nisu se ostvarila. Administrativne prepreke su i dalje jedna od velikih prepreka ostvarenju bržeg rasta privrede.

Uticaj *ljudskog kapitala* na razvoj privrede je velik, a posebno je izražen u procesima transformacije privrede u tržišnu ekonomiju jer se tada formira tržište rada i menja model zaposlenosti. Ključni značaj dobija u brzom napredovanju i širenju informacionih i komunikacionih tehnologija pod čijim uticajem se menjaju osnove industrijskog društva. Stvara se novi civilizacijski kontekst koji se označava terminima: „nova ekonomija“, „ekonomija znanja“, „informatičko društvo“. Novi kontekst stvoren nastankom globalne mreže omogućio je uspon kreativnih industrija. Kreativnost shvaćena u najširem smislu mora dobiti tretman razvojnog faktora¹⁸.

3.1. Investicije i produktivnost rada

Srbija se nalazi u grupi zemalja kojima je potrebno dosta vremena da premoste jaz ekonomske zaostalosti. Zaostatak se može nadoknaditi odgovarajućom investicionom politikom koja počiva na podsticanju domaće štednje, stvaranju uslova za privlačenje SDI, investicija u inovativne i izvozno orijentisane sektore i stvaranju uslova za ravnomerniji regionalni razvoj. Iskustva evropskih zemalja koje su prošle kroz proces tranzicije pokazuju da je svaka od njih izvela preobražaj privrede sa udelom investicija u BDP-u ne manjim od 25%, uz veliki udeo inostranih investicija. Investicije u osvremenjavanje opreme i tehnoloških procesa ključna su pretpostavka povećanja konkurentnosti i rasta izvoza. Povećanje izvoznih prihoda omogućuje servisiranje spoljnog duga i obezbeđuje sredstava za finansiranje uvoza opreme i tehnologije.

Dodatne investicije u savremenu tehnologiju i u ljudski kapital (znanje, specijalizacija i dr.) podižu stopu rasta BDP-a i životnog standarda. U razvoju konkurentskih prednosti zemlje prolaze kroz četiri faze: u prvoj fazi prednosti se ostvaruju na bazi resursa, u drugoj na bazi investicija, u trećoj na bazi inovacija i u četvrtoj na bazi stvorenog bogatstva¹⁹. Ako prednost treba da se ostvari na bazi investicija investiciona politika mora da bude podsticajna i

¹⁸Veličković, D., Veličković, J., (2014), Kreativne industrije i razumevanje faktora rasta, Sinteza, Beograd, doi.10.15308/sinteza-2014-282-287

¹⁹ Porter, M. (2008) The Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index, The Global Competitiveness Report 2007-2008, WEF

obezbedi adekvatan nivo domaćih i stranih investicija. Ona, između ostalog, mora da obezbedi i ravnomerni regionalni razvoj.

Slika 1: Efekti novih investicija

Nove investicije	Nova tehnologija + Ljudski kapital
Produktivnost rada + Produktivnost kapitala	Rast standarda
Konkurentniji izvoz + Brži rast BDP	Servisiranje duga

Izvor: IMF, Working Papers, 2003, No. 23.

Srbija, suočena sa nedovoljnim upravljačkim i tehnološkim znanjima, ne raspolaže ni sa dovoljno sopstvene akumulacije. U zemljama u razvoju (u koje Srbija spada) sa nerazvijenim finansijskim tržištima na kojima je prisutan hronični nedostatak kapitala, investicije su generalno neelastične prema nivou kamatnih stopa. Preduzeća procenjuju budući optimalni nivo kapitalnih fondova i pokušavaju da iskoriste investicije da bi u najkraćem roku zatvorili jaz između željenog i sadašnjeg nivoa kapitala. Investicije više predstavljaju funkciju jaza između željene i stvarne veličine kapitala od kamatne stope²⁰. Posledica je visok nivo kamatnih stopa. Problem delom može da se premosti otvaranjem finansijskog tržišta i privlačenjem stranih direktnih investicija.

Strane direktne investicije donose integrisani paket materijalnih i nematerijalnih resursa kapital, tehnologiju, menadžment, marketing, organizaciona znanja, know-how itd. Investicioni paket dopunjava raspoložive domaće faktore proizvodnje, kreira uslove za novu zaposlenost, podstiče rast zemlje domaćina, doprinosi obuci radne snage, uspostavlja veze sa lokalnom privredom i otvara puteve domaćim proizvođačima ka svetskom tržištu. Cilj je dostizanje nivoa na kojem rast nacionalne konkurentnosti, odnosno proizvodi koji se ističu u domaćoj privredi mogu da se pojave i na svetskom tržištu²¹.

Domaća preduzeća mogu da izvuku koristi od prisustva snažne konkurencije koja proističe iz stranih direktnih investicija iz nekoliko razloga:

- Transnacionalna kompanija sa sobom donosi neku novinu u poslovanju, bilo da se radi o samom proizvodu ili procesu proizvodnje. Domaći konkurenti će se potruditi da imitiraju novopridošli proces proizvodnje

²⁰Veličković, D., Veličković, J., Interest rates and growth in developing countries, Ekonomika, No. 2, pp. 61-70, Jun, 2016.

²¹Vidas Bubanja, M. (2008) Metode i determinante stranih direktnih investicija, Beograd, Institut ekonomskih nauka

ili će putem korporativne špijunaže pokušati da dođu do podataka koji bi im omogućili da naprave isti ili makar sličan proizvod²².

- Dolazak značajne transnacionalne kompanije na domaće tržište može privući druge strane investitore iz podržavajućih sektora (banke, konsultantske kuće, marketinške i lobi grupe, transportna i špediterska preduzeća), od čijeg prisustva će korist imati sva domaća preduzeća u datom sektoru²³.
- Jačanje konkurencije se često navodi kao razlog transfera tehnologije, jer se smatra da će domaća preduzeća biti primorana da unaprede svoju produktivnost u nastojanju da opstanu na tržištu. Sa druge strane, neki od autora smatraju da konkurencija ove vrste može da ima i negativno dejstvo na domaća preduzeća jer ona najčešće nisu u stanju da kopiraju superiornu tehnologiju²⁴.
- Mobilnost radne snage se takođe navodi kao kanal transfera tehnologije. Iako se najčešće glavna menadžerska mesta ostavljaju za stručnjake iz zemlje porekla, strani investitor će zaposliti i određeni broj domaćih radnika, koje će obučiti i osposobiti za rukovanje novim znanjima i tehnologijama. Nakon izvesnog vremena, obučeni radnici mogu preći da rade za domaćeg konkurenta i sa sobom preneti dragoceno znanje i iskustvo.

SDI se mogu podeliti na horizontalne, vertikalne i mešovite, ako se posmatraju iz ugla zemlje porekla, odnosno na SDI sa ciljem zamene uvoza, SDI koje podstiču izvoz i SDI koje su inicirane od strane vlade, ako se posmatraju iz perspektive zemlje domaćina²⁵.

Posmatrano iz ugla zemlje porekla strane direktne investicije mogu biti:

- Horizontalne SDI – preduzimaju ih preduzeća koja imaju ambiciju da proizvodnju postojećih ili sličnih proizvoda prošire na inostranstvo sa ciljem osvajanja tržišta. Ovo je najčešći vid stranih direktnih investicija i po pravilu ide iz razvijenih zemalja u druge razvijene zemlje. Posmatrano iz ugla zemlje porekla SDI, ovo su investicije koje imaju za cilj zamenu izvoza, u smislu zaobilaženja svih carinskih i necarinskih barijera prilikom plasmana proizvoda na inostrano tržište. Horizontalne

²² Kokko, A., (1992) Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers, Stockholm: The Economic Research Institute.

²³ Blalock, G., Gertler, J. Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers, University of California, Berkeley, 2004.

²⁴ Aitiken, B., Harrison, A., (1991) Are There Spillovers from Foreign Direct Investment?, Evidence from Panel Data for Venezuela, Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991.

²⁵ Moosa Imad, A., (2002) Foreign Direct Investment, Theory, Evidence and Practice, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York, p. 5.

SDI predstavljaju primer izvozne strategije preduzeća kada se ono odlučuje da internacionalizuje proizvodnju, tj. postane transnacionalno.

- Vertikalne SDI – povezane su sa eksploatacijom prirodnih resursa zemlje domaćina, motivisane su ostvarivanjem pristupa jeftinim sirovinama (zemlje u razvoju) kao i raspoloživošću relativno jeftine radne snage.
- Mešovite ili konglomeratske SDI – preduzimaju se sa ciljem diversifikacije rizika stranog investitora. Mešovite SDI podrazumevaju strateško ulaganje kapitala u preduzeće u inostranstvu koje nije povezano sa poslovima u matičnoj zemlji. Strana filijala jeste finansijski povezana sa matičnim preduzećem, ali se bavi sasvim drugačijim biznisom (delatnošću).

Zemlje domaćini strane direktne investicije uglavnom posmatraju iz makroekonomskog ugla i ne uzimaju u obzir strategije investitora. Posmatrano iz ugla zemlje domaćina, mogu se izdvojiti sledeći tipovi SDI:

- SDI motivisane supstitucijom uvoza –inostrana kompanija investira u proizvodnju proizvoda koji izvozi na tržište zemlje domaćina. Zemlja domaćin, od neto uvoznika, može da postane neto izvoznik.
- SDI koje pospešuju izvoz –zbog nižih troškova ili eksploatacije prirodnih resursa, inostrana kompanija otvara proizvodnju da bi plasirala proizvode na treća tržišta ili tržište zemlje porekla strane direktne investicije.
- SDI inicirane od strane zemlje domaćina – podrazumevaju delovanje državnih organa (lobiranje, npr.) sa ciljem privlačenja stranih direktnih investicija, koje se može ogledati u fiskalnim i sličnim subvencijama za strane investitore. Ako je ovakvo delovanje uređeno zakonima i aktima vlade, može se govoriti o strategiji privlačenja stranih direktnih investicija, odnosno investicionoj politici zemlje domaćina.

Uspešnost u privlačenju SDI je određena brojnim faktorima. Alan Bevan i Saul Estrin zaključuju da je priliv stranih direktnih investicija određen rizikom zemlje, odnosno sa tri stuba stabilnosti²⁶:

- makroekonomska stabilnost – pod tim se podrazumeva privredni rast, niska inflacija i stabilnost kursa;
- institucionalna stabilnost – pod tim se podrazumevaju politike prema stranim direktnim investicijama, poreska politika, transparentnost zakonske regulative i skala korupcije;
- politička stabilnost.

²⁶ Bevan, A., Estrin, S. (2000) The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, William Davidson Institute Working Paper 342, London Business School, London

Strane direktne investicije ne moraju uvek pozitivno da utiču na makroekonomske varijable. U zemlju u razvoju koja im je domaćin mogu da donesu različite vrste rizika, od „direktne štete“ kao što je zagađenje životne sredine i degradacija prirodnih bogatstava, do ostalih rizika od kojih su najvažniji²⁷:

- smanjenje, umesto povećanja, domaće štednje i investicija, uključujući efekte na BNP kroz repatrijaciju dobiti;
- istiskivanje domaćih preduzeća sa tržišta kapitala;
- rast nezaposlenosti kao posledica otpuštanja radne snage;
- povećanja tražnje za devizama i apresijacije deviznog kursa;
- podrške lokalnim monopolima i stvaranje novih;
- ometanja regulacije;
- stvaranje nestabilnosti kroz povećanje finansijskih rizika na tržištu;
- nastojanja da zaštite rente iz tehnologije umesto transfera tehnologije.

Mercinger je došao do zaključka da je korelacija između stranih direktnih investicija i privrednog rasta zapravo negativna. On svoje zaključke objašnjava činjenicom da je u analiziranim zemljama u tranziciji dominantan oblik stranih direktnih investicija bila akvizicija, ali je sprovedena i brza privatizacija jer su vlade očekivale da će multinacionalne kompanije povećati izvoz, poreske prihode i zaposlenost. Međutim, istraživanja ukazuju na nejasnu korelaciju između zaposlenosti i stranih direktnih investicija. Naime, ovaj autor naglašava da se akvizicije ne mogu smatrati ulaganjem u realnu imovinu jer prihod od prodaje može biti iskorišćen za potrošnju ili investicije, stoga se strane direktne investicije ne mogu odraziti na privredni rast. U nastavku, on postavlja pitanje efekata, direktnih ili indirektnih, koje strane direktne investicije imaju na zemlju domaćina poput sledećih:

- razvoj preduzeća i njihovo restrukturiranje,
- doprinos međunarodnoj trgovinskoj integraciji,
- poboljšanje konkurencije u poslovnom sektoru,
- postizanje nivoa razvoja humanog kapitala.

Nijedan od ovih efekata se nije realizovao, što pripisuje maloj veličini ekonomija i koncentraciji stranih direktnih investicija u tercijarnom sektoru, naročito trgovini i finansijama²⁸.

²⁷Centar za liberalno demokratske studije (2007) Grinfeld investicije u Srbiji, Beograd

²⁸Mercinger, J., (2003) Does Foreign Investment Always Enhance Economic Growth?, Kyklos, International Review for Social Sciences, pp. 534-547

Tabela 7: Raspon mogućih efekata SDI

Raspon potencijalnih efekata stranih direktnih investicija				
Elementi	direktni efekti		indirektni efekti	
	pozitivni	negativni	pozitivni	negativni
Kvantitet	Dovode do povećanja neto kapitala i otvaranja novih radnih mesta u industrijama u ekspanziji	SDI kroz akvizicije mogu da dovedu do racionalizacije i otpuštanja zaposlenih	Dovode do otvaranja novih radnih mesta kroz veze unapred i unazad i efekte multiplikatora u domaćoj privredi	Oslanjanje na uvoz ili preseljenje postojećih preduzeća dovode do gubitka posla
Kvalitet	Dovode do isplate većih plata i imaju veću produktivnost	Uvode poslovne običaje u npr. zapošljavanju koji se smatraju nepoželjnim	Predivanje "najbolje" prakse u organizaciji rada na domaća preduzeća	Dovode do erozije nivoa plata pošto domaća preduzeća pokušavaju da se takmiče
Lokacija	Dovode do otvaranja novih i možda boljih radnih mesta u oblastima sa visokom nezaposlenošću	Dovode do zagušenja već prenaseljenih gradskih oblasti i pogoršanja regionalnih neravnoteža	Podstiču prelazak preduzeća dobavljača u oblasti gde postoji ponuda radne snage	Dovode do preseljenja lokalnih proizvođača pogoršavajući regionalnu nezaposlenost

Izvor: UNCTAD (1994)

Ipak, SDI imaju veliki razvojni potencijal za zemlje u tranziciji. Da li će i u kojoj meri potencijal koji donose SDI biti iskorišćen, zavisi od mnogo faktora, pre svega od sposobnosti zemlje domaćina da iskoristi pozitivne i izbegne negativne efekte i rizike koje SDI mogu da proizvedu²⁹. Efekti stranih direktnih investicija su uglavnom pozitivni i obostrani. O tome svedoči i njihov dinamičan rast poslednjih decenija. Sve zemlje koje učestvuju u ovom procesu beleže značajan privredni rast, što uveliko povećava interes investitora³⁰. U periodu 2000-2007. godine SDI su u pojedinim zemljama u tranziciji doprinele visokom kumulativnom rastu industrije, dok je kumulativni rast industrije Srbije

²⁹Centar za liberalno demokratske studije (2007), Grinfeld investicije u Srbiji, Beograd

³⁰Maksimović, Lj., (2009) Koncept o odnosu SDI i razvoja zemalja u tranziciji, Naučni skup „Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji“, Ekonomski fakultet, Kragujevac

u posmatranom periodu bio svega 16%.Nivo ukupnih SDI u zemljama Istočne Evrope jasno ukazuje da su zemlje koje su sprovele brze unutrašnje reforme privukle najviše stranih investicija³¹(LOCO monitor, 2007.). Srbija je i na tom planu značajno zaostajala, posebno u visini grinfild investicija³².

Tabela 8: Odnos stranih direktnih investicija i BDP-a (u milionima EUR)

	SDI	BDP	SDI/BDP (u %)
2001.	184,19	11.463	1,6
2002.	503,79	15.148	3,3
2003.	1.203,68	16.899	7,1
2004.	777,49	17.807	4,4
2005.	1.250,27	21.103	5,9
2006.	3.322,61	24.435	13,6
2007.	1.820,83	29.452	6,1
2008.	1.824,41	33.705	5,4
2009.	1.372,47	30.655	4,5
2010.	860,13	29.766	2,9
2011.	1.826,91	33.424	5,4
2012.	241,87	31.683	0,7
2013.	768,53	34.263	2,2
2014.	1.236,29	33.319	3,7
2015.	1.803,79	32.908	5,5
2016.	1.899,17	34.617	5,5
2017.	2.414,70	36.795	6,6

Izvori podataka: RZS, NBS, Ministarstvo finansija.

Srbija nije dovoljno konkurentna kao investiciona destinacija. Zbog toga je 2007. godine doneta strategija za privlačenje stranih direktnih investicija. Strategijom su definisane četiri osnovne grupe problema koje je potrebno eliminisati za bolje rezultate na tom planu³³:

³¹ LOCO monitor (2007) Monthly Investment Monitor Global (MIM) edition

³² Šira definicija (LOCO monitor-a) obuhvata pet glavnih oblika SDI: grinfild investicije (izgradnja novih preduzeća), braunfild investicije (proširenje ili reinvestiranje u postojeće podružnice ili lokacije u inostranstvu), spajanje&akvizicije (M&A), privatizacija i investicija u vlasništvo i novi oblici investicija (zajednička ulaganja, strateško udruživanje, licenciranje i drugi ugovori o ortačkim društvima)

³³Vlada Republike Srbije (2007) Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd

- zakonodavni problemi – od nedefinisanog vlasništva nad građevinskim zemljištem do potrebe za modernizacijom i efikasnošću celokupnog sudskog sistema,
- ograničeni institucionalni kapaciteti za sprovođenje reformi i za strateško planiranje i marketing,
- neadekvatna infrastruktura, spore i nedovoljne ekonomske reforme i ograničen pristup merama za unapređenje konkurentnosti,
- potreba za boljim razumevanjem važnosti SDI i izrada programa koji su osetljivi na potrebe investitora i precizno usmerenog nacionalnog programa za promociju investicija.

Tabela 9: Realni rast BDP-a za period 2001-2017., stope rasta SDI i stopa nezaposlenosti u %

	BDP realni rast	Stope rasta SDI	Stopa nezap. u %	SDI/BDP u %
2001.	5,4	n/a	26,79	1,6
2002.	3,6	173,52	28,97	3,3
2003.	2,8	138,92	31,69	7,1
2004.	8,2	-35,41	31,54	4,4
2005.	5,5	60,81	20,8	5,9
2006.	4,9	165,75	20,9	13,6
2007.	5,9	-45,20	18,1	6,1
2008.	5,4	0,20	13,6	5,4
2009.	-3,1	-24,77	16,1	4,5
2010.	0,6	-37,33	19,2	2,9
2011.	1,4	112,40	23	5,4
2012.	-1,0	-86,76	23,9	0,7
2013.	2,6	217,75	22,1	2,2
2014.	-1,8	60,86	19,2	3,7
2015.	0,7	45,90	17,7	5,5
2016.	2,8	5,29	15,3	5,5
2017.	1,9	27,15	13,5	6,6

Izvori podataka: RZS, NBS, Ministarstvo finansija

I ako strategija još uvek nije u potpunosti implementirana, ima pomaka. Nivo SDI i uspešnost Srbije u privlačenju SDI značajno je povećana u odnosu na početak tranzicionog perioda, ali i dalje ne odgovaraju razvojnim potrebama. SDI po glavi stanovnika i nekoliko puta su niže nego u pojedinim tranzicionim zemljama.

Učešće stranih direktnih investicija u BDP-u Srbije varira iz godine u godinu pri čemu su maksimalno učešće dostigle 2006. godine od 13,6%, da bi u 2012. godini iznosile simboličnih 0,7%. Od tada, pokazatelj raste iz godine u godinu. Između kretanja stranih direktnih investicija na jednoj, i kretanja BDP-a i nezaposlenosti, na drugoj strani, ne postoji korelacija.

4. Lokalni ekonomski razvoj, definicije i značaj

Koncept ekonomskog razvoja lokalnih zajednica se javlja 60-ih godina prošlog veka kao posledica nastojanja da se u prvi plan istakne potreba uvažavanja šireg konteksta društvenog razvoja u kome pitanja održivosti razvoja, većeg učešća građana, ekološka i socijalna pitanja imaju mnogo veći značaj. Od tada shvatanje lokalnog ekonomskog razvoja uključuje i elemente socijalnog razvoja i zaštite životne sredine, odnosno održivog razvoja.

Svaka privredna aktivnost se realizuje na nekom lokalitetu. Razvoj je teritorijalne prirode. Globalna ekonomija čini skup lokalnih ekonomija. One nisu od značaja samo za ljude koji žive na tim (lokalnim) područjima. Lokalni ekonomski razvoj prevazilazi lokalne okvire. Efekti koji koriste ili štete lokalnom ekonomskom razvoju odražavaju se i na nacionalnom i globalnom nivou.

Lokalni ekonomski razvoj treba razumeti kao proces promena u kojem javni i privatni sektor prepoznaju probleme u privrednom okruženju, sprovede politiku i programe koji lokalnu zajednicu čine konkurentnijom i prosperitetnijom, i životni standard podižu na viši nivo. Lokalni ekonomski razvoj podrazumeva javno upravljanje koje nije oslonjeno samo na organe javne vlasti već i na druge institucije, organizacije, udruženja i pojedince koji su zainteresovani da pomognu ostvarivanju definisanih razvojnih ciljeva.

Primarni cilj je saradnja lokalnih privrednih i neprivrednih subjekata kako bi se na najefikasniji način iskoristile komparativne prednosti lokalne zajednice kao što su lokacija, prirodni resursi, preduzetnička sposobnost lokalne samouprave, sektorska struktura, konkurentna prednost postojećih preduzeća, stepen izgrađenosti fizičke infrastrukture, stepen obrazovanosti radne snage i dr. Blakely and Brandshaw³⁴ sumiraju značaj lokalnog aspekta u ekonomiji na sledeći način: "Lokalno bazirani ekonomski razvoj i podsticanje zapošljavanja imaju više šansi da se pokažu uspešnim ako su pokrenuti na lokalnom nego ako su pokrenuti na nekom drugom nivou. Svaki od faktora koji utiču na ekonomiju manifestuje se na jedinstven način i ima delimično različite uzroke u svakoj lokalnoj zajednici. Rešenja lokalnih problema neće biti uspešna ako nisu

³⁴Blakely, E., Brandshaw, T., (2002) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications, Thousand Oaks, str.25.

usmerena na pojedinačne grupe i ako nisu povezana sa celinom regionalnog ekonomskog sistema.”

Lokalni ekonomski razvoj se, po pravilu, oslanja na nacionalne planove razvoja i njihove strategije. Njime se konkurencija, koja je osnovni pokretač razvoja, proširuje sa nivoa borbe između privrednih subjekata i između država na globalnom tržištu i na konkurenciju među različitim lokalnim zajednicama u okviru jedne države. Zdrava konkurencija među lokalnim zajednicama ima brojne pozitivne efekte među kojima je i poređenje sa ostvarenim rezultatima drugih lokalnih zajednica kojima građani mere uspešnost vlasti u svojoj zajednici.

Stanje u kome se lokalne zajednice međusobno bore za što bolju poziciju ne znači da su one u suprotstavljenom položaju. Mnogi projekti koji se odvijaju na regionalnom ili lokalnom nivou zasnovani su na saradnji i učešću više okolnih zajednica. Pored lokalnih projekata koji obuhvataju veći broj opština, postoje i oni koji se definišu i sprovode za deo lokalne zajednice. Termin lokalni ne odnosi se samo na teritoriju lokalne samouprave. Pogrešna su i shvatanja LER-a koja u njemu vide isključivo tržišne mehanizme jer veliki broj autora shvata lokalni ekonomski razvoj kao “treći put”, pri čemu se delovanje tržišnih mehanizama koriguje i usmerava učešćem države tamo gde je to neophodno.

Ne postoji opšteprihvaćena definicija pojma lokalni ekonomski razvoj. Jedno od najširih poimanja lokalnog ekonomskog razvoja dao je Coulson³⁵, za koga lokalni ekonomski razvoj obuhvata svaku intervenciju koja za cilj ima jačanje lokalne i regionalne privrede. Za Čapkovu³⁶ LER je “široka strategija putem koje lokalni akteri i institucije nastoje da na najbolji način iskoriste lokalne resurse u svrhu očuvanja postojećih i otvaranja novih radnih mesta, kao i da povećaju obim privrednih aktivnosti.” Blakely i Brandshaw lokalni ekonomski razvoj vide kao "proces preko kojeg lokalna samouprava i lokalne društvene organizacije podstiču, odnosno održavaju lokalnu privrednu aktivnost, odnosno nivo zaposlenosti". Blakely³⁷ u određenju pojma LER naglasak stavlja na ulogu lokalnih vlasti i društvenih organizacija "u upravljanju postojećim resursima i stvaranju novih partnerstava sa privatnim sektorom, kao i među sobom, da bi se otvorila nova radna mesta i podstakle privredne aktivnosti u jasno definisanoj ekonomskoj zoni."

³⁵ Coulson, A., (1997) Local Economic Development: A Guide to Practice, Birmingham University, Birmingham, str. 6.

³⁶ Čapkova, S. (2005) Local Government and Economic Development, OSI/LGI, Budapest, str. 3.

³⁷ Blakely, E., (1994) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications, str. 3.

Prema Bartiku³⁸, „LER obuhvata povećanje kapaciteta lokalne privrede da proizvede bogatstvo za lokalno stanovništvo“. Nije primarno vezan za aktivnosti koje proističu iz saradnje različitih nivoa lokalnih vlasti, privrede i nevladinog sektora, već obuhvata sve što može da poboljša performanse lokalne ekonomije. Bartik ide korak dalje i politiku lokalnog ekonomskog razvoja definiše kao "posebne aktivnosti koje preduzimaju državni organi ili privatne grupe da bi pomogle ekonomski razvoj."

I najrazvijenije zemlje sveta tretiraju lokalni ekonomski razvoj kao prioritet za lokalne samouprave. Tako je, prema Furdellu³⁹ na primer, najvažniji cilj lokalnog ekonomskog razvoja povećanje broja zaposlenih na teritoriji lokalne samouprave, a suština pojma „lokalni“ je da istakne potrebu saradnje na lokalnom nivou i nastojanju da se u najvećoj meri iskoriste lokalne komparativne prednosti kao što su geografski položaj, infrastruktura, postojeći privredni potencijali, prirodni resursi, kvalitet radne snage i dr.

Prema Beer et al. (2003) postoji razuman konsenzus o širim parametrima koji označavaju lokalni i regionalni ekonomski razvoj: on se odnosi na set aktivnosti usmerenih ka unapređenju ekonomske dobrobiti jedne oblasti. Takve aktivnosti mogu uključivati strategiju ekonomskog razvoja, istraživanje, preduzeća, tržište rada i političko lobiranje i sl.⁴⁰ Smanjivanje društvene nejednakosti, promocija održivosti, ohrabrivanje inkluzivne vlade i upravljanja i prepoznavanje kulturne različitosti su u različitim stepenima uključeni u definicije lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja⁴¹.

Lokalni ekonomski razvoj može biti definisan i kao rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za svoje stanovnike, 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 lokalni nezaposleni resursi, kao što su radna snaga i zemljište, počnu koristiti ili kada se već zaposleni resursi počnu koristiti na produktivniji način, u novim sektorima sa novim tehnologijama⁴².

Sve definicije lokalnog ekonomskog razvoja stavljaju u prvi plan lokalni ekonomski razvoj kao kontinuelni proces koji se stalno unapređuje. Time se

³⁸ Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, Upjohn Institute Working paper, No.03-91, str. 2.

³⁹ Furdell, P., (1994) Poverty and Economic Development: Views From City Hall, National League of Cities, Washington, D.C.

⁴⁰ Beer, A., Houghton, G. and Maude, A. (2003) Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development, Bristol: Policy Press

⁴¹ Houghton, G. and Counsell, D. (2004) Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development. London: Routledge and Regional Studies Association

⁴² Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Beograd

stavlja do znanja da nema zajednice koja je dostigla vrhunac u pogledu LER-a i da to pitanje može da postane od sekundarnog značaja. Druga zajednička karakteristika jeste insistiranje na stalnim aktivnostima i saradnji lokalnih učesnika kao konstitutivnim elementima koncepta lokalnog ekonomskog razvoja. Oko ostalih elemenata definicije LER-a postoje značajne razlike u smislu da li se naglasak stavlja na održivi razvoj, koliko se uključuju socijalni elementi, ko su učesnici, koji su instrumenti podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja, itd.

Pitanjima definisanja lokalnog ekonomskog razvoja bave se i brojne međunarodne organizacije i institucije. Međunarodna organizacija rada shvata lokalni ekonomski razvoj kao „bottom-up“ strategiju u kojoj specifičnosti na lokalnu dolaze u prvi plan kreirajući radna mesta prema mogućnostima i zahtevima lokalnog stanovništva. Ističe se značaj zapošljavanja kroz promociju malih preduzeća, socijalni dijalog i planiranje razvoja. U centru razvoja je javno-privatno partnerstvo koje treba da okupi sve raspoložive snage na lokalnu u cilju racionalnog korišćenja resursa uz opštu saglasnost svih zainteresovanih na području lokalne samouprave⁴³.

Svetska banka pod lokalnim ekonomskim razvojem podrazumeva skup aktivnosti i mera sa ciljem izgradnje kapaciteta lokalne zajednice da unapredi ekonomsku budućnost i kvalitet života. Slično, Brajant i Sofski⁴⁴ stavljaju akcenat na aktivnosti koje se sprovode na određenom lokalitetu sa ciljem dostizanja održivog društveno-ekonomskog razvoja. Obe definicije snažno izražavaju moderno shvatanje koncepta lokalnog ekonomskog razvoja kojim se prevazilazi ograničenost na ekonomska pitanja stavljanjem razvoja u kontekst ukupnog kvaliteta života i društveno-ekonomskog razvoja.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) sintagmi lokalni ekonomski razvoj dodaje i reč „zapošljavanje“, što znači da ne razdvaja ekonomski razvoj od zapošljavanja. Najvažniji kriterijum uspešnosti lokalnog razvoja je broj zaposlenih radnika⁴⁵. Ujedinjene nacije (UN) definišu lokalni ekonomski razvoj kao učešće svih stanovnika lokalne zajednice u privrednoj aktivnosti u cilju stvaranja uspešne i održive ekonomije. To dovodi do poboljšanja životnih uslova uključujući i siromašne i marginalizovane grupe.

⁴³International Labour Organization, Local Economic Development, <http://www.ilo.org/employment/led>, 15.6.2018.

⁴⁴ Bryant, C., Cofsky, S., (2004) Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools, str. 19.

⁴⁵ Clark, G., Huxley, J., and Mountford, D., (2010) Organising Local Economic Development – The Role of Development Agencies and Companies, OECD, OECD Publishing, Paris, p. 22.

Ovo znači da je potreban samo onaj ekonomski razvoj koji ne ugrožava prirodnu sredinu⁴⁶.

Lokalni ekonomski razvoj se u užem smislu, shvata kao proces donošenja strateških planova proisteklih iz saradnje lokalnih vlasti, privatnog i nevladinog sektora, usmerenog na podsticanje investicija koje će obezbediti visok i dugoročan ekonomski rast lokalne zajednice. Svaka strategija lokalnog ekonomskog razvoja se fokusira na komparativne prednosti lokalne zajednice, na postojeća ili potencijalna tržišta i na slabosti ili prepreke unutar lokalne zajednice. Ona obično ne treba da ima uticaj samo na pojedine sektore lokalne privrede, već na celu ekonomiju zajednice i susednog područja.

Osim finansijskih i merljivih efekata, doprinos LER-a ogleda se i u smanjenju broja građana koji prima socijalnu pomoć, smanjenju migracija obrazovanih, mladih ljudi, većem broju građana koji redovno izmiruju račune za komunalne usluge i povećavaju lokalni prihod. Lokalni dobavljači sirovina i usluga imaju sigurnog kupca, zaposleni u lokalnim pravnim subjektima kupuju robu i usluge u lokalnoj zajednici. Stvara se bolja opšta privredna slika lokalne zajednice.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja je postao deo svakodnevice u razvijenim tržišnim zemljama. Za kratko vreme doživeo je veliku popularnost. Nacionalne vlasti, doskoro rezervisane prema ulozi lokalne zajednice u vezi sa privrednim razvojem, u najvećem broju zemalja aktivno podstiču lokalni ekonomski razvoj. Razloge za to Cuningham i Meyer-Stamer⁴⁷ vide u razumevanju centralnih vlasti da im nedostaju budžetska sredstva, informacije i poznavanje lokalnih prilika da bi se bavile lokalnim razvojnim inicijativama. Nacionalne vlasti sve zdušnije podstiču planiranje lokalnog ekonomskog razvoja.

4.1. Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji

Teritorijalne razlike u Srbiji su među najvećim u Evropi. O tome jasno govore statistički podaci. Regioni se značajno razlikuju po nivou BDP-a kojeg ostvaruju, nivou zaposlenosti (nezaposlenosti), ostvarenim investicijama, prosečnim zaradama, itd.

Registrovana zaposlenost daleko je veća u Beogradskom u odnosu na ostale regione. Posebno je niska zaposlenost u regionu Južne i Istočne Srbije, koji je i prema drugim kriterijumima razvijenosti na začelju među regionima, a i znatno manji od republičkog proseka.

⁴⁶ Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, (2005) Volume 1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPan International Inc, Nairobi and Vancouver, p. 2.

⁴⁷Cunningham,S.,Meyer-Stamer,J., (2005) Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Ortodox Approach to LED, Africa Insight Vol. 35 No. 4, December, str.2.

Tabela 10: Površine, stanovništvo i zaposleni po regionima Republike Srbije

Region	Površina km kv (2016)	Broj naselja (2016)	Stanovništvo 30.06.2016.	Registrovana zaposlenost (u 000)
REPUBLIKA SRBIJA	88.499	6.158	7.058.322	2.010
Beogradski region	3.234	157	1.683.962	670
Region Vojvodine	21.614	467	1.881.357	511
Region Šumadije i Zapadne Srbije	26.493	2.112	1.956.786	475
Region Južne i Istočne Srbije	26.248	1.973	1.536.217	353
Region Kosovo i Metohija	10.910	1.449	-	-

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srbije, 2017.

Nezaposlenost je jedan od najvećih problema u Srbiji. U Tabeli 31 vide se teritorijalne razlike u pogledu nezaposlenosti između pojedinih regiona. U Beogradskom regionu je 63 nezaposlena na 1.000 stanovnika, dok ih je u regionima Šumadije i Zapadne Srbije, kao i Južne i Istočne Srbije duplo više, sa tendencijom da se te relacije još više prodube.

Tabela 11: Nezaposlena lica na dan 31.12.2015. godine

Region	Ukupno	Na 1000 stanovnika
REPUBLIKA SRBIJA	703.020	99
Beogradski region	105.724	63
Region Vojvodine	174.854	92
Region Šumadije i Zapadne Srbije	236.516	120
Region Južne i Istočne Srbije	185.926	120
Region Kosovo i Metohija	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, Opštine i regioni u RS, 2017.

Po visini zarada Srbija se nalazi na samom dnu među evropskim državama sa prosekom zarada koji se kreće oko 400 evra. I po ovom pokazatelju su značajne razlike među regionima tako da je prosek zarada u Beogradskom regionu (2015. godine) veći u odnosu na Regione Šumadije i Zapadne Srbije i Južne i Istočne Srbije za čitavih 50% .

Tabela 12: Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, po zaposlenom u periodu 2012-2015. godine (u RSD)

Region	2012.	2013.	2014.	2015.
REPUBLIKA SRBIJA	41.377	43.932	44.530	44.432
Beogradski region	51.121	54.103	55.429	55.551
Region Vojvodine	40.421	42.935	43.092	43.050
Region Šumadije i Zapadne Srbije	34.981	37.425	37.504	37.066
Region Južne i Istočne Srbije	35.874	37.786	38.270	38.088
Region Kosovo i Metohija	-	-	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, Opštine i regioni u RS, 2017.

Značajne su razlike između Beogradskog i ostalih regiona u visini prihoda i primanja budžeta po stanovniku, a razlike su velike i između pojedinih opština unutar istog regiona.

Tabela 13: Prihodi i primanja budžeta, 2015. godine

Region	Ukupno (u 000 RSD)	Po stanovniku
REPUBLIKA SRBIJA	245.365.641	34.581
Beogradski region	84.083.697	50.053
Region Vojvodine	64.136.872	33.904
Region Šumadije i Zapadne Srbije	52.904.128	26.825
Region Južne i Istočne Srbije	44.240.944	28.513
Region Kosovo i Metohija	-	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, Opštine i regioni u RS, 2017.

Za Srbiju je karakteristično i veoma oštro raslojavanje i povećanje razlika u razvijenosti između razvijenih gradova i njihovog neposrednog okruženja. Produbljanje regionalnih razlika se uočava i na primerima dva susedna gradska ili seoska područja, u okviru istog regiona⁴⁸.

Velike su razlike među regionima i po ostvarenim investicijama u nove osnovne fondove. Beogradski region je ubedljivo vodeći.

Ovakav razvoj događaja ukazuje na potrebu da lokalni akteri imaju veću i važniju ulogu u vezi sa ekonomskim razvojem. Važna je i adekvatna statistička osnova. Potrebno je analizirati regionalne disparitete i pratiti ekonomsku evaluaciju efekata preduzetih mera regionalne politike.

U razvijenim evropskim zemljama fokus bavljenja lokalnom ekonomijom menjao se godinama. Danas, gradovi i opštine u Srbiji ubrzano prolaze kroz sve ove cikluse, uz saznanje da je kombinovanje više metoda koji su se koristili kroz istoriju, najbolje rešenje za njih.

⁴⁸Đukić, P., (2013) Prokletstvo regionalnih pozicija – mogućnosti održivog regionalnog razvoja u Srbiji, Ekonomski vidici XVIII, br. 2-3, str. 189-208.

Tabela 14: Ostvarene investicije u nove osnovne fondove, 2015. godine (u 000 RSD)

Region	Ukupno
REPUBLIKA SRBIJA	507.111.200
Beogradski region	220.864.898
Region Vojvodine	128.807.056
Region Šumadije i Zapadne Srbije	63.422.528
Region Južne i Istočne Srbije	63.756.933
Region Kosovo i Metohija	-

Izvor: Republički zavod za statistiku, Opštine i regioni u RS, 2017.

U Srbiji su se početkom 2001. godine kao pioniri reforme u tranzicionom periodu nametnule opštine Indija i Zrenjanin. Pionirima se mogu smatrati još neke opštine, ali su one, zbog nedostatka političke stabilnosti, ili promenjenog kursa razvoja, pokrenute programe ugrozile i tako izgubile "dobar glas" pionira reformi.

U osnovi, bila je potrebna vizija, energija i malo političke moći. U opštinu Indija je uveden "Sistem 48", sistem koji je razvijen u Baltimoru, SAD, pod nazivom City Stat, a onda je prvi put primenjen u Evropi, u Indiji. Zrenjanin je, sa druge strane, prepoznao, a potom i iskoristio, veliki resurs vojvođanskih opština - hektare imovinski "čistog" zemljišta koje je u vlasništvu države. Danas se mnoge opštine u Srbiji mogu pohvaliti uspešnim projektima ekonomskog razvoja, ali je potrebno naglasiti da su efekti ekonomskih programa i dalje teško merljivi⁴⁹.

Cilj navedenih, kao i mnogih drugih, ekonomskih programa jeste ekonomski razvijena zajednica, što podrazumeva privredni rast i promene u strukturi privrede. Reforme institucija, promene u organizaciji, postavljanje strategije, uvođenje novih kodeksa, samo su još neki od ciljeva navedenih programa.

Za početak organizovanog i dokumentima podržanog bavljenja lokalnim ekonomskim razvojem u Srbiji se uzima 2006. godina. Do tada se opštine i gradovi nisu bavili poslovima LER-a. Tada počinju da se osnivaju opštinski uslužni centri, jedinstveni šalteri za registraciju privrednih subjekata, šalteri za izdavanje dozvola i sl. Sve do tada zvanično nije postojala nijedna organizacija u okviru lokalne samouprave koja se bavila ekonomskim razvojem⁵⁰. Te godine pojavljuju se prve Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (KLER), čiji je osnovni zadatak da privuku investicije i pomažu lokalni ekonomski razvoj. KLER su dobile razvojnu, ekonomsku ulogu, a Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine,

⁴⁹Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

⁵⁰NALED (2016) Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj, Beograd, str. 7

lokalni ekonomski razvoj je dobio pravni okvir i stavljen u nadležnost gradova i opština⁵¹. Time su jedinice lokalne samouprave dobile mogućnost da samostalno kreiraju politiku lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa mogućnostima i interesima.

U najvećem broju opština u Srbiji, vezano za lokalni razvoj, obavljale su se dve vrste poslova:

- privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), i
- podsticanje lokalnih privrednih subjekata i pojedinaca da razviju poslove i time ubrzaju ekonomski razvoj lokalne zajednice⁵².

Lokalne samouprave su primenom odgovarajućih mera i instrumenata nastojale da poboljšaju investicionu klimu kako bi obezbedile priliv svežeg kapitala za razvoj privrednih subjekata i infrastrukture. Smanjivanje administrativnih procedura, podrška osnivanju i razvoju preduzeća i preduzetništva, smanjenje lokalnih nameta i druge olakšice bili su najčešći vidovi podrške lokalnom ekonomskom razvoju. Opštine kreću u donošenje strateških planova razvoja, formiranje klastera i biznis inkubatora, slobodnih zona, kojima nastoje da steknu konkurentske prednosti i ostvare održiv razvoj zajednice. Resursi se usmeravaju u određenom, željenom pravcu, u grupu aktivnosti koje doprinose usvojenom cilju. Efekti tih aktivnosti (novostvorena vrednost) treba da obezbede resurse za druge oblasti delovanja.

Da je ekonomski razvoj centralno mesto bez kojeg ostali elementi društvenog blagostanja ne mogu da se razvijaju pokazuje i istraživanje investitora u Srbiji sprovedeno 2008. godine. Investitori, prilikom odlučivanja o investiranju, kao najvažnije kriterijume navode kvalitet radne snage, političku stabilnost, kvalitet i pristupačnost infrastrukture, kvalitet života, jednostavnost administrativnih procedura i sl. Potencijalni investitori, osim podataka o lokaciji i osnovnih ekonomskih pokazatelja, posebnu pažnju posvećuju i pitanjima postojanja škole na engleskom jeziku, kvaliteta hotela i smeštaja, kvaliteta stanovanja, postojanja sanitarnih uslova i dr. Dakle, sve veću ulogu dobijaju pitanja socijalnog razvoja (poboljšanje socijalnog okruženja, smanjenje korupcije, veće učešće stanovništva u rešavanju važnih pitanja), kulturnog razvoja (očuvanje tradicije, raznovrsniji kulturni sadržaji) kao i političkog aspekta (transparentnost u odlučivanju, viši nivo političke kulture, dosledna primena demokratskih principa). Privrednici smatraju da je životno okruženje neodgovarajuće ako je visok nivo zagađenosti, zapuštena infrastruktura, politička nestabilnost, ako su

⁵¹ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. Glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014)

⁵² Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Beograd, str. 8

niske mogućnosti za obrazovanje, manjak kulturnih događaja i sl. Teži se da se ekonomski razvoj poveže sa širim procesom razvoja zajednice.

Lokalni ekonomski razvoj je obaveza lokalne samouprave, a svaka investicija je lokalnog značaja. Pristup ekonomskom razvoju pomera se od tradicionalnog i centralizovanog, ka bavljenju ekonomijom na lokalnom nivou.

Za to postoje mnogobrojni razlozi, a primarni su⁵³:

- Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave.
- Građani i privrednici smatraju da je opštinska administracija odgovorna za poboljšanje uslova života i privređivanja.
- Države se bore sa državama - lokalne zajednice sa lokalnim zajednicama.
- Makroekonomsku i monetarnu politiku kreira država, a ona utiče na lokalne zajednice. Državna regulativa, poreska i druge pravne strukture utiču na oblikovanje ambijenta za privređivanje, što može da pomogne, ili odmogne, ciljevima lokalnog ekonomskog razvoja. Ali, lokalna uprava i lokalna politika utiču na dostupnost, ili nedostatak vode, kanalizacije, telekomunikacija i razvijene infrastrukture građevinskog zemljišta. Lokalna samouprava kreira i proces i proceduru kroz koju preduzeća moraju da prođu, utiču na stambeni fond, zdravstvene i obrazovne usluge, raspoloživost radne snage, sigurnost, prilike za obukom/edukacijom, ili javni transport. Dakle, vlada radi na konkurentnosti nacionalne, a lokalne vlasti unapređuju konkurentnost lokalne ekonomije.
- Tradicionalna, centralizovana politika je sektorski orijentisana: oslanja se na finansijske stimulanse i uopšten pristup privredi, dok je lokalni pristup teritorijalan, interaktivan i ima horizontalnu saradnju sa privredom.
- Sve investicije su, u krajnjem slučaju, lokalne- što znači, stiču se na određenoj teritoriji određenog grada ili opštine. Hale, fabrike, ili poslovni prostor, kompanije smeštaju na teritoriju opštine/grada i zapošljavaju radnike sa teritorije tog grada.

Prema istraživanju javnog mnjenja (International Republican Institute - IRI), na uzorku od 2.212 osoba, u 2005. godini, 32% ispitanika nezaposlenost smatra najvećim opštinskim problemom, slede ekonomija (17%) i infrastruktura sa

⁵³ Ibid.

15%⁵⁴. Prema istom istraživanju čak 30% investitora, kada traga za informacijama o uslovima za investiranje u Srbiji, najpre se obrati lokalnoj samoupravi.

Tabela 15: Razlike između tradicionalnog pristupa "odozgo na dole" i lokalnog "odozdo na gore".

Tradicionalna politika	Lokalni ekonomski razvoj
Centralizovano odlučivanje i intervencionizam	Promocija razvoja svih delova zajednice
Upravljanje iz centra	Decentralizacija vertikalne saradnje sa različitim nivoima vlasti i horizontalna saradnja sa privredom
Sektorski pristup razvoju	Teritorijalni pristup razvoju
Razvoj velikih industrijskih projekata, mehanizama stimulacije drugih ekonomskih aspekata	Maksimiziranje razvojnog potencijala svakog regiona; Prilagođavanje lokalnog sistema promenama ekonomskog okruženja
Finansijska podrška, olakšice i subvencije kao instrumenti ekonomske aktivnosti	Stvaranje preduslova za ekonomsku aktivnost i unapređenje lokalnog okruženja

Izvor: Rodrigues-Pose Andres, (2001) The role of the ILO in the implementing of Local Economic Development Strategies in a Globalised World

5. Koncepti upravljanja lokalnim ekonomskim razvojem

Lokalni ekonomski razvoj kao relativno nova pojava, predstavlja više tendenciju, a manje jasno definisanu ekonomsku doktrinu. Praksa nije generisana na bazi teorijskih stavova. Štaviše, teorija sistematizuje praksu LER-a i doprinosiprenošenju najboljih rešenja na druge lokalne zajednice. Treba istaći radove Goldsmita i Eggersa⁵⁵, kao i Ozborna i Geblera⁵⁶, koji su u velikoj meri uspeli da ohrabre privredne subjekte da praktikuju preduzetnički i inovatorski duh u privatnom, ali i u javnom sektoru.

⁵⁴ Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

⁵⁵ Goldsmith, S., Eggers, W., (2004) Governing by Network: the New Shape of the Public Sector, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

⁵⁶ Osborne, D., Geabler, T., (1993) Reinventing Government, Penguin Books, New York

Tabela 16: Programi lokalnog ekonomskog razvoja

PRVI TALAS	DRUGI TALAS
Marketing pogodnih lokacija	Podrška u vezi sa tržištima kapitala
Reklamiranje proizvodnih potencijala	Zajmovi i pružanje subvencija u zamenu za učešće u vlasništvu od strane države
Marketinške posete sedištima kompanija	Pomoć prevashodno za privatno finansirane zajmove
Pružanje informacija preko prospekata	Informisanje i obrazovanje za mala preduzeća
Finansijski podsticaji	Ombudsman i služba za informisanje
Olakšice u porezu na imovinu	Kursevi na fakultetima namenjeni obrazovanju za pokretanje malih preduzeća
Obezbeđenje zemljišta ispod tržišne cene	Centri za razvoj malih preduzeća
Državni krediti privredi	Programi za obuku preduzetnika
Nefinansijski podsticaji	Inkubatori za mala preduzeća
Obuka radne snage	Istraživanje i visoka tehnologija
Obezbeđenje infrastrukture na poželjnim lokacijama	Centri za primenjena istraživanja na državnim univerzitetima
	Tehnološki parkovi
	Fondovi za primenjena istraživanja
	Programi za transfer tehnologije
	Programi namenjeni izvoznicima
	Informisanje i obuka o izvoznim pitanjima
	Finansiranje izvoznih programa

Izvor: Bartik, T., Federal Policy Towards State and Local Development in the 1990s, str. 4.

Bartik⁵⁷, polazeći od različitih pristupa primenjivanih u državnim i lokalnim programima takođe razlikuje tri "talasa" LER-a. Početak prvog talasa vezuje za tridesete godine 20. veka kada Misisipi i druge države sa juga SAD pokreću podršku lokalnim vlastima kako bi privukle preduzeća sa severa da pređu njihova područja. Primenjuju mere kao što su: infrastrukturno opremanje zemljišta, davanje povoljnih kredita i zajmova, poreske olakšice i sl.

Sedamdesetih i osamdesetih godina povećao se broj preduzeća i aktivnosti podržanih na lokalnom nivou. Drugi talas kreće finansijskim podsticajima postojećim, ali i novoosnovanim malim i srednjim preduzećima, uz zadržavanje mera koje su bile na snazi. Treći talas počinje početkom devedesetih godina. Pokušava se podrška LER-u preko privatnog sektora i dalje uz finansiranje od strane države, odnosno lokalnih vlasti. Kao prednost ovog pristupa ističe se

⁵⁷Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, Upjohn Institute Working paper No. 03-91

ograničavanje političkih uticaja jer odluke o projektima koji će biti podržani donosi privatni sektor.

Tabela 17: Tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja

TALAS	FOKUS	INSTRUMENTI
Prvi: Od 60-ih do početka 80-ih godina	Napriavljenju proizvodnih kapaciteta, posebno stranih direktnih investicija Na investicijama u bazičnu infrastrukturu	Velike subvencije Subvencionirani zajmovi namenjeni proizvođačima Poreske olakšice Subvencija u ulaganja u infrastrukturu Obećanja „ispod žita“ za privlačenje značajnih investitora
Drugi: 80-e do sredine 90-ih	Na zadržavanju i privlačenju postojećih preduzeća Selektivnija politika privlačenja ulaganja, sa naglaskom na pojedinim granama privrede.	Direktne subvencije pojedinačnim preduzećima Biznis inkubatori Savetovanje i obuka za mala i srednja preduzeća Stručna podrška privrednicima Podrška za pokretanje preduzeća Investicije u bazičnu infrastrukturu, ali napredne tehnologije
Treći: od sredine 90-ih	Investicije u infrastrukturu visoke tehnologije Javno-privatna partnerstva Umrežavanje privatnog sektora i mobilisanje sredstava privatnog sektora za javne projekte Vrlo selektivan pristup privlačenju investicija u skladu sa strategijom LER-a	Izrada sveobuhvatnih strategija usmerenih na rast lokalnih preduzeća Razvoj konkurentnog okruženja za poslovanje Podsticanje umrežavanja i saradnje u privatnom sektoru Podrška stvaranju poslovnih saveza i udruženja Podsticanje obuke i edukacije radne snage Podrška aktivnostima za unapređivanje života

Izvor: World Bank, A Brief History of LED

Na internet stranici⁵⁸ Svetske banke predstavljena su takođe tri talasa LER-a, ali se oni hronološki, a ni po sadržaju, ne podudaraju sa podelom koju koristi Bartik. Takođe, talasi nisu striktno razdvojeni, ni vremenski, ni prostorno. Karakteristično je nastojanje da se politika olakšica i podsticaja zameni poboljšanjem regulatornog okruženja i infrastukture uz selektivno privlačenje pojedinih delatnosti, a koristi se u obimnoj meri i javno-privatno partnerstvo.

5.1. Ključni faktori uspešnosti lokalnog ekonomskog razvoja

Ključni faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj u nekoliko se razlikuju od faktora koji opredeljuju nacionalni razvoj. Najvažnije determinante lokalnog ekonomskog razvoja su geografski položaj, odnosno lokacija, prirodni resursi,

⁵⁸ World Bank, A Brief History of LED

nivo obrazovanosti populacije, demografska kretanja, poslovno okruženje, infrastruktura, kvalitet upravljanja lokalnom zajednicom i socijalno-kulturno stanje (stanje svesti, preduzetništvo, itd).

Formirano je nekoliko različitih mišljenja u vezi sa procenom značaja faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj⁵⁹. Prema prvoj grupi mišljenja lokacija je nesporno najvažniji faktor LER-a. Prema drugoj školi mišljenja, potreban i dovoljan uslov je obezbediti da javni sektor (država u svim njenim pojavnim oblicima) ne bude na teretu privredi. Treća škola mišljenja u prvi plan ističe preduzetnički duh lokalne samouprave i podršku viših nivoa vlasti.

Lokacija je po mnogima najvažniji faktor za uspeh LER-a. Značaj lokacije prevashodno je uslovljen karakterom investicionog ulaganja. Posebno je značajna kod novih investicionih aktivnosti kao što su osnivanje proizvodnih preduzeća, otvaranje prodajnog prostora, nove uslužne aktivnosti i sl. Prilikom izbora regiona ili lokalne zajednice investitori posebno vrednuju blizinu kupaca, blizinu dobavljača, ponudu neophodne radne snage. Na izbor konkretne lokacije utiču demografski podaci i trendovi, lokalna regulativa, konkurencija, kompatibilnost sa zajednicom, komunalije i javne usluge i reputacija lokacije⁶⁰.

Nesporno je da opštine u razvijenim delovima države, na međunarodnim putnim pravcima, u blizini aerodroma, luka ili turističkih destinacija imaju u startu velike prednosti u odnosu na ostale lokalne zajednice. Međutim, mnoge lokalne zajednice koje su se oslanjale samo na lokaciju, vremenom su gubile razvojnu trku sa drugim zajednicama koje su pažnju posvetile i ostalim faktorima. Mnogo je primera da između dve opštine sa sličnim geografskim položajem postoje velike razlike u svim aspektima razvijenosti.

Vrednost lokacije se vremenom menja pod uticajem različitih faktora. Mnoge lokacije koje su nekada bile atraktivne, danas su periferne. Zbog toga lokalne zajednice uvek moraju da rade na podizanju konkurentnosti svoje lokacije, bilo da je to poboljšanje celokupne infrastrukture, privlačenje nekog značajnog proizvodnog preduzeća oko koga se razvija mala lokalna privreda, ulaganje u razvoj turističkih kapaciteta i sl. Posebno treba imati u vidu da su elementi prednosti lokacije različiti kod pojedinih privrednih grana, a da su kod nekih vrlo mali kao što je informaciono-tehnološki sektor.

U Srbiji su opštine kroz koje prolazi Koridor 10 imale značajne lokacijske prednosti, ali ih nisu sve iskoristile u skladu sa mogućnostima. Opštine u blizini aerodroma "Nikola Tesla", regionu Beograda i Južno-bačkom regionu su dobile najviše stranih (i domaćih) investicija zahvaljujući lokacijskim prednostima.

⁵⁹ Vasiljević, D., (2012) Lokalni ekonomski razvoj – zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije, PALGO Centar, Beograd

⁶⁰ Paunović, B., Zipovski, D., (2013) Poslovni plan – vodič za izradu, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd, str. 75-77

Značajne investicije u drugim delovima zemlje su uglavnom nastale kao produkt prodaje postojećih lokalnih preduzeća stranim i domaćim investitorima. Tek poslednjih godina dolazi do osnivanja novih preduzeća u manje razvijenim opštinama u ostalim delovima Srbije.

Jedan od prvih aksioma na nacionalnom, ali i na lokalnom nivou, jeste ulaganje u, takozvanu, osnovnu infrastrukturu. Iako je danas očigledno da infrastruktura ima veliki uticaj na ekonomski razvoj, početkom šezdesetih godina prošlog veka ovo otkriće je izazvalo ekspanziju ulaganja u infrastrukturu. Rezultati pionirske studije urađene u SAD 1963. godine pokazali su (u periodu od pet godina) da zaposlenost u oblastima kroz koje prolaze međudržavne putne mreže raste. Tih šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka, u Sjedinjenim Američkim Državama godišnje se gradilo više od tri hiljade kilometara međudržavnih saobraćajnica. U razvijenim zemljama osnovni infrastrukturni uslov razvoja je ostvaren još sedamdesetih godina pa je težište ulaganja u međuvremenu blago pomereno ka sekundarnoj infrastrukturi i opštem poboljšanju kvaliteta života. Značaj infrastrukture potvrđuje činjenica da u tržišno orijentisanim zemljama, sve državne, regionalne i opštinske agencije prilikom promocije investicionih lokacija, u investicionim brošurama, na prvom mestu, navode glavne putne saobraćajnice, aerodrome i drugu infrastrukturu.

Mogućnosti za razvoj privatnog sektora - druga grupa mišljenja smatra da je za uspešan lokalni ekonomski razvoj najvažnije da država smanji opterećenja privredi kako bi se formirali privredni fondovi koji bi služili za investiranje u budući lokalni razvoj. Naravno, ovakvi zahtevi nisu nikakva novost ali je pitanje na koji način ih realizovati jer centralna vlast nije voljna da se odrekne svojih prihoda. Brojni su primeri sličnog ponašanja lokalnih vlasti, koje često uvode namete na koje imaju pravo. Za Srbiju je bilo karakteristično da se, gotovo isti namet, plaćao na državnom i lokalnom nivou. Srećom, zahvaljujući procesu harmonizacije propisa sa EU, kao i poklanjanju veće pažnje domaćoj regulativi, takvih slučajeva je sve manje.

Preduzetnička orijentacija javnog sektora - prema trećoj grupi mišljenja preduzetnička inicijativa lokalnih vlasti je od krucijalnog značaja. Ona se ogleda u promovisanju investicionog potencijala lokalne zajednice, razvijanju javno-privatnog partnerstva, formiranju biznis inkubatora, klastera i drugih vidova udruživanja mikro i malih preduzeća, stvaranju slobodnih poslovnih zona i sl. Ovi procesi treba da budu pomognuti i od strane države.

Pristup ima niz dobrih osobina jer smanjuje arbitrarnost izraženu kod različitih vrsta subvencija i olakšica. Formiranje biznis inkubatora i drugih vidova unapređenja poslovanja dovodi do stvaranja uspešnih preduzeća, što je svojevrsna besplatna reklama za lokalnu samoupravu. Time se povećava zaposlenost i podiže osposobljenost lokalne radne snage da odgovori zahtevima

novih tehnologija. Takođe, uspešna slobodna zona ili biznis inkubator je mamac za dolazak novih investitora na područje lokalne zajednice.

U savremenoj literaturi manji značaj se daje još nekim faktorima. **Prirodna bogatstva** predstavljaju značajan potencijal LER-a, ali nisu i garant uspešnosti procesa. Lokalne zajednice koje na svojoj lokaciji poseduju neka prirodna bogatstva nastoje da svoj privredni razvoj zasnuju na njima i da stvore ekonomske koristi za članove svoje zajednice. Međutim, u Srbiji je čest slučaj da lokalne vlasti nemaju zakonske mogućnosti da upravljaju prirodnim bogatstvima na svojoj teritoriji jer to vrše centralni organi vlasti. Prirodna bogatstva mogu značajno da unaprede lokalnu privredu ali, oslanjanje na jednu privrednu granu, koja se zasniva na prirodnim bogatstvima, može da dovede u nezavidan ekonomski položaj lokalnu zajednicu (Bor, Majdanpek i dr.). Većina opština u Srbiji koje su postigle dobre rezultate u pogledu lokalnog ekonomskog razvoja ne mogu se pohvaliti velikim prirodnim bogatstvima. Mnoge opštine u Srbiji i nisu imale adekvatne ekonomske koristi od prirodnih resursa kojima raspolažu i preduzeća koja ih koriste.

Demokratska politička kultura građana. Veliki broj opština u Srbiji se odlikuje autokratskim stilom upravljanja. U njima je često, što je apsurd, lakše sprovesti neophodne reforme nego u opštinama sa demokratskim stilom upravljanja. Slična situacija je bila i u nekim drugim zemljama u tranziciji. To znači da one lokalne samouprave u kojima je demokratska politička kultura razvijenija nisu automatski imale i bolje rezultate, bez obzira na veće učešće građana u pitanjima od značaja za lokalni razvoj.

Politička pripadnost rukovodstva lokalne samouprave je u Srbiji, nažalost, važan faktor dobijanja sredstava iz republičkih fondova i drugih organa koji pomažu LER. Pripadnost vladajućoj stranci znatno olakšava poslove koji se vode na lokalnu. Lokalni organi koji ne pripadaju vladajućim strukturama moraju da traže druge mogućnosti, pre svega na promociju investicione klime kako bi privukli investitore, odnosno da se oslone na sopstvene snage. Praksa u Srbiji je pokazala još jednu negativnu stranu lokalnih rukovodstava, želju za ostvarenjem velikih projekata koji ostavljaju trag na lokalnu i utiču na njihovu političku popularnost. Takvi projekti se često pokazuju kao neefikasni i neodrživi.

Za uspešnost LER-a **ljudski faktor** je primaran. Posebno je važan u nedovoljno razvijenim i zemljama u tranziciji. Opštinska rukovodstva, čelnici javnih komunalnih preduzeća, lokalni privrednici, zaposleni u naučno-istraživačkim centrima, obrazovnim institucijama, stručnim i drugim udruženjima građana, odlučujuće utiču na uspeh lokalnog razvoja. Često se preneglašava nedostatak novca kao faktor manje uspešnosti lokalnih zajednica. Međutim, taj nedostatak je često posledica nedostatka kvalitetnih ljudi koji treba da stvore preduslove da novac stigne u njihovu lokalnu zajednicu. Brojni su suprotni primeri kad je novac raspoloživ (bespovratna sredstava ili povoljni finansijski aranžmani), a ne

iskoristi se zbog nedostatka adekvatnih projekata. Nosioци takvih projekata su visokoobrazovani ljudi. Brojne opštine imaju problem da takve ljude zaposle i zadrže. Najveća koncentracija visokokvalifikovanih ljudi u Srbiji je u gradovima koji imaju univerzitete – Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac. Zato je važno jačati vezu naučno-istraživačkih centara i privrede. Tehničko-tehnološki progres se ne širi ravnomerno na celoj teritoriji Srbije⁶¹. Po pravilu, inovacije nastaju i primenjuju se u razvijenim, urbanim sredinama i industrijskim centrima, a tek kasnije se šire na druge sredine što se poklapa sa rasporedom visokoobrazovanog kadra.

Status zaposlenih u lokalnoj samoupravi je jedno od otvorenih pitanja. Zakonska rešenja su zastarela i ne motivišu zaposlene. Posledica je nedostatak kvalitetnih ljudi, posebno u siromašnijim opštinama. Privatni sektor često nudi bolje uslove pa lokalne zajednice moraju da posegnu za rezervnim rešenjima. Izvestan napredak u ovom pogledu je postignut otvaranjem kancelarija za lokalni ekonomski razvoj. Ipak, prilično velika područja Srbije beleže negativne demografske trendove. Nepovoljne demografske trendove izazvali su brojni faktori poput nerazvijene infrastrukture, nedostatka kvalitetnog društvenog života u ruralnim sredinama, nemogućnost adekvatne edukacije stanovništva, nizak nivo zdravstvenih usluga, dominacija primarne poljoprivredne proizvodnje, nemogućnost plasmana poljoprivrednih proizvoda i sl⁶².

Tabela 18: Najvažniji faktori kod izbora države u kojoj će investirati

Faktori	Važnost za odluku o investiranju	Kvalitet u Srbiji
Dostupnost kvalitetne radne snage	8,6	7,6
Saobraćajna infrastruktura	8,5	6,6
Pravni okvir	8,4	6,1
Cena radne snage	8,4	7,3
Dostupnost sirovina	8,4	7
Geografski položaj	8,4	8,1
Prethodno iskustvo na tržištu	8,3	6,9
Veličina tržišta i pristup drugim tržištima	8,3	6,5
Podsticaji	8,3	6,3
Politička stabilnost	8,3	5,2

Izvor: Strategic marketing Research (2008)

⁶¹ Radulović, D. (2012) Politike i mere regionalnog razvoja u Srbiji, Konferencija: Mere za izlazak iz krize - izazovi, prioriteti i rizici u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013 – 2020, Preporuke za vođenje politika u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013-2020, Novi Sad, str. 67-96.

⁶² Ibid.

Pre nego što donesu odluku investitori u odabiru lokacije vrednuju niz faktora. U Tabeli 18 prikazani su najvažniji faktori sagledani iz ugla investitora i donošenja investicione odluke. Istraživanje je sprovedeno za potrebe USAID Programa podsticaja ekonomskom razvoju opština u 21 opštini u Srbiji na uzorku od 105 investitora.

Kao najlošiji faktor investitori su ocenili političku stabilnost u Srbiji, a među lošim uslovima su i pravni okvir, veličina tržišta i pristup drugim tržištima, dok je geografski položaj visoko ocenjen.

Faktor koji u Srbiji ima negativan predznak u smislu povoljnosti za podsticaj lokalnog razvoja je teško nasleđe tj. *nasleđeno stanje privrede*. Privreda Srbije je potpuno urušena međunarodnim sankcijama, NATO bombardovanjem i razornom inflacijom (posebno u periodu 1992. i 1993. godine). Loša privredna struktura je posledica tih događanja. Na nivou lokalnih zajednica ostala su preduzeća – lokalni giganti koji su zapošljavali najveći broj stanovnika, a čija je delatnost industrija, od metalske, preko kože, obuće, tekstila, poljoprivrede i dr. Ta velika preduzeća nisu imala uslove za normalno poslovanje ni posle 2000. godine. Raskinute su ekonomske veze sa ranijim kupcima, došlo je do velike tehnološke zaostalosti u odnosu na konkurenciju, itd. Orijentacija na razvoj malih i srednjih preduzeća, koja su delom mogla da zamene navedene velike sisteme, bila je jedina realna opcija. No i taj proces je išao dosta sporo, a brojni su i primeri da su neke delatnosti potpuno zamrle na pojedinim područjima, iako za njihovim proizvodima i uslugama postoji tražnja, odnosno tržište.

6. Globalizacija i lokalni ekonomski razvoj

Proces globalizacije je u velikoj meri promenio prirodu svetske ekonomije. Ona je povezaniya tj. umrežena je i sve je manje pod kontrolom nacionalnih država. Novčani tokovi su usmereni ka destinacijama na kojima se najbrže mogu oploditi, često i protiv interesa država iz kojih potiču. Preduzeća se sve manje vezuju za omeđeni prostor, lokalni ili nacionalni. Posebno mesto i ulogu imaju multinacionalne kompanije čiji se interesi često ne podudaraju sa nacionalnim interesima.

Nacionalne države se nalaze u procesu gubitka suvereniteta i nadležnosti⁶³. Odriču se nacionalne valute, formiraju zajedničku vojsku, prihvataju zajedničku carinsku politiku i sl. Nacionalne privrede, prihvatajući tržišne zakone, prilagođavaju se globalnim kretanjima nastojeći da zauzmu što bolju poziciju na svetskom tržištu. Najveći naponi se ogledaju u razvoju nauke i njenoj primeni, posebno informatike i drugih tehnologija koje su osnov konkurentnosti i snage privrede. Nacionalna država postaje preuzak okvir za rešavanje važnih životnih

⁶³ Zevin, R., (1995) Are World Financial Markets more open?, Oxford University Press, Oxford

pitanja, pogotovu takvih kao što su istraživanja i razvoj svemirske tehnologije, skladištenja nuklearne energije i sl⁶⁴. Ovakvi projekti su preskupi za mnoge pojedinačne države, pa se uspješnije rešavaju kroz različite nadnacionalne institucije i integracije.

Kroz proces prilagođavanja globalnim trendovima, kao što su veća pokretljivost i mobilnost kapitala i radne snage, razvijanje partnerskog odnosa i bolje povezanosti sa lokalnim i regionalnim vlastima, nacionalne države mogu da postignu brojne pozitivne efekte. Društvo postaje funkcionalnije, građani dobijaju bolji kvalitet usluga i veći životni standard. S druge strane, nacionalna država je često preširok okvir za rešavanje brojnih problema građana koji se mogu uspješnije rešavati kroz učešće lokalnih zajednica. Osim toga, bez obzira na karakter aktivnosti, svaka od njih se odvija na nekoj konkretnoj lokaciji u okviru neke konkretne lokalne zajednice. I one se kao i nacionalne države prilagođavaju globalnim tokovima i u procesu rešavanja lokalnih problema pokušavaju da privuku investicije globalnih investitora. Strategije razvoja lokalnih zajednica moraju da se prilagode globalnim kretanjima.

7. Politika regionalnog razvoja EU

Evropska unija⁶⁵ je u dobroj meri harmonizovala pravne norme. To je proces koji u nekim domenima i dalje traje i u kojem nacionalne države usaglašavaju svoje zakonodavstvo sa evropskim. Sistemi lokalnih samouprava u zemljama članicama su vrlo različiti, ali i za njih postoje zajednički standardi koje su lokalne samouprave dužne da poštuju. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi precizira minimum standarda obavezan za sve evropske zemlje⁶⁶. Organima lokalne vlasti se na području EU posvećuje značajna pažnja. Formirane su brojne organizacije i komisije koje se bave razvojnim pitanjima od značaja za lokalne samouprave kroz saradnju lokalnih vlasti. Među najznačajnijim organizacijama su Savet evropskih opština i regiona (CEMR) i brojna predstavništva regionalnih i opštinskih zajednica. Njihov zadatak je saradnja sa drugim lokalnim zajednicama u svetu.

Od stvaranja Evropske ekonomske zajednice (EEZ) 1958. godine regionalna politika je prošla kroz nekoliko faza⁶⁷. Prva je trajala od 1958. do 1975. godine.

⁶⁴ Amin, S., (1997) „Capitalism in the Age of Globalization“, Zed Press, London

⁶⁵Primeri ekonomskih integracija ima i u Americi (NAFTA – Severnoatlanska asocijacija za slobodnu trgovinu - SAD, Kanada, Meksiko) i Aziji (SEATO – Jugoistočna ugovorna organizacija, CENTO – Centralna ugovorna organizacija, SEAR – Jugoistočni azijski region). Aktuelna su i pitanja dogradnje postojećih i formiranje novih međunarodnih institucija, kao i preispitivanje koncepta postojećih institucija.

⁶⁶ Đorđević, S., (2007) Smisao lokalnog ekonomskog razvoja u globalizaciji, SKGO, Beograd

⁶⁷www.regionalnirazvoj.gov.rs pristupljeno 20.06.2018. godine

Njena osnovna karakteristika bila je nedovoljno fokusiran pristup regionalnoj politici Zajednice. Bitne karakteristike druge faze (1975–1986) bile su stvaranje novih instrumenata i jačanje postojećih, kao i mali, ali konstantan rast raspoloživih fondova. Treća faza obeležava period od 1986. do 1999. godine. Glavna karakteristika ove faze je reforma i povećanje dostupnih fondova, kao i poboljšanje efikasnosti korišćenih instrumenata i potrošenih sredstava. Četvrta faza obuhvata period od 2000. do 2006. godine.

U drugoj polovini devedesetih pripremana je Agenda 2000, kojom je predviđeno i najveće proširenje Evropske unije (maj 2004. godine) u okviru kojeg 10 država postaju članice EU. Ovo proširenje povećalo je populaciju Evropske unije za 20%, a BDP Unije za samo 5%. Peta faza obuhvata budžetski period od 2007. do 2013. godine. Karakteriše je najveći utvrđeni iznos finansijskih sredstava namenjenih najsiromašnijim državama članicama i regionima i fokus prioriteta na brži privredni razvoj, stvaranje radnih mesta i inovacije.

U periodu od 2000. godine počinje četvrta faza. Nju je obeležila druga reforma strukturnih fondova koja pojednostavljuje principe i pravila kohezivne politike i pripreme za proširenje EU. Proširenjem su se povećale razlike u visini prihoda po stanovniku i stopi nezaposlenosti. Nove države članice su tokom procesa pridruživanja imale na raspolaganju pretprikladne instrumente koji su ih pripremili za sprovođenje kohezivne politike. Ulaskom u EU počinju da koriste strukturne fondove i Kohezivni fond.

U periodu od 2000. do 2006. godine državama u procesu pridruživanja EU na raspolaganju su bila četiri finansijska instrumenta:

- PHARE (Pologne et Hongrie – Aide a Restructuration Economique)
- ISPA (Instrument for Structural Policies for pre Accession)
- SAPARD (Special pre Accession Assistance for Agriculture and Rural Development)
- CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization)

Republika Srbija je u periodu od 2000. do 2006. godine koristila CARDS instrument u iznosu od oko 1,3 milijardi evra. Odlukom Evropskog saveta iz 1999. godine, budžet namenjen ostvarivanju kohezivne politike za finansijski period od 2000-2006. godine iznosio je 213 milijardi evra za 15 država članica. Dodatna finansijska sredstva u iznosu od 22 milijarde evra bila su namenjena novim državama članicama u periodu od 2004. do 2006. godine. Četvrtu fazu je pored navedenih promena obeležilo i donošenje Lisabonske strategije 2000. godine koja se temelji na privrednom razvoju, zapošljavanju i inovacijama.

Od 2007. godine počinje peta faza politike regionalnog razvoja EU. U ovoj fazi kohezivna politika EU ima strateški pristup koji u velikoj meri doprinosi

ostvarivanju ciljeva Lisabonske i Geteborške strategije. Smanjivanjem ekonomskih i socijalnih razlika, Evropska unija omogućava da svi regioni i socijalne grupe mogu da doprinesu i istovremeno imaju koristi od opšteg ekonomskog razvoja Unije. Kohezijska politika tj. politika regionalnog razvoja EU sastavni je deo ovih strategija i kroz nacionalne i regionalne razvojne programe omogućava dostizanje strateških ciljeva.

Petu fazu obeležava smanjenje broja fondova na tri: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezijski fond. Postavljena su tri cilja, ukinute su inicijative Zajednice i naglasak je stavljen na manje razvijene regione.

Kohezijska politika i njeni instrumenti u periodu od 2007-2013. godine usmereni su na veći rast i zapošljavanje u svim regionima i gradovima Evropske unije. Regionalna (kohezijska) politika se bazira u ovom periodu na tri ključna cilja: konvergenciji, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju i evropskoj teritorijalnoj saradnji.

Konvergencija označava nastojanje da se promovišu uslovi za povećanje rasta i faktori koji vode ka stvarnoj konvergenciji najslabije razvijenih zemalja članica i regiona. Među 27 zemalja članica Evropske unije ovaj cilj se odnosi na 84 regiona u 18 zemalja članica. Ukupan broj stanovnika u ovim regionima je 154 miliona (31% EU27), a BDP po glavi stanovnika niži od 75% proseka Zajednice (u odnosu na period 2000-2002.). Ovim ciljem je takođe obuhvaćeno, u fazi postepenog povlačenja, još 16 regiona sa ukupno 16,4 miliona stanovnika i sa BDP-om malo iznad definisanog praga, zbog statističkog efekta nastalog uvećanjem Evropske unije. Suma koja je na raspolaganju za ostvarenje cilja konvergencije je 282,8 milijardi evra, što predstavlja 81,5% ukupnih sredstava namenjenih regionalnoj politici.

Regionalna konkurentnost i zapošljavanje doprinose jačanju konkurentnosti, atraktivnosti i zapošljavanju. Razvojni programi pomažu regionima da predvide i promovišu ekonomske promene kroz inovacije i promociju ekonomije zasnovane na znanju, preduzetništvu, zaštiti životne sredine i poboljšanju njihove dostupnosti. Prilagođavanjem radne snage i investiranjem u ljudske resurse biće kreirano više kvalitetnijih poslova.

Evropska teritorijalna saradnja namenjena je jačanju prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, zatim jačanju transnacionalne saradnje usmerene na integrisani teritorijalni razvoj, kao i jačanju interregionalne saradnje i razmeni iskustava. Ostvarenje ovog cilja se zasniva na iskustvima ranije inicijative Zajednice pod nazivom INTERREG. Za dostizanje ovih ciljeva, Evropska unija u ovom periodu planira investicije kroz kohezijske instrumente u iznosu od 347 milijardi evra.

Značajna karakteristika pete faze u regionalnoj politici EU je i objedinjavanje predpristupnih instrumenata za pomoć državama - potencijalnim članicama. Uredbom Saveta Evrope br. 1085/2006, od 17. jula 2006. godine, koja je stupila na snagu 1. januara 2007. godine, svi dotadašnji instrumenti (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS) zamenjeni su jednim Instrumentom za predpristupnu pomoć - IPA (Instrument for Pre Accession Assistance) koji se sastoji od 5 komponenti i predstavlja okvir za pružanje pomoći državama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Ukupan IPA budžet za period od 2007. do 2013. godine iznosi 11,468 milijardi evra. Naredna faza u regionalnoj politici Evropske unije biće obeležena ulogom kohezionih instrumenata u okviru strategije Evropa 2020, kojom EU postavlja jasan cilj za prevazilaženje efekata globalne krize a to je mudar, održiv i inkluzivan rast (smart, sustainable and inclusive growth).

8. Politika regionalnog razvoja Srbije

Regionalni razvoj u Srbiji je uređen Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. godine⁶⁸. Ovim zakonom određuju se nazivi regiona i uređuju se: način određivanja oblasti koje čine region i način određivanja jedinica lokalne samouprave koje čine oblast; pokazatelji stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave; razvrstavanje regiona i jedinica lokalnih samouprava prema stepenu razvijenosti; razvojni dokumenti; subjekti regionalnog razvoja; mere i podsticaji i izvori finansiranja za sprovođenje mera regionalnog razvoja.

Zakon o regionalnom razvoju definiše *region* kao statistički funkcionalnu teritorijalnu celinu, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljene za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet. *Regionalni razvoj* je dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona i jedinica lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti. *Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica* je skup pojmova, naziva i simbola koji opisuju grupe teritorijalnih jedinica sa nivoima grupisanja i koja sadrži kriterijume po kojima je izvršeno grupisanje koji su uređeni u skladu sa standardima Evropske unije.

Ciljevi podsticanja regionalnog razvoja su⁶⁹:

- 1) sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj;
- 2) smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na

⁶⁸ Zakon o regionalnom razvoju „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 30/2010.

⁶⁹ Ibid., čl. 2

podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;

3) smanjenje negativnih demografskih kretanja;

4) razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno-tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja;

5) razvoj konkurentnosti na svim nivoima;

6) uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti;

7) podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa;

8) efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.

Podsticanje regionalnog razvoja zasniva se na sledećim načelima⁷⁰:

1) načelu celovitosti (sprovođenje politike regionalnog razvoja na celoj teritoriji Republike Srbije);

2) načelu sinhronizacije (integracija, koordinacija i komplementarnost i usklađivanje regulative, institucija i aktivnosti Vlade i autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, drugih institucija i organizacija i međunarodnih partnera u planiranju i sprovođenju politike);

3) načelu solidarnosti i jednakih mogućnosti za sve (socijalna dimenzija razvoja, podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja i posebno ugroženih ili marginalizovanih grupa stanovništva);

4) načelu partnerstva (participacija i sinergija - politika regionalnog razvoja zasnovana na partnerstvu i sinergijskom delovanju javnog, privatnog i civilnog sektora, domaćih i međunarodnih organizacija i institucija);

5) načelu planiranja (planiranje regionalnog razvoja na osnovu razvojnih dokumenata na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou);

6) načelu supsidijarnosti (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvođenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom i lokalnom nivou, uz prethodno obezbeđene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse);

7) načelu javnosti (javna dostupnost razvojnih dokumenata, kriterijuma za izbor, planiranja i odabira razvojnih projekata kao i kadrova);

⁷⁰ Ibid., čl. 3

8) načelu kontrole i vrednovanja (kontrola i praćenje izrade i realizacije razvojnih dokumenata i projekata, kao i ocena efekata njihove primene);

9) načelu efektivnosti i efikasnosti upotrebe sredstava za finansiranje podsticanja regionalnog razvoja (sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta autonomnih pokrajina, budžeta lokalnih samouprava, izvora međunarodne pomoći, fondova Evropske unije, privatnih i drugih izvora za realizaciju razvojnih projekata);

10) načelu koncentracije (finansijska sredstva namenjena za regionalni razvoj usmeravaju se na realizaciju prioriternih aktivnosti regionalnog razvoja);

11) načelu ravnomernosti regionalnog razvoja (podsticanje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih regiona i jedinica lokalne samouprave);

12) načelu održivosti i unapređenja životnog standarda (povećanje životnog standarda sadašnjih generacija, uz obezbeđenje povećanja svih razvojnih potencijala budućih generacija);

13) načelu racionalnosti (podrška aktivnostima čiji su ciljevi realni, a rezultati ostvarivi i merljivi);

14) načelu usklađenosti sa pravilima Evropske unije (uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira u skladu sa standardima, najboljim praksama i regulativama Evropske unije i domaćeg zakonodavstva).

Prema stepenu razvijenosti regioni se razvrstavaju u dve grupe, i to na⁷¹:

1) razvijene regione, čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika;

2) nedovoljno razvijene regione, čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika.

Prema stepenu razvijenosti jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u četiri grupe, i to⁷²:

1) u prvu grupu - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka;

2) u drugu grupu - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka;

3) u treću grupu - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka;

⁷¹ Ibid., čl. 9

⁷² Ibid., čl. 11

4) u četvrtu grupu - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka.

Nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave su jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka. Izrazito nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave su:

- 1) jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka.
- 2) jedinice lokalne samouprave u kojima je demografski pad u periodu od popisa 1971. do posmatrane godine veći od 50%;
- 3) zajednice jedinica lokalne samouprave na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija.

Devastirana područja čine jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka.

Vrste razvojnih dokumenata regionalnog razvoja jesu⁷³:

- 1) Nacionalni plan regionalnog razvoja ;
- 2) regionalna razvojna strategija;
- 3) programi finansiranja razvoja regiona;
- 4) ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja.

Nacionalnim planom definišu se osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja Republike Srbije i načini njihovog ostvarivanja. Nacionalni plan priprema Ministarstvo, a donosi ga Narodna skupština na predlog Vlade za period od deset godina. Regionalnom strategijom se, u skladu sa Nacionalnim planom, definišu osnovni prioriteti razvoja regiona i načini njihovog ostvarivanja. Regionalna strategija donosi se za period od pet godina. Regionalnu strategiju donosi Vlada na predlog Ministarstva. Ministarstvo predlog regionalne strategije priprema u saradnji sa jednom ili više nadležnih regionalnih razvojnih agencija osnovanih za određeni region i jedinicama lokalne samouprave koje čine region za koji se regionalna strategija donosi. Ministarstvo na predlog regionalne strategije pribavlja mišljenje nadležnog regionalnog razvojnog saveta i Nacionalnog saveta za regionalni razvoj.

8.1. Lokalna samouprava u Srbiji – pojam i definisanje

Građani odlučuju o pitanjima od svakodnevnog značaja kroz sistem lokalne samouprave. Minimum nadležnosti koje lokalne zajednice treba da imaju je pitanje kojim se bave mnoge međunarodne organizacije. Na primer, Savet Evrope je 1985. godine usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u kojoj

⁷³ Ibid., čl. 14

se navode prava i obaveze lokalne samouprave bez obzira na osobenosti državnog sistema⁷⁴. U članu 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava se definiše kao pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Dalje se u istom članu kaže da će ovo pravo vršiti skupštine ili saveti, čiji su članovi izabrani tajnim glasanjem i mogu imati izvršne organe koji će im biti odgovorni.

Iz Evropske povelje o lokalnoj zajednici, mogu se izvući osnovne karakteristike lokalne samouprave⁷⁵:

- lokalne vlasti mogu u što je moguće većoj meri prilagođavati sprovođenje centralnih i regionalnih ovlašćenja lokalnim uslovima;
- lokalne vlasti imaju mogućnost da određuju sopstvenu upravnu strukturu, s ciljem njenog prilagođavanja lokalnim potrebama;
- lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja;
- lokalne vlasti imaju pravo na udruživanje i međusobnu saradnju.

Lokalna samouprava predstavlja oblik donošenja odluka i upravljanja lokalnim zajednicama neposredno od strane njenih građana ili njihovih izabranih predstavnika, kao i putem lokalnih organa. Lokalna samouprava ima odgovarajući stepen slobode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavnih funkcija⁷⁶. Lokalnu samoupravu karakterišu tri elementa⁷⁷: područje, samostalnost i odnos sa građanima. Ona se sprovodi na užim ili širim teritorijalnim područjima, a u vršenju svojih poslova lokalni organi vlasti su samostalni i nisu u hijerarhijski podređenom položaju u odnosu na centralne organe vlasti. Lokalni organi direktno proizilaze iz naroda jer ih narod bira i opoziva.

Prema Đorđeviću⁷⁸, lokalna samouprava je prvi nivo organizacije vlasti za koje građani biraju svoje organe upravljanja ili ponekad svi stanovnici čine taj organ vlasti (kada se radi o neposrednoj demokratiji) odlučujući tako o najvažnijim pitanjima života i razvoja lokalne zajednice. Prema ovom autoru, lokalna samouprava predstavlja skup institucija i načina putem kojih se građani u jednoj

⁷⁴Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd

⁷⁵Ibid.

⁷⁶ Pavlović, Đ., Vlatković, M.,(2000) Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd.

⁷⁷Nikolić, P., (1994) Ustavno pravo, Službeni list SRJ, Beograd

⁷⁸ Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd

lokalnoj zajednici organizuju, odlučuju o opštim pitanjima života i razvoja te zajednice i zadovoljavaju niz zajedničkih, opštih potreba kroz sistem lokalnih javnih usluga.

Iz navedenih definicija proističe da se lokalna samouprava osniva zbog zadovoljenja osnovnih potreba građana, pre svega komunalnih poslova, izgradnje i održavanja infrastrukture. Svi ovi poslovi se dele na izvorne, koji proističu iz ustavnih i zakonskih ovlašćenja, i delegirane, koje država prenosi lokalnim samoupravama. Prva grupa se obavlja samostalno i nezavisno od centralnih organa, dok se druga grupa poslova obavlja pod nadzorom države.

Lokalnu samoupravu odlikuje nekoliko karakteristika:

- izvorna nadležnost,
- odlučivanje neposredno ili putem predstavništva,
- finansijska sredstva,
- samostalnost oslikana i kroz pravo na udruživanje lokalnih zajednica u saveze i
- zaštita prava na lokalnu samoupravu.

Izvorne nadležnosti lokalne samouprave su brojne a čine ih prostorno planiranje, gradnja, obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, kultura, sport i rekreacija, bezbednost, javni mir, zapošljavanje i lokalni ekonomski razvoj. Delegirane nadležnosti koje lokalna samouprava obavlja su oni poslovi, za koje država proceni da će ih lokalna samouprava efikasnije obavljati od države zbog toga što je mnogo bliža građanima. Država, za ovu vrstu poslova, obezbeđuje finansijsku, stručnu i drugu neophodnu pomoć lokalnoj samoupravi u cilju efikasnog obavljanja tih poslova. Što se tiče nivoa lokalne samouprave, najviše su zastupljena tri nivoa i to opština, okrug i region. Opština je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, čija se veličina razlikuje i po broju stanovnika i po površini teritorije koju zauzima. Okrug je šira administrativna jedinica koja obuhvata nekoliko susednih opština i za koje okrug obavlja deo zajedničkih poslova koji su od interesa za opštine koje ga sačinjavaju. Regioni se formiraju iz potrebe saradnje više okruga ili opština, a često se formiraju i zahvataju teritorije više različitih zemalja, posebno na nivou zemalja članica EU. Pored ova tri nivoa, kao nivo lokalne samouprave se pojavljuje i grad, koji često predstavlja viši nivo organizacije od okruga i opština.

Najvažniji element za uspešno funkcionisanje lokalne samouprave nalazi se u njenom odnosu prema državi jer lokalna samouprava svoj puni kapacitet postiže ako između nje i države postoji princip subsidijariteta⁷⁹. Ovaj princip znači da će država prepustiti organima lokalne samouprave sve poslove i nadležnosti koje lokalna samouprava može sama da izvršava. S druge strane, država će

⁷⁹Ibid.

preuzeti poslove i nadležnosti koje lokalna samouprava ne može sama da obavlja. Princip je da poslove obavlja nivo vlasti koji je najkompetentniji za njihovo izvršenje, uz poštovanje efikasnosti i ekonomičnosti.

U većini zemalja lokalna samouprava se organizuje po sistemu podele vlasti tako da njeni organi mogu biti predstavnički, izvršni i sudski. Najvažniji organ lokalne samouprave jeste predstavnički, koji se najčešće naziva skupština, veće ili savet, a ima zadatak da predstavlja građane i donosi normativna akta kojima se uređuju odnosi i pitanja od lokalnog značaja. Izvršne organe vlasti čine izvršno veće, odnosno opštinska vlada i njeni upravni organi kao što su direkcije, sekretarijati, inspekcije i dr. Ovo su kolektivni izvršni organi, a inokosni izvršni organi su, najčešće, gradonačelnik ili lokalni (gradski) menadžer. Sudske organe lokalne samouprave čine tužilaštvo i pravobranilaštvo dok sudove pod čijom je jurisdikcijom najčešće nekoliko opština formiraju predstavnički organi na nacionalnom nivou – nacionalni parlament.

U svetu postoji više oblika organizovanja lokalne samouprave. U Engleskoj je uobličena aktima parlamenta i poveljama. Formirana je u vidu okruga, srezova i parohija. U SAD lokalna samouprava je regulisana Ustavom i zakonima federalnih jedinica, pa postoji više različitih sistema lokalne samouprave: model mer-savet, menadžerski i komisijski model, kao i poseban model u varošima Nove Engleske. S druge strane, Francuska poznaje opštine, departmane i regione, s tim što i gradske i seoske opštine tretira na isti način (tzv. monotipne opštine). Lokalna samouprava može biti organizovana kao **jednostepena** kao u Švajcarskoj, **dvostepena** poput onih u SAD, ili **trostepena** odnosno kao **višestepena** u Engleskoj ili Francuskoj. Stepem učešća građana u upravljanju lokalnom zajednicom takođe se razlikuje od zemlje do zemlje (neposredno u SAD, u obliku kabinetske vlade u Francuskoj itd.). Lokalna samouprava se formira prema kriterijumima koji se uglavnom tiču homogenosti, privrednih kapaciteta lokalne zajednice i gravitiranja određenim institucijama od vitalne važnosti za njeno funkcionisanje.

8.1.1. Pravni okvir lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji

Početak aktuelnog milenijuma lokalne samouprave u Srbiji su dobile znatno širi krug ovlašćenja. To se posebno odnosi na period od donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine u kojem je članom 20 stav 1. tačka 9. zakona precizirano da „Opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja“. Osim ove odredbe vezane za lokalni ekonomski razvoj, u nadležnost opštine su preneti i mnoga druga važna pitanja, od raspolaganja imovinom, prihodima, mogućnostima uvođenja naknada i taksi do donošenja urbanističkih i razvojnih planova na svom području.

Zakon o lokalnoj samoupravi je donet sa zakašnjenjem u odnosu na ostale tranzicione zemlje jer je republički nivo vlasti smatrao da pitanja razvoja ne

treba prepustiti lokalnim samoupravama, bar ne dok se ne završi glavni deo procesa privatizacije preduzeća. I posle donošenja zakona, ostale su brojne prepreke uspešnom bavljenju lokalnim ekonomskim razvojem od strane lokalne samouprave. Pre svega, nije uređen sistem svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima i drugo, nije preciziran odnos između preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava sa preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija.

Problem vezan za nepokretnosti sastoji se u tome što opštine nisu javni vlasnici imovine na sopstvenom području. Vlasnik te imovine je Republička direkcija za imovinu. Transakcije vezane za imovinu (kupovina, prodaja, izdavanje) ne mogu se obaviti bez saglasnosti te direkcije. Na saglasnost se čeka veoma dugo i često uzrokuje nepotrebne troškove. Specifičan problem je građevinsko zemljište koje ne može da se prenese u svojinu investitora već se daje u zakup na 99 godina.

Osnovni problem koji investitori imaju sa lokalnim samoupravama jesu dozvole i odobrenja. Na to se nadovezuje izgradnja objekata koja je i najproblematičnija. Nepostojanje planskih dokumenata, nizak nivo informatičke osposobljenosti lokalne samouprave, korupcija, ostale administrativne prepreke, nejasna nadležnost između lokalnih i republičkih organa, najveći su problemi koji se sporo otklanjaju. Najveći doprinos u otklanjanju ovih problema daće uvođenje (u punom kapacitetu) e - uprave i u najsiromašnijim opštinama.

Poseban problem predstavlja činjenica da lokalna samouprava nema nikakve nadležnosti nad radom republičkih javnih preduzeća na svojoj teritoriji – Elektroprivreda Srbije, Telekom, Srbija vode, Srbija šume... Ova preduzeća, po svojoj ekonomskoj snazi, resursima kojima upravljaju, radnoj snazi i drugim karakteristikama snažno utiču na lokalni ekonomski razvoj. Lokalna samouprava često ima i otežan pristup podacima koji su u posedu ovih preduzeća, bitnim za planiranje lokalnog razvoja.

8.1.2. Nadležnost lokalnih samouprava u Srbiji

Sve do 2002. godine sistem lokalne samouprave je bio regulisan zakonom iz 1999. godine koji nije predviđao veću autonomiju opština. Zakon iz 2002. godine uveo je značajne novine i mogućnosti učešća lokalne samouprave u važnim pitanjima razvoja. Izvorne i poverene nadležnosti su proširene novim poslovima, uspostavljena su jasnija pravila u odnosima lokalne samouprave i centralnih organa vlasti, nastale su izmene u sistemu finansiranja i dr.⁸⁰

Ovaj zakon je uveo neposredno biranje odbornika i predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, gradsko (opštinsko) veće i instituciju zaštitnika građana. To je obezbedilo mogućnost da predsednici (gradonačelnici) sprovedu potrebne reforme u oblasti lokalne uprave i lokalnog ekonomskog razvoja.

⁸⁰ Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, Croatian and Comparative Public Administration, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 750

Međutim, u praksi je dolazilo do opstrukcije i nemogućnosti saradnje skupštinske većine i izabраних председника општине, па је Устав из 2006. године предвидео да се челници општина и градова бирају посредним путем.

Takođe, 2006. године је donet Zakon o finansiranju lokalne samouprave, a naredne године i читав set zakona iz oblasti lokalne samouprave: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu. Međutim, nijedan od ovih zakona nije uveo princip supsidijariteta kao princip podele poslova između različitih nivoa vlasti i načina funkcionisanja celine sistema⁸¹. Zakon o regionalnom razvoju је usvojen 2009. године i njime је ustanovljeno pet regiona u Srbiji tipa NUTS 2. Ovi regioni predstavljaju ekonomsko-planske i statističke јединice, a formirani su u cilju korišćenja sredstava Evropske Unije namenjenih razvoju regiona, bez pravnog subjektiviteta i sopstvene nadležnosti⁸².

Jedna od najvažnijih zakonskih promena koja se odnosi na opštine i njihove mogućnosti razvoja је donošenje Zakona o javnoj svojini iz 2011. године. Ovim zakonom su uspostavljeni javni registri imovine opština i budžetska kontrola opštinske imovine, neopravdano dugo odlagani.

Evropska povelja o supsidijarnosti se temelji na principu supsidijarnosti koji podrazumeva da se najviši nivo odlučivanja bavi isključivo poslovima za koje se utvrdi da ih niži nivoi ne mogu obavljati dovoljno efikasno i ekonomično. Međutim, zakonodavac se u Srbiji nije rukovodio ovim principom jer su opštinske i gradske vlasti nedovoljno autonomne u donošenju i sprovođenju odluka koje se tiču brojnih pitanja od neposrednog značaja za lokalnu zajednicu. Ministarstva su zadržala deo nadležnosti koje bi kvalitetnije i efikasnije obavljale lokalne samouprave⁸³.

Sistem lokalne samouprave u Srbiji ima obeležje monotipskog modela organizacije. Sve јединice lokalne samouprave imaju isti način organizovanja i iste nadležnosti. Zbog različite veličine opština često se јavlja pitanje zastupljenosti građana i deficita demokratije, jer postoje opštine sa manje od 10.000 stanovnika, ali i opštine sa preko 50.000 stanovnika. Važno је такође istaći da gradske opštine nemaju značajan deo nadležnosti, ne raspolazu pravom

⁸¹ Dorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 389.

⁸² Milosavljević, B., (2012) *Reforma lokalne samouprave u Srbiji*, Croatian and Comparative Public Administration, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 750

⁸³ Ibid., str. 394.

prikupljanja poreza, nemaju ni izvorne budžete, već im ta sredstva prenosi grad⁸⁴.

Slika 2: Izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave

- Opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom:
- 1) donosi programe razvoja;
 - 2) donosi urbanističke planove;
 - 3) donosi budžet i završni račun;
 - 4) utvrđuje stope izvornih prihoda opštine i visine lokalnih taksi i naknada;
 - 5) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;
 - 6) stara se o održavanju stambenih zgrada;
 - 7) sprovodi postupak iseljenja bespravno useljenih lica u stanove;
 - 8) donosi programe uređenja građevinskog zemljišta;
 - 9) donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja;
 - 10) uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja, utvrđuje visinu naknade za korišćenje poslovnog prostora i vrši nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora;
 - 11) stara se o zaštiti životne sredine;
 - 12) uređuje i obezbeđuje upravljanje lokalnim putevima, kao i ulicama u naselju;
 - 13) uređuje i obezbeđuje posebne uslove i organizaciju autotaksi prevoza putnika;
 - 14) uređuje i obezbeđuje organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi;
 - 15) osniva robne rezerve i utvrđuje njihov obim i strukturu;
 - 16) osniva ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma;
 - 17) osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje;
 - 18) organizuje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu;
 - 19) organizuje zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara;
 - 20) donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta;
 - 21) uređuje i utvrđuje način korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama;
 - 22) stara se za očuvanje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima;
 - 23) podstiče i stara se o razvoju turizma na svojoj teritoriji i utvrđuje visinu boravišne takse;
 - 24) stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine;
 - 25) upravlja imovinom opštine i koristi sredstva u državnoj svojini i stara se o njihovom očuvanju i uvećanju;
 - 26) uređuje i organizuje vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja;
 - 27) organizuje vršenje poslova pravne zaštite svojih prava i interesa;
 - 28) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad;

⁸⁴ Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 389.

- 29) pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama;
- 30) podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva;
- 31) organizuje službu pravne pomoći građanima;
- 32) stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- 33) utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine;
- 34) stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja;
- 35) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;
- 36) obrazuje inspeksijske službe i vrši inspeksijski nadzor;
- 37) uređuje organizaciju i rad mirovnih veća;
- 38) uređuje i obezbeđuje upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine;
- 39) obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane.

Izvor: Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“ br 129/2007 i 83/2014), Član 20.

Organi lokalne samouprave obavljaju dve vrste poslova: poverene i izvorne. Povereni poslovi su poslovi iz delokruga centralnih organa koje oni, po potrebi, poveravaju lokalnim organima. Ovi se poslovi obavljaju na osnovu specijalnog zakonskog ovlašćenja koje daje Republika⁸⁵. Izvorni poslovi lokalnih samouprava su oni koji po zakonu spadaju u delokrug lokalnih vlasti, a u koje centralne vlasti nemaju pravo da se mešaju, već samo mogu da kontrolišu zakonitost njihovog obavljanja. Zakon o lokalnoj samoupravi u 39 tačaka precizira sve poslove koji su u delokrugu jedinica lokalne samouprave⁸⁶.

I pored značajnih ovlašćenja kojima raspolažu opštine i gradovi u Srbiji, ostaje pitanje njihovog sprovođenja. Osnovni prigovor lokalnih samouprava vezan je za obavljanje poslova iz izvorne nadležnosti koji su, u praksi, ograničeni od strane Republike. Opština, na primer, ima pravo da određuje visinu cena komunalnih usluga i lokalnih taksi, ali samo do maksimalnog iznosa koji propisuje državni organ. Kao najveći nedostatak u sistemu vršenja poslova lokalnog ekonomskog razvoja navode se nadležnosti lokalnih samouprava koje nisu praćene prenosom dovoljnih finansijskih sredstava za njihovo obavljanje. Da bi se te nadležnosti uspešno realizovale, potrebno je da lokalne vlasti imaju dovoljne, sigurne i stalne izvore finansiranja⁸⁷.

⁸⁵Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, Croatian and Comparative Public Administration, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 66.

⁸⁶Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“ br 129/2007 i 83/2014), Član 20.

⁸⁷Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 396.

9. Institucionalna struktura i proces lokalnog ekonomskog razvoja

Poslovima od značaja za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji se (osim lokalne samouprave) bave i mnoge republičke ustanove i preduzeća: Ministarstva, Direkcije za izgradnju, Razvojne agencije, Privredna komora Srbije, Regionalne privredne komore, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) itd. Istraživanja pokazuju da navedene institucije često obavljaju iste ili slične aktivnosti jer nadležnost nije precizno utvrđena i ne postoji jasan sistem odgovornosti. Saradnja različitih nivoa i institucija se često zasniva na individualnim principima jer ne postoje sistematizovani kanali komunikacije i podela posla.

9.1. Razvojna agencija Srbije

Razvojna agencija Srbije (RAS) je agencija Vlade Republike Srbije osnovana za obavljanje razvojnih, stručnih i operativnih poslova podsticanja i realizacije direktnih ulaganja, promocije i povećanja izvoza, razvoja i unapređenja konkurentnosti privrednih subjekata, ugleda i razvoja Republike Srbije u oblasti privrede i regionalnog razvoja. Posluje u sastavu Ministarstva privrede, a za lokalni i regionalni razvoj je značajna jer poseduje podatke od značaja za razvojna pitanja na teritoriji cele Republike, time i svih lokalnih samouprava.

Razvojna agencija poseduje bazu investicionih lokacija, bilo da su u pitanju proizvodne hale, logistički centri, poslovni prostori ili parcele građevinskog i poljoprivrednog zemljišta i sl. RAS baza investicionih lokacija objedinjuje sve privredne potencijale u Srbiji i na taj način ih čini dostupnim stranim i domaćim investitorima. Ova baza lokacija obuhvata privatne posede, ali i društvenu i državnu imovinu. Jedini preduslov da se bilo koja lokacija nađe u RAS bazi je da se na njoj može razvijati poslovanje i unapređivati privreda Srbije.

Dostavljanjem podataka RAS bazi svaka lokacija u Srbiji može postati deo ponude investicionih potencijala dostupnih velikom broju stranih i domaćih investitora sa kojima RAS tesno saraduje. Putem ove baze brojne kompanije kao što su Ball Packaging, Kronospan, LEONI, Falke i mnogi drugi svetski brendovi, odabrale su Srbiju kao najpovoljniju lokaciju. RAS baza dobavljača omogućava kompanijama da detaljno predstavljaju svoju delatnost i proizvodni program potencijalnim domaćim i međunarodnim kupcima i investitorima sa kojima Razvojna agencija Srbije ima stalnu saradnju. Bilo da se radi o proizvođačima sirovina, poluproizvoda ili gotovih proizvoda, u nekom od privrednih sektora, preduzeća iz bilo kojeg regiona se mogu prijaviti u RAS bazu dobavljača, koja pokriva kompletne industrijske lance u različitim industrijskim sektorima i na taj način svoje reference učiniti dostupnim brojnim stranim i domaćim preduzećima.

RAS učestvuje u brojnim programima podrške privredi Srbije iz svih regiona kao što su Program podrške konkurentnosti, produktivnosti i internacionalizaciji MMSPP u 2018. godini, Program podrške malim preduzećima za nabavku opreme, Program podrške sektorima prerađivačke industrije, brojne Start UP programe, Program podrške internacionalizaciji privrednih društava, preduzetnika i klastera, Podrška preduzetništvu i dr.

Pored Razvojne agencije Srbije formirane su i regionalne razvojne agencije sa zadatkom podrške regionalnim projektima i preduzećima sa tih područja. Pregled akreditovanih regionalnih razvojnih agencija dat je u nastavku.

Akreditovane regionalne razvojne agencije u Republici Srbiji⁸⁸:

- Regionalna razvojna agencija "Južni Banat",
- Regionalna razvojna agencija za razvoj istočne Srbije „RARIS“,
- Regionalni centar za društveno ekonomski razvoj „BANAT“,
- Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga,
- Regionalna agencija za prostorni i ekonomski razvoj Raškog i Moravičkog okruga,
- Regionalna razvojna agencija „JUG“,
- Regionalna razvojna agencija „Zlatibor“,
- Regionalna razvojna agencija Bačka,
- Regionalna razvojna agencija Srem,
- Regionalna razvojna agencija Sandžaka – SEDA,
- Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja,
- Regionalna agencija za razvoj i evropske integracije Beograd,
- Regionalna razvojna agencija Podrinja, Podgorine i Rađevine,
- Regionalna razvojna agencija Braničevo-Podunavlje,
- Regionalna razvojna agencija PANONREG,
- Agencija za regionalni razvoj Rasinskog okruga d.o.o Kruševac.

Regionalne razvojne agencije kao i organi zaduženi za lokalni ekonomski razvoj imaju važnu ulogu u pružanju pomoći preduzećima sa svoje teritorije prilikom konkurisanja za domaće i međunarodne projekte i konkurse na kojima se dobijaju povoljna finansijska sredstva. Zahtevi konkursa su često preteški za preduzeća, posebno mikro i mali sektor zbog nepostojanja odgovarajuće kadrovske strukture koja bi te projekte mogla da prihvati. Primer aktuelnog projekta (jun 2018.) je Javni poziv za dodelu sredstava za privlačenje direktnih investicija objavljen na sajtu Razvojne agencije Srbije⁸⁹. Poziv je namenjen privrednim društvima koja realizuju investicione projekte u proizvodnom sektoru i sektoru usluga međunarodne trgovine, a jedan od uslova je

⁸⁸ www.ras.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

⁸⁹Ibid.

odgovarajući broj novozaposlenih radnika. Sredstva podsticaja za privlačenje direktnih investicija se ne mogu dodeliti za investicione projekte u sektoru saobraćaja, razvoja softvera osim ako nisu u funkciji unapređenja proizvoda, proizvodnog procesa ili pružanja usluga međunarodne trgovine, ugostiteljstva, igara na sreću, trgovine, proizvodnje sintetičkih vlakana, uglja i čelika, rudarstva, duvana i duvanskih prerađevina, oružja i municije, brodogradnje pomorskih trgovačkih plovila na sopstveni pogon preko 100 bruto registrovanih tona, aerodroma, logističkih centara, komunalnom sektoru i sektoru energetike, širokopojasne mreže, ribarstva i akvakulture.

Od prava na dodelu sredstava izuzimaju se i sledeća privredna društva:

- koja su u teškoćama, u smislu propisa kojima se uređuju pravila za dodelu državne pomoći;
- koja imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu poreza u Republici Srbiji;
- kod kojih je broj zaposlenih smanjen za 10% i više tokom 12 meseci pre podnošenja prijave za dodelu sredstava u odnosu na prosečan broj zaposlenih u navedenom periodu;
- u kojima Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ima učešće u vlasništvu;
- koja su u obavezi povraćaja nedozvoljene državne pomoći;
- kojima je bio raskinut ugovor o dodeli sredstava podsticaja, osim u slučaju sporazumnog raskida ugovora.

Ukupan iznos sredstava koja mogu biti dodeljena određuje se u skladu sa Uredbom u zavisnosti od ispunjenja sledećih kriterijuma:

- iskustvo u obavljanju delatnosti;
- ocena povrata investicije;
- tehnološki nivo delatnosti – prilagođena EUROSTAT metodologija;
- procenat visokoobrazovanog kadra;
- opšti racio likvidnosti;
- poslovni rezultat;
- pokazatelj zaduženosti.

Dakle, iz odredbi Javnog poziva vidi se niz kompleksnih znanja koja su potrebna da bi se za ova sredstva apliciralo odnosno da se ispune uslovi za njihovo dobijanje. Nesporno je i da brojne opštine u Srbiji nemaju adekvatne kadrove na lokalnom nivou pa se za pomoć oko ovih pitanja obraćaju poznavaocima ove problematike van svoje opštine ili regiona. S druge strane, opšte je poznato da su velika sredstva ostala nepovučena od Evropskih ili nacionalnih fondova zbog nedostatka adekvatnih projekata.

9.2. Nacionalna agencija za regionalni razvoj (NARR)

Nacionalna agencija za regionalni razvoj je osnovana 2009. godine Odlukom Vlade Republike Srbije kao javna agencija za obavljanje razvojnih, stručnih i regulatornih poslova regionalnog razvoja. Poslovi u nadležnosti Nacionalne agencije za regionalni razvoj su⁹⁰:

- učestvuje u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i prati njihovu realizaciju;
- prati i sprovodi mere i realizuje razvojne projekte za unapređenje infrastrukture, razvoj privrednih društava i preduzetništva, obuhvaćene programima finansiranja regionalnog razvoja;
- akredituje regionalne razvojne agencije, izdaje javne isprave o akreditaciji i vodi evidenciju o izdatim javnim ispravama;
- koordinira radom regionalnih razvojnih agencija i pruža stručnu pomoć potrebnu za obavljanje njihovih poslova koji se odnose na regionalni razvoj;
- priprema i realizuje programe edukacije instruktora i konsultanata za potrebe razvoja privrednih društava i preduzetništva;
- planira i predlaže razvojne projekte iz oblasti regionalnog razvoja i projekte od interesa za Republiku Srbiju i obezbeđuje uslove za pristup i realizaciju projekata koji se finansiraju iz evropskih fondova, donacija i drugih oblika razvojne pomoći;
- obavlja poslove međunarodne i međuregionalne saradnje iz svoje nadležnosti;
- vodi Jedinствен registar akreditovanih regionalnih razvojnih agencija;
- vodi Jedinствен informacioni sistem od značaja za regionalni razvoj;
- organizuje i vrši izdavačku delatnost;
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

NARR je pravni sledbenik Republičke agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Odlukom Vlade Republike Srbije u okviru Programa za oživljavanje velikih industrijskih centara, Nacionalna agencija za regionalni razvoj je prva institucija čije je sedište izmešteno van prestonice u Zaječar.

⁹⁰ www.narr.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

9.3. Regionalni razvojni saveti

Radi obezbeđivanja i unapređivanja razvoja regiona Vlada Republike Srbije osniva Regionalni razvojni savet za svaki region. Regionalni razvojni savet obavlja sledeće poslove⁹¹:

- javno promovise ciljeve regionalnog razvoja i podstiče njihovu realizaciju na teritoriji regiona;
- daje mišljenje na regionalnu strategiju koja se donosi za region za koji je osnovan regionalni razvojni savet;
- daje mišljenje na program finansiranja razvoja regiona, za koji je osnovan, koji se finansira iz sredstava budžeta Republike Srbije;
- daje mišljenja i predloge na ostale razvojne dokumente na regionalnom nivou;
- formira radne grupe na nivou regiona za određena pitanja od značaja za region;
- donosi Poslovnik o radu;
- podnosi Vladi i Nacionalnom savetu jednom godišnje izveštaj o radu;
- obavlja i druge poslove, u skladu sa ovim zakonom.

Regionalni savet može da koristi stručnu pomoć koja mu se pruža u vidu međunarodnih projekata radi proučavanja pojedinih složenih pitanja iz svog delokruga rada, može angažovati stručne obrazovne institucije i istaknute stručnjake kao članove radnih grupa. Administrativne i stručno-tehničke poslove za potrebe Regionalnog saveta obavlja akreditovana regionalna razvojna agencija koja ima sedište u regionu za koji je osnovan Regionalni savet, na osnovu ovlašćenja Regionalnog saveta.

Regionalni razvojni savet ima predsednika i broj članova koji se određuje osnivačkim aktom. Mandat predsednika i članova regionalnog razvojnog saveta traje pet godina. Članovi regionalnog razvojnog saveta su predstavnici jedinica lokalnih samouprava koje čine region, kao i predstavnici gradskih opština, predstavnici javnog i civilnog sektora, kao i drugih institucija i organizacija sa teritorije tih jedinica lokalne samouprave, kao i predstavnik Vlade. Član regionalnog razvojnog saveta za Region Vojvodine je i predstavnik Autonomne pokrajine Vojvodine, a regionalnog saveta za Beogradski region i predstavnik grada Beograda.

Većina članova regionalnog razvojnog saveta imenuje se od predstavnika jedinica lokalnih samouprava, odnosno od predstavnika gradskih opština, koje čine region za koji se osniva regionalni razvojni savet, a koje predlažu opštinska odnosno gradska veća. Shodno podeli na regione u Republici Srbiji, obrazovani su Regionalni razvojni savet za Beogradski region, Regionalni razvojni savet za

⁹¹ www.narr.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

Region Vojvodine, Regionalni razvojni savet za Region Južne i Istočne Srbije, Regionalni razvojni savet za Region Kosovo i Metohija i Regionalni razvojni savet za Region Šumadije i Zapadne Srbije.

9.4. Fond za razvoj Republike Srbije

Fond za razvoj Republike Srbije je osnovan 1992. godine. Njegova aktivnost je usmerena na podsticanje poslovanja pravnih lica i preduzetnika u Republici Srbiji. Prioriteti poslovanja su podsticanje ravnomernog regionalnog razvoja, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja, podsticanje konkurentnosti i likvidnosti privrede Republike Srbije, podsticanje zapošljavanja, kao i podsticanje proizvodnje robe namenjene izvozu.

Misija Fonda je da bude pouzdan partner srpske privrede, da doprinese njenom rastu i razvoju u cilju održivog i ravnomernog razvoja svih krajeva Republike Srbije. Uspešnost Fonda se ne meri ostvarenom dobiti, već ostvarenom dobrobiti za društvenu zajednicu. Za Fond su uspeh realizacija projekata klijenata, opstanak i rast *start up* kompanija, novozaposleni koji su posao dobili zahvaljujući podršci Fonda, uspeh naših preduzeća na inostranim tržištima.

Sedište Fonda za razvoj je u Nišu, dok je u Beogradu smeštena filijala. Fond odobrava sledeće vrste kredita⁹²: Investicioni krediti; Krediti za trajna i obrtna sredstva; Kratkoročni krediti; Krediti za održavanje tekuće likvidnosti; Start-up krediti; Podsticanje preduzetništva kroz razvojne projekte; Krediti za poslovanje u nerazvijenim područjima; Garancije; Krediti za refinansiranje.

9.4.1. Kratak osvrt na uslove kreditiranja privrednih subjekata koji posluju u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim područjima

Pravo na korišćenje sredstava imaju svi privredni subjekti iz nedovoljno razvijenih i izrazito nerazvijenih jedinica lokalne samouprave ako imaju pozitivan finansijski rezultat u godini koja prethodi godini podnošenja zahteva za kredit i pozitivne tendencije u bruto bilansu za tekuću godinu. Tržišna vrednost navedenih instrumenata obezbeđenja u odnosu na vrednost kredita i/ili garancije mora da bude 1:1. Nedovoljno razvijenim i izrazito nedovoljno razvijenim jedinicama smatraju se jedinice lokalne samouprave koje to svojstvo stiču u skladu sa članom 12 Zakona o regionalnom razvoju. Nedovoljno razvijenim jedinicama smatraju se one koje su razvrstane u treću grupu razvijenosti u skladu sa članom 12 stav 1. Zakona o regionalnom razvoju i aktom Vlade kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Izrazito nedovoljno razvijenim jedinicama smatraju se jedinice koje su razvrstane u četvrtu grupu razvijenosti u skladu sa članom 12 stav 2. Zakona o regionalnom razvoju i aktom Vlade kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave.

⁹² www.fondzarazvoj.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

Kreditni za mikro, mala, srednja i velika preduzeća - Investicioni krediti se odobravaju sa rokom otplate do 10 godina u okviru koga je grejs period do jedne godine. Kamatna stopa je: 1,4% na godišnjem nivou ukoliko je sredstvo obezbeđenja garancija menica poslovne banke, a u ostalim slučajevima 2,8% na godišnjem nivou, uz primenu valutne klauzule⁹³.

Kreditni za trajna obrtna sredstva se odobravaju sa rokom otplate do četiri godine u okviru koga je grejs period do devet meseci, sa kamatnom stopom od 1,4% na godišnjem nivou ukoliko je sredstvo obezbeđenja garancija poslovne banke, a u ostalim slučajevima 2,8% na godišnjem nivou, uz primenu valutne klauzule.

Kredite za refinansiranje kredita kod banaka Fond može odobravati isključivo za privredne subjekte koji se bave proizvodnjom i zapošljavaju veći broj radnika.

Kreditni za preduzetnike - Za investicione projekte, sa rokom otplate do osam godina u okviru kojeg je grejs period do jedne godine. Za trajna obrtna sredstva, sa rokom otplate do četiri godine u okviru kojeg je grejs period do devet meseci, a kamatna stopa je 1,4% na godišnjem nivou ukoliko je sredstvo obezbeđenja garancija menica poslovne banke, a u ostalim slučajevima 2,8% na godišnjem nivou, uz primenu valutne klauzule. Kredite za refinansiranje kredita kod banaka Fond može odobravati isključivo za privredne subjekte koji se bave proizvodnjom i zapošljavaju veći broj radnika.

9.5. Slobodne zone

Slobodne zone se formiraju u cilju povećanja priliva direktnih investicija. Cilj se ostvaruje kroz pružanje stručne pomoći privrednim društvima za upravljanje slobodnom zonom u svim fazama primene programa u slobodnim zonama, stručne pomoći zainteresovanim investitorima u procesu donošenja odluke o ulaganju u slobodne zone i razvoju njihovih programa u slobodnim zonama, kao i razmatranje stručnih pitanja iz oblasti poslovanja slobodnih zona sa nadležnim državnim organima⁹⁴.

Ciljevi stvaranja slobodnih zona su stvaranje okruženja koje pruža poslovne mogućnosti za privlačenje direktnih investicija i povećanje zaposlenosti, za ulaganje i ostvarivanje profita davanjem niza podsticaja, kao što su podsticaji za mala i srednja preduzeća, za otvaranje novih radnih mesta, za započinjanje sopstvenog poslovnog projekta novim preduzetnicima, za domaća i strana ulaganja, uvođenje novih tehnologija u slobodne zone koje doprinose njihovom razvoju i imaju pozitivan ekonomski uticaj na okruženje.

Srbija ima potpisane sledeće Sporazume o slobodnoj trgovini: prelazni trgovinski sporazum sa EU, Sporazum CEFTA, Sporazum sa članicama EFTA,

⁹³ www.fondzarazvoj.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

⁹⁴Ministarstvo finansija RS, Uprava za slobodne zone

Sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Belorusijom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Kazahstanom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Turskom, Preferencijalni režim poslovanja sa Sjedinjenim Američkim Državama.

Fiskalne pogodnosti koje pružaju slobodne zone su⁹⁵:

- Oslobađanje od plaćanja PDV-a na unos dobara u slobodnu zonu, kao i pružanje prevoznih i drugih usluga u vezi sa unosom dobara;
- Oslobađanje od plaćanja PDV-a na promet dobara i usluga u slobodnoj zoni;
- Oslobađanje od plaćanja PDV-a na promet dobara između korisnika dve slobodne zone;
- Oslobađanje proizvodnih korisnika plaćanja PDV-a na potrošnju energenata;
- Oslobađanje od pojedinih poreskih opterećenja za direktne strane investicije.

Carinske pogodnosti su oslobođenja od plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina za robu koja je namenjena obavljanju delatnosti i izgradnji objekata u slobodnoj zoni (repromaterijal, oprema, građevinski materijal).

Pogodnosti lokalne samouprave - Shodno svojim ovlašćenjima lokalna samouprava, može da donese odluku o pogodnostima za izgradnju objekata i infrastrukture na području slobodne zone. Ove pogodnosti se odnose na donošenje odluke o oslobađanju od plaćanja lokalnih poreza, naknada i taksi koje su u nadležnosti lokalnih samouprava, npr. naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za takse i troškove opštinske uprave, naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za urbanističke uslove i saglasnosti, priključak na lokalnu infrastrukturu vode i kanalizacije, lokalne komunalne takse i sl.

Finansijske pogodnosti u slobodnim zonama su slobodan protok kapitala, profita i dividendi, kao i sredstva iz budžeta Republike Srbije za finansiranje investicionih projekata u proizvodnom sektoru i sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine.

Korisnicima slobodnih zona na raspolaganju su sledeće logističke usluge po povlašćenim cenama: organizacija transporta, pretovar, utovar, špediterske usluge, agencijske usluge, usluge osiguranja i reosiguranja, bankarski poslovi i dr. U svakoj slobodnoj zoni nalazi se carinski referat, a carinska procedura u slobodnim zonama je pojednostavljena.

⁹⁵Ibid.

9.6. Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj

Lokalne samouprave sve više postaju svesne neophodnosti da svoju organizaciju prilagode potrebama lokalnog ekonomskog razvoja kako bi unapredile lokalni ambijent za privlačenje investitora. Zbog toga se osnivaju odeljenja za lokalni ekonomski razvoj, privredu ili mala i srednja preduzeća i preduzetništvo, imenuju gradski/opštinski menadžeri, zapošljavaju savetnici za investicije, a sve da potencijalnim investitorima što više približe prednosti i dobre strane svoje zajednice. Veliki broj lokalnih samouprava u Srbiji ima fakultativnu poziciju opštinskog/gradskog menadžera čiji je zadatak da predlaže projekte kojima se podstiče lokalni ekonomski razvoj, preduzetništvo i javno-privatno partnerstvo. Zadaci opštinskog/gradskog menadžera su i koordinacija investicija i privlačenje kapitala, kao i predlozi izmena i dopuna postojećih propisa koji otežavaju poslovanje. Svi ovi poslovi se obavljaju imajući u vidu održivi razvoj lokalne samouprave i zaštitu životne sredine.

U praksi dolazi do problema vezanih za odnos predsednika opštine i opštinske uprave za poslove lokalnog ekonomskog razvoja. Menadžer se često vidi kao strano telo u upravi. Zbog toga se u jednom broju opština postavlja pomoćnik predsednika opštine za ekonomski razvoj. Takođe, čest je i slučaj da se pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja bavi član opštinskog veća zadužen za privredu. U jednom broju opština se formiraju saveti za ekonomski razvoj, komisije za zapošljavanja i druga tela koja osniva predsednik opštine ili skupština opštine. Ova tela imaju savetodavni karakter, a uloga im je da omoguće jači uticaj privrednika na pitanja lokalnog ekonomskog razvoja.

Najčešći organizacioni oblik za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji su kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. One se u jednom broju opština osnivaju u okviru kabineta predsednika opštine je se veruje da se takoostvaruje tesnija saradnja sa potencijalnim investitorima. Mana ovakvog organizacionog rešenja je usredsređenost na veće investitore, dok se manjim ne posvećuje dovoljna pažnja što se odražava na slabiji razvoj mikro i malih preduzeća.

Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj se najčešće osnivaju kao odeljenja ili kao odseci u okviru pojedinih odeljenja, najčešće u okviru odeljenja za privredu i finansije. Bolje je organizaciono rešenje ako je kancelarija za lokalni ekonomski razvoj formirana kao odeljenje jer time dobija viši status, kako u odnosu na spoljni svet, tako i na unutrašnjem planu, kroz ravnopravan odnos sa drugim odeljenjima opštinske uprave. Mana ovog rešenja je pozicija čelnog čoveka odeljenja, koja veoma često zavisi od političke pripadnosti, dok su drugi kriterijumi sekundarni.

Obim poslova koji obavljaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj je veoma šarolik u zavisnosti od veličine lokalne samouprave, broja zaposlenih u kancelariji, značaja koji se daje lokalnom razvoju. U nekim opštinama kancelarije se bave samo pisanjem razvojnih projekata, a kasnije ne učestvuju u

njihovoj realizaciji. Na drugoj strani, postoje kancelarije za lokalni ekonomski razvoj čiji su poslovi veoma ambiciozno definisani i široko razgranati. Ograničenja u radu kancelarija za lokalni ekonomski razvoj su nedovoljan broj zaposlenih i veliki broj poslova povezanih sa nadležnostima drugih odeljenja (urbanizam, finansije, inspekcijski poslovi i sl.). Često se posao lokalne samouprave svede na davanje inicijativa ili mišljenja, dok druga odeljenja sprovode ostale aktivnosti. Zbog toga su najčešći poslovi kancelarija za lokalni ekonomski razvoj priprema i nadzor projekata od značaja za LER, podrška planiranju LER-a, stvaranje baze podataka od značaja za lokalni razvoj, kontakti sa privrednicima i udruženjima, marketing i održavanje odnosa sa višim nivoima vlasti i sl.

Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji su se formirale uglavnom na bazi donacija kroz različite programe inostranih fondacija i organizacija. Jedan od najznačajnijih programa za podršku razvoju kancelarija je USAID-ov program pod nazivom „Podsticanje ekonomskog razvoja opština – MEGA program”⁹⁶. Na osnovu ovog programa su definisani sledeći poslovi kancelarija za lokalni ekonomski razvoj:

- Marketing lokalne samouprave – predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u aktivnostima vezanim za LER;
- Održavanje postojećih, privlačenje novih i širenje lokalnih poslovnih aktivnosti kroz stalni kontakt sa predstavnicima investitora;
- Kontakti i direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici;
- Podrška procesu strateškog planiranja;
- Podsticaj finansiranja – kontakt sa poslovnim bankama;
- Unapređenje radne snage – programi obuke i saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje;
- Priprema i nadzor u realizaciji projekata – kontakt sa međunarodnim donatorima i istraživanje mogućnosti za finansiranje razvojnih projekata;
- Savetodavni poslovi – predlozi nadležnim organima mera za stimulisanje privrednog razvoja;
- Održavanje veze sa institucijama centralne vlasti iz oblasti ekonomskog razvoja;
- Stvaranje i održavanje baze podataka o stanju privrede i ljudskih resrsa u opštini⁹⁷.

⁹⁶ Centar za ravnomerni regionalni razvoj (2015), Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, Beograd

⁹⁷ Belkić, V., Hrnjaz, M., (2010) Lokalni ekonomski razvoj – evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi, Građanska mreža, Kovin, str. 56-59.

Ograničenja uspešnosti rada kancelarija za lokalni ekonomski razvoj su i nepostojanje stimulativnog sistema nagrađivanja, tako da najkvalitetniji kadar traži bolje plaćene poslove. Takođe, česte političke promene se negativno odražavaju na efikasnost rada zaposlenih, jer se i kadrovi, posebno rukovodeći, menjaju sa političkim promenama. Praksa u Srbiji pokazuje da se još uvek kancelarije za lokalni ekonomski razvoj ne shvataju kao prioritetni delovi lokalne samouprave, pa samim tim imaju i malo učešće u opštinskim budžetima.

9.7. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO)

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) osnovana je 1953. godine kao udruženje gradova i gradskih opština u Srbiji. Zahvaljujući velikoj podršci i aktivnom učešću članstva, uticaj SKGO sve je izraženiji. U reformi i jačanju lokalne samouprave SKGO je prihvaćena kao nezaobilazan partner i tako postala važan činilac u procesu decentralizacije i reforme sistema lokalne samouprave. SKGO predstavlja „glas” lokalnih vlasti u Srbiji pred Narodnom skupštinom, Vladom Republike Srbije, ministarstvima, pokrajinskim organima i drugim nadležnim institucijama i organizacijama⁹⁸.

SKGO da zastupa interese lokalnih samouprava i podržava njihov razvoj kroz zajedničko delovanje članstva, uz pružanje visokokvalitetnih usluga u skladu sa evropskim standardima sa ciljem da stvori uslove za funkcionisanje razvijenih i efikasnih lokalnih samouprava. Posebnu pažnju SKGO usmerava na zastupanje interesa lokalnih vlasti u pregovorima za članstvo u Evropskoj uniji, nastojeći da adekvatno predstavi njihove mogućnosti i potrebe.

SKGO sprovodi veliki broj programa i projekata koji finansiraju međunarodne vladine i nevladine institucije i organizacije. Tokom prethodnih nekoliko godina, samostalno ili u saradnji sa partnerima, realizovano je više od 30 različitih projekata. Od aktivnih programa sa učešćem Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) izdvajamo tri⁹⁹.

9.7.1. Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou

Ovaj projekat ima za cilj da obezbedi podršku lokalnim samoupravama kroz osnaživanje njihovih kapaciteta za razvoj, usvajanje i sprovođenje principa dobrog upravljanja (efikasnost, delotvornost, transparentnost, odgovornost, vladavina prava, participacija, jednakost i nediskriminacija) u svakodnevnoj praksi. Projekat (četvorogodišnji) se sprovodi u okviru Programa podrške Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – SwissPRO. Program finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a implementira Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

⁹⁸www.skgo.org, pristupljeno sajtu 20.06.2018. godine

⁹⁹www.skgo.org, pristupljeno sajtu 20.06.2018. godine

Projekat obuhvata sledeća dva specifična cilja:

- podizanje svesti i opštih kapaciteta za primenu principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, i
- unapređenje integracije principa dobrog upravljanja u određenim javnim poslovima kojima upravlja lokalna samouprava u Republici Srbiji.

Projektne aktivnosti se zasnivaju na aktivnostima opšte podrške namenjene lokalnim samoupravama koje će obuhvatiti podizanje svesti i kapaciteta putem regionalnih obuka, on-line obuka, radionica, kreiranja baze znanja i informacionog centra o dobrom upravljanju, kao i organizovanja konkursa za izbor najboljih primera dobre prakse u primeni principa dobrog upravljanja. Osim toga, direktna podrška će biti obezbeđena za 42 lokalne samouprave kroz opštinske pakete podrške u oblastima koje se odnose na principe dobrog upravljanja kao što su:

- Unapređenje efikasnosti i delotvornosti rada lokalne samouprave i standardizacija lokalnih administrativnih procedura;
- Jačanje odgovornosti i vladavine prava, naročito kroz podršku razvoju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije;
- Sprovođenje principa participativnog odlučivanja na lokalnom nivou, naročito u pogledu izrade budžeta i rodnog budžetiranja.

9.7.2. Program Exchange 5

Program finansira Evropska unija iz sredstava IPA 2014. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je korisnik u smislu indirektnog upravljanja sredstvima, dok je SKGO implementacioni partner. Značajnu ulogu ima i Ministarstvo finansija s obzirom na sadržinu podrške i teme koje su velikim delom u nadležnosti ovog ministarstva. Ukupna vrednost donacije EU je 4,45 miliona evra, a predviđeno trajanje Programa je tri godine.

Aktivnosti su podeljene u dve komponente:

Komponenta 1: Podrška za oblast upravljanja imovinom - U okviru prve komponente Programa Exchange 5, biće podržana implementacija grant šeme usmerene na unapređenje upravljanja imovinom u gradovima i opštinama Srbije.

Komponenta 2: Podrška za planiranje i programsko budžetiranje na lokalnu - U okviru druge komponente Programa, gradovi i opštine će biti podržani u pravilnoj i sveobuhvatnoj primeni programskog budžetiranja kao važnog procesa šire reforme upravljanja javnim finansijama koja stavlja naglasak na utvrđivanje prioriteta i optimizaciju potrošnje u cilju podsticanja privrednog rasta i efikasnog pružanja kvalitetnih usluga javne uprave.

9.7.3. Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou

Ovaj projekat ima za cilj jačanje kapaciteta lokalnih samouprava da upravljaju resursima i podižu kvalitet usluga koje pružaju građanima i privredi uz poštovanje principa dobrog upravljanja. Projekat koji se realizuje u periodu od novembra 2017. godine do decembra, 2019. godine, sprovodi Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, uz finansijsku podršku nemačke razvojne saradnje u okviru GIZ projekta “Podrška reformi javne uprave u Republici Srbiji”.

Opšti cilj projekta je unapređenje upravljanja i kvaliteta pruženih usluga građanima.

Specifični ciljevi se odvijaju kroz dve komponente projekta:

- Jedinice lokalne samouprave kroz razvoj Indeksa dobrog upravljanja (IDU) imaju na raspolaganju operacionalizovane pokazatelje dobrog upravljanja i alat za učenje
- Administrativna efikasnost i delotvornost su unapređene u najmanje 15 jedinica lokalne samouprave kroz sprovođenje paketa podrške lokalnim samoupravama.

SKGO je imala veliku ulogu u realizaciji brojnih projekata koji su završeni a neki od najpoznatijih su:

1. Projekat LEDER- Lokalni ekonomski razvoj - obrazovni odgovor
2. EU Exchange 4,
3. Projekat „Stvaranje inovativne metodologije za upravljanje učinkom u cilju postizanja veće odgovornosti lokalnih vlasti u Srbiji”,
4. Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu,
5. Program Podrške lokalnim samoupravama u Srbiji u procesu evropskih integracija.

9.8. Biznis inkubatori

Biznis inkubatori su organizacije čiji je zadatak pružanje podrške poslovanju i razvoju preduzeća u fazi kada su ona najugroženija – odmah nakon osnivanja. Biznis inkubator obezbeđuje korisnicima (malim preduzećima i preduzetnicima) poslovni prostor i dodatne usluge, kao što su zajednički poslovni sekretarijat, kancelarijska oprema, knjigovodstvo, preduzetničko savetovanište, finansijski saveti, marketing, umrežavanje i sl., pod uslovima povoljnijim od tržišnih. Zbog uticaja na povećanje broja privrednih subjekata koji uspešno posluju i u prvim godinama postojanja, biznis inkubator je jedan od često korišćenih instrumenata za podsticanje zapošljavanja.

Tabela 19: Poslovni inkubatori u Srbiji

R. br.	Naziv i lokacija inkubatora
1.	Informacioni centar za razvoj potiskog regiona Kanjiža
2.	Poslovni inkubator Subotica
3.	Uzleti inkubator KFT Senta
4.	Poslovni i inovativni centar d.o.o. Bački Petrovac
5.	Poslovni inkubator Zrenjanin
6.	Biznis inkubator Novi Sad
7.	Impact Hub Beograd
8.	Poslovno-tehnološki inkubator tehničkih fakulteta d.o.o. Beograd
9.	Nova iskra dizajn inkubator Beograd
10.	Udruženje za razvoj preduzetništva Postart Požarevac
11.	Biznis inkubator centar Kladovo
12.	Poslovni inkubator d.o.o. Majdanpek
13.	Udruženje za istraživanje i razvoj - poslovni inkubator Valjevo
14.	Biznis inovacioni centar Kragujevac
15.	Biznis inkubator centar d.o.o. Bor
16.	Biznis inkubator centar Užice
17.	Biznis inkubator d.o.o. Kruševac
18.	Biznis inkubator centar d.o.o. Prokuplje
19.	ZIP centar za mlade – biznis inkubator d.o.o. Pirot
20.	Biznis inkubator centar BIC Yumco d.o.o. Vranje

Izvor: InTER - Institute for Territorial Economic Development (2017)

Usluge biznis inkubatora mogu biti besplatne ili subvencionisanih cena, a neki korisnici mogu da plaćaju i tržišnu cenu. Subvencije, odnosno pokriće troškova za preduzeća uglavnom daju lokalne samouprave ili agencije za podršku privredi i preduzetništvu, a uslov je da pomognuta preduzeća napuste inkubator u periodu od 2 do 5 godina. Prvi biznis inkubator u Republici Srbiji je osnovan 2005. godine u Knjaževcu i njime je upravljalo udruženje građana – Timočki klub, a u Savetu biznis inkubatora su bili zastupljeni predstavnici lokalne samouprave, privrednici, banke i udruženja preduzetnika. Posle knjaževačkog, osnovani su biznis inkubator i u Nišu, čiji su osnivači bili grad Niš sa 51% i Regionalna agencija za mala i srednja preduzeća sa 49%, i biznis inkubator u Subotici u kome su, pored državnih institucija, osnivači privatna kompanija ATB Sever i visokoškolska ustanova – Viša tehnička škola Subotica, sa po 10% učešća.

Problemi upravljanja biznis inkubatorima u Srbiji se ogledaju, pored finansijskog aspekta, i u političkoj dimenziji zaposlenih lica u inkubatoru, favorizovanje pojedinih “stanara” inkubatora na račun drugih i sl. Nastankom ekonomske krize javljaju se i dodatne teškoće u radu inkubatora. Na području

Republike Srbije sada funkcioniše 20 poslovnih inkubatora. Od 2011. godine osnovana su 4 nova inkubatora, a ugašeno je ili promenilo namenu 10. Nažalost, biznis inkubatori su nastankom krize bili među prvim projektima od kojih se odustajalo. To je rezultat pogrešnog poimanja politike razvoja. Razvoj mora da se zasniva na opstanku i rastu preduzeća i stvaranju preduslova za to, što biznis inkubatori omogućuju.

Međunarodna konkurentnost srpskih preduzeća zavisi sve više od kapaciteta uzajamne saradnje na lokalnom nivou. Proces umrežavanja obezbeđuje proširivanje poslovnih veza, praćenje razvojnih trendova, razmenu informacija o strategijama drugih preduzeća, otvorenost za nove ideje, saradnju sa uspešnim preduzećima, uštedu vremena i dr. Imajući u vidu da je razvoj klastera u Srbiji još uvek u ranoj fazi, a nivo konkurentnosti preduzeća na niskom nivou, neophodno je i značajnije uključivanje države u smislu stimulisanja udruživanja, stvaranja institucionalnog okvira i povoljnog poslovnog ambijenta za uspešan razvoj ovih procesa¹⁰⁰.

9.9. Klasteri

Jedan od uzroka nedovoljne konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i velikih regionalnih disproporcija u nivou razvijenosti u Srbiji je i nerazvijen sistem poslovnog povezivanja preko klastera, poslovnih inkubatora i tehnoloških parkova. Postavljanje konkurentnosti u centar strategije razvoja zahteva od svih privrednih subjekata da prihvate nove modele razvoja koji će omogućiti bolje korišćenje postojećih resursa i rezultirati povećanim izvoznim performansama.

Klasteri predstavljaju značajan oblik povezivanja malih i srednjih preduzeća i model razvoja preduzetništva. Doprinose regionalnom ekonomskom razvoju i imaju poseban značaj za povećanje izvoza i internacionalizaciju regiona¹⁰¹. Efekti udruživanja u klaster se vide u uvođenju novih tehnologija i inovacija, standarda kvaliteta, povezivanju i strateškom udruživanju u različitim sektorima, omogućenom pristupu novim tržištima, povećanju izvoza i dostizanju efekata ekonomije obima. Udružena mala i srednja preduzeća postaju značajniji partner u odnosima sa velikim preduzećima, kao deo njihovog proizvodnog lanca, ali i sa naučnim institutima i univerzitetima, finansijskim institucijama i kreatorima ekonomske politike¹⁰². Preduzeća povezana u klaster ostvaruju sinergijske efekte koji proizilaze iz poboljšanja interakcijskih

¹⁰⁰ Ilić, M., (2006) „Inkubatori i klasteri kao novi model razvoja malih i srednjih preduzeća u industriji“, *Industrija 4/2006*, Ekonomski institut Beograd, Beograd, 2006, str. 63-98.

¹⁰¹ Pešić, Z., Panić, I., (2012) Klaster – novi model privrednog razvoja i rasta konkurentnosti; *Nauka + Praksa*, 15/12, Institut za građevinarstvo i arhitekturu, Niš.

¹⁰² Ilić, M., (2006) *Incubators and Clusters as a New Model for Small and Medium Enterprises in Industry. Industry 4/2006*, Belgrade: Economics Institute, pp. 63-98.

veza i razmene informacija, znanja i sopstvenih iskustava¹⁰³. Izgradnjom mrežnih struktura, kao i horizontalnim i vertikalnim povezivanjem, članice klastera relativizuju svoje nedostatke, a potenciraju prednosti, čime ostvaruju neophodnu konkurentnost na tržištu.

Klasteri su važni jer stvaraju opipljive ekonomske koristi za svoje članice. Koristi od klastera se javljaju u dva oblika¹⁰⁴:

1. rast produktivnosti:
 - a. razmenom informacija i korišćenjem zajedničkih resursa;
 - b. smanjenjem troškova kroz povezivanje sa agencijama za pružanje specijalizovanih usluga;
 - c. lakši pristup specijalizovanim dobavljačima i ljudskim resursima;
2. rast inovacija:
 - a. brzom razmenom ideja i tehnoloških znanja;
 - b. zahvaljujući nižim troškovima razvoja novih proizvoda i usluga;
 - c. mogućnost izvođenja većih investicionih i razvojnih projekata.

Klasteri olakšavaju interakciju članica. Interakcije i protok informacija unutar i izvan klastera mogu da dovedu do tehnoloških razmena i poboljšanja tehnološkog i poslovnog nivoa inovativnosti. Empirijski dokazi podržavaju argument da su firme članice klastera inovativnije od firmi koje nisu članice klastera. Takođe, empirijski dokazi sugerišu da postoji pozitivna korelacija između snage klastera i snage regiona u inovacijama i razvoju patenata¹⁰⁵. Udruživanje u klastera dovodi i do povećanja konkurentnosti preduzeća članica, zahvaljujući povećanju produktivnosti rada i usvajanju najnovijih standarda kvaliteta¹⁰⁶.

Na osnovu iskustava razvijenih zemalja klasteri se formiraju u više koraka i faza: u prvom koraku se meri uticaj pojedinih industrijskih grana na privredni rast, određuju se vodeće industrijske grane (star grane) koje imaju najveći uticaj na privredni rast i razvoj. U drugom koraku pozicioniraju se vodeće privredne

¹⁰³Pavelkova, D., Jirčkova, E. (2008) Clusters as a Tool to Improve Company's Competitiveness; *Ekonomie+Management*, 3/2008, pp. 62-72.

¹⁰⁴Europe InnovaClusterMapping Project (2008) „Clusterpolicy in Europe: A briefsummary of clusterpolicies in 31 European countries“, Kristiansand, Norway

¹⁰⁵The Gallup Organization (2006) Innobarometer on clusters role in facilitating innovation in Europe: Analytical Report“, European Commission, Brussels.

¹⁰⁶ Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

grane budućih klastera na domaćem i inostranom tržištu. Dalje se snimaju firme u okviru delatnosti i određuje star firma, a u četvrtom koraku se vrši izbor strategije širenja mreže. Razvoj klastera je dugoročan društveno-ekonomski proces i može da traje godinama. Kao rezultat nastaje prostorna koncentracija firmi i institucija, zasnovana na širokoj poslovnoj saradnji i rivalitetu, sa sinergetskim efektom¹⁰⁷. Uspesni klasteri su većinom kombinacija tri vrste preduzeća koja se međusobno dopunjuju¹⁰⁸:

- preduzeća značajne tržišne i tehnološke snage koja deluju na međunarodnoj osnovi,
- proizvođači-dobavljači, najčešće mala i srednja preduzeća,
- inovativne i dinamične stručne ustanove (istraživački instituti, univerziteti, ustanove za stručno osposobljavanje zaposlenih u preduzećima).

Koncept klasterskog delovanja pospešuje regionalne ekonomske integracije i specijalizaciju i unapređenje ljudskih resursa članica¹⁰⁹. Klasteri se zasnivaju na dobrovoljnoj saradnji u kojoj svi učesnici zadržavaju samostalnost. Kooperacija je ključna karika postojanja i daljeg razvoja. Funkcionisanje i tempo razvoja klastera zavisi i od vrste preduzeća i grane u kojoj posluje. Povezivanjem u klaster preduzeća se osposobljavaju da proizvode robe i usluge višeg stepena prerade i boljeg kvaliteta¹¹⁰.

Politika klastera je vitalni elemenat građenja jakih inovacionih sistema kao preduslova rasta i otvaranja novih radnih mesta. Ona može biti način na koji jedna zemlja može da podiže konkurentnost i mobilise neophodno srednjoročno obavezivanje svih relevantnih nosilaca inovacija. Politika klastera se može podeliti u tri različite kategorije¹¹¹:

- prva se odnosi na „politiku poboljšanja uslova poslovanja“ usmerenu ka stvaranju povoljnog mikroekonomskog poslovnog okruženja za rast i inovacije koje direktno stimulišu pojavu i dinamiku klastera,
- druga kategorija obuhvata „okvir za klaster u tradicionalnim politikama“, kao što je privreda i politika malih i srednjih preduzeća, politika istraživanja i regionalnog razvoja, politika inovacija,

¹⁰⁷ Ilić, M., (2006) Incubators and Clusters as a New Model for Small and Medium Enterprises in Industry. *Industry 4/2006*, Belgrade: Economics Institute, pp. 63-98.

¹⁰⁸ Industrial Development Report 2002-2003, UNIDO, str. 197

¹⁰⁹ Pešić, Z., Panić, I., (2012) Klaster – novi model privrednog razvoja i rasta konkurentnosti; *Nauka + Praksa*, 15/12, Institut za građevinarstvo i arhitekturu, Niš.

¹¹⁰ Gligorijević, Ž., Kostadinović, I., (2012) Industrijski klasteri: važna poluga mehanizma za unapređenje konkurentnosti industrije, *Nauka+praksa*, 2012. str. 5-11.

¹¹¹ OECD (2007) Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Working Document, Paris.

- treća kategorija su „razvojne politike“ usmerene ka stvaranju, mobilisanju ili jačanju određene kategorije klastera, a rezultat su određene sektorske inicijative klastera.

U nedovoljno razvijenim i tranzicionim privredama, ekonomska politika je uglavnom centralizovana i podrška razvoju konkurentnosti je slaba. Izazov je u tome što su, s jedne strane, preduzeća slaba i nedostaje im poverenje i veština saradnje, dok, s druge strane, vladama često nedostaje kapacitet da obave svoj deo posla. Obično je potrebna podrška donatora da bi se pokrenula politika podrške klasterima¹¹².

Razvijene zemlje ostvaruju prosperitet zahvaljujući povoljnim uslovima u kojima kompanije mogu da unaprede produktivnost koju je i Porter (1991) isticao u prvi plan kad su klasteri u pitanju¹¹³. Proces popularizacije klasterskog koncepta je još uvek aktuelan, zato što su klasteri sami po sebi rezultat, zato što eliminišu mnoge slabosti koje MSP ne bi mogla neudružena da prevaziđu. Više problema prouzrokuje njihova izolacija, nego veličina. Privredni klasteri se sastoje od preduzeća koja su povezana vertikalnim (otkupljivač/dobavljač) ili horizontalnim (zajednički kupci, tehnologija i sl.) vezama, gde se glavni činioци nalaze u okviru jedne nacije/države. Geografska koncentracija konkurenata, kupaca i dobavljača u regionu će u okviru klastera promovisati inovativnost i konkurentnost¹¹⁴.

Politika klastera je postala jedna od prioriternih razvojnih politika Evropske unije, uz opšteprihvaćen stav da su klasteri usmereni ka prosperitetu u smislu povećanja produktivnosti, tehnoloških transfera, veće konkurentnosti i ukupnog ekonomskog rasta.

9.9.1. Klasteri u državama Jugoistočne Evrope

U državama Jugoistočne Evrope model razvoja klastera je u širokoj primeni. Navodimo neka iskustva koja mogu da budu poučna za primenu u Srbiji.

Slovenija je primenila koncept „dinamičnih koncentričnih krugova“ kojim je omogućeno povezivanje malih i srednjih preduzeća u klasteru oko vodeće kompanije. Interes za klasteru se javio krajem 1990-ih godina zbog zaostajanja produktivnosti slovenačke privrede u odnosu na evropski prosek. Klasteri su u središtu proaktivne industrijske politike u cilju podizanja produktivnosti i realizacije inovativnog delovanja privrede. Država izdvaja znatna sredstva za klasteru, a područje koje treba poboljšati je prevladavanje niskog poverenja

¹¹²Ketels, C., Lindquist, G. and Sölvell, Ö., (2006). Cluster Initiatives in developing and transition Economies. Stockholm: Centre for Strategy and Competitiveness, p. 29.

¹¹³Porter, M., (1991) Competitive Advantage of Nations, Free Press, New York

¹¹⁴Andreozzi, B.,(2005), Priručnik o razvoju klastera, Projekat promocije zapošljavanja, Beograd

između velikih i malih firmi. Izvršeno je mapiranje koje je poslužilo kao osnova postupku izgradnje klastera i politike njihovog razvoja.

U Poljskoj su karakteristični klasteri u sektoru visoke tehnologije koji imaju snažan regionalni element, sa spontanom bottom-up umrežavanjem. Početkom 1990-ih opštine su počele da utiču na lokalni ekonomski razvoj. U čitavoj zemlji su stvorene regionalne inovativne strategije kao deo regionalnih razvojnih strategija. Izvršeno je mapiranje klastera koje je pokazalo da u zemlji postoji snažan potencijal za razvoj konkurentnih klastera. Model za podršku razvoju klastera je finansijska pomoć Poljske agencije za razvoj preduzeća namenjena udruženjima malih i srednjih preduzeća i državna pomoć u sprovođenju zajedničkih ulaganja, povezivanja mreža proizvođača, ponuđača i trgovine, stvaranje zajedničkog marketinga, itd.

U Mađarskoj se klasteri razvijaju u automobilskom sektoru, logistici, građevinarstvu i turizmu. Lider je izvozno orijentisana automobilska industrija i mašinogradnja s visokim stepenom investicija: PanonAutomotiveCluster, PANAC. U privredi Mađarske značajnu ulogu igraju multinacionalne kompanije, što se statistički izražava u njihovom visokom učešću u BDP-u i izvozu. Nedavno usporavanje mađarske ekonomije je pokazalo da je zemlja zavisna od direktnih stranih investicija. Stoga se ističe potreba drugačijih strategija regionalnog razvoja poput Panonske ekonomske inicijative. Ova inicijativa predstavlja zajedničku regionalnu osnovu za automobilski, drvni, elektronski, turistički i klaster prerade voća stvarajući okvir za umrežen ekonomski razvoj u severnoj Transdanubiji.

Fenomen klasterisanja u *Češkoj* obuhvata kompanije koncentrisane u starim industrijskim zonama (metalurgija – Moravija) i mreže ponuđača poput Volkswagen/Škode. U želji da smanje asimetrične odnose moći, suočena s transnacionalnim lancima supermarketa ili automobilske industrije, mala i srednja preduzeća počinju da se povezuju u klastere prema bottom-up pristupu. Razvoj klastera pomažu Društvo tehnoloških parkova, savetodavna agencija čeških udruženih partnera i Češki inovacioni centar. Agencija za strana ulaganja (Czechinvest) pomaže razvoju klastera koji nastaju zahvaljujući stranim direktnim investicijama. Ova agencija koordinira osnivanje industrijskih zona i traži strateške investitore. Procenjuje se da bi iz automobilskog klastera mogao da proizađe i multinacionalni klaster srednje Evrope sa središtem u Češkoj koji bi se proširio na Poljsku, Slovačku i Mađarsku.

9.9.2. Dostignuti nivo razvoja klastera u Srbiji

Podrška udruživanju u klastere i korišćenje njihovih prednosti po ugledu na visokorazvijene zemlje važan je preduslov uspešne razvojne politike. U Srbiji za to postoje neophodne pretpostavke. Klasteri se formiraju u delatnostima sa dugom tradicijom i domaćom sirovinskom bazom, neophodno iskustvo u proizvodnji i povoljna kvalifikaciona struktura. Perspektive su povoljne –

saradnja sa naučnim institutima, povezanost sa velikim preduzećima, međusobno poverenje članica klastera, planirano proširenje delatnosti i uvođenja sistema kvaliteta, orijentacija ka izvoznim aktivnostima¹¹⁵.

Istraživanje o uticaju klastera na produktivnost iz 2011. godine na uzorku od 74 ispitanika iz isto toliko firmi koje su udružene u devet klastera u realnom sektoru privrede u Srbiji¹¹⁶ pokazalo je da klasteri imaju približno jednak lokalni, nacionalni i regionalni značaj, što ukazuje na velik broj malih preduzeća i preduzetnika čije je poslovanje usmereno ka zadovoljenju lokalnog tržišta. Kada regionalni značaj klastera bude imao primat, onda se može govoriti o adekvatnoj ulozi klastera i svim pozitivnim efektima koje ovaj vid udruživanja donosi. Ispitanici su pozitivno ocenili uticaj klastera na produktivnost, inovativnost i primenu nove tehnologije.

Tabela 20: Pokazatelji uticaja klastera na elemente konkurentnosti članica (u %)

	Pozitivan	Neutralan
Uticaj klastera na produktivnost	74,33	25,67
Uticaj klastera na inovativnost	63,52	36,48
Uticaj klastera na primenu nove tehnologije	58,10	41,90

Izvor: Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

Istraživanje je pokazalo pozitivne rezultate u pogledu povezanosti klastera sa okruženjem, kao i ambiciozne planove klastera u pogledu proširenja delatnosti i uvođenja sistema kvaliteta kao preduslova izlaska na razvijena svetska tržišta.

¹¹⁵Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

¹¹⁶ Ibid.

Tabela 21: Pokazatelji povezanosti sa okruženjem i planskih aktivnosti (u %)

	Da	Ne
Saradnja sa univerzitetima, naučno-istraživačkim centrima	95,95	4,05
Povezanost sa velikim preduzećima	72,97	27,03
Povećanje obučenosti radne snage	62,16	37,84
Planirano proširenje delatnosti u naredne tri godine	68,92	31,08
Planirano uvođenje sistema kvaliteta	72,98	27,02

Izvor: Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

Nedostatak finansijskog kapitala je dugi niz godina jedan od glavnih problema u poslovanju preduzeća s obzirom na ograničene sopstvene izvore finansiranja i nepovoljne izvore zaduživanja (visoke kamatne stope i prateći troškovi odobravanja kredita, nepovoljna ročna struktura). Na drugoj strani, nedovoljno podsticajan poslovni ambijent i velika fiskalna zahvatanja su rezultat makro-ekonomske politike poslednjih decenija koja nije davala prioritet proizvodnom sektoru, pa je otuda i zastarelost opreme i tehnologije faktor koji su ispitanici visoko rangirali kao prepreku podizanja konkurentnosti realnog sektora¹¹⁷.

Neophodne pretpostavke za povećanje konkurentnosti klastera su¹¹⁸:

- Geografski koncentrisana kritična masa srodnih firmi i institucija,
- Jasno određen sektor aktivnosti,
- Podrška lokalnih industrijskih lidera, koji veruju u saradnju zasnovanu na promenama i spremni su da motivišu ostale članove,
- Snažne veze sa dobavljačima i kupcima,
- Pristup istraživačkim i obrazovnim institucijama,
- Podržavajuće tržište rada i infrastrukture.

Klasteri kao poseban oblik udruživanja preduzetnika i malih i srednjih preduzeća nastaju zbog opstanka udruženih preduzeća na tržištu. MSP kroz udruživanje imitiraju rad i ponašanje velikih preduzeća, ali zadržavaju pravnu i poslovnu samostalnost. Imitiranjem velikih preduzeća klasteri postaju konkurenti ili saradnici velikih preduzeća. Na ovaj način, preduzetnici i MSP uspevaju da održe tržišnu poziciju i ostvaruju održivi razvoj i poslovanje. Jedan od najčešćih razloga udruživanja u klasterne preduzetnici nalaze u održivom razvoju i profitu, jer aktivnosti kao što su: prenos tehnologije, osvajanje novih

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

tržišta, kupovina licenci, uticaj na cene inputa i dr. ne može uspešno da obavi sam preduzetnik.

Poslovna povezivanja preduzeća preko klastera, poslovnih inkubatora i tehnoloških parkova predstavljaju osnov vođenja regionalne politike visokorazvijenih zemalja. Zemlje u razvoju imaju slabije razvijen sistem ovakvog povezivanja, što je jedan od uzroka nedovoljne konkurentnosti preduzeća iz ovih zemalja i izraženih regionalnih disproporcija. Sa druge strane to sputava ukupni razvoj, resursi ostaju nedovoljno iskorišćeni i migracioni tokov postaju krajnje nepovoljni.

Klasteri u Srbiji imaju jasno definisane poslovne ciljeve koji se najčešće ogledaju u¹¹⁹:

- povećanju učešća na domaćem tržištu i izvozu, povećanju vrednosti proizvodnje po radniku, povećanju učešća proizvoda sa većim stepenom prerade i dr;
- savez klastera proizvođača opreme, delova i gotovih proizvoda u određenim širim regionima, međusektorsko lokalno i regionalno povezivanje;
- jačanje i promovisanje saradnje klastera sa klasterima akademija, univerziteta, instituta i institucija istraživanja i razvoja;
- povezivanje sa EU fondovima i programima zajednice.

Konkretizaciju postavljenih ciljeva klasteri preduzeća iz realnog sektora sprovode kroz odgovarajuće projekte koje donose unutar klastera, kao i projekte sa proizvođačima iz drugih zemalja, kao što su¹²⁰:

- Dugoročna kooperacija u proizvodnji opreme, delova i gotovih proizvoda, servisiranju i postprodajnim uslugama sa lokalnim partnerima i zajednički nastup na treća tržišta,
- Proširivanje saradnje na nove proizvode i nove partnere u drugim državama i ispitivanje mogućnosti za ulazak na okolna tržišta,
- Razvoj proizvoda čija će cena biti prihvatljiva, prototip novih proizvoda i njihovo zajedničko testiranje,
- Razvijanje inoviranih varijanti proizvoda u skladu sa specifičnim zahtevima regionalnih tržišta,
- Priprema polazne osnove za prenos tehnologije i kooperaciju u proizvodnji finalnih proizvoda sa lokalnim i regionalnim partnerima.

Glavni metod rada je otvaranje, vođenje i izvršavanje projekata, kao i pružanje usluga članicama klastera. Aktivnosti koje sprovode su brojni, od organizacija

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

sajma do posete članicama i usaglašavanja i procene rada na osnovu započetih i izvršenih projektnih zadataka u okviru klastera.

Razvoj klastera u Srbiji je započeo 2004. godine kroz mobilizaciju aktera i podizanje kapaciteta na nacionalnom nivou, pre svega Ministarstva privrede i privatizacije, kasnije Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja. Jačanje elemenata poslovne infrastrukture je ugrađeno u mnogim strateškim dokumentima Vlade Republike Srbije, Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine i aktima lokalnih samouprava. Najznačajnije su: Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine, Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva 2003-2008. godine, Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011. do 2020. godine. Razvoju klastera su značajno doprinele i međunarodne organizacije, pre svih program ENTRANS u implementaciji organizacije Sintef, finansiran od strane Vlade Kraljevine Norveške, USAID, program LEDIB, finansiran od strane Vlade Kraljevine Danske, kao i Austrijska razvojna agencija.

Analiza stanja klastera u Srbiji pokazuje nedovoljan nivo razvijenosti. Mali broj privrednih subjekata je uključen u rad klastera – nešto manje od 2% domaćih kompanija i svega 3% radno angažovanog stanovništva. Poređenja radi, 45,4% ukupne zaposlenosti se odnosi na MSP. Nedvosmisleno se može zaključiti da su preduzeća u Srbiji malo uključena u klusterske mreže¹²¹. Najveća koncentracija klastera u Srbiji je u pet gradova: Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Subotici i Kragujevcu, dok je u ostalim mestima znatno manja.

Većina klastera u Srbiji ima lokalni ili regionalni karakter, mada su neki osnovani sa namerom da budu nacionalni klasteri: „AC Serbia“, kao nacionalni klaster autokomponentske industrije, „ICT Serbia“ kao nacionalni klaster ICT sektora i „Agencija za drvo“ kao nacionalni klaster drvoprerađivača. Klasteri se formiraju u granama koje su tradicionalno prisutne u privredi Srbije: metalški sektor, proizvodnja tekstila i obuće, automobilska industrija, proizvodnja nameštaja i proizvoda od plastike. Ove delatnosti su i novim modelom razvoja privrede predviđene kao nosioci izvoza i povećanja konkurentnosti MSP. U navedenim delatnostima postoji i adekvatna sirovinska baza, što znači da nema velike uvozne zavisnosti. Značajne resurse klastera predstavljaju znanje i industrijsko iskustvo srpskih inženjera i radnika.

Preduzeća u klasteru se, najčešće, nalaze u prostornoj blizini, proizvode sličnu robu i usluge i postižu efekte kolektivne efikasnosti koji proističu iz zajedničke nabavke sirovina, promocija, korišćenja opreme, razmene potrebne radne snage i sl. Lakše dobijaju i tehničku i drugu pomoć od poslovnih udruženja, a lakše i privlače ulaganja u infrastrukturu javnog sektora. Na taj način članice klastera relativizuju svoje nedostatke, a potenciraju prednosti udruživanja.

¹²¹ NARR (2011)

U nastavku rada dajemo primere najvažnijih karakteristika klastera iz realnog sektora privrede Srbije. Najvažnije aktivnosti klastera **BIPOM** (proizvođači poljoprivrednih mašina) su kreiranje i sprovođenje strategije zajedničkog nastupa na tržištima balkansko-crnorskog regiona, uspostavljanje kooperacije i poslovno-tehničke saradnje na inoviranju postojećih i razvoju novih proizvoda sa srodnim preduzećima u Ruskoj federaciji, Italiji, i drugim zemljama balkansko-crnorskog regiona, zastupanje i promocija interesa članica u zemlji i inostranstvu, podrška zajedničkim aktivnostima na negovanju odnosa sa lokalnim kupcima... Klaster razvija i podržava efikasnu komunikaciju sa okruženjem i informiše članice o aktuelnim trendovima u industriji poljoprivrednih mašina. Takođe, daje podršku zajedničkom lancu snabdevanja, podršku aktivnostima na povećanju produktivnosti i koordiniranju zajedničkog razvoja proizvoda, usluga i tehnologije. Važne aktivnosti klastera su i koordinacija izgradnje i razvoja poslovne mreže po konceptu SAP-Hostinga, kao i podrška aktivnostima na izgradnji i unapređivanju sistema strateškog upravljanja zasnovanog na metodologiji Liste usklađenih ciljeva (BSC-Balanced Scorecard).

Glavni pravci delovanja **Automobilskog klastera Srbije** su informisanje, obuka i unapređenje kvalifikovanosti članica u pogledu tehničkih, organizacionih i upravljačkih veština. Benefit za članice je što postaju kompetentni partneri za pregovore kod započinjanja kooperacija i transfera znanja i kod priprema za aktivnosti na međunarodnom tržištu. Klaster posebnu pažnju posvećuje pitanjima definisanja i traženja projekata za saradnju unutar mreže ili sa domaćim i internacionalnim kompanijama i upravljanju zajedničkim projektima sa njima. Inicira zajedničke projekte sa Rumunijom i Bugarskom (FP7EU) i radi na implementiranju zajedničkih projekata sa klasterima iz Slovenije, Bosne i Austrije.

Primarni cilj klastera drvoprerađivača Srbije – **Agencija za drvo** je povećanje konkurentnosti i izvoza drvne industrije i industrije nameštaja Republike Srbije. Učestvuje u regionalnim konferencijama o drvno-industrijskim klasterima i članica je Mreže drvno-industrijskih klastera Srednje i Jugoistočne Evrope. Okuplja proizvodna, trgovinska i uslužna preduzeća u oblasti prerade drveta, Šumarski, Arhitektonski, Građevinski i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za ispitivanje materijala, Zajednicu srednjih-drvoprerađivačkih škola Srbije, itd.

Klaster **Netwood** svojim članicama obezbeđuje ostvarivanje zajedničkih interesa, povećanje nivoa stabilnosti u poslovanju, poboljšanje tržišnog nastupa i modernizaciju proizvodnje na teritoriji Šumadije i Pomoravlja. Cilj klastera je razvoj malih i srednjih preduzeća pomenutog regiona kroz stvaranje poslovnih mreža koje bi omogućile saradnju, transfer znanja i podizanje kompetentnosti članica. Klaster ima formiran uslužni centar za poslovno informisanje, stručne i pravne savete, tehničku podršku i poslovno povezivanje. Uspostavljena je

saradnja sa češkim klasterom „Czech furniture“, klasterom „Drvo“ iz Bosne i Hercegovine i dr.

Asocijacija tekstilaca „*Asstex*“ je udruženje proizvođača tekstila čiji je cilj razvoj inovativnosti u tekstilnoj industriji i pratećim granama u Srbiji, zajednički nastup članica na inostranim tržištima i borba protiv monopola i nelojalne konkurencije. Klaster podržava članice u uvođenju sistema kvaliteta, a jedan od pravaca delovanja je širenje mreža klastera. Klaster je član Balkan jeans udruženja.

Klaster *Memos* predstavlja udruženje za unapređenje konkurentnosti metalških proizvođača iz regiona Srema. Cilj klastera je da sistematskim istraživanjem, zajedničkim nastupom na ciljnim tržištima, poboljšanjem postojećih proizvodno uslužnih i razvojem novih programa, održi i unapredi privatno preduzetništvo u regionu. Pravci delovanja klastera su, između ostalog, i umrežavanje preduzeća, članica klastera u jedinstven poslovno-informacioni sistem, kroz razvoj i implementaciju softvera „Clusterpro“, priprema članica za uvođenje potrebnih standarda kvaliteta i razvoj nove tehnologije „Proizvodnja pogona za bioobnovljive izvore energije“.

Klaster „*Vojplast*“ Subotica, koji okuplja proizvođače i prerađivače plastike iz regiona, uspostavio je dobre poslovne veze sa jednim od najvećih proizvođača mašina koje se koriste u ovoj oblasti – „Arburgom“ iz Nemačke koji je postao i potporni član klastera. Klaster ima kooperaciju sa sličnim klasterima u Mađarskoj. Radi na upravljanju otpadom, razvijanju zajedničkih softverskih alata i organizuje obuku za uvođenje sistema kvaliteta.

10. Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji

Ako lokalni ekonomski razvoj finansira lokalna samouprava taj se proces može posmatrati sa dva aspekta. Prvi treba da pruži odgovor na pitanje da li je budžet lokalne samouprave dovoljan da se iz njega mogu finansirati i projekti lokalnog ekonomskog razvoja, a drugi se tiče ovlašćenja lokalne samouprave u stvaranju povoljnog privrednog ambijenta kroz različite mere upravljanja prihodima i rashodima. Da bi se lokalna samouprava uspešno bavila lokalnim ekonomskim razvojem treba da vrši adekvatnu raspodelu opterećenja građana i preduzeća koja posluju na njenom području. Sledeće važno pitanje jeste primena različitih poreskih stopa prema različitim preduzećima, kao i davanje olakšica određenim privrednim delatnostima na svojoj teritoriji. Regulatorni okvir za ova pitanja u Srbiji je Zakon o finansiranju lokalne samouprave¹²², u kome se prema čl. 2 svi prihodi lokalne samouprave dele u tri vrste i to:

¹²²Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)

1. Izvorni prihodi – prihodi čiju stopu, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje lokalna samouprava, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse;
2. Ustupljeni prihodi su oni prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave se ustupa u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave;
3. Ukupan nenamenski transfer je zbir transfera za ujednačavanje, opšteg, kompenzacionog i transfera solidarnosti, pri čemu je:
 - transfer za ujednačavanje deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje jedinicama lokalne samouprave čiji su prihodi po glavi stanovnika po osnovu ustupljenih poreza ispod određenog procenta proseka opština (bez gradova);
 - opšti transfer deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave prema kriterijumima utvrđenim ovim zakonom;
 - kompenzacioni transfer deo ukupnog nenamenskog transfera kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda, koji nastaje po osnovu promene republičkih poreskih propisa.

Ova podela se zasniva na stepenu kontrole koju lokalna samouprava ima nad iznosom sredstava koji će biti naplaćen. Gradovi i opštine najviše kontrole imaju nad izvornim prihodima, budući da su to prihodi čiju stopu utvrđuje lokalna samouprava, makar iznos stope bio ograničen aktom višeg nivoa vlasti. Pravo da utvrđuju stopu izvornih prihoda jedno je od osnovnih oruđa kojima raspolaže lokalna samouprava u procesu podsticanja ekonomskog razvoja.

U slučaju ustupljenih prihoda, lokalna samouprava nema nikakvog uticaja na stopu tih prihoda. Ali, povećanje prihoda iz ustupljenih poreza je moguće ostvariti uvećavanjem njihove osnovice. Angažovanjem na povećanju broja radnih mesta povećava se i osnovica poreza na zarade, a time i prihod koji ostaju opštini. U slučaju transfera, kriterijumi raspodele su van kontrole lokalne samouprave i na obim transfera opštine praktično ne mogu uticati.

Lokalne samouprave imaju dva pristupa u vezi sa navedenim prihodima. Jedna grupa lokalnih vlasti preferira ustupljene prihode i transfere jer redovno dobijaju sredstva a nemaju obavezu da sami nameću dažbine stanovništvu (biračima) i privredi. Druga grupa lokalnih vlasti je za veće izvorne prihode jer se njihovom naplatom uvećavaju skromni budžeti lokalnih samouprava. To im omogućuje da vode aktivniju politiku lokalnog ekonomskog razvoja jer različitim merama mogu da podrže preduzeća i projekte za koje smatraju da će najviše doprineti opštinskom razvoju.

10.1. Upravljanje finansijama lokalne samouprave

Javne finansije su jedan od najvažnijih instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja jer praktično sve odluke iz ovog domena imaju veliki uticaj na privredni razvoj. Veoma je važno znati odgovor na pitanja: da li je budžet lokalne samouprave razvojni ili socijalni, koliki će biti udeo fizičkih, a koliki pravnih lica u njegovoj strukturi, kome treba dati olakšice i podsticaje i druga pitanja koja u velikoj meri opredeljuju dalju budućnost privrednika na teritoriji lokalne samouprave, a time i celokupnog lokalnog ekonomskog razvoja.

Na nivou lokalne samouprave na ovim pitanjima umnogome se ukrštaju interesi struke i politike. Svako iz svog ugla gleda na buduće efekte koje će pojedine odluke o trošenju budžeta lokalne samouprave proizvesti. Od jednih se novac uzima, drugima daje, a društveni interes je da ovi transferi proizvedu maksimalne društvene efekte po buduću razvoj. Delovi lokalne samouprave, zaduženi za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji, imaju jako mali uticaj na raspodelu budžeta, čak i u pitanjima dela budžeta koji je namenjen projektima lokalnog ekonomskog razvoja.

Trošenje budžeta se u mnogim zemljama u tranziciji vrši na osnovu kompromisa između konzervativizma lokalne vlasti i voluntarizma političara. Prva grupa se, u principu, zalaže da se stvari rade kao što su do tada rađene, bez snošenja rizika bilo kakvih promena, dok političari odluke donose bez kvalitetnih analiza programa i projekata. Sve to umnogome otežava posao zaduženih za lokalni ekonomski razvoj koji imaju važnu ulogu da obezbede i uticaj privrednog sektora u rešavanju ovih pitanja. Uloga zaduženih za lokalni ekonomski razvoj se posebno otežava ako se i interesi privrednih subjekata međusobno značajno razlikuju (na primer, da li infrastrukturno opremiti industrijsku zonu ili urediti trgovačku zonu u centru grada).

Usled nedostatka budžetskih sredstava gradovi i opštine u Srbiji nastoje da maksimalno iskoriste izvorne prihode – one koje kontrolišu. To se, pre svega, odnosi na opterećenje privrednih subjekata, po pravilu onih koja najbolje rade čime se vrši prevaljivanje poreskog opterećenja na pravna lica. Naravno, takva politika ima svoje granice, odnosno drugu stranu medalje. Opšte je poznato da se manjim poreskim opterećenjima uz zahvat šireg kruga poreskih obveznika postižu bolji rezultati poreske politike, a posledično i budućeg razvoja. Zbog toga je uloga kancelarije za privredu složena: ona ne samo da treba da se bori za što manje opterećenje privrede i što veće subvencije i ulaganja u infrastrukturu već treba, zajedno sa odeljenjem za finansije, da iznađe optimalan odnos oporezivanja različitih tipova preduzeća.

U Srbiji cene komunalnih usluga pokrivaju samo operativne troškove komunalnih preduzeća. U većini opština cena komunalnih usluga je za preduzeća tri do sedam puta veća od cena komunalnih usluga koju plaćaju građani. Takođe, u većini opština, komunalna preduzeća nisu nadležna za

planiranje sopstvenih investicija i finansiranja. To za njih rade opštinske direkcije i druge institucije. Ovakva podela nadležnosti ne samo što je u suprotnosti sa standardima Evropske unije u ovoj oblasti, već za posledicu ima smanjenu odgovornost komunalnih preduzeća za efikasnost poslovanja.

Kako bi se stvari popravile, Vlada Republike Srbije naročito treba da:

- pomogne lokalnoj samoupravi da u potpunosti preuzme nadležnosti vezane za porez na imovinu i paralelno s tim ukine propise koji ograničavaju opštine da uspešno prikupljaju ovaj vid poreza. Sve funkcije vezane za prikupljanje lokalnih prihoda potrebno je objediniti na jednom mestu, u opštinskoj/gradskoj poreskoj upravi;
- donese propise koji nalažu komunalnim preduzećima da primenjuju jasne i obavezujuće računovodstvene standarde i standarde finansijskog izveštavanja, koji će ih učiniti odgovornim za planiranje i onemogućiti pokrivanje gubitaka nastalih zbog neadekvatnih cena komunalnih usluga subvencijama iz budžeta;
- ukine ograničenja visine cena za komunalne usluge;
- ukine naknadu za uređenje zemljišta za investiranje u neizgrađeno gradsko građevinsko zemljište i paralelno sa tim usmerava opštine da bolje definišu zakupninu;
- razvije nove mehanizme kao što je naknada za dodatno opterećenje infrastrukture ili naknada za povećanu vrednost nastalu usled promene namene zemljišta prema urbanističkoj vrednosti umesto naknade za uređenje zemljišta koja se naplaćuje na privatnom građevinskom zemljištu, ili nedovoljno iskorišćenom zemljištu.

Opštinama u Srbiji potrebno je dati ovlašćenja za ubiranje prihoda koji bi omogućili finansiranje izgradnje nove infrastukture. Istovremeno, opštine moraju da stvore ambijent koji podstiče privatne investitore i lokalni ekonomski razvoj. U tom smislu, opštine moraju da vode adekvatnu poresku politiku i oprezno da utvrđuju visinu naknada. Ovaj zadatak nije nimalo lak jer su propisi o lokalnim prihodima problematični. Postojeće institucije i instrumenti omogućuju nastavak loše prakse, a pravni okvir je nedovoljno definisan. Posledica je da opštine još uvek koriste ovlašćenja pre svega za oporezivanje firmi, vešto izbegavajući oporezivanje domaćinstava.

Sve do 2000. godine lokalne finansije su u potpunosti bile zavisne od političke volje centralnih vlasti. Prve reforme su izvršene u periodu od 2001. do 2004. godine, kada su lokalnim samoupravama pripale sledeće vrste javnih prihoda: deo poreza na dohodak građana, porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon, porez na prenos apsolutnih prava, deo poreza na promet, porez na fond zarada, lokalne komunalne takse, boravišne takse, opštinske administrativne takse,

različite naknade i samodoprinosi¹²³. Ova reforma je dala značajne rezultate. Budžeti opština i gradova su više nego udvostručeni u odnosu na period pre 2001. godine. Međutim, već sredinom 2004. godine dolazi do promena u fiskalnoj politici. Ukida se porez na fond zarada koji je bio jedan od izvornih prihoda lokalne samouprave i imao učešće u ukupnim prihodima čak 20%. Naredne, 2005. godine, ukinut je porez na promet koji je zamenjen Porezom na dodatu vrednost (PDV), koji u potpunosti pripada republičkom budžetu, tako da su budžeti lokalnih samouprava ostali „kraći“ za značajan udeo koji je imao porez na promet. Da bi ublažila ovo drastično smanjenje, država vraća lokalnoj samoupravi 40% poreza na zarade koje se ostvare na teritoriji lokalne zajednice. Pošto to nije bilo dovoljno, rešenje je nađeno u vidu kompenzacionih transfera kojim se pokrivaio manjak u budžetima lokalnih samouprava.

Donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine, lokalne samouprave su dobile mogućnost da samostalno utvrđuju stope poreza koji spadaju u izvorne prihode, čime se stvorio ambijent za preduzetništvo lokalnih vlasti. S tim u vezi, najznačajniji izvorni porez lokalnih vlasti u Srbiji je porez na imovinu i naknade za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta¹²⁴. U praksi je dolazilo do manjih zahvatanja poreza na imovinu pravnih lica, jer je osnovica bila knjigovodstvena vrednost imovine, koja je bila znatno potcenjena zbog velike inflacije u prethodnom periodu ali je izmenama iz 2013. godine kao osnovica utvrđena tržišna vrednost. Tržišna vrednost se utvrđuje na osnovu prosečne cene kvadratnog metra koju za datu zonu utvrđuju organi lokalne samouprave.

10.2. Lokalni programi finansijske podrške privrednim subjektima

Pored finansijske podrške privrednim subjektima za konkretne projekte, opštine obezbeđuju i različite oblike materijalne pomoći, naročito za poljoprivrednike, zatim sredstva privrednicima sa svoje teritorije za učešće na privrednim sajmovima, programe obuke i slično. Najčešći oblici finansijske pomoći su: kreditne sheme za poljoprivrednike, kreditne sheme za mala i srednja preduzeća, grantovi za samozapošljavanje, subvencije kamatnih stopa, grantovi za ulaganja i kreditne garancije.

Pojedine lokalne samouprave finansijski podržavaju nezaposlena lica sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje, lokalne preduzetnike i registrovana poljoprivredna gazdinstva, a neke finansiraju i mala i srednja preduzeća (pravna lica). U najvećem broju slučajeva, lokalna samouprava pruža finansijsku podršku za pribavljanje osnovnih sredstava (čiji je očekivani vek trajanja duži od tri godine). Radi se najčešće o mašinama koje treba da

¹²³Kecman, M., (2010) „Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, Industrija, br. 3/2010, Ekonomski institut Beograd, str. 159

¹²⁴Dorđević, S., (2016) Kako lokalne vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj, Godišnjak, FPN, Beograd, str. 92

obezbede veću produktivnost rada, odnosno da omoguće otvaranje novih radnih mesta.

Podrška razvoju preduzetništva od strane lokalne samouprave se vrši prvenstveno preko beskamatnog pozajmljivanja sredstava, a zajmovi imaju obično grejs period preko godinu dana i rok vraćanja između 36 i 60 meseci. Ređi oblik lokalne podrške su mikrokrediti za preduzeća u nastajanju ("start-up") jer ovakvu vrstu kredita obično daje Nacionalna služba za zapošljavanje. Ovaj vid pomoći je veoma značajan za preduzeća u nastajanju i samozapošljavanje nezaposlenih lica. Lokalne samouprave često subvencionišu komercijalne kredite malim i srednjim preduzećima i preduzetnicima time što preuzimaju deo kamatne stope, troškove obrade kredita i dr.

Zajedničke karakteristike ovih programa su često prisutna politička pozadina umesto ekonomsko-finansijskih kriterijuma. Sve ključne odluke donose komisije imenovane od strane predsednika opštine ili gradonačelnika, uglavnom bez učešća privrednog sektora. Poslove vezane za administrativno praćenje projekata obavljaju tela lokalnih vlasti – kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, odeljenja za privredu i finansije i sl. Takođe, iskustvo pokazuje da veoma mali broj preduzeća podnosi zahteve za finansijsku podršku lokalne samouprave. Iz više razloga. Prvi se odnosi na nedovoljnu informisanost. Veliki broj privrednika ne prati takve ponude, pa i ne učestvuje na konkursima. Drugi veliki problem je uspostavljanje hipoteka poslovnih banaka za privredu u nastajanju koja nema nikakve nepokretnosti. Treće, visina kamatnih stopa i pratećih troškova kredita (naknada za odobrenje, monitoring, troškovi obrade i sl.) obeshrabruje mikro i mala preduzeća da uopšte konkurišu za kreditna sredstva.

Verovatno je najveći nedostatak većine programa finansijske podrške privredi to što lokalna samouprava nije ustanovila indikatore kojima bi se pokazala njihova uspešnost i proverilo da li oni zaista omogućavaju otvaranje novih radnih mesta i privredni rast. Tu se pre svega misli na mehanizam koji bi pratio broj novootvorenih radnih mesta, odnosno promene opštinskih prihoda nastale kao rezultat programa finansiranja. Neke opštine imaju određene indikatore koje koriste prilikom procene isplativosti programa podrške privredi i koji se fokusiraju na poređenje budžetskih rashoda za subvencije, s jedne, i prihoda, s druge strane, i to ne samo po osnovu povraćaja kredita i beskamatnih pozajmica već i po osnovu uvećanja prihoda lokalne samouprave od poreza na zarade na osnovu novog zapošljavanja.

Prihodi koje ostvaruju lokalne samouprave su precizno utvrđeni Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Iz strukture prihoda koju prikazujemo u nastavku se vidi da pojedine opštine sa nerazvijenom privredom i malim brojem stanovnika imaju male šanse da pokrenu iole ozbiljniji lokalni ekonomski razvoj. Zbog ekonomske situacije u tim opštinama su izvorni i ustupljeni

prihodi skromni pa je lokalna vlast po pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja potpuno zavisna od transfernih sredstava nacionalnih institucija.

Izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave su¹²⁵:

- porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon;
- lokalne administrativne takse;
- lokalne komunalne takse;
- boravišna taksa;
- naknada za korišćenje javnih dobara, u skladu sa zakonom;
- koncesiona naknada;
- druge naknade u skladu sa zakonom;
- prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom pogledu;
- prihodi od davanja u zakup, odnosno korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi i organizacije jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave;
- prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim ili pravnim licima;
- prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu samodoprinosu.

10.3. Prihodi od ustupljenih poreza

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sledeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji¹²⁶:

- porez na dohodak građana, i to na prihode od:
 - 1) poljoprivrede i šumarstva;
 - 2) samostalne delatnosti;
 - 3) davanja u zakup pokretnih stvari;
 - 4) osiguranja lica;

¹²⁵Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)

¹²⁶ Ibid, čl. 35.

5) 74% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog;

6) ostali prihodi u skladu sa zakonom;

- porez na nasleđe i poklon;
- porez na prenos apsolutnih prava.

10.4. Nenamenski transferi

Ukupan godišnji iznos nenamenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. U okviru ukupnog nenamenskog transfera prioriteto se utvrđuje potreban iznos *transfera za ujednačavanje*. Pravo na ujednačavanje imaju lokalne samouprave čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici, bez gradova.

Kompenzacioni transfer je deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomešten drugim prihodima.

Pravo na *opšti transfer* imaju sve jedinice lokalne samouprave, a ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera.

Visina opšteg transfera utvrđuje se na bazi više kriterijuma i to: prema broju stanovnika, prema površini teritorije, prema broju odeljenja i objekata u osnovnom obrazovanju, prema broju odeljenja i broja objekata u srednjem obrazovanju, kao i prema broju objekata i broju dece obuhvaćene neposrednom dečjom zaštitom.

Kako bi se obezbedila primena načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave osnovana je Komisija za finansiranje lokalne samouprave. Zadaci Komisije su da¹²⁷:

- analizira kriterijume i merila za dodelu nenamenskih i funkcionalnih transfera i utvrđivanje njihove visine po jedinicama lokalne samouprave u skladu sa čl. 37-44. ovog zakona;
- analizira programe za dodeljivanje namenskih transfera u užem smislu, uključujući postupke dodeljivanja i kriterijume za izbor;

¹²⁷Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)

- prati vertikalnu i horizontalnu ujednačenost sistema, stepen zaduženosti jedinica lokalne samouprave i rezultate izmena sistema finansiranja lokalne samouprave i priprema godišnje izveštaje o tome, najkasnije do 30. maja za prethodnu budžetsku godinu;
- priprema predloge za izmenu i poboljšavanje sistema finansiranja lokalne samouprave.

10.5. Finansiranje lokalne samouprave zaduživanjem

Politiku javnog duga Republike Srbije i lokalnih samouprava vodi Ministarstvo finansija u okviru kojeg funkcioniše poseban organ – Uprava za javni dug. Zaduživanje se vrši izdavanjem državnih hartija od vrednosti i pozajmljivanjem na domaćem i inostranom tržištu. Ovako prikupljena finansijska sredstva se mogu koristiti za finansiranje budžetskog deficita, infrastrukturnih projekata, servisiranje obaveza, nabavku imovine i dr.

Tabela 22: Učešće javnog duga u BDP Republike Srbije, za period 2010-2017.

Javni dug / BDP	GODINA							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	41,8	45,4	56,2	59,6	70,4	74,7	71,9	61,5

Izvor: Ministarstvo finansija, Uprava za javni dug, 2018.

Stanje duga opšte države na dan 30.04.2018. godine iznosi 23.938.052.514 evra od čega javni dug centralnog nivoa vlasti Republike Srbije iznosi 23.601.214.389 evra, a negarantovani dug jedinica lokalne vlasti 338.838.125 evra¹²⁸. Prema udelu u BDP-u javni dug je bio najveći na kraju 2015. godine (74,7%), dok je 2008. godine, kada je izbila svetska finansijska kriza iznosio 28,3% BDP-a.

Najviše javnog duga indeksirano u EUR (preko 41%), zatim u USD od 28,09% dok je javni dug u dinarima svega 24,38%.

¹²⁸ Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.

Tabela 23: Valutna struktura javnog duga – centralni nivo vlasti

Valuta	Po srednjem kursu	Učešće
RSD	679.905.734.031	24,38%
EUR	1.147.860.982.782	41,16%
USD	783.311.427.804	28,09%
CHF	12.354.945.966	0,44%
SDR	90.305.206.846	3,24%
Ostale	75.330.492.754	2,70%
Ukupno	2.789.068.790.183	100%

Izvor: Ministarstvo finansija, Uprava za javni dug, 2018.

Jedinice lokalnih samouprava u Srbiji mogu da finansiraju projekte i programe iz svojih prihoda (izvorni, ustupljeni i transferni) ili iz spoljnih izvora finansiranja – zaduživanjem na finansijskim tržištima. Prihodi lokalnih samouprava su retko kada dovoljno izdašni za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, pogotovo kada je reč o finansiranju kapitalnih projekata.

U zavisnosti od stanja sredstava lokalne samouprave će se okrenuti spoljnim izvorima finansiranja. Zaduzivanje je važan način finansiranja i sastavni deo upravljačkog procesa u oblasti finansija u lokalnoj samoupravi. Lokalne zajednice pribegavaju zaduzivanju kao izvoru dodatnih finansijskih sredstava u sledeće dve situacije¹²⁹:

- ako na kratak rok nema dovoljno sredstava da pokrije neke od svojih tekućih obaveza iz bilo koje od grupa nadležnosti i
- kada nema dovoljno sredstava za finansiranje dugoročnih obaveza, pre svega onih koji se odnose na finansiranje kapitalnih projekata.

¹²⁹ Brnjas, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) Stanje i dinamika zaduzivanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012), str. 1-12.

Tabela 24: Pregled jedinica lokalne vlasti sa najvećim stanjem duga

Naziv jedinice	Stanje duga po srednjem kursu na dan 30.04.2018. godine
Beograd	38.473.603.004
AP Vojvodina	6.054.790.463
Novi Sad	3.586.085.256
Kragujevac	3.321.413.440
Niš	1.445.583.858
Šabac	1.185.388.575
Subotica	857.986.153
Pančevo	832.453.965
Smederevo	673.033.933
Sremska Mitrovica	637.092.005
Učešće u ukupnom dugu	85,0%

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018

Zaduživanje je važan izvor finansiranja lokalnih zajednica u Srbiji. One se u celini ne mogu smatrati visoko zaduženim. Učešće duga lokalne samouprave u BDP-u je svega 1,4%, ali je pravo pitanje na koji se način sredstva koriste odnosno, da li služe za investicije i razvojne potrebe ili odlaze u potrošnju. Različit je stepen zaduženosti pojedinih lokalnih zajednica. Posmatrano u apsolutnim iznosima Beograd je najzaduženiji u zemlji. Više od polovine ukupnog duga jedinica lokalne samouprave otpada na Beograd koji je najrazvijeniji region u Srbiji. Slede Novi Sad, Kragujevac i Niš ali to su i gradovi koji imaju najveći kreditni potencijal. Veliki broj lokalnih zajednica ima jako mali kreditni potencijal, što se negativno odražava na njihov razvoj.

Tabela 25: Analiza kreditnog potencijala jedinica lokalne vlasti

<i>Najmanji kreditni potencijal</i>		<i>Najveći kreditni potencijal</i>	
Naziv jedinice	Raspoloživo za dugoročno zaduženje	Naziv jedinice	Raspoloživo za dugoročno zaduženje
Niška Banja	9.528.875	Novi Sad	6.365.869.708
Kosjerić	45.581.835	Beograd	3.493.450.129
Žitište	53.748.973	Niš	2.147.428.648
Doljevac	69.044.979	Kraljevo	1.433.646.888
Lapovo	89.350.324	Leskovac	1.427.267.996
Svilajnac	108.683.880	Čačak	1.421.663.099
Ćićevac	110.700.727	Subotica	1.396.357.024
Pećinci	113.584.099	Kruševac	1.383.304.935
Merošina	120.831.938	Pančevo	1.296.446.724
Batočina	122.933.189	Zrenjanin	1.245.510.976

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.

Tabela 26: Zaduzenost lokalne samouprave po glavi stanovnika (u RSD)

Naziv jedinice	Stanje duga po glavi stanovnika
Čajetina	35.551
Beograd	24.410
Kragujevac	18.512
Lajkovac	14.870
Pećinci	14.813
Žitište	14.708
Novi Sad	10.682
Svilajnac	10.468
Doljevac	9.899
Vršac	9.744

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018

Što se zaduzenosti po glavi stanovnika tiče, ubedljivo na prvom mestu je opština Čajetina sa dugom od 35.551 dinar po stanovniku, ispred Beograda sa

24.410 dinara, Kragujevca sa 18.512 dinara, itd. Zanimljivo je da je dug po stanovniku u opštini Čajetina gotovo deset puta veći od zaduženosti stanovnika Vršca, koji se nalazi na desetom mestu po zaduženosti po glavi stanovnika.

Vrednost glavnica koje dospevaju do kraja budžetske godine i glavnica sa dospećem do kraja 2018. i 2019. godine je velika ako se imaju u vidu snaga budžeta lokalnih samouprava i njihovi razvojni potencijali. Procenat duga izložen promenama kamatnih stopa je preko 51%.

Tabela 27: Osnovni pokazatelji duga jedinica lokalne samouprave

Učešće 5 najzaduženijih JLS u ukupnom dugu	78,7%
Beograd	57,3%
Vrednost dospeća glavnica do kraja godine	6.921.751.723
Vrednost dospeća glavnica u 2018. godini	8.359.770.530
Vrednost dospeća glavnica u 2019. godini	7.508.905.091
Potencijalni nivo duga na osnovu ug-ih zaduženja	72.502.254.382
Procenat duga izložen promeni kamatnih stopa	51,3%
Procenat duga izložen valutnom riziku	89,7%
Učešće duga u BDP	1,4%
Od čega negarantovani dug	0,8%
Učešće potencijalnog duga u BDP	1,5%
Učešće 10 najvećih kreditora u ukupnom stanju duga	91,7%
Učešće stranih kreditora u ukupnom stanju duga	59,9%
Ukupna vrednost raspoloživog kreditnog potencijala	65.372.132.915
Učešće 10 JLS sa najvećim kreditnim potencijalom	33,1%
Učešće projektnih zajmova u ukupnom portf. duga	99,3%

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.

Najveći kreditori lokalnih zajednica su Evropska investiciona banka (EIB) i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD). Slede Banca Intesa, Komercijalna banka i ostale bankarske institucije. Ukupno stanje duga, prema podacima Uprave za javni dug, na dan 30.04.2018. godine je 67.162 miliona dinara, od čega se više od polovine odnosi na EIB i EBRD.

Tabela 28: Pregled kreditora jedinica lokalne samouprave, na dan 30.04.2018. godine

Kreditori	Iznos ukupno povučenih sredstava	Stanje duga po srednjem kursu na 30.04.2018. godine
EIB	31.045.666.030	26.515.827.776
EBRD	15.420.099.340	13.714.433.764
Banka Intesa	10.952.275.991	7.006.853.098
Komercijalna banka	5.288.214.527	4.554.701.243
Unikredit banka	7.255.838.743	4.080.884.599
ERSTE banka	2.551.130.085	2.023.903.214
AIK banka	1.576.223.313	1.235.273.196
Banka Poštanska Štedionica	1.722.069.029	1.207.137.612
Societe Generale banka	931.274.922	755.298.306
Addiko banka	946.229.006	499.322.274
Ostali	10.378.282.153	5.568.985.865
Ukupno	88.067.303.140	67.162.620.949

Izvor: Ministarstvo finansija, Uprava za javni dug, 2018.

Optimalno upravljanje dugom lokalne samouprave ima višestruke efekte na uspostavljanje i očuvanje dugoročnih finansijskih kapaciteta. Među pozitivnim efektima izdvajaju se sledeći¹³⁰:

- Obezbeđivanje sredstava za realizaciju značajnih kapitalnih projekata - zaduživanje može da predstavlja efektivan način obezbeđivanja dodatnih sredstava za realizaciju kapitalnih investicija kojima se zadovoljavaju neke od vitalnih dugoročnih potreba građana na teritorijama lokalnih zajednica, a koji se inače ne bi mogla obezbediti iz redovnih prihoda ili se to ne bi moglo učiniti u kraćem vremenskom periodu;
- Veći stepen efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima: dobrim upravljanjem dugom, lokalna samouprava može značajno da snizi troškove finansiranja svojih tekućih i kapitalnih rashoda, tako što se obezbeđuju dugovi po najnižim cenama (najniže kamate na kredite);

¹³⁰ Ibid

- Obezbeđivanje višeg stepena odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima: dobro upravljanje dugom u lokalnoj samoupravi podrazumeva da se prethodno definišu jasni kriterijumi vezani za visinu za duživanja čime se sužava prostor neodgovornog ponašanja i rasipanja sredstava poreskih obveznika;
- Unapređenje kreditnog rejtinga JLS: dobro pripremljena i eksplicitno formulisana pravila i procedure upravljanja dugom, podižu kreditni rejting lokalne samouprave tako što se ona pred potencijalnim poveriocima (bankama i drugim finansijskim institucijama) predstavlja kao odgovoran i pouzdan partner;
- Unapređenje renomea lokalne samouprave i njene uprave: dobro planiranom i implementiranom politikom zaduživanja lokalna samouprava može da stekne reputaciju i ugled odgovorne lokalne samouprave, kako kod poslovne zajednice, tako i kod vlastitih građana.

Zaduživanje je veoma osetljiva i važna oblast pa se pitanja zaduženosti regulišu zakonima na nacionalnom i propisima na lokalnom nivou. Na nacionalnom nivou to su Zakon o javnom dugu¹³¹, Zakon o finansiranju lokalne samouprave¹³², Zakon o lokalnoj samoupravi¹³³, Zakon o porezima na imovinu¹³⁴, Zakon o hartijama od vrednosti¹³⁵ i drugi zakoni. Na nivou lokalne samouprave ova pitanja se regulišu propisima koje donosi lokalna skupština i nadležni organi uprave. Osnovni zakon u ovoj oblasti je Zakon o javnom dugu koji detaljno reguliše pitanja zaduživanja javnog sektora, pa se tako njegov najveći deo odnosi na uređivanje zaduživanja centralnog nivoa (Republike), a jedan deo (članovi od 33 do 38) se odnosi na zaduživanje lokalnih samouprava.

Ključna rešenja u ovom domenu su sledeća¹³⁶:

- Lokalne samouprave su samostalne u donošenju odluke o zaduživanju, a organ nadležan za donošenje ove odluke je lokalna skupština. Ova samostalnost je ograničena time da lokalna samouprava pre zaduživanja mora da pribavi mišljenje Ministarstva finansija o njenom statusu u pogledu iskorišćenosti zakonskog limita zaduživanja koji je takođe definisan ovim zakonom. Ministarstvo je dužno da svoje mišljenje

¹³¹ Zakon o javnom dugu (Sl. glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015)

¹³² Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)

¹³³ Zakon o lokalnoj samoupravi (“ Sl. glasnik RS”,) br. 129/2007, 83/2014

¹³⁴ Zakon o porezu na imovinu (“Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014.

¹³⁵ Zakon o tržištu hartija od vrednosti idrugih finansijskih instrumenata (“Sl. glasnik RS”, br. 47/2006)

¹³⁶ Brnjas, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) Stanje i dinamika zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012), str. 1-12.

pošalje u roku od 15 dana, a ukoliko to ne učini smatra se da je dato pozitivno mišljenje.

- Lokalne samouprave se mogu zadužiti u zemlji i inostranstvu, u dinarima i stranim valutama i to po kratkoročnim i po dugoročnim osnovama.
- Lokalne samouprave u Srbiji mogu da uzimaju kratkoročne kredite za potrebe tekuće likvidnosti, a Zakonom su precizno definisani uslovi ovakve vrste zaduživanja. Njime je, između ostalog, regulisano sledeće: a) ukupan iznos duga za ove namene mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je dug ugovoren i ne može se refinansirati ili preneti u narednu budžetsku godinu; b) ovaj dug ne može da u toku budžetske godine pređe nivo od 5% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta iz prethodne godine.
- Lokalne samouprave mogu se dugoročno zaduživati isključivo za potrebe finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda. Zakonom su određeni limiti u pogledu ove vrste zaduživanja i to: a) iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja ne može biti veći od 50% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta u prethodnoj godini; b) istovremeno, iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini po ovoj osnovi (dugoročni dug za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda), ne može biti veći od 15% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini.
- Lokalne samouprave se mogu zaduživati i emitovanjem hartija od vrednosti, tzv. municipalnim obveznicama, na otvorenom tržištu kapitala. Zakonom o javnom dugu naznačena je ova mogućnost, a ona je dalje detaljno regulisana Zakonom o hartijama o vrednosti¹³⁷.
- Lokalne samouprave nemaju prava da izdaju garancije. To nije moguće ni u situacijama u kojima su u pitanju subjekti sa kojima su lokalne samouprave u direktnom odnosu (npr. sa lokalnim javnim komunalnim preduzecima čiji su osnivači) i kada imaju interesa da podrže realizaciju njihovih kapitalnih projekata (npr. u projektima izgradnje komunalne infrastrukture u kojima lokalne samouprave imaju neposredni interes da ih podrže).
- Republika ima ovlašćenja da izdaje garancije, odnosno kontra-garancije, i na taj način obezbedi obaveze jedinica lokalne samouprave. Ukoliko se dogodi da lokalna samouprava nije u stanju da vrati svoj osnovni dug, onda Republika preuzima i vraća taj dug u njeno ime.
- Lokalne samouprave u situaciji kada imaju suficit u svom budžetu, mogu da u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika, plasiraju ova

¹³⁷Zakon o tržištu hartija od vrednosti idrugih finansijskih instrumenata ("Sl. glasnik RS", br. 47/2006)

sredstva, odnosno obavljaju ostale transakcije sa raspoloživom gotovinom. One to, naravno, mogu da čine tek posle podmirivanja svih tekućih nadležnosti i poslova koji se prema spomenutim zakonima finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava. Pri tome, kamatna stopa ovih plasmana ne može da bude niža od eskontne stope Narodne banke Srbije.

- Lokalne samouprave su u obavezi da šestomesečno dostavljaju Ministarstvu podatke o svim vrstama zaduživanja, o iznosima i otplatama dugova, visinama i nivoima kamatnih stopa. Na osnovu ovih podataka uspostavlja se evidencija i praćenje dostignutog nivoa zaduženosti lokalne samouprave i vrši se njihovo poređenje sa utvrđenim limitima. Ukoliko lokalna samouprava dostigne limit zaduženosti (visina duga na nivou od 50%, tj. visina obaveza po osnovu dugova od 15% od tekućih prihoda iz prethodne godine), ona na dalje ne može da računa na saglasnost Ministarstva za nove dugove.

11. Uloga poreskih podsticaja u lokalnom ekonomskom razvoju

Povećana mobilnost faktora proizvodnje uvećala je značaj poreske konkurencije. Lokalne samouprave se takmiče u privlačenju kapitala poreskim instrumentima, posebno poreskim podsticajima. O njoj se može govoriti u slučajevima poboljšanja relativne konkurentne pozicije jedne opštine naspram drugih, smanjenjem poreskog opterećenja poslovne aktivnosti kompanija i pojedinaca, sa ciljem da se zadrže ili privuku mobilne ekonomske aktivnosti, iako se to često ostvaruje na način koji šteti drugim lokalnim samoupravama. U porastu su, ali njihova upotreba izaziva niz pitanja¹³⁸. Na primer, da li je zaista izbor lokacije dominantno određen državnim lokalnim porezima? Koliko je veliko njihovo relativno učešće u ukupnim troškovima poslovanja?

Pre uvođenja lokalnih poreskih podsticaja treba izračunati odnos efekata i podsticaja, tj. da li su koristi srazmerne prihodu koga se lokalna zajednica odriče. Mora da se uzme u obzir vremenski faktor i reakcije ostalih lokalnih samouprava. Moguća je situacija u kojoj i ostale jurisdikcije uvode slične mere pa prihod padne svima, a konkurentsku prednost ne ostvari niko.

Poreska konkurencija ima pozitivne i negativne efekte. Pozitivni efekti se odnose na smanjenje poreskog tereta, rast fiskalne discipline, rast inovacija i

¹³⁸Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?, The American University Law Review, Vol. 29, p. 207.

uravnoteženje fiskalnog opterećenja i javnih dobara. Negativni efekti fiskalne konkurencije¹³⁹:

- međunarodna raspodela kapitala postaje neefikasna jer kapital ide u oblasti gde je porez manji,
- poreska konkurencija dovodi do pogoršanja poreskih baza,
- izaziva ispod prosečno snabdevanje javnim dobrima.

Drugi argument je razvijen od strane OECD¹⁴⁰. Zbog delovanja tzv. efekta preliivanja poreska konkurencija može da izazove niz neželjenih posledica koje se ogledaju u izbegavanju plaćanja poreza, podrivanju finansijskih i investicionih tokova, integriteta i pravednosti poreskih struktura, prebacivanju poreskog tereta na manje mobilne poreske osnovice kao što su rad, imovina i potrošnja.

Ispravnost pristupa koji lokalni razvoj dovodi u vezu sa poreskom strukturom je sporna. Državni i lokalni porezi odigrali su veoma malu ulogu u oblikovanju regionalnih razvojnih obrazaca¹⁴¹. Argumente za ovakve zaključke autori izvode iz sledećeg:

Prvo, lokalni porezi imaju simbolični udeo u rashodima kompanija.

Drugo, visoki porezi mogu odražavati visok nivo lokalnih javnih usluga (obrazovne ustanove koje proizvode kvalitetnu radnu snagu, kulturne sadržaje, dobar transport, stabilno energetska napajanje, dobre telekomunikacije, vodu i kanalizaciju) koje mogu nadoknaditi visoke poreske stope.

Treće, dolazak firmi koje se često sele nije važan izvor lokalnog razvoja¹⁴². Najveći deo lokalnog razvoja posledica je rasta zaposlenosti u postojećim i novim preduzećima koje osniva domicilno stanovništvo.

Peto, širenje nacionalne infrastrukture omogućava bolju povezanost sa drugim tržištima, smanjuje transakcione troškove i doprinosi konkurentnosti lokalne privrede, uz istovremeno smanjenje pritiska na iseljavanje.

Šesto, sposobni kadrovi, kako u delu efikasne administracije, tako i u delu tržišta radne snage, najvažniji su faktor ukupnog, pa i lokalnog privrednog razvoja.

¹³⁹Rohač, D., (2006) Evidence and Myths about Tax Competition, New Perspectives on Political Economy, Volume 2, Number 2.

¹⁴⁰OECD (2004) A Process for Achieving a Global Level Playing Field, OECD Global Forum on Taxation, Berlin.

¹⁴¹ Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?, The American University Law Review, Vol. 29, p 207.

¹⁴²Ibid.

Empirijska istraživanja odnosa konkurencije poreskih stopa i pružanja javnih usluga i dobara je prilično ograničena, ali postoji studija¹⁴³ uticaja javnih troškova (ulaganja) i stopa poreza na imovinu na izbor lokacije preduzeća u državi Mejn (SAD). Rezultat do koga su autori došli govori da je povećanje javne potrošnje u obrazovanje za 10% dovelo do povećanja broja firmi za 6%. Prema istraživanju, politika niskih poreza i slabog nivoa javnih usluga, je manje efikasna od suprotne poreske politike visokog oporezivanja sa visokim nivoom pružanja javnih usluga i dobara.

Tabela 29: Ukupno dodeljena državna pomoć u Republici Srbiji 2014., 2015. i 2016. godine (iznos u milionima RSD)

Instrument dodele	2014. godina		2015. godina		2016. godina	
	Iznos	%	Iznos	%	Iznos	%
Subvencije	85.766	80,9	53.133	51,0	56.058	60,6
Poreski podsticaji	10.666	10,1	24.690	23,7	24.879	26,9
Povoljni krediti	3.654	3,4	2.543	2,4	462	0,5
Garancije	5.981	5,6	8.924	8,6	275	0,3
Ostalo	7,0	0,0	14.912	14,3	10.725	11,7
Ukupno	106.074	100	104.202	100	92.399	100

Izvor: Komisija za kontrolu državne pomoći

Subvencije i poreske olakšice u Srbiji nisu dale zadovoljavajuće rezultate. Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka, nivo BDP po stanovniku nizak, zaduženost i spoljno-trgovinski deficit visoki. Poreski podsticaji, kao instrument državne pomoći, u Republici Srbiji u 2016. godini učestvuju sa 26,9% i obuhvataju poreske podsticaje odobrene po osnovu Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak građana, kroz umanjenje poreza na dohodak građana po osnovu ulaganja u osnovna sredstva. Subvencije su u 2016. godini iznosile 60,6% ukupno dodeljene državne pomoći a najviše su dodeljene sektorima poljoprivrede, rudarstva i saobraćaja¹⁴⁴.

Državna pomoć je Zakonom¹⁴⁵ dozvoljena ako se dodeljuje radi unapređenja ekonomskog razvoja područja sa izuzetno niskim životnim standardom ili s visokom stopom nezaposlenosti, radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi ili izvođenja određenog projekta od posebnog značaja za Republiku

¹⁴³ Gabe, T.M. and K.P. Bell, (2004) Trade offs between Local Taxes and Government Spending as Determinants of Business Location, Journal of Regional Science, Vol. 44.

¹⁴⁴ Komisija za kontrolu državne pomoći (2017) Izveštaj o dodeljenoj pomoći u Republici Srbiji 2016. godine, Beograd

¹⁴⁵ Zakon o kontroli državne pomoći ("Službeni glasnik RS", br. 51/2009, Član 5)

Srbiju, za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih područja ukoliko se time ne narušava, niti postoji pretnja da se ozbiljno naruši konkurencija na tržištu, i radi unapređenja zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa.

Tabela 30: Državna pomoć u odnosu na osnovne makroekonomske pokazatelje

Pokazatelj	2014. god.	2015. god.	2016. god.
Državna pomoć (mil. din.)	106.074	104.202	92.399
BDP (mil. dinara)	3.878.000	4.043.500	4.203.500
Državna pomoć % u BDP	2.74	2.58	2.20
Javni rashodi	1.878.878	1.843.966	1.899.720
Drž. pomoć u j. rashodima (u %)	5.65	5.65	4.86
Državna pomoć po stanovniku	14.842	14.275	13.124

Izvor: Komisija za kontrolu državne pomoći

Pad državne pomoći u 2016. godini po svim pokazateljima, u apsolutnom iznosu, u učešću u BDP-u kao i učešću u javnim rashodima, je evidentan. To se reflektovalo i na smanjenje po glavi stanovnika. Zakonske mogućnosti za dodelu pomoći se odnose na unapređenje ekonomskog razvoja nerazvijenih područja, na podršku projektima od posebnog značaja i podršku odgovarajućim delatnostima pod uslovom da se time ne narušava konkurencija.

Lokalne poreske olakšice su samo jedno od sredstava pružanja državne pomoći. Drugi mogući instrumenti su: finansijska podrška, programi obuke i prekvalifikacija, podsticaji za inovacije i istraživanje i razvoj, efikasna administracija, „one stop shop“ usluga, programi razvoja lokalne infrastrukture i drugi. Pozitivni efekti olakšica za lokalnu samoupravu se ogledaju u zapošljavanju lokalne radne snage. Nažalost u Srbiji to ide, najčešće, uz veoma niske zarade, neuporedivo manjih od zarada radnika u firmama investitora u matičnoj državi. Finansijska podrška programima zapošljavanja i samozapošljavanja mladih je skromna, nasuprot velikoj stimulaciji po novootvorenom radnom mestu inostranim kompanijama. Posebno je simptomatično da se finansijska podrška odnosi i na otvaranje preduzeća kakva su već postojala ali su neodgovornim ponašanjem i neuspešnom privatizacijom ugašena (tekstilna industrija, proizvodnja obuće i sl.).

Mere poreske politike u Srbiji moraju da budu u funkciji smanjenja regionalnih nejednakosti. Poreske stope i poreski podsticaji moraju dosledno da budu usklađeni sa nivoom razijenosti regiona u Srbiji. Lokalna poreska politika nema gotovo nikakav uticaj na ukupna ekonomska kretanja a minoran je značaj i za

lokalna dešavanja. Samouprave moraju da dobiju veću ulogu u vođenju lokalne poreske politike. Ona treba da bude usklađena sa drugim „neporeskim“ instrumentima lokalne ekonomske politike. U vođenju nacionalne ali i lokalne politike prednost treba dati stabilnosti i predvidljivosti poreza u odnosu na poreske olakšice čiji su se efekti sporni.

II STAVOVI AKTERA U VEZI SA MESTOM I ULOGOM LOKALNOG RAZVOJA U SRBIJI

1. Opis istraživačkog uzorka

Istraživanje stavova izabраних funkcionera u gradovima u SAD sa više od 100.000 stanovnika, još 1993. godine je pokazalo da 86% ispitanika smatra lokalni ekonomski razvoj važnom obavezom lokalne samouprave. Prema istom istraživanju, najvažniji cilj lokalnog ekonomskog razvoja je povećanje broja zaposlenih na teritoriji zajednice.

Kako stvari stoje u Srbiji? Kakvi i koji stavovi u vezi sa lokalnim razvojem prevladavaju u Srbiji? Pre svega, interesovali su nas stavovi onih koji imaju veze, direktne ili indirektnе, sa lokalnim razvojem. Kako bi smo dobili odgovore na pitanja, sproveli smo istraživanje. Uzorak je definisan i sastoji se iz dve grupe ispitanika. Na bazi posebno pripremljenog upitnika, anketirani su menadžeri iz javnog sektora, direktori javnih preduzeća i zaposleni na poslovima lokalnog ekonomskog razvoja. Drugu grupu ispitanika činili su vlasnici i menadžeri malih i srednjih preduzeća, menadžeri velikih privrednih subjekata iz privatnog sektora, zaposleni u naučno - obrazovnim institucijama i predstavnici udruženja koji u fokusu delovanja imaju lokalni ekonomski razvoj. Istraživanje polazi od sledećih hipoteza:

1. Veće učešće lokalne samouprave u kreiranju i sprovođenju ekonomske politike na opštinskom i regionalnom nivou dovodi do efikasnijeg ekonomskog razvoja zemlje;
2. Lokalni ekonomski razvoj daje bolje rezultate ako je zasnovan na komparativnim prednostima lokalne samouprave;
3. Lokalne samouprave nemaju potrebne kapacitete da odgovore dinamičnim uslovima međunarodne tržišne privrede;
4. Međuopštinska saradnja i saradnja sa republičkim organima po pitanjima privrednog razvoja je neadekvatna što često uzrokuje neodrživost lokalnog ekonomskog razvoja;
5. Razvojni planovi i strategije razvoja na nivou lokalnih samouprava nisu u potrebnoj meri usaglašeni sa nacionalnim planovima razvoja.

Istraživanje je obavljeno u periodu od oktobra 2017. do marta 2018. godine na uzorku od 140 ispitanika, od kojih je polovina zaposlena u javnom sektoru: kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, gradski/opštinski menadžeri zaduženi za privredu, finansije i ekonomski razvoj, rukovodioci lokalnih javnih preduzeća. Rađeno je u 28 lokalnih samouprava koje teritorijalno obuhvataju sve regione u Republici Srbiji, osim regiona Kosovo i Metohija. Među lokalnim

samoupravama je bilo i onih koje su natprosečno razvijene prema podacima nadležnih institucija, kao i onih koje pripadaju nerazvijenim područjima. Drugu polovinu ispitanika čine lokalni privrednici iz privatnog sektora, vlasnici i menadžeri mikro, malih i srednjih preduzeća, zaposleni u naučnim institutima i obrazovnim institucijama.

Cilj istraživanja je bio da se, na osnovu stavova ispitanika, testiraju postavljene hipoteze koje se tiču mesta i uloge lokalnog ekonomskog razvoja u Republici Srbiji, njegovog značaja za celokupni nacionalni razvoj, kao i prepreka i mogućnosti koje jedinice lokalne samouprave imaju pri realizaciji razvojne politike na svom području.

Obradom podataka dobijeni su rezultati koji pružaju informacije o stepenu prihvatanja ili odbacivanja hipoteza. Najpre će biti prikazani podaci o strukturi uzorka, o faktorskoj strukturi korišćenog upitnika a zatim i podaci o pouzdanosti instrumenata istraživanja. Primenjeni instrument pouzdanosti je ispitivan preko Kronbahovog Alfa-koeficijenta interne konzistentnosti.

2. Struktura uzorka istraživanja

Istraživački uzorak čini 140 ispitanika, 70 zaposlenih u lokalnoj samoupravi i 70 zaposlenih u privatnom sektoru i naučno-istraživačkim ustanovama.

Tabela 31: Struktura uzorka s obzirom na sektor rada ispitanika (frekvencije)

Sektor rada	frekvencije	procenti
Lokalna samouprava	70	50,0%
Privatni sektor i naučno-istraživačke ustanove	70	50,0%
Ukupno	140	100,0%

Obrada autora

Najveći procenat ispitanika (63,6%) ima visoku stručnu spremu, a stavka „ostalo” se odnosi na magistre i doktore nauka.

Tabela 32: Struktura uzorka s obzirom na stepen stručne spreme (frekvencije)

Stepen stručne spreme	frekvencije	procenti
Srednja stručna sprema	4	2,9%
Viša stručna sprema	14	10,0%
Visoka stručna sprema	89	63,6%
Ostalo	33	23,6%
Ukupno	140	100,0%

Obrada autora

2.1. Konstruktivna validnost Upitnika o ulozi lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Prvi korak u analizi ticao se provere konstruktivne validnosti Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije na uzorku ispitanika u ovom istraživanju. Konstruktivna validnost proverena je eksplorativnom faktorskom analizom. Faktorska struktura navedenog upitnika je utvrđena primenom analize glavnih komponenti bez rotacije. Za ocenu prikladnosti podataka za faktorsku analizu, rađen je Bartletov test sferičnosti i Kajzer-Mejer-Olkinov (KMO) pokazatelj adekvatnosti uzorka. Pregledom korelacione matrice otkriveno je mnogo koeficijenata vrednosti 0.3 i više.

Tabela 33: Bartletov test sferičnosti i Kajzer-Mejer-Olkinov pokazatelj adekvatnosti uzorka

Kajzer-Mejerov-Olkinov (KMO) pokazatelj adekvatnosti uzorka.		0.849
Bartletov test sferičnosti	Approx. Chi-Square	1395.821
	df	253
	Sig.	0.000**

**Bartletov test sferičnosti je značajan na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Rezultati su pokazali da je Bartletov test sferičnosti statistički značajan ($p < 0.01$), pa je primena faktorske analize opravdana. Dobijena vrednost Kajzer-Mejer-Olkinovog pokazatelja adekvatnosti uzorka je visoka (KMO=0.849) i prihvatljiva (uslov) za dobru faktorsku analizu. Reprezentativnost stavki prema Kaiserovom KMO pokazatelju je visoka (0.849).

Tabela 34: Svojsstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije (Principal Component Analysis)

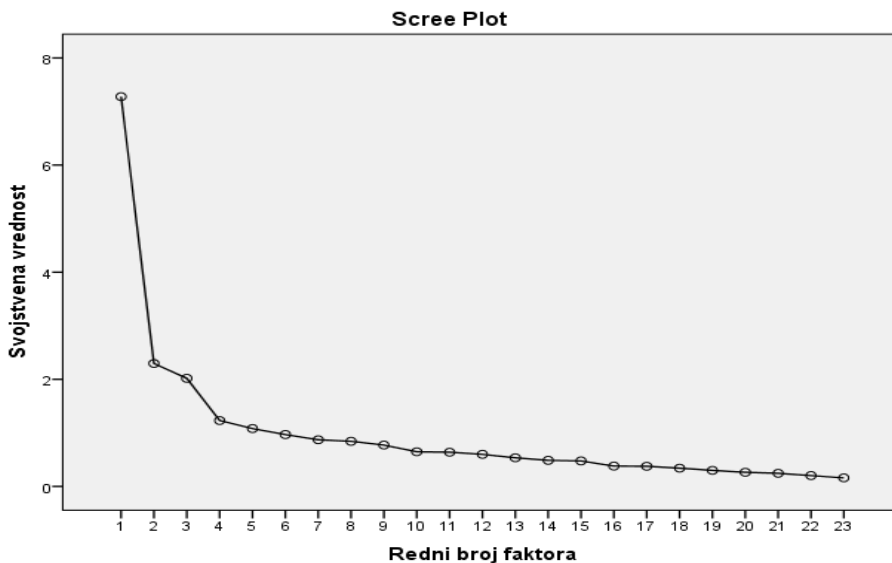
Redni broj faktora	Svojsstvena vrednost faktora izražena kao:			
	Karakteristični koren $-\Lambda$	Procenat varijanse	Kumulativni procenat varijanse	Karakteristični koren nakon rotacije $-\Lambda$
1.	7.278	31.641	31.641	7.278
2.	2.296	9.982	41.624	2.296
3.	2.018	8.775	50.399	2.018
4.	1.230	5.347	55.746	1.230
5.	1.080	4.697	60.443	1.080
6.	0.968	4.207	64.650	
7.	0.871	3.787	68.437	

8.	0.843	3.664	72.101	
9.	0.772	3.355	75.456	
10.	0.647	2.812	78.268	
11.	0.638	2.773	81.041	
12.	0.599	2.604	83.645	
13.	0.534	2.322	85.967	
14.	0.487	2.118	88.084	
15.	0.475	2.067	90.151	
16.	0.380	1.651	91.803	
17.	0.376	1.636	93.438	
18.	0.341	1.482	94.920	
19.	0.299	1.300	96.221	
20.	0.263	1.145	97.366	
21.	0.245	1.064	98.430	
22.	0.202	0.878	99.308	
23.	0.159	0.692	100.000	

Obrada autora

Faktorska valjanost (validnost) upitnika je potvrđena metodom glavnih komponenti. Ekstrahovano je pet faktora čija je svojstvena vrednost preko 1. Na osnovu teorijskih očekivanja zadržan je jedan faktor koji objašnjava najveći procenat varijanse. Najveći procenat varijanse objašnjava prva komponenta i statistički je značajna po Guttman-Kaiserovom kriterijumu (obuhvata 31.641% ukupne varijanse, $\Lambda=7.278$). S obzirom na količinu varijanse koju obuhvataju komponente, upitnik je jednodimenzionalan i meri faktor koji bi nazvali značaj lokalne samuprave. Princip lakta (Scree plot) pokazuje da najveći procenat varijanse objašnjavaju dve dimenzije.

Slika 3: Scree plot za svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika



Obrada autora

U daljoj analizi, prikazana je matrica sklopa faktora Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije.

Tabela 35: Sklop faktora Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

	Komponente				
	1	2	3	4	5
Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.	0.321		0.651		
Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.		0.394	0.633		
Nasledjeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.		0.605		0.479	
Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.			0.661	0.395	
U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.	0.532			0.421	
Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.	0.643	0.413			

Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.	0.636	0.337			-0.389
Planovi LER su prilagodjeni dinamičkom okruženju.	0.729				-0.325
Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.	0.653	0.331		-0.395	
Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima..	0.718				
Republički organi podstiču LER.	0.573	-0.548			
LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.	0.736				
Planovima LER su određene prioritete grane razvoja.	0.831				
LER je održiv na duži vremenski rok.	0.565	-0.302	0.438		
Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.	0.593			0.356	
LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.	0.690				
Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.	0.522		-0.407	0.306	
Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.	0.678				0.423
Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.		-0.474			-0.484
Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.	0.557	-0.450			
Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.	0.550	-0.357			
LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.	0.582	-0.311			
LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.	-0.364		0.393		0.362

Obrada autora

Kao kriterijum minimalnog zasićenja stavki na faktorima uzeta je vrednost 0.30. Faktorska zasićenja su iznad kriterijuma, tako da nije potrebno brisati neke stavke iz instrumenta. Zbog teorijskih očekivanja korišćena je jednofaktorska struktura upitnika.

2.2. Pouzdanost primenjenog instrumenta istraživanja

U daljoj analizi, proverena je pouzdanost korišćenog instrumenta istraživanja.

Tabela 36: Pouzdanost Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Skala	Kronbahov α koeficijent	Broj elemenata
Značaj lokalne samouprave	0.855	23

Obrada autora

Skala značaja lokalne samouprave Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije je prihvatljive i umerene pouzdanosti (Kronbah $\alpha=0.855$).

3. Istraživanje učešća lokalne samouprave u sprovođenju politike ekonomskog razvoja

Prvi istraživački problem tiče se stavova ispitanika po pitanjima učešća lokalnih organa u ekonomskom razvoju i utvrđivanja razlika u proceni uloge i značaja lokalne samouprave za lokalni ekonomski razvoj s obzirom na sektor u kojem ispitanik radi: lokalna samouprava ili privatni sektor i obrazovanje.

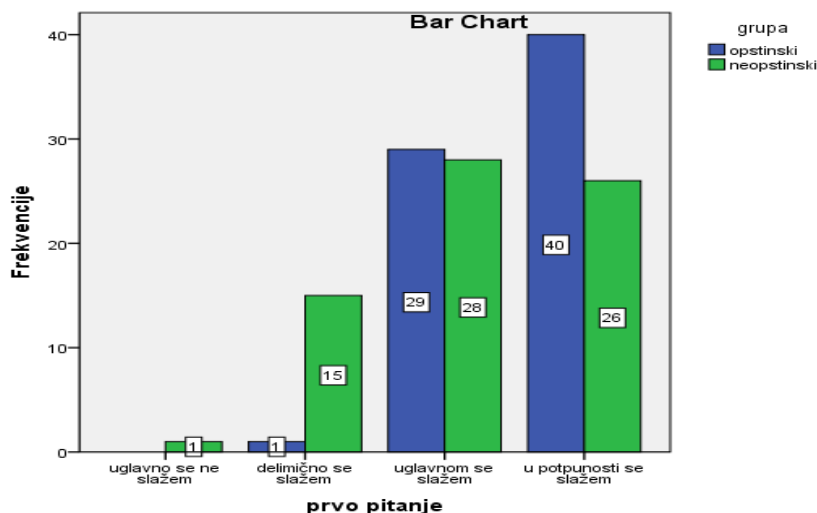
Tabela 37: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P1	Uopšte se ne slažem	0	0
	Uglavnom se ne slažem	0	1
	Delimično se slažem	1	15
	Uglavnom se slažem	29	28
	U potpunosti se slažem	40	26

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (40) u potpunosti se slaže da veće učešće opština u LER-u doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje, dok se najveći broj ispitanika (28) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom slaže.

Grafikon 2: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 38: Razlike u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	16.237	3	0.001**
Koeficijent kontingencije C	0.322		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 16.237$, $N=140$, $df=3$, $p < 0.01$, $C=0.322$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

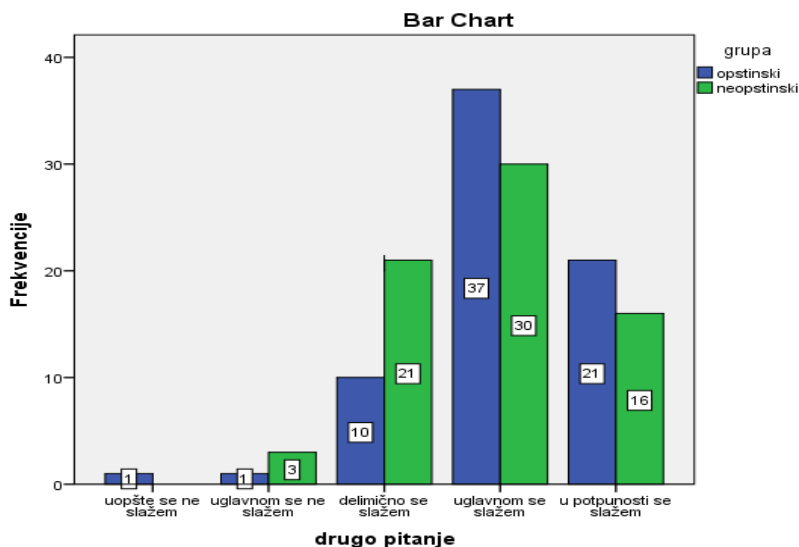
Tabela 39: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P2	Uopšte se ne slažem	1	0
	Uglavnom se ne slažem	1	3
	Delimično se slažem	10	21
	Uglavnom se slažem	37	30
	U potpunosti se slažem	21	16

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih i u lokalnoj samoupravi (37) i iz privatnog sektora i obrazovanja (30) uglavnom se slaže da je uspešnost programa razvoja veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.

Grafikon 3: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 40: Razlike u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	7.310	4	0.120
Koeficijent kontingencije C	0.223		

Obrada autora

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 7.310$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.223$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Od ukupnog broja ispitanika (140) za tvrdnju „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ pozitivan odgovor (u potpunosti se slažem i uglavnom se slažem) je dalo 123 ispitanika što čini 87,8% ukupnog uzorka, a na tvrdnju „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ pozitivan odgovor je dalo 104 ispitanika što čini 74,3% ukupnog uzorka, čime je potvrđena prva hipoteza koja glasi „Veće učešće lokalne samouprave u kreiranju i sprovođenju ekonomske politike na opštinskom i regionalnom nivou dovodi do efikasnijeg razvoja zemlje“.

4. Istraživanje značaja komparativnih prednosti lokalne samouprave

Srpska privreda je prerano otvorena uticaju međunarodne konkurencije. Posle sankcija UN i bombardovanja od strane NATO pakta 1999. godine ona nije bila spremna. Konkurentnost privrede je bila veoma niska. Korišćenje komparativnih prednosti koje su pojedine zajednice i preduzeća imali samo po sebi se nametalo kao najbolje rešenje. Ali, i same su lokalne samouprave u proces tranzicije ušle sa velikim razlikama u razvijenosti i potencijalima kojima raspolažu. U predtranzicionom periodu razvijenije opštine imale su bolje preduslove da brže i lakše transformišu svoju privredu i uključe se u svetsko tržište.

Na osnovu ostvarenih rezultata privrede u tranzicionom periodu, može se zaključiti da ni postojeće komparativne prednosti nisu u dovoljnoj meri iskorišćene, pre svega zbog neadekvatnih politika i države koja je sva dešavanja u privrednom razvoju prepustila tržišnim mehanizmima. Interesi lokalnih zajednica, pa i društva u celini, su potpuno zanemareni. Početkom privatizacije prodata su najkvalitetnija preduzeća kao što su cementare, pivare, fabrike šćera i dr., Najveću korist od njihovih komparativnih prednosti imaju njihovi vlasnici,

a mnogo manju lokalne sredine koje su ih, inače i stvorile i razvijale više decenija.

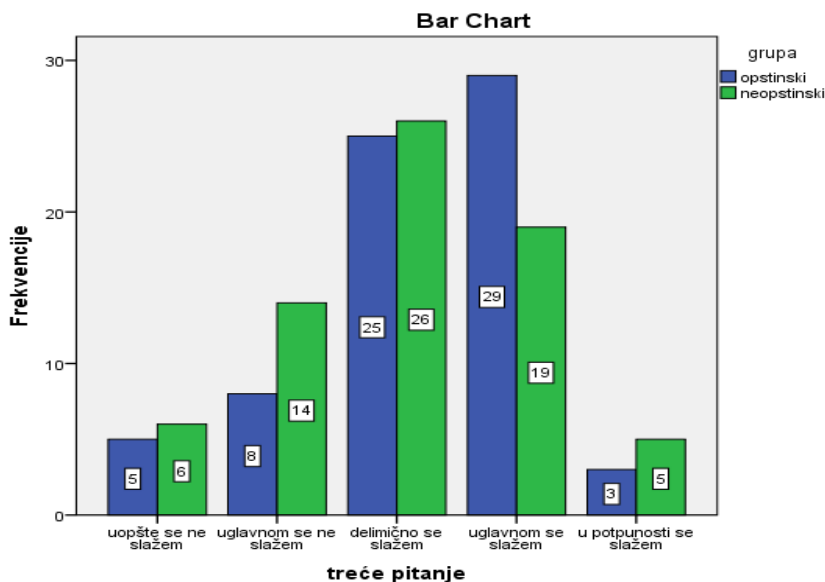
Tabela 41: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P3	Uopšte se ne slažem	5	6
	Uglavnom se ne slažem	8	14
	Delimično se slažem	25	26
	Uglavnom se slažem	29	19
	U potpunosti se slažem	3	5

Obrada autora

Utvrđeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (29) uglavnom slaže da nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER, dok se najveći broj ispitanika (26) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže.

Grafikon 4: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 42: Razlike u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	4.330	4	0.363
Koeficijent kontigencije C	0.173		

Obrada autora

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 4.330$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.173$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

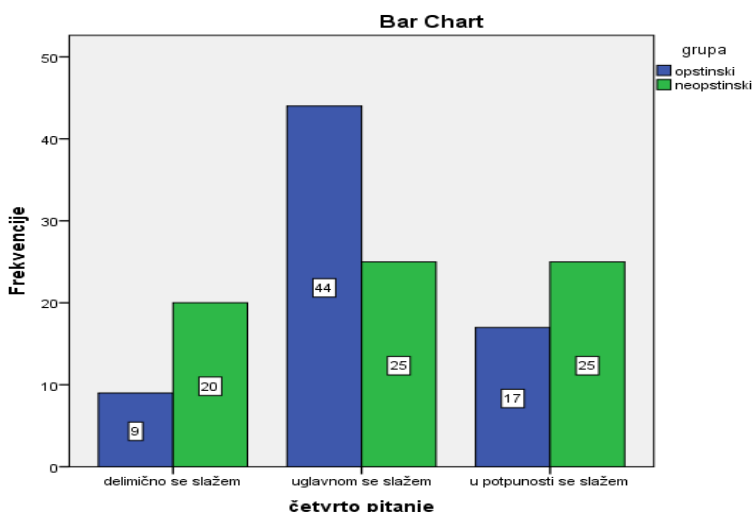
Tabela 43: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P4	Uopšte se ne slažem	0	0
	Uglavnom se ne slažem	0	0
	Delimično se slažem	9	20
	Uglavnom se slažem	44	25
	U potpunosti se slažem	17	25

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih i u lokalnoj samoupravi (44) i iz privatnog sektora i obrazovanja (25) uglavnom se slaže da su efekti LER veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.

Grafikon 5: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 44: Razlike u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	10.928	2	0.004**
Koeficijent kontigencije C	0.269		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđeno su statistički značajne razlike ($X^2 = 10.928$, $N = 140$, $df = 2$, $p < 0.01$, $C = 0.269$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Na tvrdnju da „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER-u“ pozitivan odgovor je dalo 56 ispitanika, a 51 se delimično slaže. Na tvrdnju da su „Efekti LER-a veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ pozitivno je odgovorilo 111 ispitanika ili 79,28% čime je dokazana druga radna hipoteza koja glasi, „Lokalni ekonomski razvoj daje bolje rezultate ako je zasnovan na komparativnim prednostima lokalne samouprave“.

5. Istraživanje razvijenosti infrastrukture lokalnih samouprava

Regionalni dispariteti u razvijenosti lokalnih samouprava u Srbiji su izuzetno veliki. To se ogleda i u nivou razvijenosti infrastrukture. Lokacija pojedinim opštinama daje veliku prednost u startu u odnosu na druge lokalne samouprave. Opštine u blizini aerodroma, putnih koridora ili velikih gradskih centara su među prvima krenule sa projektima lokalnog ekonomskog razvoja. Prve značajnije investicije, domaće i strane, bile su na njihovom području. Već klasični primeri su beogradski i južnobački region. Na drugoj strani, veliki broj opština nema razvijenu osnovnu putnu infrastrukturu. Investitori ih zaoblilaze u širokom luku, bez obzira na ostale povoljne karakteristike. To je slučaj sa regionom Jugoistočne Srbije, Zapadne Srbije i Šumadije, pa i pojedinim lokalnim samoupravama u Vojvodini.

Razvijenost infrastukture i povoljni lokacijski faktori značajno utiču i na kadrovske mogućnosti lokalnih samouprava. Mnoge opštine trpe posledice nepovoljnih migracionih kretanja. To se posebno odnosi na nerazvijena i devastirana područja koja već godinama ne mogu da se približe proseku razvijenosti države. One nisu u stanju da ponude povoljne uslove za ostanak potrebnih kadrova. Ako se ima u vidu da osnovu razvoja, pre svega, čine ljudi, ovaj problem će još više dolaziti do izražaja. Pojedini regioni se demografski prazne. Ostaju bez sela i mladog stanovništva. Posledice se ogledaju u nemogućnosti pružanja adekvatnog odgovora dinamičnim zahtevima okruženja. Razvojne planove i programe ove lokalne samouprave nisu u stanju da pripreme, sprovode niti blagovremeno da prilagode promenama. Državne i regionalne institucije nisu u stanju da prevaziđu navedene probleme. Brojne donatorske organizacije i projekti takođe nisu u značajnijoj meri doprineli poboljšanju rezultata lokalnog ekonomskog razvoja.

Tabela 45: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

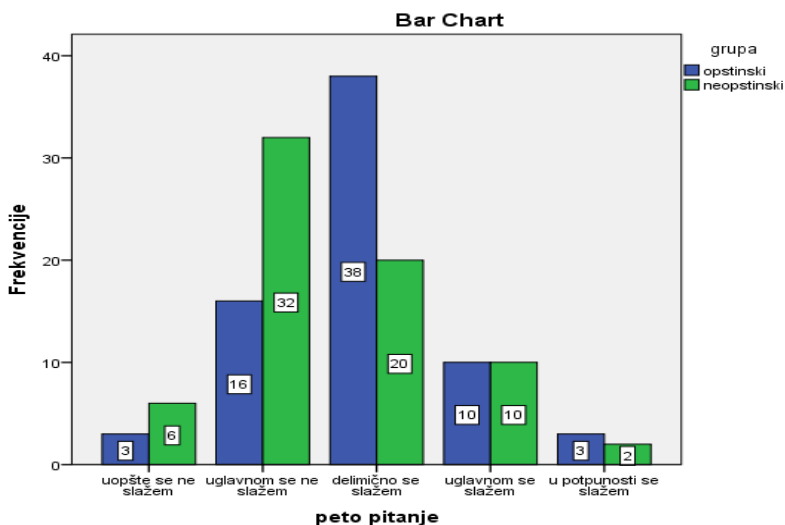
		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P5	Uopšte se ne slažem	3	6
	Uglavnom se ne slažem	16	32
	Delimično se slažem	38	20
	Uglavnom se slažem	10	10
	U potpunosti se slažem	3	2

Obrada autora

Utvrđeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (38) delimično slaže da u Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.

Najveći broj ispitanika iz privatnog sektora i obrazovanja (32) uglavnom se ne slaže.

Grafikon 6: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 46: Razlike u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	12.120	4	0.016*
Koeficijent kontigencije C	0.282		

* Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.05$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 12.120$, $N=140$, $df=5$, $p < 0.05$, $C=0.282$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

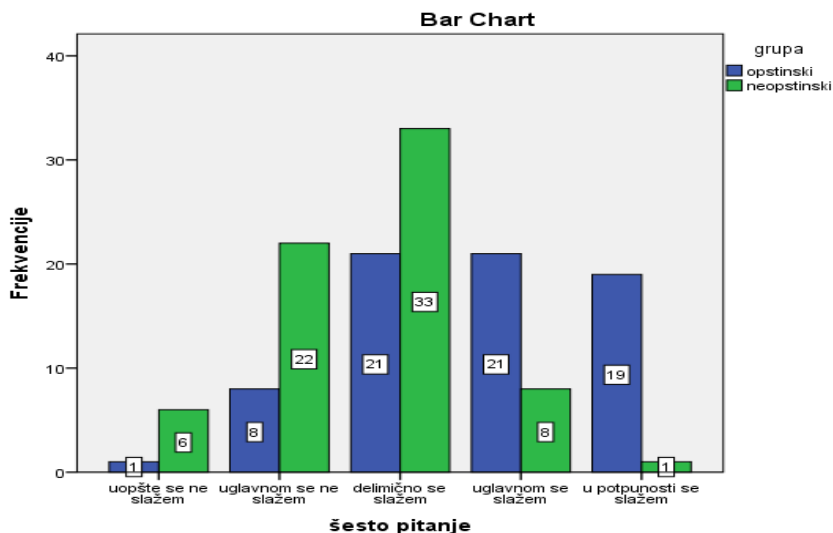
Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (21) i iz privatnog sektora i obrazovanja (33) delimično se slaže da na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER. Većina ispitanika iz privatnog sektora i obrazovanja sumnja u osposobljenost kadrova, dok zaposleni u lokalnoj samoupravi procenjuju da uglavnom postoji osposobljenost kadrova za uspešnu realizaciju lokalnog ekonomskog razvoja.

Tabela 47: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P6	Uopšte se ne slažem	1	6
	Uglavnom se ne slažem	8	22
	Delimično se slažem	21	33
	Uglavnom se slažem	21	8
	U potpunosti se slažem	19	1

Obrada autora

Grafikon 7: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 48: Razlike u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	34.799	4	0.000**
Koeficijent kontingencije C	0.446		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 34.799$, $N=140$, $df=4$, $p<0.01$, $C=0.446$, $p<0.01$) u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

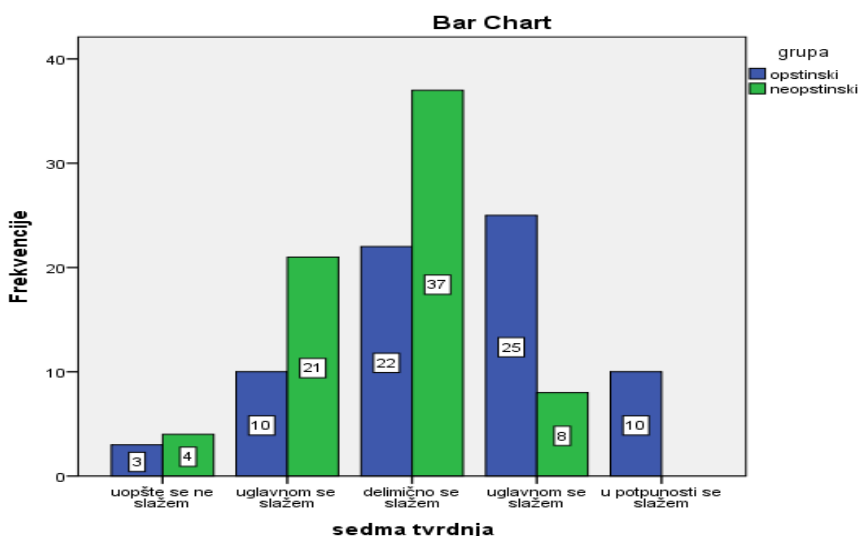
Tabela 49: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P7	Uopšte se ne slažem	3	4
	Uglavnom se ne slažem	10	21
	Delimično se slažem	22	37
	Uglavnom se slažem	25	8
	U potpunosti se slažem	10	0

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (25) uglavnom se slaže da predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER, dok se najveći broj zaposlenih (37) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže.

Grafikon 8: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 50: Razlike u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	26.617	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.400		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 26.617$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.400$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

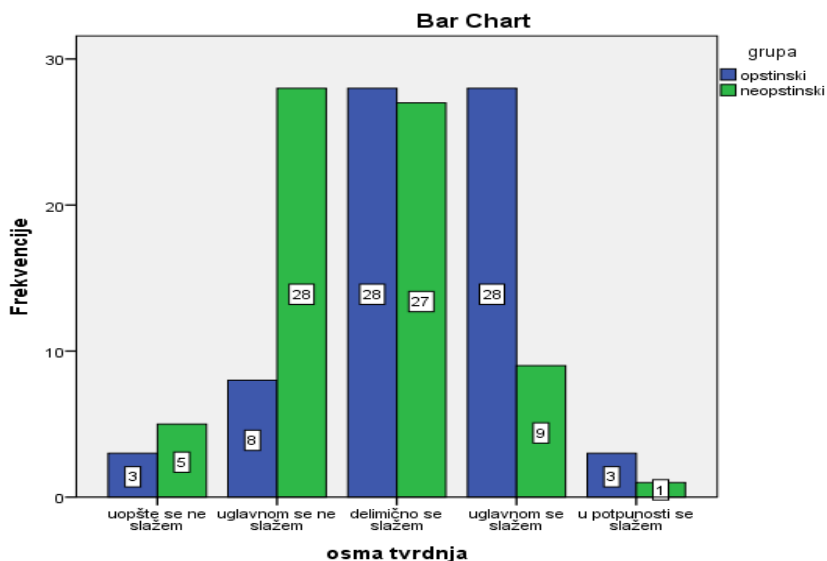
Tabela 51: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P8	Uopšte se ne slažem	3	5
	Uglavnom se ne slažem	8	28
	Delimično se slažem	28	27
	Uglavnom se slažem	28	9
	U potpunosti se slažem	3	1

Obrada autora

Rezultati pokazuju da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) uglavnom i delimično slaže da su planovi LER prilagođeni dinamičnom okruženju. Najveći broj zaposlenih (28) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom se ne slaže.

Grafikon 9: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 52: Razlike u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	22.386	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.371		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Dobijene su statistički značajne razlike ($X^2 = 22.386$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.371$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Odgovori ispitanika su u potpunosti potvrdili i hipotezu: „Lokalne samouprave nemaju potrebne kapacitete da odgovore dinamičnim zahtevima lokalnog ekonomskog razvoja“. Na tvrdnju da „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ pozitivan odgovor je dalo svega 25 ispitanika (17,86%), a na tvrdnju „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER-a“ pozitivan odgovor je dalo 49 ispitanika (35,00%). Isto tako, tvrdnja „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER-a“ dobila je 30,71% pozitivnih odgovora, dok je tvrdnja

"Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju" dobila samo 29,28% pozitivnih odgovora.

6. Međuopštinska i saradnja sa centralnim organima

Postoje različiti modeli međuopštinske saradnje, počev od tehničke podrške, razmene iskustava, institucionalne podrške i dr., koje mogu da dovedu do ostvarenja ekonomskih, kulturnih i drugih zajedničkih interesa. Saradnja ima podršku domaćih i stranih institucija i donatora. Koristi saradnje su nesumnjive, posebno za najnerazvijenije opštine. One na taj način mogu da povećaju kvalitet komunalnih i drugih usluga, privuku investicije i obezbede nova radna mesta. Jedinstveno obavljanje usluga za područje više opština ima velike prednosti. Lakše je privući strateškog investitora time što mu se obezbedi tržište dve ili više opština i time smanje troškovi, odnosno omogući korišćenje efekata ekonomije obima. Na ovaj način, nerazvijene opštine postepeno jačaju kapacitete, stiču iskustvo, podižu nivo obučenosti lokalnih menadžera rečju, jačaju administrativne kapacitete za vršenje izvornih i poverenih nadležnosti.

Nerazvijene opštine u Srbiji često ne mogu da obezbede ni minimum kvaliteta usluga u domenu komunalija, obrazovanja, socijalnih službi, zdravstvene zaštite i sl. Složenija pitanja razvojne saradnje sa drugim opštinama i naučno-istraživačkim centrima se ostavljaju za neka bolja vremena. Naučno-istraživački centri često pokazuju nezainteresovanost za saradnju sa ovim opštinama, kako zbog nerazvijenosti tako i udaljenosti, posebno u programima gde treba biti prisutan na terenu.

Međuopštinska saradnja u Srbiji je na niskom nivou. Razloge treba potražiti u sferi politike ali i ekonomije. Na opisano stanje su najviše uticala gašenja ili restrukturiranja velikih preduzeća i nezavršena reforma javnih preduzeća koja funkcionišu na lokalnu.

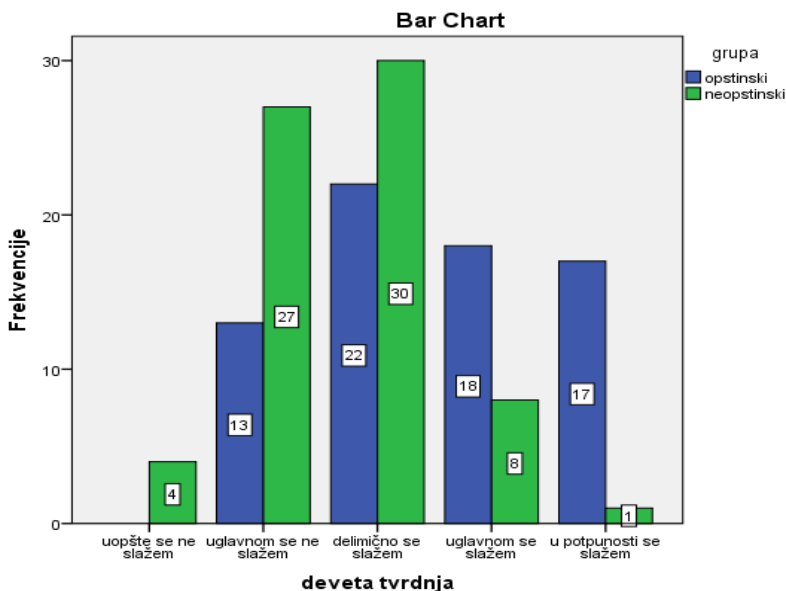
Tabela 53: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P9	Uopšte se ne slažem	0	4
	Uglavnom se ne slažem	13	27
	Delimično se slažem	22	30
	Uglavnom se slažem	18	8
	U potpunosti se slažem	17	1

Obrada autora

Dobijeni rezultati pokazuju da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (22) i u privatnom sektoru i obrazovanju (30) delimično slaže da postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.

Grafikon 10: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 54: Razlike u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	28.199	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.409		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 28.199$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.407$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

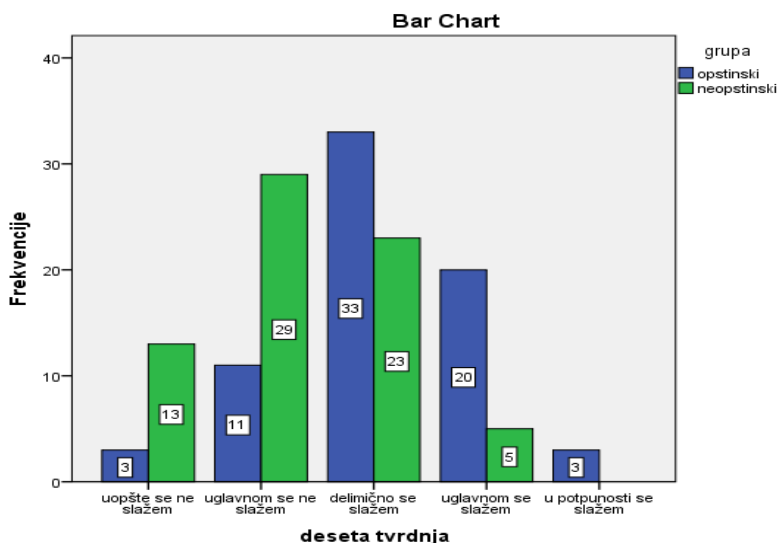
Tabela 55: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P10	Uopšte se ne slažem	3	13
	Uglavnom se ne slažem	11	29
	Delimično se slažem	33	23
	Uglavnom se slažem	20	5
	U potpunosti se slažem	3	0

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (33) se delimično slaže da opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima, dok se najveći broj zaposlenih (29) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže.

Grafikon 11: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 56: Razlike u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	28.136	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.409		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 28.136$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.409$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

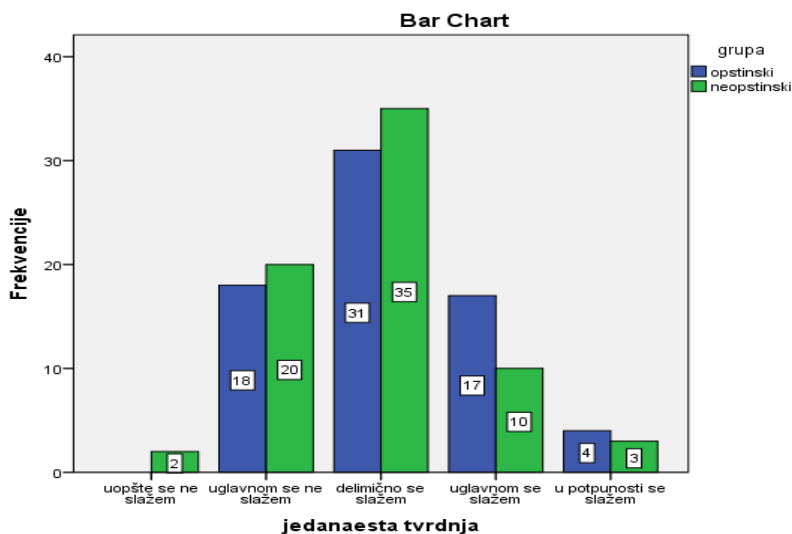
Tabela 57: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P11	Uopšte se ne slažem	0	2
	Uglavnom se ne slažem	18	20
	Delimično se slažem	31	35
	Uglavnom se slažem	17	10
	U potpunosti se slažem	4	3

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (31) i u privatnom sektoru i obrazovanju (35) se delimično slaže da republički organi podstiču LER.

Grafikon 12: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 58: Razlike u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	4.305	4	0.366
Koeficijent kontingencije C	0.173		

Obrada autora

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 4.305$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.173$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Na tvrdnju iz Upitnika da „*Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata*“ pozitivan odgovor je dalo 44 ispitanika (31,42%), a na tvrdnju da „*Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima*“, pozitivan odgovor je dalo svega 20,00% ispitanika. Takođe, samo 34 ispitanih (24,28 %) je dalo pozitivan odgovor na tvrdnju da „*Republički organi podstiču LER*“, čime je potvrđena i četvrta hipoteza koja glasi „*Međuopštinska saradnja i saradnja sa republičkim organima po pitanjima privrednog razvoja je neadekvatna što često uzrokuje neodrživost lokalnog ekonomskog razvoja*“.

7. Usaglašenost lokalnih i nacionalnih planova razvoja

Pitanje strategije razvoja lokalnih samouprava je u dinamičnom okruženju izuzetno važno. Prava strategija donosi lokalnoj samoupravi mogućnost razvoja i dostizanja razvijenijih sredina, dok ih pogrešna za duži vremenski period ostavlja na dnu konkurentnosti. Strategija razvoja mora da se oslanja na regionalnu i nacionalnu strategiju. Istraživanje je pokazalo da većina lokalnih samouprava u Srbiji ima preširoku listu razvojnih prioriteta.

Razlog u najvećoj meri treba tražiti u činjenici da lokalne samouprave u kojima nema većih privrednih subjekata iz realnog sektora koji su nosioci zaposlenosti, u pokušaju da nadomeste nedostatak proizvodnih privrednih kapaciteta, pribegavaju velikom broju uslužnih delatnosti kao što su turizam, saobraćaj itd. To može da bude kratkoročno rešenje problema velike nezaposlenosti, ali, posmatrano na dugi rok, rešenje je u podizanju kapaciteta prerađivačke ili druge industrije, na koje bi se naslonila domaća poljoprivreda i uslužne delatnosti. Bez toga nema ni održivog razvoja ni kvalitetne zaposlenosti. Pošto su takve investicije finansijski zahtevne, u odsustvu privatnih investitora, značajnu ulogu može da odigra država, posebno ako se ima u vidu potreba ravnomernog regionalnog razvoja i sprečavanja nepovoljnih demografskih i migratornih kretanja.

Nepovoljna okolnost je i što mnogi lokalni strateški planovi nisu usaglašeni, odnosno zasnovani na nacionalnoj razvojnoj strategiji. Nema adekvatne dvosmerne saradnje između nacionalnih i lokalnih (regionalnih) vlasti. Dobri lokalni projekti ostaju bez podrške od strane centralnih vlasti, nažalost, često iz političkih razloga. Sa druge strane, ukoliko nema prave razvojne strategije lokalne samouprave neće biti ni investicija, posebno onih koje su najpotrebnije, industrijskih i njome povezanih pratećih delatnosti.

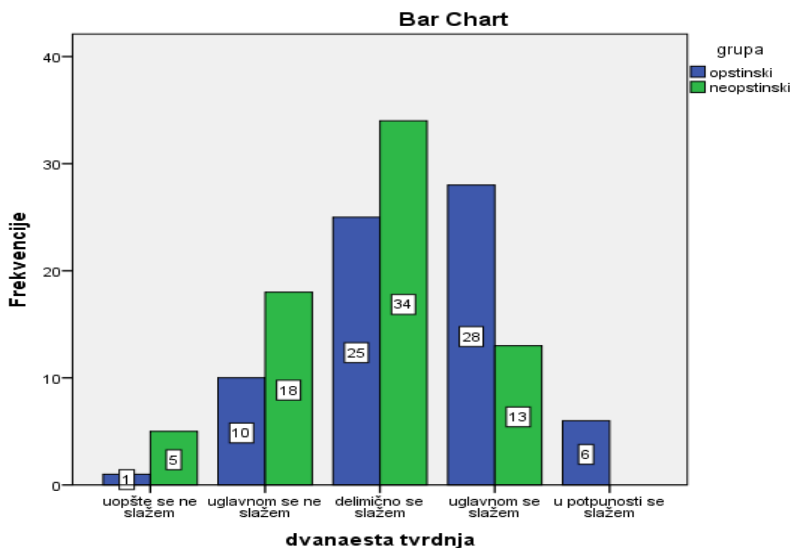
Tabela 59: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P12	Uopšte se ne slažem	1	5
	Uglavnom se ne slažem	10	18
	Delimično se slažem	25	34
	Uglavnom se slažem	28	13
	U potpunosti se slažem	6	0

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) se uglavnom slaže da je LER usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja, dok se najveći broj zaposlenih (34) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže.

Grafikon 13: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 60: Razlike u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	17.813	4	0.001**
Koeficijent kontigencije C	0.336		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

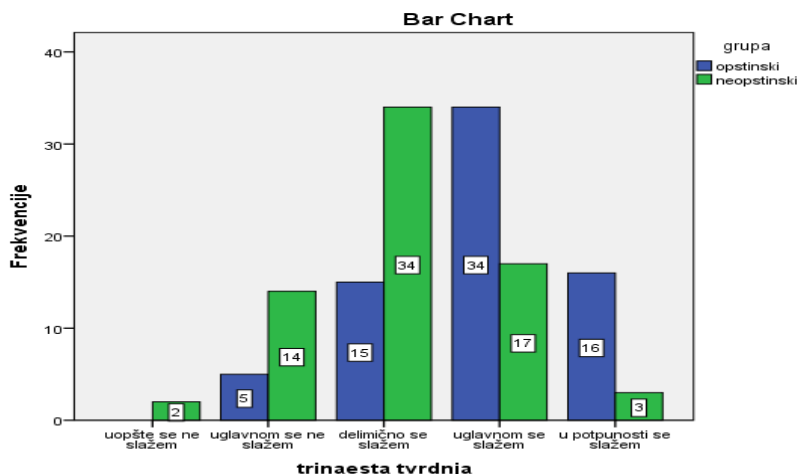
Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 17.813$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.336$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Na iznetu tvrdnju u Upitniku da je „*Ler usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja*“, pozitivan odgovor je dalo 47 ispitanika (33,57%) što potvrđuje i petu hipotezu ovog rada „*Razvojni planovi i strategije razvoja na nivou lokalnih samouprava nisu u potrebnoj meri usaglašeni sa nacionalnim planovima razvoja*“. Dodatna potvrda je i stav 53,57% ispitanika koji smatraju da su nedovoljne investicije na nivou lokalnih samouprava posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.

Rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (34) uglavnom slaže da su planovima LER određene prioritetne grane razvoja, dok se najveći broj zaposlenih (34) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže.

Grafikon 14: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 61: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P13	Uopšte se ne slažem	0	2
	Uglavnom se ne slažem	5	14
	Delimično se slažem	15	34
	Uglavnom se slažem	34	17
	U potpunosti se slažem	16	3

Obrada autora

Tabela 62: Razlike u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	28.192	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.409		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđenesu statistički značajne razlike ($X^2 = 28.192$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.409$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

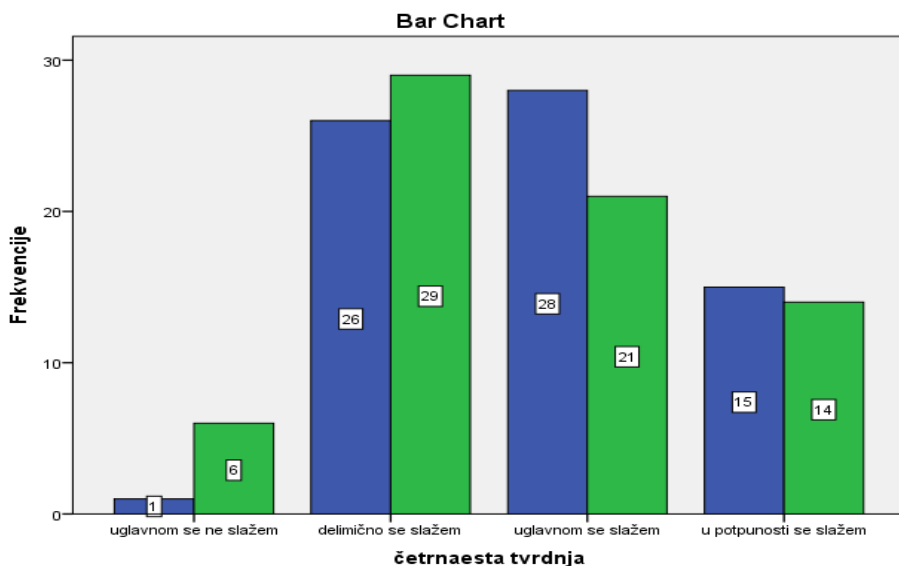
Tabela 63: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P14	Uopšte se ne slažem	0	0
	Uglavnom se ne slažem	1	6
	Delimično se slažem	26	29
	Uglavnom se slažem	28	21
	U potpunosti se slažem	15	14

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) se uglavnom slaže da je LER održiv na duži vremenski rok, dok se najveći broj zaposlenih (29) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže po pitanju duže vremenske održivosti LER.

Grafikon 15: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 64: Razlike u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	4.770	3	0.189
Koeficijent kontigencije C	0.182		

Obrada autora

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 4.770$, $N=140$, $df=3$, $p>0.05$, $C=0.182$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

8. Lokalni resursi i preduzetnička inicijativa lokalnih samouprava

Zbog loših rezultata tranzicije mnogim opštinama je jedina šansa za dalji održiv razvoj korišćenje prirodnih i drugih resursa kojima raspolažu, a koje druge opštine nemaju ili imaju u manjoj meri. Nažalost, u praksi mnogih opština u Srbiji bogatstvo pojedinim resursima pre je uzrok siromaštva i zaostajanja nego razvojna prednost. U takvim sredinama su, u predtranziciono vreme, bila razvijena velika preduzeća, lokalni giganti koji su sada posrnuli, nisu našli strateškog partnera, pa se nalaze u procesima stečaja, reorganizacije ili restrukturiranja. Dosta je takvih opština u Srbiji, Bor i Majdanpek, na primer. I pored rudnog bogatstva imaju veliku nezaposlenost i siromaštvo. Čak i opštine koje imaju strateški važan proizvod kakav je ruda za proizvodnju cementa (Kosjerić, Paraćin, Beočin) nisu ostvarile razvoj. Korist je pripala kupcima cementara – stranim firmama. Veliki broj opština ima odlične uslove za razvoj poljoprivrede ali imaju siromašno stanovništvo, što zbog niskih otkupnih cena njihovih proizvoda, neselektivnog uvoza hrane iz inostranstva, što zbog neorganizovanosti i odsustva udruživanja i povezivanja u cilju zajedničkog nastupa na tržištu. Treću grupu čine opštine koje imaju izvanredan hidropotencijal i šumsko bogatstvo, ali zbog toga što nadležnost nad tim bogatstvom pripada centralnoj vlasti one nemaju koristi od prirodnih potencijala na svom području.

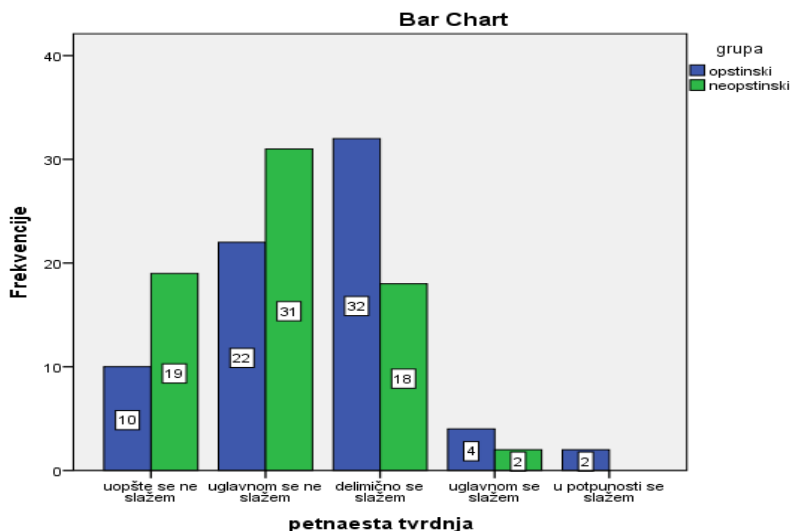
Tabela 65: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P15	Uopšte se ne slažem	10	19
	Uglavnom se ne slažem	22	31
	Delimično se slažem	32	18
	Uglavnom se slažem	4	2
	U potpunosti se slažem	2	0

Obrada autora

Rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (32) delimično slaže da su lokalni resursi u potpunosti iskorišćeni, dok se najveći broj zaposlenih (31) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po pitanju iskorišćenosti lokalnih resursa.

Grafikon 16: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 66: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	10.908	4	0.028*
Koeficijent kontigencije C	0.269		

* Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.05$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 10.908$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.05$, $C=0.269$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Lokalni ekonomski razvoj među opštinama stvara na izvestan način konkurenciju, prvenstveno u privlačenju investitora za ulaganja na njihovim područjima. Opredeljenja investira zavise od brojnih faktora, lokacije, razvijenosti infrastrukture, preduzetničke inicijative lokalne samouprave, pravnih i poreskih propisa na lokalnu i dr. Građani opština vide sposobnost lokalne vlasti upoređujući njihove sa rezultatima koje ostvaruju druge opštine, susedne ili one sa sličnim razvojnim potencijalima. Nažalost, praksa je poslednjih godina da se opštine najviše takmiče u tome koja će dati veće povlastice, podsticaje i subvencije stranim ulagačima. Takva konkurencija je višestruko štetna. Kratkoročno zato što se smanjuju lokalni prihodi, a

dugoročno zbog lošeg kvaliteta investicija i investitora. Pravi investitori ne razvijaju biznis zbog povlastica već zbog drugih elemenata poslovnog okruženja. Investitori koji su tu zbog podsticaja, odlaze kada podsticaju prestanu. Umesto povlastica opštine mogu da zaposle veliki broj nezaposlenih kroz različite programe (samo)zapošljavanja. Naravno, tu je i uloga centralnih vlasti velika, jer se često takvi podsticaji daju kombinovano, i od strane centralnih i lokalnih vlasti, ili pak, investitori dolaze na preporuku centralnih vlasti, pa su lokalne vlasti samo izvršiooci.

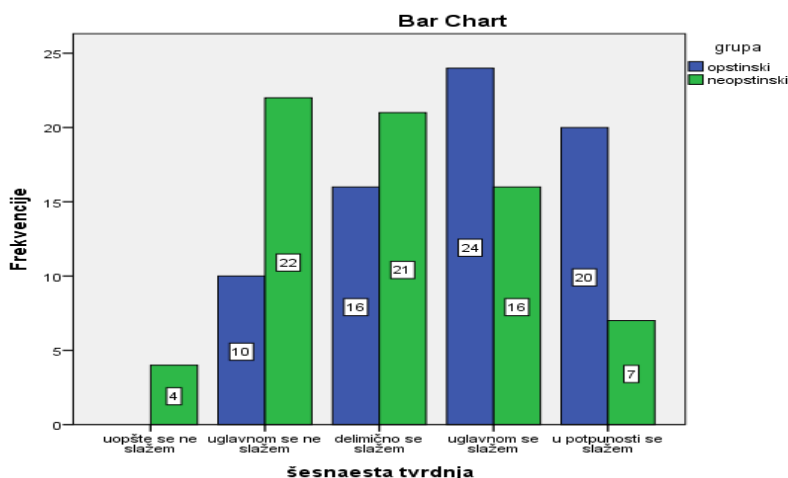
Tabela 67: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P16	Uopšte se ne slažem	0	4
	Uglavnom se ne slažem	10	22
	Delimično se slažem	16	21
	Uglavnom se slažem	24	16
	U potpunosti se slažem	20	7

Obrada autora

Dobijeni rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (24) uglavnom slaže da LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama, dok se najveći broj zaposlenih (22) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po tom pitanju.

Grafikon 17: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 68: Razlike u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	17.035	4	0.002**
Koeficijent kontigencije C	0.329		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Značajne su statističke razlike ($X^2 = 17.035$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.329$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je od velikog značaja za ekonomski razvoj. Podrazumeva aktivno učešće u poslovima i aktivnostima kojima se pomaže lokalnoj privredi. Poslovi poput promovisanja investicionog potencijala opštine, stimulisanje javno-privatnih partnerstava, pokretanje zona slobodnog poslovanja, biznis inkubatora i klastera i sl. su poslovi od velikog značaja za razvoj privrede u različitim oblastima. Ovakva logika se razvila iz stava da društvo mora da pomogne privredi, da bi privreda pomogla društvu. Dobra strana ove orijentacije je i to što se zasniva na aktivnom učešću lokalne vlasti i privrede, kao i lokalnih udruženja i agencija koje se bave razvojnim pitanjima. Naravno, tu je i politička pozadina takvih aktivnosti, različita medijska podrška i dr.

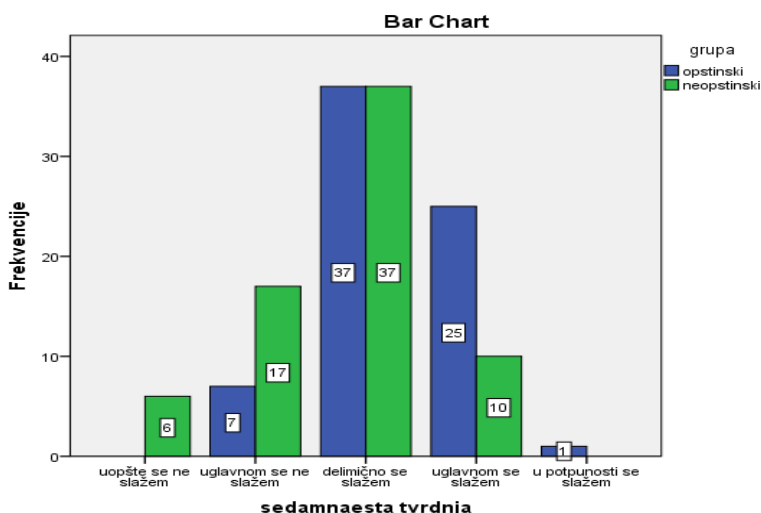
Tabela 69: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P17	Uopšte se ne slažem	0	6
	Uglavnom se ne slažem	7	17
	Delimično se slažem	37	37
	Uglavnom se slažem	25	10
	U potpunosti se slažem	1	0

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (37) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (37) delimično se slaže da je preduzetnička inicijativa lokalne samouprave zadovoljavajuća.

Grafikon 18: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 70: Razlike u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X² test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X ²	17.595	4	0.001**
Koeficijent kontigencije C	0.334		

** Razlika je statistički značajna na nivou p<0.01

Obrada autora

Utvrđenesu statistički značajne razlike (X² =17.595, N=140, df=4, p<0.01, C=0.334, p<0.01) u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

9. JPP u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja

Javno-privatno partnerstvo će u budućnosti imati mnogo veći značaj za lokalni ekonomski razvoj, pre svega zbog širine projekata koji mogu da budu predmet ovog vida saradnje. To su, na primer, projekti razvoja saobraćajne i ostale lokalne infrastrukture, podijanja energetske efikasnosti, ekološke zaštite, boljeg korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta itd. Javno-privatno partnerstvo omogućava lokalnoj zajednici da koristi finansijska sredstva, poslovna i druga znanja i iskustva privatnog partnera u realizaciji projekata od javnog značaja. Ovi projekti moraju da sadrže ocenu efikasnosti i isplativosti i poređenje sa

klasičnim vidovima finansiranja projekata, posebno ako se ima u vidu velika podozrivost dela javnosti. Ispitanici su razvoj JPP ocenili kao još uvek nedovoljnim i da postoji prostor za bolje rezultate natom planu, pogotovu ako se ima u vidu stanje infrastrukture u mnogim opštinama u Srbiji.

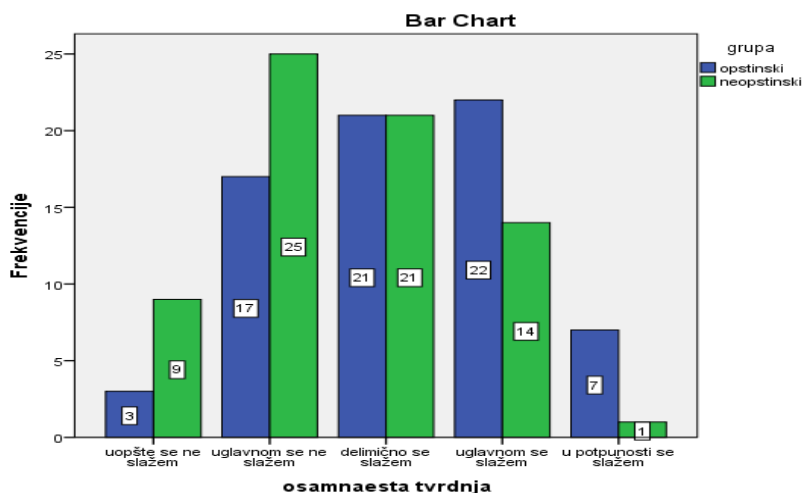
Tabela 71: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P18	Uopšte se ne slažem	3	9
	Uglavnom se ne slažem	17	25
	Delimično se slažem	21	21
	Uglavnom se slažem	22	14
	U potpunosti se slažem	7	1

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (22) uglavnom se slaže da opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER, dok se najveći broj zaposlenih (25) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po tom pitanju.

Grafikon 19: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 72: Razlike u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	10.802	4	0.029*
Koeficijent kontigencije C	0.268		

* Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.05$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 10.802$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.05$, $C=0.268$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

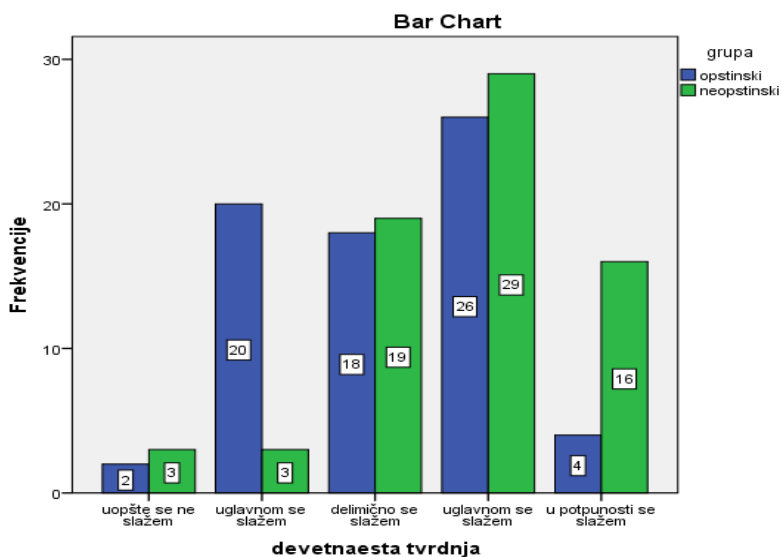
Tabela 73: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P19	Uopšte se ne slažem	2	3
	Uglavnom se ne slažem	20	3
	Delimično se slažem	18	19
	Uglavnom se slažem	26	29
	U potpunosti se slažem	4	16

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (26) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (29) uglavnom se slaže da su nedovoljne investicije posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.

Grafikon 20: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 74: Razlike u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	20.156	4	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.355		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 20.156$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.355$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

10. Istraživanje mogućnosti finansiranja lokalnog ekonomskog razvoja

Problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava posledica su i nedovoljnih finansijskih sredstava kojima pojedine opštine i gradovi raspolažu, odnosno visina budžeta koji mogu da ostvare. U nadležnosti lokalne samouprave je i uvođenje odgovarajućih lokalnih poreza, taksi, naknada i drugih vidova lokalnih prihoda, ali opštine moraju da, pored pitanja ostvarenja što većih prihoda vode računa i o zaštiti standarda svojih građana, kao i o stvaranju povoljnog poreskog ambijenta za privlačenje investicija.

Veliki broj opština u Srbiji ima nizak kreditni potencijal. U finansiranju razvoja, često i dnevnog funkcionisanja lokalnih samouprava, dominira kredit. Mali broj opština emituje municipalne obveznice za finansiranje razvojnih programa. Ako se ima u vidu status lokalnih samouprava, sigurnost koju kupci obveznica imaju i prihod koji obveznice donose u poređenju sa oročenom štednjom, ovaj vid zaduživanja ima perspektivu. Nedostaju opštinski projekti i osposobljeni kadrovi u dobrom delu opština, odnosno njihova spremnost i mogućnosti realizacije municipalnih obveznica. Sa druge strane ovaj vid finansiranja uključuje građane u razvojne projekte u svojoj sredini. Time se stvara povoljna klima i zainteresovanost za uspešnost lokalnog razvoja.

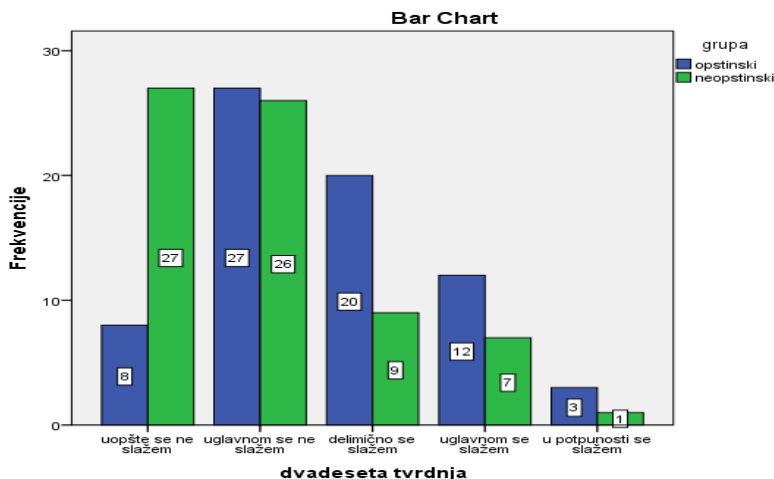
Tabela 75: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P20	Uopšte se ne slažem	8	27
	Uglavnom se ne slažem	27	26
	Delimično se slažem	20	9
	Uglavnom se slažem	12	7
	U potpunosti se slažem	3	1

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (27) i najveći broj zaposlenih u privatnom sektoru i obrazovanju (26) uglavnom se ne slaže da su izvori finansiranja dostupni pod povoljnim uslovima.

Grafikon 21: Distribucija odgovora u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 76: Razlike u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	16.821	4	0.002**
Koeficijent kontigencije C	0.328		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Dobijeni rezultati pokazuju statistički značajne razlike ($X^2 = 16.821$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.328$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

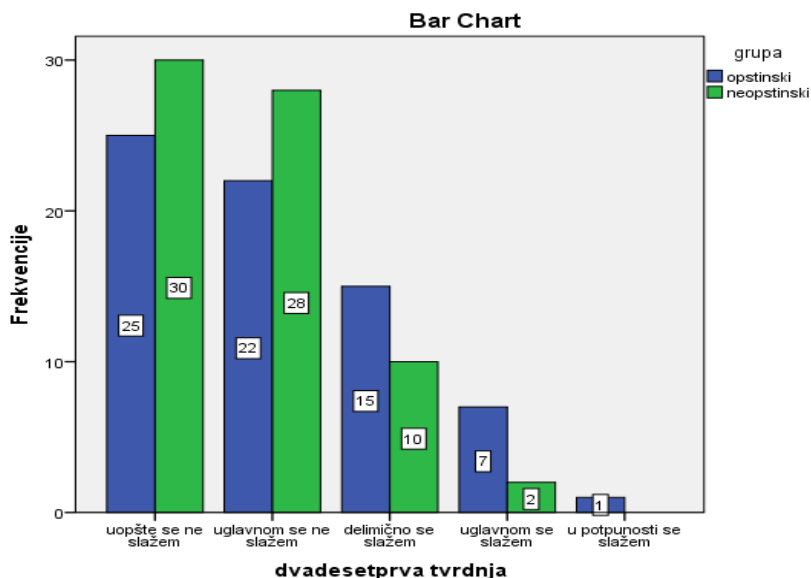
Tabela 77: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P21	Uopšte se ne slažem	25	30
	Uglavnom se ne slažem	22	28
	Delimično se slažem	15	10
	Uglavnom se slažem	7	2
	U potpunosti se slažem	1	0

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (25) i najveći broj zaposlenih u privatnom sektoru i obrazovanju (30) uopšte se ne slažu da su lokalni prihodi dovoljni za potreban nivo LER.

Grafikon 22: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 78: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	5.952	4	0.203
Koeficijent kontingencije C	0.202		

Obrada autora

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 5.952$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.202$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

Tabela 79: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

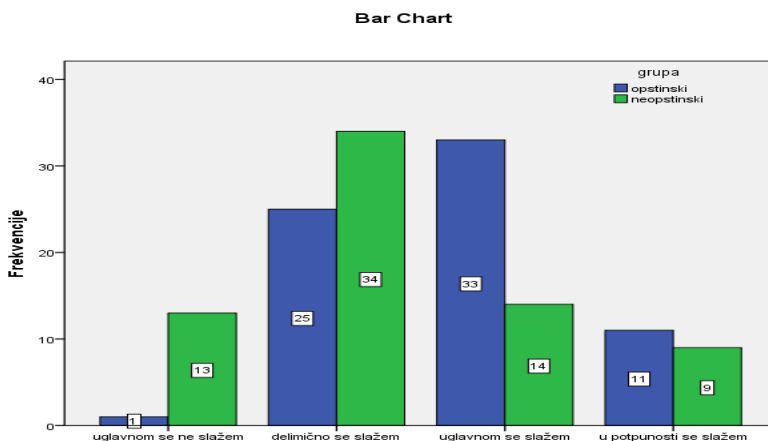
		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P22	Uopšte se ne slažem	0	0
	Uglavnom se ne slažem	1	13
	Delimično se slažem	25	34
	Uglavnom se slažem	33	14
	U potpunosti se slažem	11	9

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (33) se uglavnom slaže da će LER povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu. Najveći broj zaposlenih (34) u privatnom sektoru i obrazovanju se delimično slaže.

Građani očekuju da lokalna samouprava povećava zaposlenost i kvalitet života. Opštine su imale dovoljno vremena da se prilagode novim uslovima u kojima su dobile i odgovarajuće nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. Negativni efekti procesa privatizacije su ostali opštinama da ih rešavaju: ogromna nezaposlenost, slaba privredna struktura, nereformisana javna preduzeća i dr. Ovi problemi su mnogo veći u nerazvijenim područjima Srbije i otklanjanje ovih posledica će trajati mnogo duže nego u opštinama razvijenih područja. Važan je, u Srbiji možda i presudan, uticaj političkih faktora. Ispitanici koji su učestvovali u našem istraživanju očekuju da će lokalni ekonomski razvoj uticati na povećanje zaposlenosti i životnog standarda.

Grafikon 23: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 80: Razlike u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	19.539	3	0.000**
Koeficijent kontigencije C	0.350		

** Razlika je statistički značajna na nivou $p < 0.01$

Obrada autora

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 19.539$, $N=140$, $df=3$, $p < 0.01$, $C=0.350$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

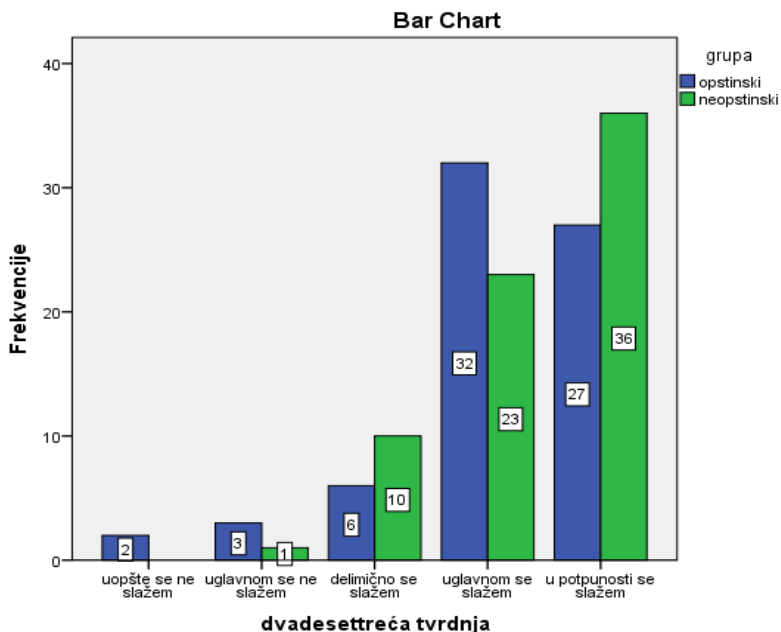
Tabela 81: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

		Sektor rada	
		Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje
P23	Uopšte se ne slažem	2	0
	Uglavnom se ne slažem	3	1
	Delimično se slažem	6	10
	Uglavnom se slažem	32	23
	U potpunosti se slažem	27	36

Obrada autora

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (32) uglavnom se slaže da LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora, dok se najveći broj zaposlenih (36) iz privatnog sektora i obrazovanja u potpunosti slaže.

Grafikon 24: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Obrada autora

Tabela 82: Razlike u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

	Vrednost	df	Statistička značajnost
Pirsonov X^2	6.758	4	0.149
Koeficijent kontigencije C	0.215		

Obrada autora

Rezultati pokazuju da nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 6.758$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.215$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju.

11. Najznačajniji faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj

Zadnji korak u statističkoj analizi ticao se utvrđivanja najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj, procenjenih od strane zaposlenih u lokalnoj samoupravi i zaposlenih u privatnom sektoru i obrazovanju.

Tabela 83: Distribucija odgovora ispitanika u proceni najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj (Frekvencije)

	Sektor rada		Ukupno
	Lokalna samouprava	Privatni sektor i obrazovanje	
Lokacija lokalne samouprave	36	21	57
Nasleđeno privredno stanje	12	18	30
Dostupnost prirodnih resursa	19	22	41
Raspoloživost kvalifikovane radne snage	29	30	59
Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave	44	39	83
Spremnost na sprovođenje reformi	20	26	46
Prilagodljivost zahtevima okruženja	26	24	50
Poreski i drugi podsticaji	18	21	39
Veličina lokalnog tržišta	6	7	13
Nešto drugo	0	2	2

Obrada autora

Većina ispitanika (obe grupe) procenjuje da je najznačajniji faktor koji utiče na lokalni ekonomski razvoj preduzetnička inicijativa lokalne samouprave (83). Zaposleni u lokalnoj samoupravi kao tri najznačajnija faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj navode preduzetničku inicijativu lokalne samouprave (44), lokaciju lokalne samouprave (36) i raspoloživost kvalifikovane radne snage (29). Prema proceni zaposlenih u privatnom sektoru i u naučno-istraživačkim ustanovama, tri najvažnija faktora koja utiču na lokalni ekonomski razvoj su: preduzetnička inicijativa lokalne samouprave (39), raspoloživost kvalifikovane radne snage (30) i spremnost na sprovođenje reformi (26).

Ispitanici manje vrednuju faktor poreskih podsticaja iako je on veoma raširen u praksi dovođenja investitora. Pojave da strani investitori, koji su koristili različite beneficije i podsticaje, napuštaju državu kada ti podsticaji isteknu, upozoravajući su znak da se lokalne samouprave moraju za investicije boriti drugim mehanizmima. Time će dobiti bolju strukturu investicija i dugoročniji ostanak investitora na svom području.

Ispitanici nisu dali preveliki značaj faktoru nasleđenog privrednog stanja. Smatraju da brze promene privredne strukture na globalnom nivou pokazuju da se ona može i mora brzo prilagođavati savremenim zahtevima. Pojedine privredne grane gube na značaju a nastaju nove, pre svega u polju informaciono-tehnološkog sektora. Globalne tendencije su prepoznate i kod vrednovanja veličine lokalnog tržišta koje je ocenjeno kao faktor od malog značaja za lokalni ekonomski razvoj.

III ELEMENTI UNAPREĐENJA PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

1. Politika regionalnog razvoja

Dosadašnji modeli razvoja bazirani su na sektorskim prioritetima i sektorskim politikama, uglavnom na kratkoročnim i srednjoročnim ciljevima. Regionalni razvoj i dugoročno regionalno planiranje bili su marginalizovani a mere nesinhronizovane, kratkoročnog karaktera i usmerene uglavnom na podsticanje razvoja nerazvijenih područja.

Politika regionalnog razvoja je povezana sa programima vlada, promenama pravnog okvira i drugim reformskim merama. Osim što se oslanja na domaću regulativu, osluškuje i globalne tokove. Politika regionalnog razvoja je politika jačanja konkurentnosti regiona usmerena ka zadovoljenju specifičnih regionalnih potreba i poboljšanja uslova života i rada stanovnika.

Razvijene tržišne ekonomije politiku regionalnog razvoja vode na dugoročnim osnovama, najmanje na pet ili deset godina. Preduzimaju se srednjoročne i dugoročne mere zavisno od problema u teritorijalnom razvoju, veličine regiona, nivoa vlasti koji ih sprovode i sl. Mere predstavljaju odgovor na delovanje internih i eksternih činilaca u svakom regionu pojedinačno, a sistematizuju se kao zakonske, institucionalne, operativne (tekuće). Pojedine države, kao što su Švedska, Finska i druge, ustanovljavaju regionalne koordinate koji u ime vlade usklađuju aktivnosti lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja kako bi se regionalna politika unapredila i povećala njena efikasnost i efektivnost.

Regionalna politika zemalja članica EU je pod uticajem Kohezivne politike EU koja prevashodno deluje na regionalnu politiku novoprimaljenih zemalja a vodi se preko Strukturnih fondova. Od većeg je značaja za manje razvijene članice EU. Primena evropskih u kombinaciji sa regionalnim političkim merama podiže konkurentnost, zapošljavanje i inovativnost pojedinih regiona. Regionalna politika u zemljama EU je vremenom promenjena od politike pomoći pojedinim regionima u pravcu šireg obuhvata svih teritorija unutar zemalja, uzimajući u obzir specifičnosti svakog regiona. Oslanja se na programe koji zahvataju veći deo stanovništva i prostora. Osnovni cilj politike je unapređenje rasta i razvoja svih regiona, a ne samo onih koji su u razvojnom zaostatku. Naravno, za takve regione su i dalje u većini zemalja ostale različite vrste pomoći.

Nordijske zemlje (Švedska, Finska, Norveška) imaju širi pristup regionalnoj politici. Umesto regiona koji bi se odlikovali dobrom funkcionalnošću i održivim tržištem rada, visokim nivoom javnih usluga i socijalnih davanja u svim delovima zemlje, insistira se na dinamičnom rastu u svim oblastima sa većom lokalnom i regionalnom konkurentnošću. To znači da je težište pomerenom sa opšteg interesovanja na specifična pitanja održivosti regiona i

regionalnih razlika i isticanje potrebe da se prevaziđu regionalni izazovi, a pre svega postigne uvećanje osnovnih ekonomskih i socijalnih veličina¹⁴⁶.

Pitanja regionalnog razvoja su u Srbiji u dugom vremenskom periodu bila marginalizovana. Preduzimane su sporadične i neadekvatne mere kako bi se u kratkom roku rešili nagomilani problemi. Međutim, regionalni razvoj je pitanje strukturne prirode koje ima dugoročan karakter. Politika regionalnog razvoja se, uglavnom, zasnivala na bržem razvoju nerazvijenih područja/opština, sa izrazito ekonomskom orijentacijom, bez uvažavanja drugih značajnih aspekata razvoja (socijalnog, ekološkog, kulturnog, itd.), na sporadičnim i nekoordinisanim aktivnostima, kao i na neadekvatnoj institucionalnoj i organizacionoj infrastrukturi¹⁴⁷. Početkom milenijuma vodila se pod uticajem procesa tranzicionih promena, politike približavanja EU a posle 2008. i delovanja svetske ekonomske krize. Država je preuzela obavezu i odgovornost za regionalnu politiku i 2009. godine donela Zakon o regionalnom razvoju¹⁴⁸. Ovim zakonom se kao osnovni ciljevi podsticanja regionalnog razvoja navode:

- sveukupni društveno-ekonomski razvoj;
- smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno-ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;
- smanjenje nepovoljnih demografskih kretanja;
- razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti i savremenim naučno-tehnološkim dostignućima;
- razvoj konkurentnosti svih nivoa;
- uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordinaciju i realizaciju razvoja;
- podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje;
- efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara.

Pitanjima regionalnog razvoja se naročito posvećuje pažnja donošenjem Strategije regionalnog razvoja za period 2007-2012. godine¹⁴⁹. Pitanjima regionalnog razvoja strategija prilazi sa multidisciplinarnog aspekta – ekonomskog, socijalnog, demografskog, ekološkog, kulturnog, zdravstvenog i obrazovnog. Određena su dva pravca regionalne politike i to:

¹⁴⁶Devetaković, S., (2013) Promene regionalne politike i razvoja tokom krize i reakcije u Srbiji, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 157-175.

¹⁴⁷Molnar, D., (2013) Dinamika i struktura regionalnih dispariteta u Srbiji tokom perioda 2001-2010. godina, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 175-187.

¹⁴⁸Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 51/09, Beograd, 2009.

¹⁴⁹Strategija regionalnog razvoja, Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 21/07, Beograd, 2007.

- podsticanje razvojnih potencijala već razvijenih lokalnih samouprava, koje su istovremeno najčešće sedište okruga, kako bi oni omogućili ubrzani razvoj na subregionalnom nivou;
- delovanje na lokalne samouprave koje su razvijene ispod proseka kako bi se zaustavilo njihovo nazadovanje i dalje produbljivanje razvojnih problema.

Razvojni prioriteti predviđeni Strategijom su održivi razvoj, povećanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih razlika, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. Strategija se oslanja na iskustva regionalnih razvojnih strategija zemalja – novih članica EU. Predviđa značajno učešće državnih institucija u vođenju regionalne politike kako bi se ostvarili razvojni prioriteti. Pomoć područjima sa razvojnim problemima se ostvarivala putem investicija i stimulisanja priliva kapitala, kako bi se ti prostori uključili u celinu nacionalne ekonomije.

U Srbiji je potrebno doneti institucionalna rešenja koja bi obezbedila administrativnu sposobnost upravljanja sredstvima iz strukturnih fondova EU. U tom kontekstu neophodno je¹⁵⁰:

- (a) završiti izgradnju usklađenog i celovitog institucionalnog okvira za upravljanje regionalnim razvojem,
- (b) uspostaviti podsticajne mehanizme za vođenje efikasne regionalne politike, posebno u domenu podsticanja bržeg razvoja područja sa posebnim razvojnim potrebama,
- (c) efikasno upotrebljavati fondove EU, i
- (d) izvršiti postepenu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju, u cilju jačanja kapaciteta lokalne samouprave za obavljanje aktivnosti usmerenih na lokalni ekonomski razvoj.

2. Strategija lokalnog razvoja

Regionalna politika ekonomskog razvoja vodi se na nacionalnom nivou. To ne znači da se ona ne može voditi i na lokalnom nivou. Naprotiv, na lokalnom nivou ona se vodi sa lokalnog stanovišta u skladu sa ovlašćenjima i mogućnostima. Politika regionalnog razvoja na lokalnom nivou treba da se operacionalizuje u nekoliko koraka. Prvi je donošenje strategije lokalnog razvoja.

Svrha donošenja strategije razvoja lokalnih samouprava je povećanje privrednih kapaciteta lokalnog područja a krajnji cilj poboljšanje kvaliteta života. U širem

¹⁵⁰Ibid.

smislu strategija LER-a se sastoji iz opšte vizije ekonomskog razvoja, ciljeva, programa, projekata i akcionih planova sprovođenja. Važna pitanja za uspeh strategije su postavljanje realnih ciljeva, odgovornost za njihovo izvršenje i vremenski okvir u kome se realizuje. Strategija treba da bude:

- bazirana na jasnom razumevanju aktuelne situacije u opštini i potrebi za razvojem;
- relevantna i jasno definisana;
- da uključi ljude i organizacije van opštine, tj. bazirana na stvarnom partnerstvu;
- logički dosledna i konzistentna;
- izvodljiva i realna;
- da izvrši stvaran uticaj na razvojne procese u opštini;
- da omogući primenu monitoringa, stvori osnovu za odgovornost i transparentnost, kao i da omogući izmene (da bude dovoljno fleksibilna);
- dovoljno široka da obuhvati glavna razvojna pitanja;
- strategija za razvoj opštine, a ne samo strategija za opštinsku upravu;
- autentična i da odražava lokalno stanje i lokalne ideje o razvoju;
- razumljiva za širu javnost i atraktivno osmišljena¹⁵¹.

Strategija razvoja u ‘‘užem smislu’’ ne podrazumeva strateško planiranje. Ono predstavlja zasebnu celinu koja se svodi na operacionalizaciju strateških opredeljenja.

Prvi korak u formulisanju strategije razvoja lokalne samouprave je vizija, dogovor zainteresovanih aktera o tome gde vide svoju zajednicu u budućnosti. Vizija mora da bude dostižna i da sagleda sve moguće prepreke i ograničenja koje lokalna zajednica ima. To znači da ne sme da bude spisak lepih želja. Lokalni lideri, zajedno sa privatnim i javnim sektorom, moraju da prepoznaju realne mogućnosti za razvoj svoje zajednice. Polazna osnova je poznavanje lokalnih resursa na osnovu kojih mogu da se odrede prioriteti razvoja i utvrde mehanizmi čijom primenom će doći do ostvarenja željenih ciljeva. Vizija razvoja predstavlja saglasnost lokalnih aktera o ekonomskoj perspektivi lokalne zajednice i konsenzus o trajnom opredeljenju lokalne ekonomske politike. Vizija lokalnog razvoja treba da bude razumljiva građanima i konzistentna sa drugim planovima lokalne zajednice tj. sa užim infrastrukturnim ciljevima, koji su sastavni deo strategije ekonomskog razvoja.¹⁵²

¹⁵¹Ibid.

¹⁵²Begović, B., Vacić, Z. Matković, G., Mijatović, B., (2006), Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 55.

Izbor prioriteta je izuzetno značajan, a greške u tom procesu imaju velike negativne posledice po lokalni razvoj nacionalnih ekonomija, posebno malih i nerazvijenih, u koje spada i naša. Između vizije i raspoloživih resursa treba postići ravnotežu imajući u vidu mesto i ulogu lokalne samouprave u regionu, državi i šire. Vizija mora da bude jasna i prihvatljiva širokom sloju građanstva i da uvažava postojeće planove i projekte koji se sprovode.

Ostvarenje vizije nije moguće bez definisanja ciljeva. Pre nego što se definišu ciljevi važno je proceniti snagu lokalne ekonomije. Time se određuje startna pozicija. Procena ima ulogu da sagleda prednosti i mane lokalne privrede, lokalne potencijale, konkurentnost i komparativne prednosti. Ona treba da doprinese odgovorima i na pitanja kao što su: Koje pravce razvoja prihvatiti kao prioritete, a za koje trenutno nema mesta ili kapaciteta za njihovu realizaciju? Koje projekte realizovati u kratkom periodu, a koji ostaju za neki naredni period?

Od vizije do implementacije i evaluacije proces se sastoji iz više koraka¹⁵³:

- kreiranje formalne grupe zainteresovanih aktera na lokalnu;
- izrada situacione analize – profila zajednice;
- kreiranje vizije razvoja;
- utvrđivanje ciljeva;
- identifikovanje strateških opcija;

Tabela 84: Odnos vizije, ciljeva, programa i projekata

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 ind. parcela	Finansijski saveti	Javne nabavke

Izvor: Begović, B., et al, (2007)

Osnovni cilj strategije lokalnog razvoja je povećanje društvenog blagostanja zajednice. Iz ovog proizilaze ostali ciljevi koji čine srž startegije. Jedni mogu biti globalni (opšti), a drugi vrlo specifični. Utvrđeni ciljevi kroz izradu

¹⁵³ Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volume1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPlan International Inc, Nairobi and Vancouver, (2005) p.3.

strategije progresivno postaju detaljniji, preciziraju se (konkretizuju). Konačno kroz ostale faze izrade strategije, prerastaju u detaljan akcioni plan.

Ciljevi regionalnog razvoja definisani Strategijom regionalnog razvoja Srbije 2007-2012. godine su: održivi razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije, ekonomska integracija srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture¹⁵⁴. Slični su (i kompatibilni) ciljevi nacionalne strategije održivog razvoja Republike Srbije: razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast, razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj, kao i zaštitu i unapredjenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa¹⁵⁵.

Strategije razvoja lokalnih samouprava u Srbiji obično sadrže preširoku listu prioriteta razvoja. Zanimljivo je činjenica da donošenje strategije razvoja podrazumeva izbor između nekoliko mogućih opcija, zasnovan na raspoloživim resursima u skladu sa usvojenom vizijom razvoja. Praksa u razvijenim zemljama je drugačija. Strategije razvoja su znatno uže i po pravilu koncentrisane na delatnosti u kojima lokalne zajednice imaju komparativne prednosti ili su nastale kao rezultat ozbiljnih tržišnih analiza.

Prilikom priprema za izradu strategije lokalnog razvoja važno je sagledati prepreke na nivou lokalne samouprave u vidu prateće institucionalne strukture. Da bi strategija lokalnog ekonomskog razvoja bila uspešno sprovedena potrebno je na početku postaviti organizaciju poslova na dobar način. To podrazumeva da se¹⁵⁶:

- odabere kompetentan tim koji će voditi posao strateškog planiranja i oblikovati njegovu organizaciju;
- obezbedi što jaču političku podršku radu na strategiji LER-a;
- obezbedi institucionalnu strukturu za saradnju različitih aktera;
- otvori kanale za efikasnu saradnju sa višim nivoima vlasti.

Uspeh strategije razvoja zavisi od odlučnosti i spremnosti lokalnih lidera da sprovedu odgovarajuće reforme i saraduju sa privatnim i nevladinim sektorom na strateškim pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja. Strategija ne sme da

¹⁵⁴ Vlada Republike Srbije (2007) Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd

¹⁵⁵ Aničić, J., Aničić, D. (2018) The Economic Policy and Sustainable Development Strategy of Agriculture in Serbia, International Scientific Conference – *Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Realization – sustainability and multifunctionality*, December, 13-14th, Institute of Agricultural Economics, Belgrade, Serbia; p. 388-405.

¹⁵⁶ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 42

bude samo zadatak lokalne vlasti, već svih zainteresovanih aktera. Vrline kooperativne strategije se ogledaju u sledećem¹⁵⁷:

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

Najvažniji akteri lokalnog ekonomskog razvoja su lokalna vlast, privreda i nevladin sektor – različita udruženja građana. Predstavnici privrede su lokalni privrednici, vlasnici i menadžeri velikih, srednjih i malih preduzeća, kao i porodičnih gazdinstava koji posluju na lokalnom području. Bez učešća lokalne poslovne elite strategiju lokalnog ekonomskog razvoja nije moguće ni dobro formulisati niti izvesti. Organizovanost privatnog sektora i njegova spremnost na saradnju sa vlastima je važan faktor uspešnosti lokalnih razvojnih strategija. U proces izrade strategije razvoja važno je uključiti i tzv. nevladin sektor, odnosno sva zainteresovana udruženja građana koja deluju na lokalnu. Učesnici često imaju različite prioritete. Zajedničko delovanje zainteresovanih grupa je neophodan uslov izrade strategije i njene primene. Važnu ulogu u donošenju i implementaciji strategije imaju predstavnici privrednih komora, drugih udruženja privrednika i zainteresovanih udruženja građana koji su često stručniji od predstavnika lokalne vlasti, po mnogim pitanjima vezanim za ekonomski razvoj.

U izradi strategije često je presudna uloga facilitatora koji ima ulogu da pomogne proces izrade i implementacije strategije, održava aktivan pristup i motiviše ostale učesnike u procesu donošenja plana. To može da bude lice iz reda opštinske uprave, nevladinog sektora ili spoljni konsultant sa odgovarajućim veštinama i karakteristikama. Uloga facilitatora je da:

- olakša proces, tj. da podstiče ostale da razmišljaju i omogući samostalnost u radu;
- u početku predlaže okvir i uputstva za rad;

¹⁵⁷ Ibid.

- predstavi iskustvo, najbolju praksu i teorijsko znanje kada je to potrebno;
- sugeriše pravila postupaka, pruži smernice za prikupljanje i analizu informacija;
- obezbedi raspored i učestvuje u podeli zadataka, posebno na početku procesa;
- pregleda pripremljene materijale;
- pruži pomoć u izradi završnog nacrtu strategije;
- traži mišljenja i zaključke učesnika (kroz postavljanje pitanja, davanje primera, teorijske postavke)¹⁵⁸.

Strategija lokalnog ekonomskog razvoja mora da uvažava i uže strategije i projekte koje se donose u oblastima kao što su izgradnja, saobraćaj, uređenje zemljišta, zaštita životne sredine, komunalne usluge, socijalna zaštita i sl. Povezivanje strategija i srodnih programa i njihova koordinacija poseduju više dobrih strana¹⁵⁹: izbegava se dupliranje napora, racionalnije koriste 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 da budu u međusobnom konfliktu.

Uspešnost programa LER-a u velikoj meri je određen ekonomskom i razvojnom politikom centralnih vlasti. Saradnja sa višim nivoima vlasti je neophodna kako bi se obezbedila podrška i pomoć lokalnim programima. Mnogi aspekti nacionalne i regionalne politike utiču na lokalne planove razvoja i sa njima su isprepleteni i međuzavisni. Takvi primeri su razvoj infrastrukture na republičkom i lokalnom nivou, prostorno planiranje, ekološka, regulatorna i pitanja svojine i zemljišta itd. Partnerstvo centralne i lokalnih vlasti je od izuzetnog značaja. Centralna vlast utvrđuje misiju razvoja na nacionalnom nivou, donosi regulativu iz ove oblasti, formira institucije za podršku lokalnom razvoju a uređuje i druga važna pitanja.

Kontakte sa višim nivoima državne vlasti lokalne zajednice mogu koristiti na najmanje tri načina¹⁶⁰:

- da iskoriste postojeće mehanizme i resurse viših nivoa, a u korist lokalnog ekonomskog razvoja,
- da prikupe informacije o planovima viših nivoa kako bi im se unapred prilagodili i tako najbolje iskoristili mogućnosti, i

¹⁵⁸ Bolton, P., (2007), Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd.

¹⁵⁹ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 43

¹⁶⁰ Ibid.

- da lobiranjem ili na drugi način pokušaju da utiču na planove viših nivoa, a u sopstvenu korist.

Regioni moraju da traže nove izvore rasta kojima bi aktivirali lokalne resurse i iskoristili komparativne prednosti. Oslanjanje samo na transfere iz različitih fondova i bespovratna sredstva odraz je nemoći i nesposobnosti. U pripremi strategije treba primeniti tzv. *place-based* koncept koji se zasniva na prilagođavanju mera specifičnim teritorijalnim okolnostima i mobilisanju znanja i lokalnih resursa. Pristup zahteva novu ulogu lokalnih i regionalnih kreatora razvojne politike, prvenstveno u podsticanju i olakšavanju povezivanja i različitih vidova udruživanja i saradnje lokalnih aktera.

Lokalne samouprave ili regioni se mogu opredeliti za veoma različite razvojne strategije. Ipak, mogu da se izdvoje više parova suprotnih razvojnih strategija po principu ili ili. Tako, na primer, u studiji Centra za liberalno-demokratske studije¹⁶¹ navode se dve strategije podsticanja lokalnog razvoja koje se smatraju glavnim: prvo, privlačenje „stranih“ preduzeća da investiraju kroz podsticaje koje lokalna vlast daje, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice i dr., i drugo, podsticanje lokalnih grupa od strane lokalne vlasti da razviju poslove i, time, ubrzaju ekonomski razvoj zajednice; ta podrška je obično jednokratna jer lokalni privrednici sami u narednom periodu šire i razvijaju poslovanje. Pred lokalnom zajednicom je izbor načina i metoda lokalnog razvoja: privlačenje novih investicija, podsticaj malim i srednjim preduzećima, programi samozapošljavanja i sl.

Kako strategija počiva na izabranim prioritetima potrebno je izabrati i fokusirati se na sektore koji imaju najveći ekonomski potencijal. U pomenutoj studiji¹⁶² identifikovana su četiri za Srbiju prioritetna sektora: prerada poljoprivrednih proizvoda, industrijska proizvodnja, turizam i IT sektor.

Ppoljoprivreda stvara oko 20% bruto domaćeg proizvoda i stabilan je izvoznik. Ulazak i opstanak na razvijenom svetskom tržištu zahteva podizanje konkurentnosti proizvođača agrarnog sektora, koja se ne sme zasnivati samo na niskoj ceni inputa (zemljište, radna snaga), već na primeni savremenih znanja i inovacija, odnosno na sinergetskom efektu svih faktora konkurentnosti¹⁶³. Postoje realne mogućnosti da se obim prerade poljoprivrednih proizvoda poveća, ako se izvrše neophodna ulaganja u kvalitet i marketing. država i lokalne samouprave treba da kreiraju podsticajan društveno-ekonomski

¹⁶¹Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 33.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³Aničić, D., Obradović, M., Vukotić, S. (2018) Impact of Economic Policy on the Management of Competitiveness of the Agriculture Sector in Serbia, Economics of Agriculture, Vol. LXV, No 1, p. 187-200.

ambijent za razvoj sela i poljoprivrede, naročito u nerazvijenim regionima i oblastima Republike Srbije. Nesporni poljoprivredni potencijali mogu značajno da doprinesu poboljšanju spoljno-trgovinskog bilansa, smanjenju javnog duga, smanjenju nezaposlenosti i povećanju životnog standarda stanovništva¹⁶⁴.

U nasleđenoj privrednoj strukturi, kako se navodi u citiranoj studiji, velika koncentracija industrije je u mašinogradnji i metalurgiji, kojima je potrebno restrukturiranje, ali ne treba zanemariti akumulirana znanja koja predstavljaju potencijal za razvoj sektora malih i srednjih preduzeća u oblasti inženjeringa i kooperacije.

IT sektor je jedan od sektora koji se najbrže razvija i pruža velike mogućnosti za ekonomski razvoj. Srbija nema dovoljno IT stručnjaka ali postojeći ostvaruju veoma dobre rezultate. Naročito se to vidi u rastu izvoza. Radi se o najbrže rastućem sektoru. Država preduzima značajne mere za unapređenje informatičkog obrazovanja. Kako se radi o radnim procesima koji nisu vezani za lokaciju, mogu se razvijati bilo gde.

Značaj turizma se, osim doprinosa rastu BDP-a, ogleda i u pozitivnom uticaju na druge sektore. Značajno je i to što usluge u ovom sektoru uglavnom pružaju mala i srednja preduzeća. Turizam je važna delatnost koja ne samo što smanjuje nezaposlenost nego značajno povećava zaposlenost, što je samo na prvi pogled isto. Radi se o delatnosti koja se u punoj meri može razvijati uz poštovanje principa održivog razvoja na lokalnom nivou na osnovu komparativnih prednosti lokalnih zajednica¹⁶⁵.

Lokalni milje koga inače čine najrazličitiji (privredni, institucionalni...) učesnici i veze stvorene među njima, nastankom globalne mreže poprima nadnacionalni i, u izvesnom smislu, planetarni karakter. On više nije određen geografijom. Mreža je omogućila transformaciju lokalnog u globalni milje. Na isti način treba posmatrati i faktore rasta i kroz istu prizmu osvetliti politiku razvojnih prioriteta na lokalnom i nacionalnom nivou.

Strukturni problemi privrede zemalja u tranziciji, kao što je Srbija, ne mogu se rešavati primenom tradicionalnih koncepata. Oni moraju da se menjaju. Na to ukazuje, pre svih, uspon kreativnih industrija obeležen uvećanjem značaja stvaranja i upotrebe tzv. simboličkih roba. Sa proizvodnje materijalnih, težište je pomereno na produkciju simboličkih (ideje, doživljaji, slike) dobara. Njihova vrednost je određena simboličnim značenjima i zavisi od konzumenata i vrednosti koje u njima oni pronalaze. Poslovni potencijal kreativnih industrija u prvi plan je pomerio preplitanje umetnosti, tehnologije i poslovanja. Kreativnost, dakle, obuhvata razvoj novih proizvoda, usluga, oblika

¹⁶⁴Ibid.

¹⁶⁵Veličković, D., Veličković, J., (2012), Društveno blagostanje, održivi razvoj i turizam, Turizam: izazovi i mogućnosti, Tematski zbornik radova, Beograd, str.521.

organizacije i poslovnih procesa. U tom smislu kreativnost omogućuje drugačiji način privređivanja i nije ograničena samo na jednu oblast. One se fokusiraju oko projekta, a ne oko fabrike ili kancelarije. Razbacane su po uslužnom (finansije, zdravstvo, obrazovanje), ali se njihovi elementi mogu prepoznati i u primarnom i sekundarnom sektoru. Kreativnost nikako nije vezana samo za neke sektore. Pre će biti da se radi o procesu promene paradigme poslovanja privrede kao celine. Kreativnost se širi i na kraju će biti zastupljena na svim nivoima stvaranja društvenog bogatstva kao neizbežni, ključni element konkurentnosti. Kreativne industrije počivaju na skupu entiteta drastično različitih razmera: od lokalnih mikro preduzeća do međunarodnih korporativnih giganata sama ideja o kreativnom i kreativnosti dovoljno je podsticajna da se uvrsti u javnu politiku.

Kreativna inovacija može da bude pokretač stvaranja društvenog bogatstva i društvenog obnavljanja. Ona relativizuje značaj veličine zemlje, brojnosti populacije, raspoloživosti prirodnih resursa, novčanog kapitala, pa čak i pristupa tehnologijama. Lokalne specifičnosti, veštine, nasleđe, kultura, ideje, dobijaju na značaju i postaju potencijal, sredstvo priključenja i uspeha. To je nova mogućnost za lokalnu muziku, umetnost, zanatstvo, kulturu i preduzetništvo.

Elementi koji ukazuju na kreativne industrije, odnosno na njihov podsticaj, mogu se prepoznati u javnim politikama Singapura, Tajvana, Južne Koreje ili Novog Zelanda. Kreativna ekonomija se u Evropskoj Uniji i SAD tretira kao veoma značajno područje razvoja i važna delatnost u promovisanju kreativnog preduzetništva¹⁶⁶.

Prioriteti lokalnog razvoja ne moraju da se podudaraju sa prioritetima nacionalne strategije. Saznanje o izabranim nacionalnim prioritetima je važno jer iza njih slede mere i podsticaji. Dobro je ako lokalne zajednice sagledaju svoje mesto i definišu sopstvene prioritete na način da mogu da iskoriste pogodnosti koje proizilaze iz realizacije nacionalne strategije.

Poređenja radi, prema istraživanju Međunarodne agencije gradskih/okružnih menadžera (ICMA) strategije lokalnog ekonomskog razvoja u SAD se fokusiraju na sledeće oblasti¹⁶⁷:

Tabela 85: Fokusni strategija lokalnog ekonomskog razvoja

Proizvodna industrija	70 %
Maloprodaja i usluge	68 %
Tehnologija i komunikacije	53 %

¹⁶⁶Veličković, D., Veličković, J., (2014), Kreativne industrije i razumevanje faktora rasta, Sinteza, Beograd, doi.10.15308/sinteza-2014-282-287

¹⁶⁷ Bartik, T. (2003) Local Economic Development Policies, str. 3.

Turizam	42 %
Skladištenje i distribucija roba	38 %

Izvor: Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, str. 3.

Programi lokalnog ekonomskog razvoja koji se realizuju u okviru sprovođenja utvrđenih razvojnih strategija su mnogobrojni. Osnovnima se mogu smatrati¹⁶⁸:

- 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 formiranja novih preduzeća,
- privlačenje stranih investitora,
- podsticanje sektorskog (klaster) razvoja,
- unapređenje pojedinih delova grada,
- poboljšanje šansi za zapošljavanje ranjivih grupa i dr.

2.1. Strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja

Strateški plan i njegova realizacija jedan je od najvažnijih elemenata uspešnog lokalnog ekonomskog razvoja. Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja predstavlja vezu između sadašnjeg nivoa razvoja i željene budućnosti. Predstavlja osnovu na kojoj se organizuju i razvijaju aktivnosti u datom vremenskom periodu (obično 3 do 5 godina). Određuje smer, prioritete, akcije i odgovornosti za implementaciju¹⁶⁹.

Vlast lokalne samouprave treba da prepozna značaj strateškog planiranja i preduzme inicijativu za pokretanje ovog procesa. Osim neophodne svesti o značaju i ulozi strateškog plana potrebna je i snažna politička volja da se on primeni. To je posebno važno za Srbiju. Izrada strategije razvoja je jedan korak, ali je realizacija razvojnih planova mnogo teži i kompleksniji proces.

Pre nego što se pristupi planiranju potrebno je uraditi situacionu analizu, profil zajednice. Analiza treba da pokaže trenutno stanje, odakle se kreće i da pruži odgovore o perspektivi razvoja lokalne privrede. Najčešće se koristi tzv. SWOT analiza koja pokazuje prednosti i slabosti lokalne ekonomije. Analizom se obuhvataju i šanse i mogućnosti, ali i opasnosti i pretnje koje mogu da ugroze lokalni ekonomski razvoj.

¹⁶⁸ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 59.

¹⁶⁹ Bolton, P., (2007) Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd

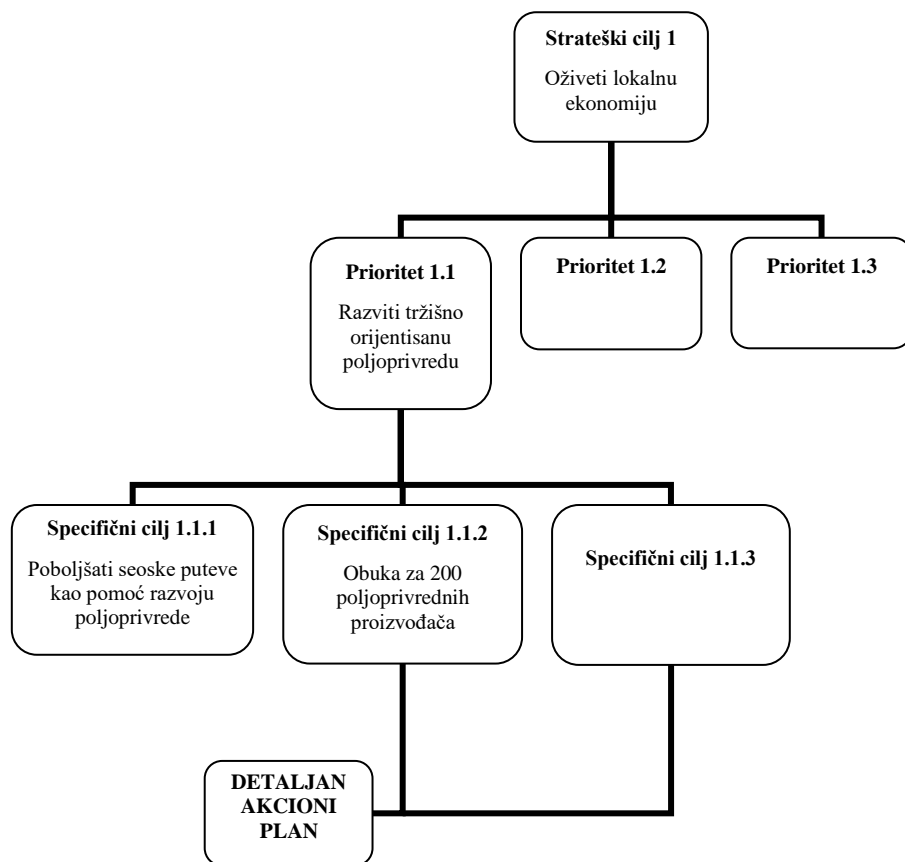
Tabela 86: Primer SWOT analize

Prednosti	Slabosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Povoljna geografska lokacija sa dobrim drumskim i železničkim vezama, sa lokacijom na regionalnim magistralama. 2. Blizina dva velika granična prelaza, sa oko 60% 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 mlađa od 30 godina i veliki broj ljudi ima završenu najmanje srednju školu). 5. Geografski i klimatski uslovi su pogodni za razvoj planinskog turizma i poljoprivrede. 6. Dobri odnosi između privatnog i javnog 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 nelegalna gradnja kao posledica nedostatka sistema urbanističkog planiranja, što može dovesti do problema u pogledu raspoloživosti zemljišta za industrijsku zonu. 2. Nedovoljni kapacitet lokalnog budžeta da podrži novonastajući privatni sektor. 3. Neodgovarajuće poslovno okruženje za investicije. 4. Nezadovoljavajuća „tvrda“ infrastruktura i nepouzdana snabdevanje vodom, strujom i odvod otpadnih voda. 5. Sistem vodosnabdevanja koji nije dovoljan za zalivanje sušnog zemljišta. 6. Nedostatak mera za podršku poslovanja lokalnih farmera (poljoprivrednika).
Mogućnosti	Opasnosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Velika dijaspora koja može da obezbedi investicije. 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 opštine kao zone slobodne trgovine. 6. Razvoj sektora prerade metala i inženjeringa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nedostatak spremnosti da se partnerski radi zajedno sa drugim lokalnim vlastima. 2. Barijere razvoju lokalnog poslovanja usled visokih nameta i poreskog sistema. 3. Nemogućnosti 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 i druge lokalne proizvođače.

Izvor: Swinburn, Gwen et al. (2014): Local Economic Development: A Primer, World Bank and Bertelsmann Stiftung

Strategija razvoja lokalne ekonomije je osnova za izradu plana. Plan nije ništa drugo do algoritam ostvarenja ciljeva. Postoje tri nivoa ciljeva: strateški, prioriteti i specifični ciljevi (Slika 4)¹⁷⁰. Strateški ciljevi se definišu strategijom a zatim se izabrani prioriteti planom operacionalizuju tj. dalje preciziraju na način da mogu biti merljivi i sprovodivi. Učesnici u postupku strateškog planiranja često imaju različite prioritete. Potrebna je adekvatna komunikacija učesnika kako bi se stvorilo konstruktivno okruženje i delovalo u zajedničkom interesu. Plan u završnici podrazumeva odabir mera i akcija kojima se ciljevi realizuju i detaljnu i preciznu dinamiku njihovog preduzimanja.

Slika 4: Hijerarhijska struktura ciljeva stratejskog planiranja



Izvor: Bolton, P., (2007), Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine

¹⁷⁰ Ibid.

Koraci u izradi strateškog plana su:

- inicijativa za pokretanje strateškog planiranja LER-a;
- formalizovanje strateškog plana lokalnog ekonomskog razvoja;
- sprovođenje mera LER-a u skladu sa planom;
- nadzor i evaluacija učinkovitosti sprovedenih mera;
- modifikacija i prilagođavanje plana situaciji na terenu.

Proces strateškog planiranja mora da pruži odgovore na sledeća pitanja¹⁷¹:

- Ekonomski posmatrano, gde se lokalna zajednica trenutno nalazi?
- Gde lokalna zajednica želi da bude po pitanju ekonomskog razvoja?
- Na koji način lokalna zajednica planira da dođe do željenog nivoa ekonomskog razvoja?
- Kako će lokalna zajednica znati kada je ostvarila zacrtani cilj?

Postupak strateškog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja ima dosta sličnosti u različitim lokalnim samoupravama. Najčešće etape u strateškom planiranju lokalnih samouprava u Srbiji prikazane su u Tabeli 87¹⁷².

Tabela 87: Etape u strateškom planiranju

1.	Identifikovanje interesnih grupa, utvrđivanje nosilaca i formiranje komisije za strateško planiranje
2.	Izrada profila zajednice – dijagnostifikovanje stanja i definisanje tendencija
3.	Identifikovanje ključnih oblasti za ekonomski razvoj
4.	Izrada nacrtu strateške vizije na osnovu sprovedene SWOT analize
5.	Definisanje ciljeva, zadataka i akcionih planova
6.	Izrada i usvajanje strateškog plana
7.	Sprovođenje strateškog plana
8.	Praćenje sprovođenja strateškog plana, njegovo ažuriranje i prilagođavanje

Izvor: Bojović, J., Lokalni ekonomski razvoj – priručnik za praktičare (2010)

Realizacija razvojnih programa donosi mnoge koristi:

- bolje korišćenje resursa;
- pomaže opštini da od pružaoca usluga postane katalizator promena;

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Bojović, J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj – Priručnik za praktičare, The Urban Institute, str. 49-56.

- obezbeđenje katalizatora za građenje lokalnog partnerstva čime se osigurava veća transparentnost, odgovornost i posvećenost opštini;
- zadovoljenje spoljnih zahteva i povećanje mogućnosti za privlačenje sredstava¹⁷³.

Treba dodati i povećanje konkurentnosti lokalne privrede. Dostignuta konkurentnost će biti zadržana ako se lokalna privreda osposobi da može da se prilagođava dinamičnim izmenama okruženja.

Izrada strateških planova lokalnog ekonomskog razvoja je multisektorski i multidisciplinarni zadatak koji traži učešće stručnjaka različitih profila. Važna pitanja su sposobnost organizacije posla, komunikacije i saradnje sa nevladinim i privatnim sektorom. Za pojedina pitanja neophodno je formirati radne grupe jer je rad na poslovima strateškog planiranja kompleksan i obuhvata različite aspekte rada i života na lokalnu, a zahteva i saradnju i koordinaciju različitih odeljenja lokalne samouprave. Opštine mogu da angažuju i spoljne stručnjake (eksperte). Oni mogu da donesu objektivn i kritički pristup jer nisu podložni uticaju lokalnih interesnih grupa. To mogu biti stručnjaci za opšte strateško planiranje ili eksperti i iskusni facilitatori za pojedine sektore i privredne grane.

U fazi operacionalizacije strateškog plana lokalnog ekonomskog razvoja bitno je odrediti zadatke, njihove izvršioce i eventualne korektivne mere, prilagođavanja plana promenama okruženja koje u međuvremenu nastanu. U ovoj fazi se vidi stepen (ne)realnosti donetih razvojnih planova, odnosno njihove sprovodljivosti. Za proces evaluacije neophodno je postojanje jasnih indikatora. Ako je to potrebno strateški plan se može redefinisati. Problem koji se često javlja u Srbiji je potpuni izostanak evaluacije.

Mnoge lokalne samouprave, posebno one siromašnije, nemaju kapacitete da uspešno realizuju razvojne planove, pa se oni često napuštaju u toku trajanja ili dožive sudbinu tzv. promašenih investicija. Protokom vremena strateški planovi se prepuštaju zaboravu jer u većini opština ne postoji eksplicitna obaveza izveštavanja lokalne skupštine o uspešnosti njihovog sprovođenja. Uz to, dolaskom nove političke opcije na vlast, postojeći planovi se zamenjuju novim, često lošijim od prethodnih.

2.1.1. Primeri strateških planova lokalnih samouprava u Srbiji

Opština *Indija* važi za jednu od najuspešnijih opština u Srbiji, posebno ako se ima u vidu spremnost na prihvatanje i sprovođenje reformi. U Strategiji razvoja za period 2006-2010. godine definisane su tri ključne oblasti i to: (1) direktne investicije, (2) pomoć i razvoj MSP i poljoprivrede, i (3) obrazovanje. U strateškoj viziji opštine se ističe da će opština, koristeći dobar geostrateški položaj, razvijati i usklađivati infrastrukturu i obrazovanje s potrebama

¹⁷³ Ibid.

investitora, čime će uz brzu i efikasnu administraciju i uz dostupnost informacija stvoriti povoljan ambijent za investitore. Prioritet je razvijanje jakih partnerskih odnosa između privatnog i javnog sektora čime će se stvoriti pozitivna poslovna klima u kojoj će privrednici prepoznati interes da žive i rade u Indiji, kao i usklađivanje obrazovnog sistema sa potrebama privrede.

Strategija održivog razvoja opštine *Čajetina* za period 2010-2020. godine se odnosi na održivi razvoj života, rada i funkcionisanja na teritoriji opštine što podrazumeva korišćenje prirodnih resursa u meri koja omogućuje da se ti resursi prirodno obnove. Strategija se naslanja na okvirni plan „Milenijumskih razvojnih ciljeva“ UN, kao i na Nacionalnu Strategiju održivog razvoja Republike Srbije. Rađena je u skladu sa nacionalnim i regionalnim planovima i strategijama razvoja i predstavlja nastavak postojećih lokalnih sektorskih planova razvoja. Proces izrade i implementacije Strategije se zasnivao na participativnom principu uz uključenost svih zainteresovanih strana. Izradom je koordinirao Koordinacioni tim uz podršku predsednika opštine. Prioriteti utvrđeni strategijom ove opštine su: (1) Infrastruktura i prostorno planiranje, (2) Turizam kao visoko razvijena privredna delatnost koja u najvećoj meri aktivira ostale delatnosti u opštini, (3) Poljoprivreda i preduzetništvo, (4) Kvalitet života stanovništva, i (5) Zaštita životne sredine.

Strategija održivog razvoja grada *Vranja* za period 2009-2019. godine je utvrdila sledeće strateške oblasti kao prioritete razvoja: (1) Infrastruktura, (2) Ruralni razvoj i poljoprivreda, (3) Privreda i ekonomski razvoj, (4) Društvene delatnosti, a u okviru njih Socijalna politika i civilni sektor, i Obrazovanje, kultura i informisanje, i (5) Zaštita životne sredine. Izradom Strategije su koordinirali pomoćnik gradonačelnika za privredu i LER, i pomoćnik gradonačelnika za budžet i finansije, a formirane su radne grupe za izradu po oblastima. U procesu izrade su učestvovali i predstavnici programa Exchange 2 – zajednička podrška lokalnim samoupravama.

Opština *Kovačica* spada među manje razvijene opštine u Srbiji pa je ciljeve Nacionalne strategije privrednog razvoja Republike Srbije (povećanje standarda svih građana i dinamičan i održiv razvoj) prepoznala i kao svoje ciljeve i šansu za priključak razvijenijim lokalnim samoupravama. Nakon SWOT i socio-ekonomske analize opštine, definisane su dve grupe prioriteta i to: razvojni i sektorski, uz napomenu da između ove dve grupe postoji visok stepen korelacije. Radom na realizaciji jednog dela razvojnih prioriteta stvaraju se preduslovi za realizaciju sektorskih i obrnuto. Utvrđeni razvojni prioriteti su: (1) Obrazovanje u funkciji privrede, (2) Razvoj MSP i preduzetništva, (3) Investicije – stvaranje povoljnog investicionog ambijenta, (4) Zapošljavanje, (5) Razvoj infrastrukture, (6) Ravnomerni razvoj Opštine, (7) Zaštita životne sredine. Na osnovu resursne baze i nasleđenog privrednog stanja, definisani su sledeći sektorski prioriteti: (1) Razvoj poljoprivrede, (2) Razvoj turizma, (3) Razvoj prerađivačke industrije.

Opština *Knjaževac* se opredelila za izradu Strategije održivog razvoja lokalne zajednice u okviru programa Exchange 2 Zajednička podrška lokalnim samoupravama u cilju metodološke standardizacije procesa strateškog planiranja za potrebe Stalne konferencije gradova i opština i lokalnih samouprava u Srbiji. Startegija se naslanja na okvirni plan „ Milenijumskih razvojnih ciljeva“ UN, a usklađena je sa Nacionalnom Strategijom održivog razvoja Republike Srbije i drugim nacionalnim strategijama koje se tiču održivog razvoja lokalnih zajednica. Ova opština je utvrdila široku listu prioriteta od kojih kao ilustraciju izdvajamo: (1) Unapređenje životne sredine, Unapređenje postojeće i izgradnja komunalne infrastrukture, Planiranje i uređenje prostora, Upotreba obnovljivih izvora energije, Sprovođenje mera za povećanje energetske efikasnosti; (2) Uspostavljanje i jačanje modela institucionalne podrške MSP i preduzetništvu kroz edukaciju i ostale programske aktivnosti; (3) Unapređenje i jačanje kapaciteta u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite i javne bezbednosti; (4) Jačanje kapaciteta vaspitno-obrazovnih i razvijanje visokoškolskih institucija, Razvoj informacione tehnologije, Reforma lokalne samouprave.

Prioriteti Strategije održivog razvoja grada *Valjeva* za period 2010-2020. godina definisani su na sledeći način: (1) Infrastruktura i prostorno planiranje – u okviru ovog prioriteta strateški ciljevi su razvoj saobraćajne infrastrukture, vodovod i kanalizacija, energetska infrastruktura, telekomunikacije, poštanski saobraćaj i informacione tehnologije; (2) Ekonomski razvoj – u okviru ovog prioriteta strateški ciljevi su jačanje i održivost lokalne privrede, ruralni razvoj i zaštita šuma, zemljišta i lovišta, razvoj turizma; (3) Društveni razvoj – efikasan sistem socijalne i dečje zaštite, borba protiv siromaštva i socijalne inkluzije, efektivan sistem obrazovanja, unapredjenje kulturnih aktivnosti grada, sport, poboljšanje kvaliteta usluga lokalne samouprave; (4) Zaštita životne sredine – visok nivo ekološke svesti, očuvanje prirodnih resursa, optimalno korišćenje i razvoj obnovljivih izvora energije.

3. Investiciona politika u funkciji ravnomernog regionalnog razvoja Srbije

Odgovarajućom investicionom politikom Srbija može da ispravi greške i zaustavi negativne trendove koji se ogledaju u povećanju regionalnih razlika u zaposlenosti, zaradama, izvozu, investicijama, infrastrukturi, negativnim demografskim kretanjima i sl. Kreatori politike treba da stvore povoljan investicioni ambijent i razviju sposobnost, na nacionalnom i regionalnom nivou, maksimizacije pozitivnih i minimizacije negativnih efekata SDI.

Strani investitori su uglavnom usmereni na područja većih gradova i razvijenih regiona, što još više produbljuje ionako velike regionalne razlike. Nesklad se ogleda u koncentraciji privredne aktivnosti, visokoj dobiti i zaposlenosti u

Beogradu i Južno-bačkom okrugu. Svi ostali regioni suočeni su sa niskom privrednom aktivnošću, nerazvijenošću i visokom stopom nezaposlenosti. Jedna od poledica je nedovoljna prilagođenost regionalne privrede visokim zahtevima konkurentskih ino-tržišta. Razvijeni regioni su najveći izvoznici. Izvoz pojedinih nerazvijenih regiona je simboličan. Prioritet regionalne politike u izvoznom segmentu mora da bude podsticanje dinamičnog razvoja regiona povećanjem konkurentnosti i izvozne orijentacije.

Stanje se može promeniti, pre svega, povećanjem investicija u manje razvijene opštine, okruge i regione. Mnogo aktivniju ulogu moraju da imaju nadležne državne institucije, od Fonda za razvoj, Agencije za regionalni razvoj, SIEPA-e i drugih regulatornih tela na državnom i lokalnim nivoima. Za dinamičan regionalni razvoj od značaja može biti i formiranje razvojne (investicione) banke, razvoj regionalnih tržišta hartija od vrednosti, povezivanje institucionalnih investitora (investicioni fondovi, dobrovoljni penzioni fondovi, sektor osiguranja) i privrede, stvaranje stimulativnog privrednog ambijenta i pravne sigurnosti za privlačenje investicija iz dijaspore, stimulisanje povezivanja sektora malih i srednjih preduzeća putem poslovnih inkubatora, klastera i sl. Potrebno je stvoriti povoljan investicioni ambijent i u nerazvijenim regionima, okruzima i opštinama. Nevidljiva ruka tržišta i vidljiva ruka države, u sadejstvu i koordinaciji, treba da budu pokretači ekonomskog rasta i održivog razvoja društva¹⁷⁴.

3.1. Mala i srednja preduzeća

Povećanje broja malih i srednjih preduzeća doneo bi značajne ekonomske i socijalne efekte na lokalnom i regionalnom nivou. Njihova uloga je posebno značajna u zemljama u tranziciji. Kao stabilan izvor kreiranja novih radnih mesta, MSPP ostvaruju i važnu socijalnu funkciju tako što apsorbuju viškove radne snage nastale u procesima tranzicije i svojinske transformacije državnih i društvenih preduzeća¹⁷⁵.

Sektor malih i srednjih preduzeća je izuzetno bitan za ekonomiju Srbije i s pravom se naziva kičmom razvoja. On stimuliše privatnu inicijativu i preduzetničke sposobnosti, fleksibilan je i brzo se prilagođava promenama na tržištu, zapošljava. Ipak, ima ograničen domet i bez ozbiljnih velikih preduzeća i sistema, željena konkurentnost i izvoz sektora MSP se ne može postići.

Srpsku privredu mahom čine mala i srednja preduzeća (MSP). Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i Eurostata, u 2016. van finansijsko-poslovnog

¹⁷⁴Aničić, D., Aničić, J., Bejatović, G., Petrović, V. (2019) *The Effects of Globalization and Neoliberal Concept on Economy Development of Countries in Transition*, JPMNT, Volume 7, Issue 1, p. 7-11, doi:10.5937/jouproman7-19856

¹⁷⁵Aničić, J., Aničić, D., Vasić, N., (2017) Razvoj preduzetništva i finansijske performanse sektora MSP u Srbiji, *Ekonomika*, Niš, Vol. 63, No 4, str. 29-39

sektora bilo je 90.400 preduzeća u Srbiji, od čega 99,5% su mikro, mala i srednja preduzeća čiji broj zaposlenih nije prelazio 250. U njima je radilo 633.900 ljudi ili 59,5% ukupnog broja zaposlenih nefinansijsko-poslovnog sektora. Ova preduzeća su ostvarivala 59,4% ukupnog prometa i 48,4% bruto dodate vrednosti.

Mala preduzeća imaju niz prednosti. U poređenju sa velikim preduzećima često ne zahtevaju velika investiciona ulaganja niti visoku kvalifikovanost zaposlenih. Nisu opterećena administracijom, mogu da ponude bolju uslugu kupcima i brže i lakše da uđu na određeno tržište ili tržišni segment (tzv. tržišnu nišu) gde ne pretila velika opasnost od konkurencije. Ovaj sektor lakše i brže prevazilazi krizu, brže menja strukturu ponude i lakše se opredeljuje za promene i inovacije^{176, 177}. Mala preduzeća brže odgovaraju na uvećanu tražnju. Imaju manje menadžerskih nivoa, manji je broj učesnika u lancu odlučivanja i imaju bolju koordinaciju kod donošenja odluka¹⁷⁸. Mali biznis se može pokrenuti malim sredstvima i skraćenim (fleksibilnim) radnim vremenom. Pogodan je za internet marketinšku prezentaciju, brže se prilagođava promenama, lakše i brže odgovara na zahteve tržišta, povezaniji je sa svojim kupcima i klijentima i nije „žrtva“ birokratskih procedura. Značajna prednost malih preduzeća je nezavisnost. Istraživanja su pokazala da je oko 38% vlasnika malih preduzeća napustilo prethodni posao jer su želeli da se „oslobode šefa“.

Mala preduzeća mogu bolje da prate i kontrolišu svoj razvoj, što ima uticaja na efikasniju politiku zapošljavanja i osvajanje novih tržišta. Zbog manjeg broja zaposlenih, radnici u malom preduzeću nastoje da budu bolje obučeni za više različitih poslova, tj. da budu više-funkcionalni. Više insistiraju na znanju i neposrednijem kontaktu sa klijentima. Manje su mogućnosti za strogu diferencijaciju, tj. visoku horizontalnu specijalizaciju radnog mesta. Osnovne pogodnosti za zaposlene u tzv. malom biznisu su alternativni oblici radnog angažovanja¹⁷⁹. Na povećanje radne efikasnosti zaposlenih u malim preduzećima mogu da utiču i efikasno dizajniranje poslova, efikasan sistem nagrađivanja, učestvovanje radnika u pripremanju i donošenju odluka i efikasan stil menadžmenta¹⁸⁰. Moderni pristupi upravljanju, koji podrazumevaju timski

¹⁷⁶ Inic, B., Vucelja, A., Petrovic, Z. (2011) Kakav je stav menadžmenta kompanija u Srbiji prema promenama – istraživanja u Srbiji, Tehnika 66, No. 5, str. 825-831.

¹⁷⁷ Inic, B., Petrovic, Z. (2012) The influence of service-dominant orientation of small firms on its growth, African Journal of Business Management 6, No. 45, p. 202-205.

¹⁷⁸ Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, Kvalitet i izvornost 1, No. 5-6, str. 71-76.

¹⁷⁹ Zakić, N., Vukotić, S., Vuksanović, M., Vuković, D. (2014) The change of function and design of workplaces in modern organizations, The Privolzhsky scientific journal, June, No. 2. str. 171-180.

¹⁸⁰ Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, Kvalitet i izvornost 1, No. 5-6, str. 71-76.

rad i veći stepen decentralizacije odlučivanja, pružaju veći stepen slobode u radu i uključenost u proces pripremanja i donošenja odluka.

Mala preduzeća imaju veće šanse za razvoj imidža i bolje veze sa klijentima. Ona su podesnija za formiranje zajedničkih poduhvata (engl. joint ventures). Klasteri i zajednice malih preduzeća sa jakim naučnim i inženjerskim potencijalom, uključujući programe inovativnih istraživanja, imaju veliki potencijal za stvaranje profita¹⁸¹. Mala preduzeća mogu da budu konkurentna na tržištu, kao i velike kompanije. Doprinose efikasnijoj alokaciji resursa jer često primenjuju radno intenzivne proizvodne metode čime doprinose uspostavljanju ravnoteže između veće raspoloživosti radne snage i nedostatka kapitala.

Ali, jedna od bitnih odlika MSP je visoka stopa gašenja. Veliki broj novoosnovanih malih preduzeća se ugasi u roku od pet godina od osnivanja. Mali deo preživelih raste i razvija se. Neizvesnost opstanka je cena koju ova preduzeća plaćaju zbog orijentisanosti ka inovativnim i rizičnim poslovnim poduhvatima i brzog i dinamičnog rasta. Visoka specijalizacija, nedovoljna diversifikacija poslovnih aktivnosti, nedostatak preduzetničkih veština, znanja i iskustva, fokus na pogrešnu tržišnu nišu ili nedostupnost adekvatnih izvora finansiranja česti su razlozi gašenja ovih preduzeća. Visoka stopa gašenja MSP ima negativne implikacije na prosečnu efikasnost upotrebe resursa i sigurnost radnog mesta zaposlenih¹⁸².

Ranjivost MSP u kriznim periodima objašnjava se sledećim karakteristikama:

- MSP mnogo teže od velikih preduzeća sprovode pojedine aktivnosti restrukturiranja ili downsizing-a jer su ova preduzeća već mala,
- Nizak stepen diversifikacije poslovnih aktivnosti,
- Slaba finansijska struktura,
- Nizak ili nikakav kreditni rejting,
- Zavisnost od kredita, kao osnovnog eksternog izvora finansiranja,
- Dostupnost manjeg broja alternativnih izvora finansiranja¹⁸³.

Ova preduzeća najčešće kubure sa nedostatkom sopstvenih sredstava. Pristup povoljnim izvorima spoljnog finansiranja jedan je od najvažnijih ograničavajućih faktora rasta i razvoja MSP. Često nisu u mogućnosti da

¹⁸¹ Vukotić, S., Cvijanović, D., Aničić, J. (2014) Mala i srednja preduzeća – ključ uspeha u klasterskom povezivanju, Monografija, Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede

¹⁸² Erić, D., Beraha, I., Đuričin, S., Kecman, N., Jakšić, B., (2012) Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji, Privredna komora Srbije i Institut ekonomskih nauka, Beograd, ISBN 978-86-80315-94-2

¹⁸³ Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD, The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship, Financing and Policy Responses, 2009, str. 6.

zadovolje rastuće potrebe za kapitalom, naročito u kasnijim fazama životnog ciklusa. Pozajmice iz različitih izvora su mnogo manje dostupne MSP nego velikim poslovnim sistemima. Sredstva privatnih investicionih fondova, fondova rizičnog kapitala i poslovnih anđela uglavnom su rezervisana za inovativna i MSP sa visokim potencijalom rasta. Prikupljanje kapitala na berzi, putem inicijalne javne ponude akcija je takođe zanemarljivo jer je većina ovih preduzeća nedovoljno atraktivna za investitore. Najčešće prepreke za korišćenje bankarskih kredita su nedostatak sredstava obezbeđenja, nepostojanje dokumentacije o poslovnom poduhvatu i preduzeću, nemogućnost adekvatnog predstavljanja projekta potencijalnim kreditorima, neprilagođena metodologija za ocenu malih projekata što čini postupak ocenjivanja uspešnosti preskupim¹⁸⁴.

Tabela 88: Prednosti i nedostaci malih preduzeća

Prednosti	Nedostaci
Fleksibilnost , tj. sposobnost preduzeća da se brzo prilagodi promenama u okruženju;	Neefikasnost koja se ispoljava u visokim troškovima proizvodnje po jedinici proizvoda zbog usitnjenosti obima proizvodnje, čestih promena asortimana, malih serija i sl.;
Mala preduzeća su značajan izvor inovacija , što može biti velika prednost na tržištu;	Rizik ključnih ljudi – velika zavisnost ovih preduzeća od znanja, sposobnosti i drugih profesionalnih i ličnih karakteristika jednog ili malog broja ključnih ljudi, odnosno vlasnika i članova njegovog užeg tima;
Prednost u upravljanju ljudskim resursima usled manjeg broja radnika i neposrednijeg odnosa vlasnika i zaposlenih, kao i između zaposlenih;	Nisu atraktivna za stručnjake specijaliste;
Veći stepen motivisanosti i radnika i vlasnika, jer se ljudi lakše identifikuju sa preduzećem;	Visoki tržišni rizici , jer svoje poslovanje zasnivaju na jednom ili malom broju proizvoda;
Visok stepen kontrole.	Teškoće u obezbeđivanju finansijskih sredstava.

Izvor: Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji, monografija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, str. 55

Znanje i radni potencijali zaposlenih mogu da obezbede bolje rezultate nego tehnologija i finansijski kapital. U najrazvijenijim zemljama konkurentnost malih preduzeća ne zavisi toliko od instaliranih kapaciteta, sirovinske osnove i

¹⁸⁴Paunović, B., Novković, N., (2003) Mogućnosti i uslovi finansiranja malih i srednjih preduzeća, Časopis za procesnu tehniku i energetiku u poljoprivredi, /PTEP, vol.7, br 1-2

raspoloživog kapitala, koliko od preduzetničke kreativnosti kojom razvijaju i implementiraju superiorne poslovne strategije.

Poslovni uspeh malih preduzeća u najvećoj meri zavisi od sposobnosti vlasnika da razvijaju i podstiču kolektivno znanje i timski rad i da ih stave u funkciju razvoja biznisa. Nedostatak adekvatnih kadrovskih rešenja uzrokuje, između ostalih, niz grešaka u vođenju finansijske politike.

Prihodi se često predviđaju previše optimistično, ne razumeju se njihovi osnovni parametri, posebno tačke leveridža koje upravljaju prihodima. Potcenjuje se vreme potrebno da se oni ostvare. U projekcijama se potcenjuju značajne stavke troškova, što neminovno vodi u likvidonosne probleme. Potrebna novčana sredstva ne pritiču očekivanom dinamikom pa je posledica negativan cash flow. Za mala preduzeća pozitivan cash flow je najbitniji u početnim fazama razvoja, profitabilnost dolazi kasnije¹⁸⁵.

Ambijent za poslovanje i razvoj MSP značajno je izmenjen, ali je i dalje nepovoljan. Sektor MSP je doprineo privrednom rastu ali su rezultati poslovanja ispod očekivanih. Karakteriše ih niska likvidnost, relativno visoka zaduženost i nepovoljna struktura izvora finansiranja u kojoj dominiraju skupi bankarski krediti. Unutrašnje slabosti sektora MSP su nizak tehnološki nivo i nizak kvalitet proizvoda, neiskorišćenost kapaciteta, neusklađenost sa standardima, nerazvijene menadžerske veštine, nedostatak informacija o tržištima, neinventivnost i neprihvatanje rizika i sl.

Nisu retke države u kojima se osnivanje i razvoj malih preduzeća stimuliše merama ekonomske politike. Međutim, treba biti oprezan jer stimulisanje razvoja novih preduzeća može biti ekonomski neefikasan oblik korišćenja javnih sredstava. Treba stimulisati samo preduzeća sa određenim potencijalom za rast i razvoj.

Mala i srednja preduzeća u Srbiji pretežno su skoncentrisana u prerađivačkom sektoru. Zbog toga je i vrednost industrijske proizvodnje mala. Zašto je to tako? Značaj malih i srednjih preduzeća se često precenjuje. Njihov nesumnjivi doprinos, pre svega u rastu zaposlenosti, nije praćen i drugim performansama. Nisu mala, već velika preduzeća sa snažnim investicionim i inovativnim potencijalom, presudna pokretačka snaga rasta. Nivo tehnološke intenzivnosti u direktnoj je vezi sa veličinom preduzeća. To se najbolje vidi na primeru Nemačke i zemalja Višegradske grupe. Na rast prerađivačkog sektora Nemačke najviše utiču velike tehnološki inovativne kompanije. Upravo ta preduzeća kreiraju konkurentsku prednost Nemačkoj. U 2016. godini u stvaranju dodatne vrednosti na osnovu srednjih i visokih tehnologija velika preduzeća učestvuju u Nemačkoj sa čak 70,3%. U zemaljama Višegradske grupe – Češkoj, Mađarskoj,

¹⁸⁵Lučić, Lj., (2006) Preduzetničke finansije, Akademska misao, Novi Sad, s. 58-59.

Poljskoj i Slovačkoj ovo učešće dostiže 51% dodate vrednosti, a u Srbiji samo 27,8%.

Velikih preduzeća, koja najviše utiču na privredni rast u Srbiji je nedovoljno. Bez njih nema ni malih i srednjih preduzeća. Velika preduzeća ovim drugim obezbeđuju mesto u lancu snabdevanja i proizvodnje. Samo jačanjem i širenjem velikih preduzeća, moguće je širenje sektora malih i srednjih preduzeća.

4. Preduzetništvo

U sve složenijem okruženju preduzetništvo postaje ključni nosilac razvoja. Otvara nova radna mesta i pokretačka je snaga privrede, a razvijanjem preduzetništva snažno se potpomaže društveni razvoj. Preduzetništvo je dinamičan proces u kojem preduzetnici preuzimaju inicijativu u proizvodnji i novim načinima poslovanja¹⁸⁶.

Znanje i informacije su u prvom planu i mogu se smatrati strateškim faktorima preduzetništva. Kvalitetne i blagovremene informacije smanjuju rizik i neizvesnost, omogućuju razvoj kreativnih mogućnosti i donošenje kvalitetnih odluka. Rast potencijala ljudske kreativnosti omogućava razvoj preduzetništva velikih razmera u svakoj delatnosti¹⁸⁷.

Preduzetništvo je oblik poslovnog ponašanja kojim se pronalaze ekonomski efikasnije i tržišno atraktivnije poslovne aktivnosti. Čini ga skup aktivnosti u čijoj je osnovi primena heterogenih znanja i sposobnosti u cilju ostvarivanja rasta i razvoja preduzeća. Radi se o kreativnim aktivnostima stvaranja konkurentskih i komparativnih prednosti proizvoda, usluga, preduzeća ili pojedinaca koje obezbeđuju poboljšanje ekonomskih rezultata. Na preduzetništvo se sve više gleda kao na dinamičan proces u kojem preduzetnici preduzimaju inicijativu u proizvodnji i novim načinima poslovanja¹⁸⁸.

Sa promenama ekonomskog konteksta – privatizacijom, promenom privredne i vlasničke strukture, povećanom mogućnošću gubitka posla i nestabilnošću tržišta radne snage, u Srbiji sve više dobija na značaju. Pravne, institucionalne i strateške osnove kreiranja povoljnijeg ambijenta brži razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Srbiji su stvorene formiranjem Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća 2001. i širenjem mreže agencije na teritoriji cele zemlje, donošenjem Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i Zakona o Garancijskom fondu 2003. godine. Unapređeno je i

¹⁸⁶Aničić, J., Aničić, D., Vasić, N., (2017) Razvoj preduzetništva i finansijske performance sektora MSP u Srbiji, *Ekonomika*, Niš, Vol. 63, No 4, str. 29-39

¹⁸⁷Veličković, D., Veličković, J., (2014), *Kreativne industrije i razumevanje faktora rasta*, Sinteza, Beograd, doi.10.15308/sinteza-2014-282-287

¹⁸⁸Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) *Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji*, monografija, Beograd.

statističko praćenje poslovanja MSP. Osim državnih institucija, važnu ulogu imaju i udruženja preduzetnika, Asocijacija malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, Univerziteti, međunarodne i lokalne organizacije i udruženja.

U skladu sa svetskim stremljenjima, i u srpskoj naučnoj javnosti i među kreatorima ekonomske politike, preduzetništvo se vidi kao jedan od ključnih faktora rasta i generator zapošljavanja. Srbija vodi politiku razvoja MSP u skladu sa načelima Evropske povelje o maloj privredi. Prema studiji o zapošljavanju mladih i migracijama u Srbiji¹⁸⁹, preduzetništvo je, nažalost, pre rezultat *push* efekta, tj. potrebe za radom i preživljavanjem, nego rezultat *pull* efekta odnosno prepoznavanja poslovnih mogućnosti i prilika na tržištu.

U Strategiji smanjenja siromaštva¹⁹⁰, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2003. godine, razvoj preduzetništva je označen kao bitan element razvoja i smanjenja siromaštva, a samozapošljavanje i „start up“ definisani kao ključni segmenti razvoja preduzetništva. U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja¹⁹¹ (2008) kao jedan od prioriteta označen je razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnoteženi ekonomski rast, a među glavnim aktivnostima za njihovo ostvarivanje navedeni su razvoj malih i srednjih preduzeća, podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva.

Glavni zadatak Strategije razvoja MSP i preduzetništva¹⁹² u Srbiji je kreiranje okvira za stvaranje održivog, međunarodno konkurentnog i izvozno orijentisanog sektora MSP. Preduzetništvo je važan faktor približavanja srpske privrede razvijenim tržišnim ekonomijama i evropskim integracijama. Podsticanje razvoja preduzetništva je definisano kao jedan od prioritarnih ciljeva ekonomske politike Srbije, a 2016. godina je proglašena godinom preduzetništva¹⁹³. Zaokret ka „novom modelu“ privrednog razvoja se zasniva na „tri stuba“ – povećanju investicija, većoj podršci realnom sektoru, posebno izvozno orijentisanom i ulaganju u infrastrukturu.

Razvoj preduzetništva mora biti podržan i organizovanom edukacijom. U EU učenje za preduzetništvo je zadatak zemalja članica, kako bi se mlade generacije odgajale u duhu kreativnosti, konkurencije i preduzetništva.

¹⁸⁹Vladislavljević, A., Krsmanović, B., Stojanović, M. & Azanjac, T. (eds.) (2010) Izveštaj o zapošljavanju imigracijama mladih u Srbiji 2010 (Report on employment and migrations of young people in Serbia 2010). Građanske inicijative, Beograd

¹⁹⁰http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf pristupljeno 26.06.2018. godine

¹⁹¹ Nacionalna strategija održivog razvoja (“Službeni glasnik RS”, br. 57/2008)

¹⁹²<http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Strategija-mala-i-srednja-preduzeca.pdf> pristupljeno 26.06.2018. godine

¹⁹³Pokrajac, S., Dondur, N., Grbić, S. & Savanović, M. (2011). Proizvodno preduzetništvo kao mogući izlaz iz ekonomske krize, Ekonomski vidici, 16(4), str. 719-733.

Preduzetnička edukacija ima kratkotrajne i dugoročne efekte¹⁹⁴. Visoko obrazovanje značajno povećava izgleda da se u preduzetništvo uđe zbog poslovnih šansi i ideja, a ne iz ekonomske nužde, što je u Srbiji čest slučaj, posebno u kriznim godinama¹⁹⁵.

U razvoju sektora MSP i preduzetništva Srbija može i treba da koristi iskustva SAD, Japana, EU i zemalja u okruženju: Slovenije, Hrvatske, Mađarske, Češke i dr. Ove zemlje su pre nas uspešno uspostavile preduzetničku ekonomiju. Ključnu ulogu su imale države koje su pružale značajnu finansijsku i sistemsku, nefinansijsku podršku ovom sektoru i time ostvarile cilj kreiranja preduzetničkog društva i preduzetničke kulture.

5. Javno-privatno partnerstvo

Javno-privatna partnerstva mogu da predstavljaju pogodan način rešavanja brojnih problema nedovoljno razvijenih lokalnih zajednica. Nastala su kao oblik saradnje koji spaja najbolje iz javnog i privatnog sektora – odgovornost vlasti koja brine o javnom sektoru i menadžerske sposobnosti, fleksibilnost i ekonomičnost privatnog sektora. Važan je model u razvijenim i u zemljama u razvoju. Zasniva se na učešću privatnog sektora u finansiranju i upravljanju projektima kojimase zadovoljava neki javni interes. Projektima JPP se prevazilazi nedostatak kapaciteta javnog sektora da obezbedi uspešno funkcionisanje javne infrastrukture u najširem smislu te reči. Takav vid saradnje uvek je odraz politike javne vlasti, odnosno reforme koju javna vlast sprovodi u cilju boljeg obezbeđivanja javnih usluga¹⁹⁶. Radi se o dugoročnim aranžmanima zasnovanim na ugovornom odnosu između javnog i privatnog sektora.

JPP obuhvata različite ugovorne aranžmane, od ugovora za projektovanje, izgradnju, finansiranje, rukovođenje, pa sve do institucionalizovanih partnerstava preko joint venture kompanija. Po nekim elementima, JPP obuhvata prostor između javne nabavke i potpune privatizacije. Zajednički element u definicijama JPP je partnerstvo zasnovano na dugoročnom ugovoru i

¹⁹⁴Arasti, Z., Kiani Falavarjani, M. & Imanipour, N. (2011), Teaching methods in entrepreneurship education: the case of business students in Iran, Proceedings of the 6th European Conference on Innovation and Entrepreneurship, Aberdeen Scotland, UK, 15-16 September 2011, Edited by H. Fulford, Vol. 1, pp. 92-98.

¹⁹⁵Grbović, D., Zakić, N. & Vukotić, S. (2013) Women education in the function of female entrepreneurship development in Serbia, 4th Women and Business Conference, Bulgaria

¹⁹⁶Jintamanaskoon, S., Chan, P. W. (2011), "Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)" Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom, pp. 95-106.

ostvarivanje javnog interesa kao krajnjeg cilja JPP. Prema Bovaird-u¹⁹⁷ JPP „predstavlja radni aranžman zasnovan na uzajamnom obavezivanju koje je određeno ugovorom između organizacije koja predstavlja javni sektor i bilo koje organizacije koja je izvan javnog sektora“. Klijin i Teisman¹⁹⁸ JPP definišu kao „dugotrajnu saradnju između javnog i privatnog sektora, u okviru koga akteri razvijaju zajedničke proizvode/usluge i gde su rizici, troškovi i dobit podeljeni“. Gupta i Biswas¹⁹⁹ smatraju da „JPP se odnosi na dugotrajno, ugovorno partnerstvo između agencija javnog i privatnog sektora, koje je usmereno na finansiranje, projektovanje, implementaciju i upravljanje infrastrukturnim dobrima i uslugama u zemlji“.

JPP su popularan koncept ali i, još uvek, kontroverzna pojava, posebno u zemljama u razvoju. Jedni autori u njima vide samo pozitivna dejstva (rešavanje problema nedostatka finansijskih sredstava u javnom sektoru), drugi ističu da narušavaju ugled javnog i omogućuju preteran uticaj privatnog sektora na donošenje odluka koje su u nadležnosti javnog sektora. Polemika se vodi na svim nivoima na kojima se projekti JPP ostvaruju, od nacionalnog do lokalnog.

U međunarodnoj praksi JPP se uspostavljaju u mnogim delatnostima: saobraćaju (putevi, luke, mostovi, železnice, aerodromi), komunikacijama, vodosnabdevanju i kanalizaciji, gasovodu, objektima elektroenergetskog sistema, odlaganju čvrstog otpada, izgradnji škola, bolnica i dr. Pored ovih, uslovno rečeno tradicionalnih oblasti, JPP se ostvaruje i u izgradnji objekata kulture, sporta, javnih površina (trgovi, parkovi), parkinzi, sigurnosne kamere u gradovima i dr.

Jedan od najpoznatijih primera JPP na nivou Evropske unije jeste digitalizacija evropske kulturne baštine, u kojem je Unija partner sa gigantima poput Majkrosofta i Gugla. U Austriji su mnoge lokalne samouprave JPP-om izgradile infrastrukturu za prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje otpadom i tako rešile ekološke probleme. Jedan od prvih projekata JPP na Balkanu bio je izgradnja vodovoda u Bukureštu, gradu sa preko dva miliona stanovnika. „Veolia“, kompanija iz Francuske je izgradila postrojenje za preradu vode čime su gubici smanjeni za 44%, tako da građani Bukurešta plaćaju najmanju taksu

¹⁹⁷ Bovaird, T. (2004), “Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practise”, *International Review of Administrative Sciences* Vol. 70, SAGE Publications, pp. 199-215.

¹⁹⁸ Klijin, E. H., Teisman, G. R. (2002), “Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases”, Paper for the British Academy of Management Conference, 9-11 September, London, p. 2.

¹⁹⁹ Gupta, O., Biswas, N. (2010), “Public Private Partnership: Indian Economy”, *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, Number 1 January-March 2010, India, pp. 44-53.

za vodovod u Evropi. Privatni investitor će upravljati vodovodom 25 godina, a odnos vlasništva je 80% : 20% u korist privatnog partnera.

Tabela 89: Predlozi projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP

1	Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnet od strane <i>JKP Informatika Novi Sad</i> , kojim se predlaže realizacija projekta izgradnje i proširenja postojeće optičke telekomunikacione mreže otvorenog tipa po principu FTTH (<i>fiber to the home</i> - optičko vlakno do krajnog korisnika) na teritoriji grada <i>Novog Sada</i> ;
2	Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za izgradnju luke i drumskog terminala podnet od strane <i>Javnog preduzeća za građevinsko zemljište, izgradnju i puteve "Direkcija za izgradnju Apatin"</i> , na teritoriji opštine <i>Apatin</i> ;
3	Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Loznice</i> ;
4	Predlog koncesionog akta za projektovanje, finansiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje javnom parking garažom u <i>Šapcu</i> ;
5	Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnet od strane <i>JKP Gradskatoplana Zrenjanin</i> , kojim se predlaže proizvodnja toplotne i električne energije iz biogasa, odnosno upotreba organskih sirovina poljoprivredne industrije kao i ostatak inus proizvoda iz prehrambene industrije u njegovoj proizvodnji;
6	Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine <i>Topola</i> ;
7	Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine <i>Srbobran</i> ;
8	Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za obavljanje komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Niša</i> ;
9	Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Jagodine</i> ;
10	Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za finansiranje, izgradnju, upravljanje i održavanje kanizacione mreže u opštini <i>Stara Pazova</i> ;

Izvor: Komisija za JPP, jun 2018. godine

Ekstreman primer uspešnog JPP je grad Sendi Springs u SAD koji ima oko sto hiljada stanovnika i samo deset zaposlenih u gradskoj upravi, jer su praktično

sve službe privatizovane. Troškovi svih službi, dok su bile javne, iznosili su oko 50 miliona dolara, dok su sada upola manje, uz poboljšan nivo kvaliteta usluga. Mogućnosti JPP su velike zahvaljujući brojnim, moćnim finansijskim institucijama i razvijenosti finansijskih tržišta.

Regulativa ima zadatak da uspostavi balans javnog i privatnog interesa, da štiti konkurenciju, promoviše tržišnu disciplinu i odstrani suvišnu državnu kontrolu²⁰⁰. Očekuje se da uspostavi stabilan, efikasan, potpun, transparentan i jasan pravni okvir koji treba da pruži sigurnost i predvidivost kako javnom, tako i privatnom učesniku u projektu JPP.

U Srbiji je 2011. godine Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama²⁰¹ u pravni sistem uvedeno javno-privatno partnerstvo i omogućeno nadležnim institucijama da donose odluke o pokretanju postupka za realizaciju projekata JPP-a. Projekti JPP-a treba da budu efikasni i socijalno odgovorni. Vrednost koja se dobija za uložena sredstva treba da bude veća od one koja bi se dobila sprovođenjem „tradicionalnog-budžetskog“ modela ulaganja. Vlada RS je obrazovala devetočlanu Komisiju za JPP, kao međuresorno javno telo operativno i nezavisno u svom radu, koja pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata JPP-a i koncesija. Predviđeno je da se za sprovođenje svakog projekta JPP pribavi pozitivno mišljenje Komisije. Imajući ovo u vidu, neophodno je da lokalne samouprave od početka na poslovima JPP uključe Komisiju na nivou razmene informacija, koordinacije i na kraju, dobijanja saglasnosti za realizaciju projekta.

Jedan od najčešćih oblika JPP je koncesija, a jedan od najpoznatijih vidova koncesije takozvani BOT aranžman (*build, operate, transfer*) kojim se privatnom partneru poverava izgradnja, upravljanje i naplata na određeno vreme. Po isteku ugovorenog roka infrastruktura se vraća u ruke države. JPP se u Srbiji najčešće uspostavlja baš u izgradnji infrastrukture – saobraćajne, socijalne i energetske, tamo gde su potrebna velika ulaganja. Do sada je problem nedostatka infrastrukture rešavan kreditima kod investicionih i drugih banaka, što je znatno skuplji i sporiji model finansiranja. Takođe, pojedini projekti, kao što je izgradnja autoputa ugovarala se parcijalno, više izvođača sa manjim deonicama puta, što je suprotno praksi razvijenih zemalja u kojima se za takve poslove uzima jedan partner sa definisanim rokom izgradnje i predaje puta. Za sve ozbiljne modele JPP potrebno je angažovati finansijske, pravne i tehničke savetnike kako bi projekat bio zaokružen i uspešno sproveden.

U Srbiji je i po pitanju JPP-a rizik od korupcije veliki, kao i u ostalim oblastima. Prema Zakonu, projekti se sklapaju na period od 5 do 50 godina, a

²⁰⁰ Pongsiri, N. (2002), “Regulation and Public Private Partnership”, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, No. 6, pp. 487-495.

²⁰¹ Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11)

još uvek je problematičan način i izvor finansiranja projekata. Osim tradicionalnog – bankarskog modela, danas su na finansijskom tržištu u regionu prisutni i moćni investicioni i penzioni fondovi iz Kine, Severne Amerike i Evrope koje zanimaju projekti koji donose ujednačen priliv sredstava na dug vremenski period. To je za Srbiju prilika da ostvari brži ekonomski razvoj.

Na sajtu Komisije za JPP objavljeno je pozitivno mišljenje za ukupno 73 projekta. JPP za veliki broj lokalnih samouprava i za različite delatnosti, počev od izgradnje infrastrukture, preko rešavanja saobraćajnih pitanja, do komunalnih problema i odlaganja otpada. U Tabeli 89 prikazano je deset pozitivnih mišljenja Komisije za JPP.

6. Predlog mera za unapređenje finansijskog tržišta

Jedna od najznačajnijih prepreka u razvoju MSP-a i preduzetništva je niska dostupnost izvora finansiranja. Unapređenje finansijskog tržišta je od velikog značaja za rast malih i srednjih preduzeća, time i za razvoj ovih preduzeća u nedovoljno razvijenim regionima.

Finansijsko tržište u Srbiji nije dovoljno razvijeno. Banke i bankarski krediti su osnovni nosilac finansiranja privrede. Postoje samo univerzalne banke koje su osnovni akumulatori kratkoročno i dugoročno slobodnih novčanih sredstava i osnovni kreditori. Bankarski sektor je dominantan i u poziciji da diktira uslove finansiranja. Troškovi zaduživanja su visoki. Nivo kamatnih stopa je sve vreme visok i iznad nivoa kamata u Evropi. Dobrim delom to je posledica veoma konzervativne monetarne politike koja za primarni cilj ima očuvanje stabilnosti cena i deviznog kursa. Narodna banka Srbije nije odgovorna za privredni rast.

U visoko razvijenim tržišnim privredama koje imaju razvijena finansijska tržišta sa izgrađenom finansijskom infrastrukturom, učešće banaka u mobilizaciji i koncentraciji sredstava znatno je manje nego u Srbiji. Njihovu ulogu su u velikoj meri preuzeli nebankarski finansijski posrednici.

Investicioni fondovi i druge finansijske institucije se nisu razvili jer je početak njihovog rada obeležila nadolazeća finansijska i ekonomska kriza. Promet na berzi je izrazito mali jer je ona plitka i uska. Povećano emitovanje državnih i opštinskih hartija od vrednosti doprinelo bi razvoju berze. Fondovi (penzijsko i socijalno osiguranje, fond za razvoj i dr.) nemaju gotovo nikakvu ulogu u kreditiranju privrede. Stabilizacijom penzijskog fonda i povećanjem količine hartija od vrednosti u prometu, uloga fondova u finansiranju razvoja može da se unapredi.

Mikrofinansijske organizacije su značajne zbog operativnosti i fleksibilnosti. Nažalost, Zakonom o bankama 2005. godine su ukinute. Treba ih vratiti na finansijsko tržište Srbije jer imaju značajnu ulogu u finansiranju sektora malih

preduzeća i preduzetnika, kao što je to slučaj u mnogim razvijenim ekonomijama.

Razvoju finansijskog tržišta može da doprinese i formiranje državne razvojne banke koja bi pojačala konkurenciju i time doprinela smanjenju kamatnih stopa. Razvojna banka bi primarno bila orijentisana na dugoročno finansiranje infrastrukturnih projekata. Profesionalno i nepolitički vođena pripremala bi i realizovala dugoročne razvojne projekte, a ministarstva i vlada bi zadržali ingerencije u definisanju strategije i politike razvoja. Tako bi se objedinili razvojni naponi rasuti u nekoliko ministarstava, agencija i fondova, eliminisalo diskreciono odlučivanje, smanjila administracija i produbio nedovoljno razvijeni finansijski sistem.

Konkurenciju na finansijskom tržištu Srbije moglo bi da pojača i formiranje banke dijaspore. Novac koji šalje u domovinu (4-5 milijardi evra godišnje, tj. 10 - 15% bruto domaćeg proizvoda) značajno uvećava devizni priliv. Poslednjih desetak godina dijaspora je transferisala u zemlju preko 30 milijardi evra. Priliv po tom osnovu dugi niz godina predstavlja najstabilniji izvor stranih sredstava i značajnu stavku u platnom bilansu zemlje. Devizne doznake se ne smeju posmatrati samo kao pomoć rođacima već i kao razvojni faktor. Osnivanjem banke dijaspore obezbedili bi se povoljniji uslovi i za kreditiranje projekata naših građana koji žive u dijaspori.

7. Lokalna poreska politika i lokalni ekonomski razvoj

Horizontalna i vertikalna pravičnost poreza bili su ključni kriterijum oblikovanja poreskih sistema šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka. U poslednje vreme veći značaj se pridaje uticaju poreza na ekonomsku efikasnost. Sa stanovišta lokalnog ekonomskog razvoja važna su i pitanja konkurentnosti i podsticajnosti.

Uticaj poreskog sistema na investicije i zapošljavanje je relevantan i ostvaruje se preko uticaja na cenu rada i kapitala. Visoki porezi na prihode od rada i kapitala u globalizovanoj ekonomiji smanjuju konkurentnost privrede. Sa stanovišta konkurentnosti i produktivnosti oporezivanje potrošnje je poželjnije od oporezivanja rada i kapitala. Otuda se u razvijenim zemljama poslednjih dvadesetak godina može primetiti trend smanjenja poreza na kapital i rad. Opšte tendencije u stvaranju optimalne poreske strukture članica Unije su smanjenje poreskog opterećenja kapitala (od sredine devedesetih) i delimično smanjenje fiskalnog opterećenja zarada (od 2000. godine). Smanjenje fiskalnog opterećenja zarada je posebno izraženo kod novih članica Unije u Istočnoj Evropi. Sa druge strane, očigledan je porast oporezivanja potrošnje (PDV, akcize) u svim članicama posle 2001. godine²⁰².

²⁰² Taxation Trends in the European Union (2009) European Commission, Luxembourg

Smanjenje fiskalnog opterećenja rada smanjuje troškove rada, rad na crno i praksu prijavljivanja nižih zarada od stvarno isplaćenih i podiže međunarodnu konkurentnost privrede. Povoljno utiče na tražnju za radnom snagom i doprinosi povećanju zaposlenosti i investicija. Efekti fiskalnog rasterećenja rada su pozitivni po privredni rast ako najveći deo fiskalnog rasterećenja ostaje u preduzećima. Efikasniji je način stimulisanja rasta zaposlenosti od visokih subvencija za svakog novozaposlenog radnika. Subvencije menjaju relativne cene i vode ka neefikasnoj alokaciji resursa. Uz to su pogodan teren za različite vrste prevara i korupciju.

Globalna mobilnost kapitala i radne snage komplikuju pitanje poreske konkurentnosti i nameću potrebu za uspostavljanjem optimalne poreske strukture sa stanovišta faktora koji unapređuju lokalni ekonomski razvoj. Zbog toga se poslednjih decenija smanjuje relativni značaj poreza na rad i kapital u odnosu na poreze na potrošnju. Kako se to dešava i u visokorazvijenim zemljama pitanje je da li se na ovaj način uopšte može steći konkurentna prednost.

Poreski sistem u Srbiji je posle 2000-tih značajno promenjen. Usklađeniji je sa poreskim sistemom Evropske unije ali je intenzitet promena dosta različit kad su u pitanju pojedini poreski oblici. Značajniji napredak je postignut u oporezivanju potrošnje, manji u oporezivanju dohotka. Dalje promene poreskog sistema treba da budu u funkciji strategije rasta i posebno smanjenja regionalnih razlika.

U strukturi poreskog sistema Srbije postoje tri nivoa. Pripadnost poreza po nivoima je prikazana u tabeli 90.

Tabela 90: Struktura poreskog sistema Srbije

Državni porezi	Pokrajinski porezi	Lokalni porezi
Porez na dodatu vrednost		Porez na imovinu
Porez na dohodak (na prihode od dividende i udele u dobiti, na prihode od kamate, na prihode od autorskih prava, na kapitalne dobitke, godišnji dohodak građana)		Porez na prenos apsolutnih prava
Porez na dobit preduzeća		Porez na nasleđe
		Porez na dohodak (na prihode od samostalne delatnosti, na prihode od nepokretnosti, na druge prihode, na zemljište, na izdavanje pokretnih stvari,
		na prihode od osiguranja lica)

Akcize		
Porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara		
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije		
Porezi koji se dele između centralnih i pokrajinskih vlasti		
Deo poreza na dobit preduzeća Deo poreza na dohodak građana		
Porezi koji se dele između centralnih i lokalnih vlasti		
Porez na dohodak (porez na zarade)		

Struktura poreskih sistema zemalja članica EU je heterogena, sa značajnim razlikama. Naročito su značajne razlike između starih i novih članica EU²⁰³. U starim članicama EU u proseku najznačajniji porezi su: doprinosi za socijalno osiguranje (oko 28%), porezi na dohodak (oko 25%), PDV (oko 19%), posebni porezi na potrošnju – akcize (oko 10%), porez na dobit (oko 9%). U starim članicama EU dominiraju neposredni porezi (uključujući i doprinose) u odnosu na posredne (PDV i akcize), približno u odnosu 2:1. U novim članicama posredni porezi su značajniji od neposrednih. Odnos između neposrednih i posrednih poreza u 12 novih članica EU iznosi 1,35:1, a u Srbiji 1,15:1. Veći značaj posrednih poreza u zemljama u tranziciji u skladu je sa davanjem prednosti ekonomskim u odnosu na socijalne ciljeve u tim zemljama. Prednost ekonomskih ciljeva odražava nameru ovih zemalja da otklone zaostatak u nivou razvijenosti u odnosu na stare članice EU.

Poreska politika može značajno da doprinese otklanjanju ključnih makroekonomskih neravnoteža i ostvarenju dugoročno održivog rasta. Ali, poreska politika nije, niti može biti supstitut za ekonomsku politiku. Karakteristike „dobre” lokalne poreske²⁰⁴ politike su:

- stabilna sa vidljivim poreskim osnovicama,
- pravična sa fer poreskim opterećenjem,
- adekvatna sa predvidivim iznosima poreza,
- jednostavna,
- prepoznatljiva, kod građana i privrede, ne samo lokalno,
- stimulatívna za željene privredne aktivnosti (delatnosti),
- sistematski i dozirano koristi poreske olakšice.

²⁰³ Spirić, D., (2011) Koncept upravljanja lokalnom poreskom politikom, SKGO, Beograd.

²⁰⁴ Terri Sexton, (2006) Californias Local Tax Policy: Past, Present, and Future, California Municipal Revenue Tax Association.

Pri formulisanju lokalne poreske politike treba poći od procene snaga i slabosti. Treba proceniti uslove u kojima funkcionišu lokalni organi, konkurentsku poziciju ostalih lokalnih samouprava, naročito geografski bliskih, pa tek onda pristupiti planiranju fiskalne politike. Eventualne komparativne prednosti mogu da omoguće ostvarivanje željenih efekata bez smanjenja poreza, korišćenjem jedinstvenih resursa koji se poseduju. Retki resursi ne moraju biti isključivo prirodni, poželjniji su tzv. soft resursi, vezani za ljude i tehnologiju.

Lokalni poreski portfolio čine porezi koje plaćaju građani i poslovni porezi. Portfolio poreza, slično portfolio investicijama, omogućava balansiranje negativnih aspekata jednog poreza sa pozitivnim aspektima drugog poreza. Jedna od najtežih odluka pri formulisanju poreske politike je pronaći ravnotežu. Poslovni porezi su vrlo popularni među lokalnim porezima. Prednost ovih poreza je laka administracija, a politički su prihvatljivi jer ne utiču direktno na građane (birače). Kreatori poreske politike moraju da uzmu u obzir i moguća proširenja poreskih osnovica i obuhvatnost obveznika. Istovremeno, mora se imati u vidu mobilnost resursa, naročito rada, i mogućnost da država može zakonom da odredi pojedine gornje granice. Treba analizirati i mnoge neporeske faktore, među kojima se izdvaja demografski faktor.

U važne mere unapređenja lokalnih javnih finansija spadaju i mere koje se odnose na poboljšanje kontrole rashoda na lokalnom nivou i mere koje se odnose na ograničenje rasta zaposlenosti, plata i subvencija u lokalnim samoupravama. Unapređenju lokalnih javnih finansija doprineo bi i prenos određenih nadležnosti sa Republike na lokalnu samoupravu u oblasti saobraćajne infrastrukture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Neophodni segmenti su i unapređenje javnih politika na lokalnom nivou i povećanje efikasnosti usluga koje pruža lokalna samouprava, putem većih investicija u lokalne razvojne projekte i rast troškovne efikasnosti investicija.

Važan segment poreske politike predstavlja izgradnja i negovanje poreskog morala²⁰⁵. Lokalna poreska politika treba da razvija klimu dobrovoljnog plaćanja poreza. Takav scenario je moguć ako poreski obveznici vlast vide kao pouzdanu i dobronamernu. Važni elementi su i poresko znanje, negovanje i poštovanje društvenih normi²⁰⁶. Drugim rečima, treba uzeti u obzir dinamičnu interakciju moći i poverenja. Dizajniranje dobre poreske politike nije moguće samo ekonomskim pristupom.

Podaci koji se koriste kao osnova za izradu lokalne poreske politike moraju biti višegodišnji. Pažnju treba fokusirati na trendove u kretanju lokalnih poreza.

²⁰⁵ Lars P. Feld, Bruno S. Frey, (2007) Tax evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract International, Studies Program, Working Paper 07-29.

²⁰⁶ Erich Kirchler, Stephan Muehlbacher, Barbara Kastlunger, Ingrid Wahl, (2007) Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies program, Working paper 07-30.

Cilj poreske politike je dugoročna ravnoteža što znači da treba ugraditi mehanizme koji će omogućiti promene politike tokom vremena. U tom smislu treba nastojati što je preciznije predvideti izazove i iznenađenja, na osnovu signala iz privrede, domaćinstava i državne administracije. Neki od budućih izazova lokalnih finansijskih sistema su: tehnološki napredak, globalizacija, deregulacija komunalnih usluga, demografske promene.

Prilikom formulisanja lokalne poreske politike osim poreza treba razmotriti i druge aspekte koji privlače preduzeća. Poznati su primeri Nemačke i Francuske koje privlače investicije bez obzira na visoke poreze. Često se navodi i primer Kalifornije koja ima jedno od najvećih poreskih opterećenja u SAD, a uspeva da privuče privredne aktivnosti jer poseduje kompetentnu radnu snagu i veliko tržište. Poznati su i primeri investicija motivisanih visokim nivoom javnih dobara i usluga koje nude lokalne zajednice. Visok nivo javnih dobara ne iziskuje dodatne troškove od strane kompanija. Javna dobra podižu produktivnost firmi, a produktivan kapital manje teži mobilnosti.

Mogućnost optimalnog kombinovanja oporezivanja i diversifikacije pružanjem dobrih javnih usluga, potvrđena je u studiji iz 2004. godine. Autori²⁰⁷ smatraju da rast javnih investicija kao dela ukupne javne potrošnje za 1 procentni poen povećava priliv stranih direktnih investicija za 13%. Dakle, zemlja može istovremeno da podigne prosečnu efektivnu poresku stopu (EATR) za četiri procentna poena i javne investicije za 1 procentni poen, a da istovremeno zadrži iznos investicija nepromenjenim.

7.1. Predlog mera za poboljšanje poreske politike

Porezi mogu da budu važan faktor privlačenja investicija na nedovoljno razvijena područja zemlje. Nacionalna i lokalna poreska struktura moraju da se posmatraju kao „porodica” poreza, a ravnoteža se postiže oslanjanjem na različite poreske osnovice. Država i lokalne zajednice moraju da vode aktivnu poresku politiku u funkciji ostvarenja ekonomskih i socijalnih ciljeva. Pri tome moraju da nađu adekvatnu meru. Lokalna poreska politika treba da bude predvidiva i stimulatívna. Prilikom njenog formulisanja treba imati na umu i delovanje drugih faktora kao što su finansijska podrška preduzećima, programi obuke i prekvalifikacija, razvoj lokalne infrastrukture, podsticaji za inovacije i razvoj i dr. Prioritet treba dati merama fiskalne politike koje sadrže automatski ugrađene podsticajne instrumente jer smanjuju investicionu nesigurnost, vreme planiranja investicija, administrativne troškove i mogućnost korupcije.

Porez na zarade i doprinosi predstavljaju značajno opterećenje za preduzeća u Srbiji. Na 100 dinara neto zarade plaća se oko 65 dinara poreza i doprinosa. Smanjenjem zahvatanja iz zarada ostavio bi se prostor za povećanje investicija

²⁰⁷Benassy-Quere A., Fontagne L., and Lahreche-Revil A., (2004) How does FDI react to corporate taxation? *International Tax and Public Finance*

i, delom, zarada zaposlenih. Pitanje je, međutim, koliko je taj prostor zaista veliki. Poreski klin u Srbiji i nije tako izražen kao što se to na prvi pogled čini. U poređenju sa SR Nemačkom, na primer, s obzirom da su prosečne zarade u Srbiji znatno niže nego u Nemačkoj, gde je oporezivanje progresivno, opterećenje na zaradu u Srbiji je niže i verovatno na nivou proseka EU. Ukupni poreski teret rada, odnosno takozvani "poreski klin" u Srbiji je 39,2%, a u Nemačkoj 49,8%²⁰⁸.

U Srbiji se primenjuje standardni model oporezivanja dobiti. U tranzicionom periodu stopa poreza na dobit je smanjivana (sa 20% na 14% u 2003. godini, 12,33% u 2004. godini i 10% u 2005. godini) uz istovremeno širenje broja poreskih olakšica. Cilj je bio privlačenje stranih direktnih investicija kroz agresivnu poresku konkurenciju. I u razvijenim zemljama poreske stope su u poslednje tri decenije značajno smanjene. Prosečna stopa poreza na dobit u zemljama OECD snižena je sa 47%, koliko je iznosila 1981. godine, na 40% 1994. godine, odnosno na 27,6% u 2007. godini. I pored ovolikog smanjenja poreskih stopa nije došlo i do smanjenja učešća poreskih prihoda u ukupnom BDP. Sniženje poreskih stopa praćeno je širenjem poreske osnovice, sužavanjem seta poreskih olakšica i rastom ukupne mase profita preduzeća²⁰⁹.

Prosečno učešće prihoda od poreza na dobit preduzeća u BDP-u Srbije je 2,5 do 3 puta niže nego u zemljama EU. Izuzetno je skromno učešće poreza na dobit u ukupnim primanjima budžeta u periodu od 2015 – 2017. godine. Uzroci ovako niskog bilansnog značaja su trojaki: niska stopa (15%), široko definisan sistem poreskih podsticaja koji efektivnu stopu čine znatno nižom od zakonske i relativno niži odnos profita i BDP-a u Srbiji u odnosu na članice EU.

Oporezivanje dobiti u Srbiji je u zoni u kojoj su koristi od smanjenja poreza (prirast investicija i zaposlenosti) manje od vrednosti izgubljenih poreskih prihoda. Poređenjem prihoda od poreza na dobit sa nivoom ukupnih i stranih investicija, u Srbiji i zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope, zaključuje se da je poboljšanje konkurentne pozicije zemlje smanjenjem stope poreza na dobit skupo i neefikasno. Brojne slabosti u privrednom sistemu ne mogu se kompenzovati niskim poreskim stopama. Ako je stopa poreza na dobit niska većinu poreskih oslobođenja treba ukinuti. Stopu poreza na dobit zapravo treba stepenovati u skladu sa nivoom razvijenosti regiona. Minimalna stopa treba da ostane samo u devastiranim područjima Srbije. Stimulisanje investicione aktivnosti može se postići i smanjenjem poreskih stopa na dobit preduzeća određenih grana. Ostvarenje ovih ciljeva vezano je i za poreska oslobođenja i razne poreske olakšice.

²⁰⁸ Veličković, D., Veličković, J., (2019), Comparative Analysis of Tax Systems in Germany and Serbia, Vojno delo, Vol. 71, No. 4.

²⁰⁹ Randelović, S., (2010) Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit, Beograd

Istraživanje UNCTAD-a o najprivlačnijim destinacijama ne vidi jaku vezu između uspešnosti u privlačenju investicija i visine stope poreza na dobit. Za privlačenje stranih investicija od presudnog značaja je nivo kvaliteta ukupnog privrednog ambijenta.

Jedan od najznačajnijih segmenata poreske politike za politiku regionalnog razvoja svakako je porez na imovinu koji inače pripada lokalnim zajednicama. U Srbiji porez na imovinu čini gotovo zanemarljivu stavku ukupno naplaćenih javnih prihoda, svega 2,35%²¹⁰. Primera radi, u SAD i Kanadi porez na imovinu predstavlja više od 3% BDP ili 25% ukupnih poreza²¹¹. Pojedine (blago rečeno) lokalne samouprave u Srbiji imaju problem da evidentiraju svu imovinu na svom području i pravilno utvrde njenu tržišnu vrednost. U tome im treba pomoći. Širenjem osnove ovi porezi mogu značajno da povećaju učešće u lokalnim budžetima. Time bi se smanjila finansijska zavisnost gradova i opština od centralne vlasti i napravio prostor za smanjenje ostalih zahvatanja lokalnih organa (taksa na isticanje firme, naknada za građevinsko zemljište i dr.) koja značajno opterećuju sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika.

Tabela 91: Najprivlačnije lokacije za ulaganje po izboru MNK i stope poreza na dobit 2005-2006.

Odgovori multinacionalnih kompanija	Stope poreza na dobit 2006.
1. SAD (74%)	40 %
2. Kanada (44%)	36,1%
3. Velika Britanija (37%)	30%
4. Nemačka (35%)	38,34%
5. Francuska (26%)	33,33%
6. Španija (20%)	35%
7. Irska (17%)	12,5%
8. Japan (17%)	40,69%
9. Australija (13%)	30%
10. Italija (11%)	37,25%

Izvor: UNCTAD, 2005. za odgovore MNK, KPMG International, 2006. za stope poreza na dobit

Jedna od oblasti poreskog sistema u kojoj su izostale reforme je porez na dohodak. Srbija primenjuje mešoviti sistem oporezivanja dohodaka sa dominacijom cedularnog oporezivanja. Osnovica poreza na dohodak građana u Srbiji je veoma uska. Sistem standardnih i nestandardnih odbitaka nije razvijen. Neoporezivi iznos je prilično visok pa je relativno mali broj lica pogođen ovim porezom. Oslobođenje od plaćanja poreza na zaradu i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na teret poslodavca omogućeno je za određene kategorije

²¹⁰<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14316>, 4.3.2019,

²¹¹Revenue Statistics, 2000-2007. OECD, Paris, 2008.

novozaposlenih lica u periodu od tri godine. Stope su, izuzev godišnjeg poreza na dohodak, proporcionalne i kreću se od 10% za prihode od samostalne delatnosti do 20% za prihode od kapitalnih dobitaka. Efektivna stopa obračunata na osnovu prosečne zarade je 10,45%²¹². U reformi koja neminovno sledi potrebno je politiku poreza na dohodak voditi i sa stanovišta regionalnog razvoja. Deo dohotka koji ostaje lokalnim samoupravama i koji treba uvećati treba usmeriti u lokalne investicione fondove.

Smanjenje broja i pojednostavljenje poreskih propisa i procedura još jedan je važan element poreskih reformi, posebno važan za nerazvijene delove zemlje kojima nedostaje stručna radna snaga svih, pa i finansijskog profila. Zbog komplikovanih poreskih procedura Srbija je relativno skromno plasirana prema karakteristikama poreskog sistema na međunarodnim rang-listama konkurentnosti, iako su poreske stope među najnižim u Evropi. Više puta najavljivana tzv. „giljotina propisa” koja bi značajno doprinela smanjenju troškova oporezivanja i poslovanja (tzv. regulatorni troškovi) je izostala. Smanjenje troškova oporezivanja, između ostalog, doprinosi smanjenju sive ekonomije i crnog tržišta. Tolerisanje sive ekonomije i crnog tržišta značajno doprinosi urušavanju ekonomije. Siva ekonomija pre generiše nezaposlenost kroz uništavanje preduzeća koja posluju po zakonu nego što smanjuje nezaposlenost. Procene sive ekonomije u razvijenim zemljama Evropske Unije se kreću od 10 do 15% BDP, a u Srbiji oko 30% BDP-a²¹³. Značajno prisustvo sive ekonomije otežava efikasnu alokaciju resursa i usporava privredni razvoj. Privredni subjekti skloni poreskim utajama predstavljaju neloyalnu konkurenciju onima koji posluju po zakonu. Značajno smanjuju nacionalnu poresku osnovu i mogućnost smanjenja poreskog opterećanja.

Nesumnjivo je da Srbiju kao zemlju sa statusom kandidata za Evropsku uniju očekuju poreske reforme. Neophodne su promene zakonskih rešenja kod pojedinih poreskih oblika, a pre svega poreza na dobit, poreza na dohodak i oporezivanja rada i kapitala. Predloženim merama bi se promenili uslovi privređivanja u Srbiji: povećala bi se relativna cena potrošnih u odnosu na investiciona dobra, smanjila bi se relativna cena rada u odnosu na cenu ostalih dobara. Poreska politika mora da bude usklađena sa ostalim (monetarna politika, politika javnih rashoda, investicioni ambijent) elementima ekonomske politike. U protivnom, efekti poreskih mera će biti neznatni.

²¹² Veličković, D., Veličković, J., (2019), Comparative Analysis of Tax Systems in Germany and Serbia, Vojno delo br. 4.

²¹³ Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N., (2010) Mogući pravci reforme poreza na dohodak u Srbiji, Beograd

Zaključak

Država je preširok okvir za rešavanje brojnih problema građana na lokalnom nivou. Lokalni problemi se, uz aktivno učešće građana, uspešnije rešavaju na lokalnom nivou. Lokalne vlasti dugo nisu imale značajniji uticaj na lokalni razvoj. Reformom načina upravljanja lokalne vlasti su dobile brojne ingerencije. Polako počinju da se ponašaju u skladu sa ekonomskim principima, postaju aktivne u kreiranju poslovnog ambijenta pogodnog za pokretanje biznisa i investiranje. Stvaraju ambijent koji podrazumeva aktivno učešće građana u podizanju nivoa blagostanja. Iz pozicije klijenata građani prelaze u poziciju aktivnih učesnika koji iskazuju potrebe i interese i iniciraju različite aktivnosti.

Lokalni ekonomski razvoj je kontinuelni proces koji se stalno unapređuje. Nema zajednice koja je dostigla vrhunac u pogledu razvoja. Druga značajna karakteristika ovog procesa je insistiranje na saradnji lokalnih učesnika (konstitutivnih elemenata): javnog sektora, lokalne privrede i različitih udruženja i organizacija.

Stvaranje globalnog tržišta izložilo je lokalne zajednice konkurenciji moćnih internacionalnih kompanija. Lokalne vlasti koje su se bolje adaptirale novonastalim uslovima, zahvaljujući profesionalizaciji rada i modernizaciji upravljanja razvojem, postaju konkurentnije i građanima obezbeđuju raznovrsne i kvalitetnije usluge. Ključni cilj je unapređenje konkurentnosti lokalne privrede. Dodatni ciljevi, koji se odnose na lokalne samouprave u Srbiji, zbog loših privatizacija, odnose se na popravljavanje nepovoljnih privrednih struktura, smanjenje nezaposlenosti i podizanje životnog standarda.

Važni elementi procesa lokalnog ekonomskog razvoja su javno-privatno partnerstvo, strateško planiranje, upravljanje finansijama lokalne samouprave, stvaranje lokalnog institucionalnog okvira, međuopštinska saradnja, teritorijalni marketing... Uspešnost upravljanja lokalnim ekonomskim razvojem određen je nizom koraka kao što su: analiza stanja, uključivanje važnih učesnika (građana i lokalnog poslovnog sektora), unapređenje institucionalnih kapaciteta, strateško planiranje ekonomskog razvoja, sprovođenje programa i projekata, praćenje i ocena rezultata i primena potrebnih korekcija tokom njihove realizacije.

Uspešnost takođe zavisi i od adekvatnog korišćenja instrumenata kojima lokalne samouprave raspolažu. Pitanja definisanja lokalnih razvojnih prioriteta, saradnja javnog, privatnog i nevladinog sektora na promovisanju lokalnih razvojnih mogućnosti, unapređenje rada lokalne administracije, podrška privrednim subjektima, zaštita životne sredine i sl. samo su neka iz širokog domena zadataka i nadležnosti lokalnih zajednica.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji je, Zakonom o lokalnoj samoupravi, dobio pravni okvir. Jedinice lokalne samouprave su dobile

mogućnost da samostalno kreiraju politiku lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa mogućnostima i prioritetima. Prvi poslovi kojima su se opštine počele baviti na tom polju bili su privlačenje stranih direktnih investicija i podsticanje lokalnih privrednih subjekata i pojedinaca da razviju poslove od značaja za razvoj lokalne zajednice.

Za početke lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji značajna je bila pomoć međunarodnih donatorskih organizacija kao što su USAID, Švajcarska vlada, Vlada Republike Austrije, Nemačka razvojna agencija, Vlada Kraljevine Danske i dr. Uz njihovu pomoć i podršku osnovane su kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u velikom broju opština. Posebnu važnost je ova pomoć imala u siromašnim opštinama jugozapadne, južne i istočne Srbije.

Proces se polako ubrzava i širi, bez obzira na razvijenost regiona ili opštine. Opštine sa boljom startnom pozicijom imaju daleko bolje rezultate, pogotovu od onih koje imaju nepovoljnu lokaciju, koje su udaljene od putne infrastrukture ili nemaju značajnije prirodne i ostale razvojne resurse. Pojedine opštine su se brzo organizovale, same kreirale razvoj i ostvarile natprosečne rezultate u privlačenju kapitala, efikasnosti upravljanja i drugim životnim pitanjima. Lokalni kadrovi su se pokazali kao dobri poznavaoi lokalnih mogućnosti i ograničenja. I naše istraživanje je potvrdilo da veće učešće lokalnih vlasti u ekonomskom razvoju doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju opština, regiona i čitave zemlje.

Većina lokalnih samouprava u Srbiji ima slabo razvijenu lokalnu infrastrukturu što je veliki ograničavajući faktor u privlačenju investicija. Kako su lokalni prihodi nedovoljni za rešavanje osnovnih infrastrukturnih problema, opštine su prinuđene da se finansiraju zaduživanjem na tržištu novca i kapitala, često po nepovoljnim uslovima. Pri tome, veliki broj siromašnih opština ima veoma mali kreditni potencijal. Finansiranje lokalnih projekata izdavanjem municipalnih obveznica je u povelju i koristi ga mali broj lokalnih samouprava. Ovaj vid finansiranja u perspektivi može da bude dobar alternativni izvor finansiranja programa lokalnog razvoja, posebno u kombinaciji sa ostalim modelima finansiranja (javno-privatno partnerstvo i dr.).

Sledeći veliki problem je nepovoljna kadrovska struktura i nepovoljna demografska kretanja. Nedovoljno razvijene opštine su suočene sa nedostatkom visokoobrazovne (stručne) radne snage. Mladi i obrazovani odlaze u veće gradske centre ili inostranstvo. Ovi procesi negativno utiču na lokalni ekonomski razvoj velikog broja siromašnih opština.

Istraživanje je pokazalo da među opštinama u Srbiji i regiona kojima pripadaju, ne postoji potreban stepen saradnje u oblasti razvoja. Složenija pitanja razvojne saradnje sa naučno-istraživačkim centrima se ostavljaju za neka bolja vremena. Pojedini elementi poslovne infrastrukture, biznis inkubatori, slobodne zone, klasteri i dr. su se najčešće razvijali nezavisno jedni od drugih, a često i

disharmonično u odnosu na lokalne ekonomske prioritete i strategije razvoja. Razlozi za to imaju političku i ekonomsku pozadinu. I ispitanici su negativno ocenili saradnju između lokalnih i centralnih organa vlasti.

Druga hipoteza, „Lokalni ekonomski razvoj daje bolje rezultate ako je zasnovan na komparativnim prednostima lokalne samouprave” je potvrđena sa 79,28% potvrdnih odgovora ispitanika. Niska konkurentnost nameće korišćenje komparativnih prednosti opština i preduzeća u njima kao najbolje rešenje.

Regionalni dispariteti u razvijenosti pojedinih lokalnih samouprava u Srbiji su izuzetno veliki. Ogleđaju se i u razvijenosti infrastrukture. Veliki broj opština nema razvijenu osnovnu infrastrukturu što je jedan od ključnih razloga manjka investicija na njihovom području.

Lokacija pojedinih opština je njihova velika prednost u startu. Opštine u blizini aerodroma, putnih koridora ili velikih gradskih centara su među prvima krenule sa projektima lokalnog ekonomskog razvoja. Prve značajnije investicije, domaće i strane, realizovane su na području tih opština.

Razvijenost infrastukture i povoljni lokacijski faktori značajno utiču i na kadrovske mogućnosti lokalnih samouprava. Mnoge opštine trpe posledice nepovoljnih migracionih kretanja ka gradskim i regionalnim centrima, ili inostranstvu. Ako se ništa ne preduzme, problem će još više dolaziti do izražaja.

Nerazvijene opštine u Srbiji često ne mogu da obezbede ni minimum kvaliteta usluga u domenu komunalija, obrazovanja, socijalnih službi, zdravstvene zaštite i sl. Nisu u stanju ni da na adekvatan način odgovore dinamičnim promenama okruženja i razvojne planove i programe blagovremeno prilagode potrebama razvoja jer nemaju dovoljno stručnih ljudi za te poslove. Zbog toga decentralizaciji treba pristupiti veoma obazrivo.

Pitanje strategije razvoja lokalnih samouprava je izuzetno važno. Optimalna strategija i njena realizacija donosi lokalnoj samoupravi razvoj i dostizanje razvijenijih sredina, pogrešna ih, za duži vremenski period, ostavlja na dnu. Strategija razvoja se mora oslanjati na regionalnu ili širu, nacionalnu strategiju. Istraživanje je pokazalo da većina lokalnih samouprava u Srbiji ima preširoko utvrđene razvojne strategije koje počivaju na predugačkoj listi utvrđenih prioriteta. Lokalne samouprave, bez većih privrednih subjekata iz realnog sektora (nosioci zaposlenosti), pribegavaju velikom broju delatnosti iz oblasti usluga (turizam, saobraćaj i dr.). To može da bude kratkoročno rešenje problema visoke nezaposlenosti, ali, ne i na dugi rok.

Mnogi lokalni strateški planovi nisu usaglašeni, odnosno zasnovani na nacionalnoj razvojnoj strategiji. Nema adekvatne saradnje nacionalnih i lokalnih (regionalnih) vlasti. Dobri lokalni projekti ostaju bez podrške centralnih vlasti, nažalost, često iz političkih razloga. Sa druge strane, bez prave razvojne strategije lokalne samouprave neće biti ni investicija.

Najznačajniji razvojni faktor lokalnih samouprava je preduzetnička inicijativa lokalne samouprave. Sledi raspoloživost kvalifikovane radne snage, pa lokacija lokalne samouprave. Mnogo manje su vrednovani faktori poput poreskih i drugih podsticaja, nasleđenog privrednog stanja ili veličine lokalnog tržišta. To ukazuje na zaključak da se ulaganja u lokalnoj samoupravi moraju zasnivati na ekonomskim pretpostavkama, a ne na raznim benefitima i neopravdanim povlasticama investitora, posebno stranih. Iskustvo nam govori da se takve investicije, uglavnom, sele kada prestanu podsticaji. Zbog toga se i održiv lokalni ekonomski razvoj mora zasnivati na zdravim osnovama. Samo tada će ispuniti osnovne ciljeve: smanjenje nezaposlenosti, povećanje kvaliteta života građana uz očuvanje životne sredine.

Može se nedvosmisleno zaključiti da lokalni ekonomski razvoj ima značajnu ulogu sa lokalnog, ali i nacionalnog stanovišta. Vertikalna koordinacija između različitih nivoa vlasti i harmonizacija javnih politika dobijaju na značaju. Koncept lokalnog ekonomskog razvoja podrazumeva uspostavljanje partnerskih odnosa centralnih i lokalnih vlasti.

Lokalne samouprave u velikoj meri trpe posledice nepovoljnog privrednog ambijenta i loše ekonomske politike na nacionalnom nivou, na koju ne mogu značajnije da utiču. Zbog toga moraju da deluju proaktivno i energiju usredsrede na rešavanje lokalnih pitanja, poboljšavajući saradnju sa privredom, stvarajući preduslove za javno-privatna partnerstva i druge oblike saradnje na realizaciji razvojnih projekata. Na nacionalnom nivou treba unaprediti finansijsko tržište kako bi se olakšalo finansiranje lokalnih razvojnih projekata. Potrebni su razvojna banka i mikrofinansijske kreditne organizacije. Podsticajne mere moraju da budu prilagođene nivou razvijenosti regiona i opština.

Politika ravnomernog regionalnog razvoja, decenijama u drugom planu, za Srbiju je veoma važna. Dobra regionalna politika u interesu je svih nivoa vlasti. Institucije zadužene za razvojna pitanja imaju nacionalni, regionalni i lokalni predznak. Često dolazi do preklapanja nadležnosti i poslova koje obavljaju, pa je potrebno preciznije razgraničenje njihovih ciljeva i nadležnosti.

Veliki su potencijali unapređenja regulative koja se bavi pitanjima lokalnog razvoja. Bolja i jasnija regulativa smanjuje broj administrativnih procedura koje su još uvek problem u mnogim oblastima od značaja za lokalni ekonomski razvoj.

Loše ekonomsko-finansijsko stanje i perspektiva velikih domaćih preduzeća, ukazuju na značaj razvoja preduzetništva i malih i srednjih preduzeća. Lokalna samouprava može u okvirima svojih nadležnosti da odigra značajnu ulogu u razvoju ovog sektora. Lokalna poreska politika, visina naknada i taksi, kao i lokalni podsticaji i olakšice moraju da se prilagode tom cilju. Na taj način opštine mogu da ostvare održiv lokalni ekonomski razvoj zasnovan na lokalnim kapacitetima koji će se dugoročno razvijati.

Literatura

- Aitiken, B., Harrison, A., (1991) Are There Spillovers from Foreign Direct Investment?, Evidence from Panel Data for Venezuela, Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991
- Allen, F., Gale, D., (2001) Comparing Financial Systems, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
- Altiparmakov, N., (2010) Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju, Beograd
- Andreozzi, B., (2005) Priručnik o razvoju klastera, Projekat promocije zapošljavanja, Beograd
- Amin, S., (1997) „Capitalism in the Age of Globalization“, Zed Press, London
- Arasti, Z., Kiani Falavarjani, M. & Imanipour, N. (2011). Teaching methods in entrepreneurship education: the case of business students in Iran, Proceedings of the 6th European Conference on Innovation and Entrepreneurship, Aberdeen Scotland, UK, 15-16 September 2011, Edited by H. Fulford, Vol. 1
- Arsić, M., (2016) Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-tih godina, Kvartalni monitor, br. 44, Beograd
- Arsić, M., Randelović, S., Altiparmakov, N., (2010) Mogući pravci reforme poreza na dohodak u Srbiji, Beograd
- Bajec, J., Lj. Joksimović, (2002), Savremeni privredni sistemi, Ekonomski fakultet, Beograd
- Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, Upjohn Institute Working paper, No. 03-91
- Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
- Benassy-Quere A., Fontagne L., and Lahreche-Revil A., (2004) How does FDI react to corporate taxation? International Tax and Public Finance
- Belkić, V., Hrnjaz, M., (2010) Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi, Građanska mreža, Beograd
- Berry, A., (2007), The Importance of SMEs in the Economy, ITD Global Conference on Taxation of Small and Medium Enterprise
- Bevan, A., Estrin, S. (2000) The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, William Davidson Institute Working Paper 342, London Business School, London
- Beer, A., Houghton, G. and Maude, A. (2003) Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development, Bristol: Policy Press
- Bienkowski, W. (2006) How Much Are Studies of Competitiveness Worth? Some critical theoretical reflections on the issue, The Second Economic Forum on New Europe, April, 2006
- Birch, D. and Medoff, J. (1994) Gazzeles, In Labour Markets, Employment Policy, and Job Creation, 159-68. Westview: Boulder, Co.

Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

Bolton, P., (2007) Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd

Bovaird, T. (2004), "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practise", International Review of Administrative Sciences Vol. 70, SAGE Publications

Blalock, G., Gertler, J. (2004) Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers, University of California, Berkeley

Blakely, E., (1994) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications

Blakely, E., Brandshaw, T., (2002) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications, Thousand Oaks

Brnjas, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) Stanje i dinamika zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012)

Bryant, C., Cofsky, S., (2004) Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools

Buchanan, J., (1991) „The Economics and the Ethics of Constitutional Order“, The University of Michigan Press, An Arbor

Bukvić, R., Aleksić, D., Aničić, J., Laketa, M., Todorčić, J., Zakić, N., Vuković, D., Miletić, D., Vukotić, S., Vukmirović, D., Vukmirović, J., Majdarević, A. (2017) Geografija Srbije – Nacionalna ekonomija, SANU, GI Jovan Cvijić, Beograd

Bygrave, W.D., Hofer, C. W., (1991) Theorizing about Entrepreneurship, Entrepreneurship: Theory & Practice 16, no. 2

Canzanelli, G. (2001) Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development and Decent Work. Geneva: ILO/Universitas Working Paper www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm

Centar za liberalno demokratske studije (2007), Grinfild investicije u Srbiji, Beograd

Clark, G., Huxley, J., and Mountford, D., (2010) Organising Local Economic Development – The Role of Development Agencies and Companies, OECD, OECD Publishing, Paris

Centar za ravnomerni regionalni razvoj (2015) Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, Beograd

Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD, The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship, Financing and Policy Responses, 2009

Christensen, C. M. (1997) The Innovator's Dilemma, Boston, MA, Harvard Business School Press

Coulson, A., (1997) Local Economic Development: A Guide to Practice, Birmingham University, Birmingham

- Cunningham, S., Meyer-Stamer, J., (2005) Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Orthodox Approach to LED, *Africa Insight* Vol. 35 No. 4, December
- Cypher, J.M. and Dietz, J.L. (2004) *The Process of Economic Development*. London: Routledge
- Čapkova, S. (2005) *Local Government and Economic Development*, OSI/LGI, Budapest
- Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010) *Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora*, *Ekonomski vidici*, XV, br.2, Beograd
- Despotović, D., Cvetanović, S., Nedić, V., & Despotović, M. (2015) *Economic, Social and Environmental Dimension of Sustainable Competitiveness of European Countries*, *Journal of Environmental Planning and Management*
- Devetaković, S., (2013) *Promene regionalne politike i razvoja tokom krize i reakcije u Srbiji*, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3
- Dražković, B., (2011) *Da li je moguć kopernikanski obrt u strategiji razvoja Srbije*, *Ekonomski vidici*, XVI, br. 1
- Dunning, J., (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., England
- Dunkelberg, W. C. and Cooper, A. C. (1982) *Entrepreneurial Typologies: An Empirical Study*. In *Frontiers of Entrepreneurial Research*. Babson College, Centre for Entrepreneurial Studies
- Dorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa
- Dorđević, S., (2007) *Smisao lokalnog ekonomskog razvoja u globalizaciji*, SKGO; Beograd
- Dorđević, S., (2016) *Kako lokalne vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj*, *Godišnjak*, FPN, Beograd
- Đukić, P., (2011) *Poslovanje privrede Srbije u krizi: porezi, javni sektor i konkurentnost*, *Ekonomski vidici*, XVI br 4/2011, Beograd
- Đukić, P., (2013) *Prokletstvo regionalnih pozicija – mogućnosti održivog regionalnog razvoja u Srbiji*, *Ekonomski vidici* XVIII, br. 2-3
- Erich Kirchler, Stephan Muehlbacher, Barabara Kastlunger, Ingrid Wahl, (2007) *Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions*, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies program, Working paper 07-30.
- Erić, D., Beraha, I., Djuričin, S., Kecman, N., Jakišić, B., (2012) *Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji*, Privredna komora Srbije i Institut ekonomskih nauka, Beograd, ISBN 978-86-80315-94-2
- Europe InnoCluster Mapping Project (2008) *„Clusterpolicy in Europe: A brief summary of cluster policies in 31 European countries“*, Kristiansand, Norway
- Fagerberg, J., (1988) *Industrial Competitiveness*, *The Economic Journal*, Vol. 98

- FREN, (2010) Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020. Beograd
- Furdell, P., (1994) Poverty and Economic Development: Views From City Hall, National League of Cities, Washington, D.C.
62. Gabe, T.M. and K.P. Bell, (2004) Trade offs between Local Taxes and Government Spending as Determinants of Business Location, Journal of Regional Science, Vol. 44
- Galić, J., (2000) Monetarna vlast u privredama u razvoju, Beograd
- Garelli, S., (2009) The Fundamentals History of Competitiveness, u IMD World Competitiveness Book
- Gartner, W. B. (1985) The Describing Framework for Conceptual Creation Venture Phenomenon of New, no. 4
- Geiger, T. (2015) Competitiveness Dataset, World Economic Forum;
- Gligorijević, Ž., Kostadinović, I., (2012) Industrijski klasteri: važna poluga mehanizma za unapređenje konkurentnosti industrije, Nauka+praksa
- Goldsmith, S., Eggers, W., (2004) Governing by Network: the New Shape of the Public Sector, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Goodstein, E., (2003) Ekonomika i okoliš (drugo izdanje), Zagreb, MATE
- Grbović, D., Zakić, N. & Vukotić, S. (2013). Women education in the function of female entrepreneurship development in Serbia, 4th Women and Business Conference, Bulgaria
- Gupta, O., Biswas, N. (2010), Public Private Partnership: Indian Economy, SCMS Journal of Indian Management, Vol. VII, Number 1 January-March 2010, India
- Harington, H., J., (1991) Business Process Improvement, New York, Mc Graw-Hill, Inc.
- Haughton, G. and Counsell, D. (2004) Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development. London: Routledge and Regional Studies Association
- Hebert, R. F. and Link, A. N. (1989) In Search of the Meaning of Entrepreneurship, Small Business Economics 1, no. 1
- Hobohm, S., (2001) Small and Medium-sized Enterprises in Economic Development: The UNIDO Experience, Industrial Development Office, Austria
- Ilić, M., (2006) „Inkubatori i klasteri kao novi model razvoja malih i srednjih preduzeća u industriji“, *Industrija* 4/2006, Ekonomski institut Beograd, Beograd
- IMD Lozana, World Competitiveness Yearbook
- IMF, Balance of Payments and International Investments Position Manual, 6th edition, International Monetary Fund, Washington D.C., 2009
- Industrial Development Report 2002-2003, UNIDO
- Inic, B., Vucelja, A., Petrovic, Z. (2011) Kakav je stav menadžmenta kompanija u Srbiji prema promenama – istraživanja u Srbiji, Tehnika 66, No. 5

- Inic, B., Petrovic, Z. (2012) The influence of service-dominant orientation of small firms on its growth, *African Journal of Business Management* 6, No. 45
- Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, *Kvalitet i izvornost* 1, No. 5-6
- Jefersone Institute (2003) *Konkurentnost privrede Srbije*, Beograd
- Jeremić, N., Ćirić, D. J., (2012) Doprinos monetarne politike u ostvarivanju procesa tranzicije u Srbiji, *Pravno-ekonomski pogledi*, br. 3
- Jintamanaskoon, S., Chan, P. W. (2011), "Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)" Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom
- Jovanović Gavrilović, P. (2004) *Međunarodno poslovno finansiranje*, Beograd, Ekonomski fakultet
- Ketels, C., Lindquist, G. and Sölvell, Ö., (2006). *Cluster Initiatives in developing and transition Economies*. Stockholm: Centre for Strategy and Competitiveness
- Klijn, E. H., Teisman, G. R. (2002), Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases, Paper for the British Academy of Management Conference, 9-11 September, London
- Kokko, A., (1992) *Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers*, Stockholm: The Economic Research Institute
- Komisija za kontrolu državne pomoći (2017) *Izveštaj o dodeljenoj pomoći u Republici Srbiji 2016. godine*, Beograd
- Kovač, O. (1994) *Platni bilans i međunarodne finansije*, Centar za ekonomske studije, Beograd
- Kozomara, J., Stojadinović Jovanović, S., (2011) *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet, Beograd
- Krugman, P., (1994) *Competitiveness a Dangerous Obsession*, Foreign Affairs, Vol. 73, No. 2
- Lars P. Feld, Bruno S. Frey, (2007) *Tax evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract* International, Studies Program, Working Paper 07-29
- Levitas, T., Vasiljević, D., Bučić, A., (2010) *Porez na imovinu – analiza stanja i perspektiva reformi*, Beograd
- LOCO monitor (2007) *Monthly Investment Monitor Global (MIM) edition*
- Lučić, Lj., (2006) *Preduzetničke finansije*, Akademska misao, Novi Sad
- Lypek, T., (2004) *Central Bank Autonomy, Accountability and Governance*, Washington, International Monetary Fond working paper
- Lypek, T., (1999) *Central Bank Autonomy, and Inflation and Output Performance in the Baltic States, Russia, and other countries of the Soviet Union, 1995-97*, IMF, Working paper
- Madžar, Lj., (2001) *Makroekonomsko planiranje i tržišna privreda*, Beograd, Savezni sekretarijat za razvoj i nauku

Maksimović, Lj., (2009) Koncept o odnosu SDI i razvoja zemalja u tranziciji, Naučni skup „Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji“, Ekonomski fakultet, Kragujevac

Mercinger, J., (2003) Does Foreign Investment Always Enhance Economic Growth?, *Kyklos, International Review for Social Sciences*

Mihailović, B., Hamović, V., Cvijanović, D. (2010) Upravljanje promenama u kriznom okruženju preduzeća, *Škola biznisa, Broj 4*

Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, *Croatian and Comparative Public Administration, Zagreb, god. 12, br. 3*

Ministarstvo finansija RS (2010), Izveštaj o razvoju Srbije, Beograd

Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.

Ministarstvo finansija RS, Uprava za slobodne zone, 2018.

Mishkin, F., Eakins, S. (2011) *Financial Markets and Institutions, Global Edition, seventh edition, Pearson, England*

Molnar, D., (2013) Dinamika i struktura regionalnih dispariteta u Srbiji tokom perioda 2001-2010. godina, *Ekonomski vidici, XVIII, br. 2-3*

Momirović, D., Zdravković, D., (2009) Uticaj poreskih podsticaja na izgradnju konkurentnosti sa posebnim osvrtom na Srbiju

Moosa Imad, A., (2002) *Foreign Direct Investment, Theory, Evidence and Practice, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York*

Nacionalna strategija održivog razvoja (“Službeni glasnik RS”, br. 57/2008)

NALED (2016) *Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj, Beograd*

Narodna banka Srbije (2018) *Bankarski sektor u Srbiji – Izveštaj za III tromesečje 2017. godine, Beograd*

Nikolić, P., (1994) *Ustavno pravo, Službeni list SRJ, Beograd*

OECD (2004) *A Process for Achieving a Global Level Playing Field, OECD Global Forum on Taxation, Berlin*

OECD (2007) *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Working Document, Paris*

OECD, *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, Fourth Edition, Paris, 2008, p. 48. World Bank, Internet: <http://data.worldbank.org>*

Osborne, D., Geabler, T., (1993) *Reinventing Government, Penguin Books, New York*

Pavlović, Đ., Vlatković, M., (2000) *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd*

Paunović, B., Zipovski, D., (2013) *Poslovni plan – vodič za izradu, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd*

Paunović, B., Novković, N., (2003) *Mogućnosti i uslovi finansiranja malih i srednjih preduzeća, Časopis za procesnu tehniku i energetiku u poljoprivredi, /PTEP, vol.7, br. 1-2*

Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) *Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji, monografija, Beograd*

Pokrajac, S., Dondur, N., Grbić, S. & Savanović, M. (2011) Proizvodno preduzetništvo kao mogući izlaz iz ekonomske krize, *Ekonomski vidici*, 16(4)

Pokrajac, S., (2009) Održivi razvoj i ekološka ekonomija kao poslovne paradigme, *Škola biznisa*, 4

Pongsiri, N. (2002), "Regulation and Public Private Partnership", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 6

Popović, D. (1997) *Nauka o porezima i poresko pravo*, Beograd

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press

Porter, M. (2008) *The Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index*, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, WEF

Privredna komora Srbije, 2010, Centar za naučno-istraživački rad, Beograd

Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, (2005) Volume 1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPan International Inc, Nairobi and Vancouver

Radovanović, V., Maksimović, M., (2010). Labor market and (un)employment in the European Union and Serbia – Regional Aspects, *Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić” SANU*, 60(2)

Radulović, D. (2012) *Politike i mere regionalnog razvoja u Srbiji*, Konferencija: *Mere za izlazak iz krize - izazovi, prioriteti i rizici u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013 – 2020*, Preporuke za vođenje politika u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013-2020, Novi Sad

Randelović, S., (2010) *Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit*, Beograd.

Republički zavod za razvoj, (2010) *Izveštaj o razvoju Srbije 2009. godine*, Beograd

Revenue Statistics, 2000-2007. OECD, Paris, 2008.

Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) *CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?*, *The American University Law Review*, Vol. 29

Ristić, K. (2014) *Ekonomija održivog razvoja*, EtnoStil, Beograd

Rodrigues-Pose A., (2001) *The role of the ILO in the implementing of Local Economic Development Strategies in a Globalised World*

Rohač, D., (2006) *Evidence and Myths about Tax Competition*, *New Perspectives on Political Economy*, Volume 2, Number 2

Rosić, I., Veselinović, P., (2006) *Nacionalna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Kragujevac

Samjuelson, P., Nordhaus, W. (2009) *Ekonomija*, Mate, Zagreb

Savet stranih investitora (2009, 2010), *Bela knjiga*, Beograd

Say, Jean-Baptiste (1803) *Traite D'economie Politique Ou Simple Exposition de La Maniere Dont Se Forment, Se Distibuent et Se Consomment Les Richesses*, De l'imprimerie de Crapelet

Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers

Schmitz, H. (1999). Global competition and local cooperation: Success and failure in the Si-nos Valley, Brazil. *World Development*, 27(9): 1627-1650.

Scott, B. R., Lodge, G. (1985) *US Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, Boston

Shane, S., Venkataraman, S., (2000) *The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research*, 25, no. 1

Smith, A. (1778) *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London

Spirić, D., (2011) *Koncept upravljanja lokalnom poreskom politikom*, SKGO, Beograd

Stallmann, J., Jonson, T, G., (2010) *Tax Policy and Tax Portfolio*

Stanišić, N., (2012) *Efekti međunarodne monetarne integracije na inflaciju, privredni rast i tekući bilans*, Ekonomski horizonti, vol. 14, br. 1

Stevenson, H., Jarillo, J.C., (1990) *A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management*, *Strategic Management Journal* 11

Strategija regionalnog razvoja, Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 21/07, Beograd, 2007.

Šoškić, D., Živković, B., (2011) *Finansijska tržišta i institucije*, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd

Taxation Trends in the European Union (2009) European Commission, Luxembourg

Terri Sexton, (2006) *Californias Local Tax Policy: Past, Present, and Future*, California Municipal Revenue Tax Association

The Gallup Organization (2006) *Innobarometar on clusters role in facilitating innovation in Europe: Analytical Report*“, European Commission, Brussels.

UNCTAD, *World Investment Report 2007*, Geneva

Vasiljević, D., (2012) *Lokalni ekonomski razvoj – zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*, PALGO Centar, Beograd

Veličković, D., Veličković, J., (2012), *Društveno blagostanje, održivi razvoj i turizam, Turizam: izazovi i mogućnosti*, Tematski zbornik radova, Beograd

Veličković, D., Barać, S. (2013) *Makroekonomija*, Univerzitet Singidunum, Beograd

Veličković, D., Veličković, J., (2014), *Kreativne industrije i razumevanje faktora rasta*, Sinteza, Beograd, doi.10.15308/sinteza-2014-282-287

Veličković, D., Veličković, J., (2019), *Comparative Analysis of Tax Systems in Germany and Serbia*, *Vojno delo*, Vol.71, No. 4

Vidas Bubanja, M. (2008) *Metode i determinante stranih direktnih investicija*, Beograd, Institut ekonomskih nauka

Vlada Republike Srbije (2007) *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012*, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd

- Vladislavljević, A., Krsmanović, B., Stojanović, M. & Azanjac, T. (eds.) (2010) Извештај о запошљавању и миграцијама младих у Србији 2010 (Report on employment and migrations of young people in Serbia 2010). Грађанске иницијативе, Београд
- Vujović, M., (2014) Unapređenje saradnje sa dijasporom kroz osnivanje banke dijaspore, DEB, Ekonomski vidici, XIX, br. 1
- Vukadin, E., (1991) Osnovi ekonomske politike, Београд
- Vukotić, S., Zakić, N., Aničić, J., Vuković, D. (2014) Knowledge, education and innovation in the function of professional and economic development in Serbia, The Privolzhsky scientific Journal, No. 1 (29)
- Vukotić, S., Cvijanović, D., Aničić, J. (2014) Mala i srednja preduzeća – ključ uspeha u klsterskom povezivanju, Monografija, Београд: Институт за економику пољопривреде
- Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M., (2014) Clusters as a Part of Improvement Function of Serbian Economy Real Sector Competitiveness, Amfiteatry Economic, Vol. XV No. 33
- Zakić, N., Vukotić, S., Vuksanović, M., Vuković, D. (2014) The change of function and design of workplaces in modern organizations, The Privolzhsky scientific journal, June, No. 2
- Закон о локалној самоуправи („Сл. Гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014)
- Закон о регионалном развоју „Службени гласник РС“, бр. 51/2009 и 30/2010
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/11)
- Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)
- Закон о јавном дугу (Сл. гласник РС”, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015)
- Закон о порезу на имовину (“Сл. гласник РС”, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014
- Закон о тржишту hartija од вредности и других финансијских instrumenata (“Сл. гласник РС”, бр. 47/2006)
- Закон о контроли државне помоћи (“Службени гласник РС”, бр. 51/2009)
- Zevin, R., (1995) Are World Financial Markets more open?, Oxford University Press, Oxford
- Žigman, A., Lavrinčević, Ž., (2005) Monetarna politika ciljana inflacija i transmisijski mehanizam, Ekonomski pregled 56, Zagreb
- Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Београд
- World Bank, A Brief History of LED
- World Bank (2002) Transition - The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington

Internet izvori

www.srbija.gov.rs
www.privreda.gov.rs
www.regionalnirazvoj.gov.rs
www.ras.rs
www.nbs.rs
www.wef.com
www.narr.rs
www.fondzarazvoj.rs
www.skgo.org
www.mfin.gov.rs
www.worldbank.org
www.imf.org

Spisak tabela

Tabela 1: Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja u periodu 2001-2010.
Tabela 2: Uvoz i izvoz robe u periodu 2003- 2009. godine (u milionima EUR)
Tabela 3: Izvoz Republike Srbije u periodu 2003-2009. godine (u milionima EUR)
Tabela 4: Rast prerađivačke industrije 2001-2008. godine
Tabela 5: Struktura BDP Srbije u periodu 2001-2007. godine (u %)
Tabela 6: Osnovni makroekonomski pokazatelji privrede Srbije za period 2010-2017. godine
Tabela 7: Raspon mogućih efekata SDI
Tabela 8: Odnos stranih direktnih investicija i BDP-a (u milionima EUR)
Tabela 9: Realni rast BDP-a za period 2001-2017., stope rasta SDI i stopa nezaposlenosti u %
Tabela 10: Površine, stanovništvo i zaposleni po regionima Republike Srbije
Tabela 11: Nezaposlena lica na dan 31.12.2015. godine
Tabela 12: Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, po zaposlenom u periodu 2012-2015. godine (u RSD)
Tabela 13: Prihodi i primanja budžeta, 2015. godine
Tabela 14: Ostvarene investicije u nove osnovne fondove, 2015. godine (u 000 RSD)
Tabela 15: Razlike između tradicionalnog pristupa "odozgo na dole" i lokalnog "odozdo na gore"
Tabela 16: Programi lokalnog ekonomskog razvoja
Tabela 17: Tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja
Tabela 18: Najvažniji faktori kod izbora države u kojoj će investirati
Tabela 19: Poslovni inkubatori u Srbiji
Tabela 20: Pokazatelji uticaja klastera na elemente konkurentnosti članica (u %)
Tabela 21: Pokazatelji povezanosti sa okruženjem i planskih aktivnosti (u %)

Tabela 22: Učešće javnog duga u BDP Republike Srbije, za period 2010-2017. godina

Tabela 23: Valutna struktura javnog duga – centralni nivo vlasti

Tabela 24: Pregled jedinica lokalne vlasti sa najvećim stanjem duga

Tabela 25: Analiza kreditnog potencijala jedinica lokalne vlasti

Tabela 26: Zaduženost lokalne samouprave po glavi stanovnika (u RSD)

Tabela 27: Osnovni pokazatelji duga jedinica lokalne samouprave

Tabela 28: Pregled kreditora jedinica lokalne samouprave, na dan 30.04.2018. godine

Tabela 29: Ukupno dodeljena državna pomoć u Republici Srbiji 2014., 2015. i 2016. godine (iznos u milionima RSD)

Tabela 30: Državna pomoć u odnosu na osnovne makroekonomske pokazatelje

Tabela 31: Struktura uzorka s obzirom na sektor rada ispitanika (frekvencije)

Tabela 32: Struktura uzorka s obzirom na stepen stručne spreme (frekvencije)

Tabela 33: Bartletov test sferičnosti i Kajzer-Mejer-Olkinov pokazatelj adekvatnosti uzorka

Tabela 34: Svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije (Principal Component Analysis)

Tabela 35: Sklop faktora Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Tabela 36: Pouzdanost Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Tabela 37: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 38: Razlike u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 39: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 40: Razlike u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 41: Distribucija odgovora ispitanika u procenit vrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 42: Razlike u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 43: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 44: Razlike u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 45: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 46: Razlike u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 47: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 48: Razlike u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 49: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 50: Razlike u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 51: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 52: Razlike u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 53: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 54: Razlike u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 55: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 56: Razlike u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 57: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 58: Razlike u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 59: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 60: Razlike u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 61: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 62: Razlike u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 63: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 64: Razlike u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 65: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 66: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 67: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 68: Razlike u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 69: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 70: Razlike u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 71: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 72: Razlike u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 73: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 74: Razlike u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 75: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 76: Razlike u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 77: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 78: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 79: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 80: Razlike u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 81: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 82: Razlike u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 83: Distribucija odgovora ispitanika u proceni najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj (Frekvencije)

Tabela 84: Odnos vizije, ciljeva, programa i projekata

Tabela 85: Fokusi strategija lokalnog ekonomskog razvoja

Tabela 86: Primer SWOT analize

Tabela 87: Etape u strateškom planiranju

Tabela 88: Prednosti i nedostaci malih preduzeća

Tabela 89: Predlozi projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP

Tabela 90: Struktura poreskog sistema Srbije

Tabela 91: Najprivlačnije lokacije za ulaganje po izboru MNK i stope poreza na dobit 2005-2006.

Spisak grafikona

Grafikon 1: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 2: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 3: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 4: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 5: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 6: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 7: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 8 : Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 9: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 10: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 11: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 12: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 13: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 14: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 15: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 16: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 17: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 18: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 19 :Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 20: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 21: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 22: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 23: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Spisak slika

Slika 1: Efekti novih investicija

Slika 2: Izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Slika 3: Scree plot za svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika

Slika 4: Hijerarhijska struktura ciljeva strategijskog planiranja

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
338.1:351(497.11)

Dušan J. Aničić, Dragiša B. Veličković, LOKALNI RAZVOJ U
FUNKCIJI POVEĆANJA DRUŠTVENOG BLAGOSTANJA SRBIJE
Monografija Dušan J. Aničić, Dragiša B. Veličković – Београд
[и. е.] Београд :

Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, 2019 (Beograd : Verzal). -
graf. prikazi, tabele, 207 str. ; 24 cm

Tiraž 200. -Napomene i bibliografske reference uz tekst. -Bibliografija:
str. 191-199

ISBN 978 – 86 – 6269 – 070 - 8

1. Величковић, Драгиша, 1958- [аутор]

а) Привредни развој -- Локална самоуправа -- Србија

COBISS.SR-ID 276848140