

Зоран Р. Миловановић

**УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ
ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ ГРАДА
ЗАЈЕЧАРА**

Докторска дисертација

Зајечар 2016.



Зоран Р. Миловановић

**УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ
ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ ГРАДА
ЗАЈЕЧАРА**

Докторска дисертација

Ментор
Проф. др Драган Михајловић, ред. проф.

Кандидат
Зоран Р. Миловановић

Зајечар 2016.

Изјава о ауторству

Потписани **Зоран Миловановић**

број уписа _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Управљање локалним економским развојем града Зајечара“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Зајечару, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора **Зоран Миловановић**

Број уписа _____

Студијски програм **Докторске студије**

Наслов рада „**Управљање локалним економским развојем града Зајечара**“

Ментор **Проф. др Драган Михајловић, ред. проф. ФМЗ**

Потписани _____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао факултету и универзитету.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталних библиотека, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета Цон Незбит.

Потпис докторанда

У Зајечару, _____

Садржај

АПСТРАКТ	8
ABSTRACT:.....	9
УВОД	10
1. Методолошко – хипотетички оквир истраживања	12
1.1 Предмет и циљ истраживања	12
1.2 Радна Хипотеза.....	15
1.3 Методе истраживања	15
1.4 Научни допринос.....	16
2. Развој економске мисли о менаџменту	17
2.1 Оквири за дефинисање менаџмента	17
2.2 Појам и историјат теорије менаџмента	17
2.3 Савремени апликативни модели	19
2.4 Стратегијски менаџмент	22
3. О локалном економском развоју	24
3.1. Шта је локални економски развој.....	24
3.2. Зашто се бавимо економијом на локалном нивоу.....	29
3.3 Концепти управљања локалним економским развојем у прошлости и данас.....	31
3.4. Фактори економског развоја	31
3.5. Партнерство централне и локалних власти	33
3.6 Предузетничка локална власт	33
3.7 Предуслови ангажовања локалне самоуправе у привреди.....	34
3.8. Формирање и алокација капитала и њихов значај за економски развој	36
3.9. Финансирање економског развоја домаћом штедњом	37
3.10 Екстерни извори финансирања економског развоја	39
4. Елементи процеса локалног економског развоја	42

4.1. Развој институција и њихов значај за локални економски развој	42
4.2 Партнерство власти, привреде и трећег сектора	47
4.3 Управљање комуналним услугама	49
4.4 Стварање локалног институционалног оквира.....	50
4.5 Међуопштинска сарадња	52
5. Унапређење институционалних капацитета за локални економски развој	56
5.1. Шта је канцеларија за локални економски развој (ЈЕР канцеларија)	56
5.2 Функције општинске канцеларије за локални економски развој	62
5.3 Стандардизација услуга канцеларија за локални економски развој	67
5.4 Компаративна анализа тренутног положаја и услуга постојећих ЈЕР канцеларија	71
5.5 Анализа потреба за пружањем услуга ЈЕР канцеларија.....	107
5.6 Предлог будућег места и улоге ЈЕР канцеларија	135
6. Стратегијско планирање локалног економског развоја и инструменти и технике локалне самоуправе за подстицање економског развоја	141
6.1. Предуслови за почетак процеса стратешког планирања	141
6.2. Основни принципи стратешког планирања	142
6.3. Модел стратешког акционог планирања ЈЕР-а	146
6.4. Нефинансијски инструменти подршке	148
6.5 Инструменти и технике локалне самоуправе за подстицање економског развоја	150
Јавно-приватна партнерства.....	150
6.6. Развој људских ресурса	154
7. Начини финансирања локалног економског развоја и локални извори финансирања економског развоја	156
7.1. Финансијски инструменти подстицаја локалног економског развоја (ЈЕР-а)	156
7.2. Пројектни приступ у финансирању локалног економског развоја.....	159
7.3. Могући извори финансирања локалног економског развоја	160
7.4. Јавне финансије и финансирање локалне самоуправе.....	165

7.5. Јавни приходи на нивоу локалне самоуправе.....	168
7.6. Јавни расходи на нивоу локалне самоуправе	179
7.7. Финансирање локалног економског развоја кроз буџет локалне заједнице.....	185
8. Истраживања	192
8.1. SWOT анализе	192
8.2 χ^2 тест (хи квадрат тест)	197
9. Закључна разматрања.....	201
10. Литература	205
11. Прилози	210

АПСТРАКТ

Докторска дисертација Управљање локалним економским развојем града Зајечара представља резултате емпиријског истраживања на теоријско-методолошком уобличавању основа за управљање локалним развојем на нивоу локалне самоуправе у Републици Србији на одрживим основама. Истраживањем се жели указати на неопходност спровођења равномерног развоја у једном друштву иако је познато да он представља углавном циљну функцију развоја. Теорија и пракса друштвено-економског развоја истиче неопходност централизовања одређених развојних функција и компетенција али истовремено упућују и на значај локалног економског развоја када су у питању локалне потребе. Због тога је овај рад оријентисан на изучавање теоријских и практичних аспеката друштвено-економског развоја при чему је њен фокус на истраживању улоге и значаја локалног економског развоја, односно, могућности за његово ефикасно финансирање. Сагледавајући чињеницу да је развој и политика развоја у локалним заједницама као релативно нов концепт у свету још увек недовољно прихваћен и примењиван у земљама у развоју, истраживање је усмерено на изналажење оптималних приступа и модела који би се користили у функцији развоја локалних заједница и могућности њиховог финансирања. Оно би обезбедило основу за мерење степена – нивоа развијености локалних подручја и њиховог упоређивања које би послужило за конципирање, изградњу и имплементацију диференциране политике развоја у Републици Србији. Истраживање свестрано анализира и изучава комплекс локалног економског развоја, савремене концепте његовог управљања, предузетничку локалну власт и повезаност и утицај ангажовања локалне самоуправе у привреди. Институције и њихов значај за локални економски развој су једни од најважнијих елемената процеса локалног економског развоја, па се рад у великој мери бави унапређењем институционалних капацитета за локални економски развој, где пре свега спада канцеларија за локални економски развој (ЛЕР канцеларија). Пошто се ради о релативно новом феномену и још млађем предмету научног проучавања у раду се показује значај локалног економског развоја који подразумева активност локалне самоуправе и локалних друштвених и привредних организација на системском и организованом коришћењу локалних предности зарад подстицања економских циљева.

Кључне речи: Локални економски развој, Зајечар, Стратегијско планирање, Управљање развојем, Извори финансирања

ABSTRACT:

Doctoral dissertation “Managing local economic development of the City of Zajecar” presents the results of empirical research on theoretical and methodological formulation of the basics for management of local development at the level of local self-government in the Republic of Serbia on sustainable basis. The purpose of this research is to emphasize the necessity for a balanced development in a society although it is known that it represents mostly the target function of development. Theory and practice of socio-economic development emphasizes the necessity for centralization of certain functions and competences of the development but they also point to the importance of local economic development when it comes to local needs. Considering the fact that development and development policy in local communities as a relatively new concept in the world is still insufficiently accepted and applied in developing countries, research is focused on finding the optimal approaches and models to be used in the function of the development of local communities and possibilities for their financing. It would provide the basis for measuring the degree - level of development of local areas and for making comparisons that would serve for drafting, designing and implementation of differentiated development policy in the Republic of Serbia. This research comprehensively analyzes and studies the complex of local economic development, modern concepts of its management, entrepreneurial local administration and connection and impact of local self-government’s involvement in the economy. Institutions and their importance for local economic development are one of the most important elements of the process of local economic development, so the paper largely deals with the building of institutional capacities for local economic development, the office for local economic development (LED office) being the primary focus. Since it is a relatively new phenomenon, and even newer subject of scientific study, the paper shows the importance of local economic development which involves activities of local self-government and social and economic organizations on the systematic and organized utilization of local advantages for the purpose of stimulating economic objectives.

Keywords: Local Economic Development, Zajecar, Strategic Planning, Managing development, Sources of finance

УВОД

Глобализација нуди велике могућности за привредни развој свим земљама света. Либерализација, дерегулација, увођење нових технологија, интензивирање међународног кретања капитала, требало би да поспешују економски раст и отварају перспективе за повећање благостања становништва широм света. Развијене земље имају олакшан приступ новим тржиштима, а земљама у развоју постају доступна сва достигнућа из тржишно најпропулзивнијих делова света – савремена технологија и процеси производње, know-how и пословна култура, квалитетни и увек доступни производи, модерна медицина и здравствена заштита. Резултати, ипак, упућују на закључак да користи од глобализације нису имали сви, већ да су се оне (користи) углавном концентрисале у оним земљама које су и креирале овај процес. Но, чињеница да глобализација за сада није испунила своје задатке у целости не значи да овај процес треба зауставити. Нити је то могуће учинити. Потенцијално решење за правичнију „дистрибуцију“ развојних резултата и могућности за остваривање здравијег, садржајнијег и квалитетнијег живота у што већем броју локалних заједница јесте *децентрализација у области доношења економских одлука*.

Теорија привредног развоја нуди решење у виду „ужег“ концепта - **локалног економског развоја**. Предност локалног приступа економском развоју је што се налази „ближе“ онима којима развој и треба да служи (људима!). Овај концепт боље разуме потребе оних људи и боље представља њихове интересе.

Чињеница јесте да се данас урбане средине и локалне економије суочавају са затварањем фабрика, високом стопом незапослености, растућом стопом криминалитета, дезинтеграцијом породице као основне ћелије друштва и уништавањем природне средине. Поједини економисти сматрају да је незапосленост један од највећих проблема са којима се градови суочавају на путу свог развоја у глобалном окружењу. Да би се идентификовани проблеми превазишли, потребно је стимулисати приватни сектор да интензивира инвестиционе активности у оним локалним заједницама и економијама које се суочавају са развојним проблемима.

Локални економски развој је потребан свима онима који теже ка остваривању бољег квалитета живота. У глобалној економији више не постоје „изолована острва“. Свака локална заједница (сваки град) конкурише за ретке ресурсе и настоји да их максимално искористи. С обзиром да су градови засебне административне, политичке и социјалне целине, али само као делови ширег система, произилази да ће успешан економски развој урбаних агломерација истовремено значити успех у остваривању развојних и националних циљева

држава, а тиме и целе глобалне економије. Суштина је у децентрализованом приступу приликом доношења развојних одлука. Користи би требало да буду распоређене на све грађане.

Оно што је заједничко свим савременим дефиницијама локалног економског развоја је настојање да се постигне што већи квалитет живота грађана, уместо максимизације броја радних места и прихода. Нарасле разлике, које се огледају у материјалној и социјалној неједнакости становника једног града, управо су поставиле у фокус локални економски развој као решење за смањење неједнакости и сиромаштва у урбаним срединама. Логично је да носиоци локалне власти, који су најчешће и доносиоци кључних одлука за локалну заједницу, могу најбоље да разумеју ситуацију у свом граду/општини и да у складу са потребама грађана одреде развојне мере и политике које ће најефикасније деловати у датим околностима. Они који су „ближе“ људима, боље ће знати њихове проблеме, потребе и афинитете, и на тај начин ће боље проценити које су то делатности које целокупном локалном становништву могу донети бољи квалитет живота.

Упркос великим тешкоћама и недостатку средстава, постоји потреба за проучавањем свих аспеката живота и рада локалних заједница (укупних друштвено-економских кретања) како у свету тако и у земљи, јер их код нас још увек нико званично систематизовано не прати. Локалне заједнице у Србији још увек имају велики пондер и просто је неприхватљиво да се овај огромни сегмент, где се врше разноврсна друштвена, привредна и културна преламања, систематски не изучава и тако обезбеди континуитет организоване друштвене акције везане за његов развој и раст.

Подручја локалних економских заједница у данашње време нуде велики број могућности за развој базиран на испољавању локалних вредности и потенцијала па се отуда, у све оштријој форми испољава потреба новог приступа изградњи стратегије њиховог развоја, адекватне политике и ефикасног управљачког система у чему битан елемент представља финансирање као и развој модела финансирања који би требало да захвате и ниво локалног друштвеног одлучивања.

Имајући све ово у виду, досадашњи локални економски развој и његове домете, као и небројене друге аргументе, овом докторском тезом се жели указати на неопходност управљања локалним економским развојем у једном друштву.

1. Методолошко – хипотетички оквир истраживања

1.1 Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања рада „Управљање локалним економским развојем града Зајечара“ је проучавање локалног развоја које се мора схватити као проблемски оријентисано, примењено и интердисциплинарно, при чему се основне друштвене промене анализирају на националном нивоу, али уз уважавање историјских, економских, културних, еколошких и осталих карактеристика локалне економске заједнице.

Друштвено економски развој у Србији је више од пола века био под доминантним утицајем процеса индустријализације. Овај развој је био капитално интензиван, са значајном концентрацијом готово свих фактора производње у урбаним центрима. Временом, витални део породичне радне снаге је трансферисан у урбана подручја (углавном неколико градских центара) тако да је село и рурална подручја захватила демографска а самим тим и развојна ерозија. Само је пољопривреда представљала доминантну економску активност и практично једини извор прихода у локалним заједницама. На њој је почивао животни стандард руралне популације и само је она утицала на стил живљења становништва у локалним заједницама, па се с правом може истаћи да она представљала узрок и последицу њиховог општег сиромаштва.

Имајући све ово у виду, као и многе друге аргументе, докторска дисертација жели указати на неопходност спровођења равномерног развоја у једном друштву иако је познато да он представља углавном циљну функцију развоја. Када се говори о равномерном развоју, онда се мисли на развој у коме се у дугорочном приступу обезбеђује одређена сразмера централизованог развоја посматрано с једне, и децентрализованог развоја, посматрано с друге стране. Наиме, и теорија и пракса друштвено-економског развоја истиче неопходност централизовања одређених развојних функција и компетенција али истовремено упућују и на значај локалног економског развоја када су у питању локалне потребе. Због тога је докторска дисертација, под насловом "Управљање локалним економским развојем града Зајечара" оријентисана на изучавање теоријских и практичних аспеката друштвено-економског развоја при чему је њен фокус на истраживању улоге и значаја локалног економског развоја, односно, могућности за његово ефикасно финансирање.

Локални економски развој представља изузетно сложenu и комплексну област која поред политике економског развоја у који је инкорпорирана и пољопривреда, укључује и

друге секторске, структурне и социјалне политике, политику развоја локалне инфраструктуре као неопходног амбијента за локални економски развој, као и све врсте локалних грађанских иницијатива које доприносе развоју локалне заједнице. Отуда се Концепт локалног развоја све до недавно базирао на егзогеном моделу који наглашава потребу за модернизацијом и унапређењем локалних подручја. Преовлађујуће мишљење је било да локалне заједнице заостају за урбаним центрима услед физичке удаљености, лоше приступачности и карактеристичног традиционалног социо-економског и културног система вредности. Стога су, препознајући развојне проблеме у локалној средини, прве развојне политике базиране на егзогеном моделу имале за циљ интензивирање пре свега пољопривредне производње, односно, развој и консолидацију пољопривредних газдинстава.

Докторска дисертација би требало да укаже на основе теорије економског развоја и раста и у вези са тим пружи преглед актуелног стања и приступа локалном развоју у развијеним земљама света (ОЕЦД, ЕУ) и земљама централне и источне Европе, како би се указало на егзистирајућа међународна искуства у овој проблематици. Такође, она треба да определи место и улогу локалног економског развоја у савременим теоријама економског развоја, укаже на значај планског приступа локалном економском развоју и свакако на аспекте финансија и финансирања локалног економског развоја.

На овим искуствима би се извршила концептуализација развојног модела и определиле могућности за финансирање локалног економског развоја у Републици Србији. У том циљу би се посебно анализирао међународна и досадашња искуства које је стекла Република Србија и теоријски образложила њихова употреба као и начин употребе и извори и могућности финансирања. На основу овако изграђеног приступа утврдили би се и основни сегменти од значаја за изградњу стратегије локалног економског развоја као и поља за развојну интервенцију, што би у суштини представљало и основни циљ докторске дисертације.

Очекује се да резултати буду довољно садржајни и комплексни како би се на њима могла водити једна смислена и регионално диференцирана политика локалног економског развоја, довољно усаглашена и стандардизована са сличним методолошким основама које се користе у свету, пре свега у ЕУ, с обзиром на све већу повезаност, зависност и међусобну условљеност локалне привреде од глобалних кретања.

Циљ истраживања:

Основни циљ истраживања докторске дисертације је указивање на могућности налажења системских решења на нивоу локалних власти уз организациону и финансијску

аутономију и успостављање партнерских односа са државом у области подстицања локалног економског развоја (ЛЕР-а). Преузимање ове важне функције од стране локалних власти има велики значај, јер подстиче укупан економски развој друштва, утиче на привлачење инвестиција и отварање нових радних места у локалној заједници као што је град Зајечар. Подстицање реформских садржаја који морају да се спроведу у Републици Србији да би локалне власти имале капацитет да користе одређене инструменте и подстичу локални економски развој.

Сагледавајући визију развијене, ефикасне и конкурентне привреде Републике Србије, односно потребу да се она дугорочно развија на принципима одрживости, посматрано с једне стране и чињеницу да је развој и политика развоја у локалним заједницама као релативно нов концепт у свету још увек недовољно прихваћен и примењиван у земљама у развоју, докторска дисертација је усмерена на изналажење оптималних приступа и модела који би се користили у функцији развоја локалних заједница и могућности њиховог финансирања. Она би обезбедила основу за мерење степена – нивоа развијености локалних подручја и њиховог упоређивања које би послужило за конципирање, изградњу и имплементацију диференциране политике развоја у Републици Србији.

Истраживање ће свестрано анализирати и изучити комплекс локалног развоја у свету и на бази познатих сазнања и искустава успоставити целовити приступ конципирању развоја локалних заједница. Научној и стручној јавности ће се презентирати најновија достигнућа на сегменту локалног развоја и на основу тога ће се сугерисати потенцијална решења која се могу имплементирати у локалној заједници града Зајечара и на основу њих бити у могућности да се доносе ефикасне стратешке и оперативне одлуке у области локалног развоја. Резултати истраживања ће се моћи преликати и применити на остале локалне заједнице у Републици Србији

Помоћни циљ истраживања је долазак до одговора на следећа питања:

1. Да ли резултати уплива локалне самоуправе у привредна кретања оправдавају давање било какве улоге општинама и градовима у области привређивања и ако је тако, каква би то улога оптимално требало да буде?
2. Који инструменти, којима се може утицати на привредне токове, стоје на располагању локалној самоуправи и какви су резултати њиховог коришћења?

3. Које претходне услове треба испунити да би се омогућило локалној самоуправи у Републици Србији да постигне оптималне резултате у подстицању локалног економског развоја?

1.2 Радна Хипотеза

Главна хипотеза

1. Што је већи капацитет локалних самоуправа за коришћење инструмената и иновативних пракси које су им на располагању, то је локални економски развој бржи и успешнији.

Помоћне хипотезе:

1. Што је у локалној самоуправи развијенији институционални оквир за локални економски развој, то ће укупан привредни амбијент на локалу бити подстицајнији за привлачење инвестиција и отварање нових радних места
2. Што је већа помоћ локалне самоуправе привреди, то ће бити већа помоћ привреде локалној самоуправи.

1.3 Методе истраживања

У раду ће се користити квантитативне и квалитативне методе статистичке обраде и анализе података. Такође ће се користити мерење и класификација, као и оперативне методе, пре свих студија случаја, као и методе индукције и дедукције статистичке методе, компаративне и друге по потреби. Такође ће се користити SWOT анализа и χ^2 тест.

У обради ће по потреби бити коришћена савремена информатичка средства за обраду текстова и података (табеле, графикони, карте, слике, хистограми, итд.)

Анализе ће се засновати на секундарним статистичким подацима публикованим у Републичком заводу за статистику, Заводу за економски развој, општинским базама података, као и примарних података прикупљених у оквиру реализације пројекта „Стандардизација услуга канцеларија за локални економски развој“ који је реализовала Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС уз подршку Немачке организације за техничку помоћ GIZ.

1.4 Научни допринос

Као основни резултат на изради докторске дисертације се очекује утврђивање метода за креирање, управљање, имплементацију, мониторинг и евалуацију децентрализованог - локалног економског развоја и модела за његово ефикасно финансирање. Такође, као резултат се очекује и конципирање теоријско-методолошке основе и утврђивање оквира за изградњу политике локалног развоја у Републици Србији

Поред ових директних резултата, као индиректни се јављају и сазнања, теорије и оцене у вези са развојем, посебно локалним економским развојем и могућностима његовог финансирања у свету и код нас.

Наведени основни резултати докторске дисертације ће представљати комплексно истражен научни, методолошки и практични опус материје везан за локални развој у свету и код нас, теорију и праксу локалног развоја и метода за његово успешно вођење, односно, програмирање његовог развоја. Оваква и слична сазнања као резултат рада на дисертацији омогућаваће ефикаснији, смисленији, концентрисанији и свеобухватнији рад на следећим сегментима: академски кругови – научна истраживања, органи управљања – влада, региони и нижи нивои локалних заједница (општине, месне заједнице), доносиоци одлука у привреди и ван ње, грађани и грађанске иницијативе, међународна сарадња, државне институције, агенције, развојне и финансијске организације, итд. Једном речју, практично не постоји друштвени сегмент који не би могао да унапреди свој рад, користећи резултате које би требало да понуди докторска дисертација и који би представљали основу њиховог функционисања, активности и планирања.

Пошто се ради о релативно новом феномену и још млађем предмету научног проучавања, резултати ће показати значај локалног економског развоја који подразумева активност локалне самоуправе и локалних друштвених и привредних организација на системском и организованом коришћењу локалних предности зарад подстицања економских циљева

Такође се као резултат очекује и добијање одговора на питање које је данас присутно у скоро свим локалним самоуправама у Републици Србији – Зашто су неке локалне самоуправе добитници, а друге губитници транзиције.

2. Развој економске мисли о менаџменту

2.1 Оквири за дефинисање менаџмента¹

Савремено друштво карактерише велика сложеност и неизвесност и брзе и велике промене технике и технологије. Зато је реализација пословних и других активности могућа само уз добро сагледавање, планирање и усмеравање свих појединачних активности и целокупног процеса реализације. Значи, неопходно је управљање за остваривање основних циљева сваког система – опстанка, функционисања и развоја.

Управљање је неопходно у савременом друштву, где се сетом активности и акција настоји превести систем из стања ниже у стање више ефикасности, минимизирањем негативних и максимизирањем позитивних дејстава. Сам појам управљања представља континуирано дејство управљачких акција којима се утиче на параметре система, а систем преводи из једног стања у друго

Овај приступ вођења и решавања проблема карактеристика је нове научне дисциплине, менаџмента, која користи знања и достигнућа и из других дисциплина

У овом времену, „време“ је основа конкурентске борбе јер бржи „једу“ спорије. Циљ је постићи „рекордно време“ на правом месту, тако да је неопходно управљање. У овоме се види значај менаџмента, науке која се бави управљањем. Управљање се не може препустити интуицији, већ се мора водити промишљено да би овај процес био што ефикаснији и ефективнији.

2.2 Појам и историјат теорије менаџмента²

Мисао о менаџменту је веома стара. Постоје подаци код старих Египћана још од 4000. година пре наше ере да су они први уочили потребу за планирањем, организовањем и контролом. Негде око 1800. године пре наше ере Хамурабије је установио минималне плате и то да се одговорност не може пребацити на друге. Такође су Кинези, негде око 1100. године пре наше ере уочили потребу за организовањем, планирањем, управљањем и контролом.

Око 600. године наше ере Навукадоносор је увео контролу производње. Први који је уочио значај међуљудских односа и увео примену испитивања покрета на радном месту био је Кир око 400. године пре наше ере. 20. године наше ере Исус Христос је јавно проповедао међуљудске односе а приликом градње своје палате Диоклецијан је, око 284. Године наше ере, спроводио систем делегирања власти на ниже потчињене. Много година касније, око

¹ Јовановић Мића, Ланговић Ана, Стратегијски менаџмент, Мегатренд Београд, 2001

² Михајловић Драган, Лексикон појмова о менаџменту, Факултет за менаџмент Зајечар, 2008

1100. Године наше ере Ghazali је био први који је објавио списак особина руководиоца, а нешто касније Италијан Rascoli је увео двојно књиговодство, негде око 1340. године наше ере.

Развој мисли ишао је постепено преко поделе рада, специјализације, увођења дневне књиге, месечне књиге и учинка. Тек је 1810. Године Robert Owen уочио потребу за обуком особља и преузимања одговорности од стране руководиоца. Године 1835. Marshall и сарадници истичу потребу за јединственим командовањима и контролом рада и материјала.

Теорију о управљању дао је Henry Towne 1886. Године као уметност управљања и науку о администрацији. Велики допринос утемељењу менаџмента као научне дисциплине имали су бројни теоретичари и људи из праксе. У теорији се посебно Henry Fajol i Frederick Taylor³, са чијим радовима из “научног менаџмента” или “научне организације рада” менаџмент прераста из вештине у научну дисциплину

Опште прихваћена дефиниција менаџмента не постоји. Основа за покушаје дефинисања менаџмента јесте дефиниција пионира менаџмента Henry Fajola. Он представља менаџмент као процес предвиђања, планирања, командовања, координације и контроле.

Већи број дефиниција приказује менаџмент као сложени процес који се састоји из више потпроцеса: планирања, организовања, контроле, кроз које се усмерава група људи у реализацији одређених послова и задатака ради остварења планираних и постављених заједничких циљева.

Менаџмент се може посматрати као процес управљања организационим системима који се састоји из скупа појединачних подпроцеса (или функција). Скуп активности које се морају обавити да би се остварио планирани циљ обухваћен је одговарајућим подпроцесом

Интеркултурни менаџмент⁴ је процес наметања, мешања, прихватања и узајамног очувања културних вредности између различитих цивилизација, а у циљу глобализације међународног пословања. Појам “глобализације” треба схватати са геоекономског, а не геополитичког аспекта. Глобализација бизниса би у том смислу била распрострањавање пословних активности на свеукупну светску заједницу (све постојеће државе, од најмање до највеће). У савременом пословном окружењу када се мулти националне компаније из једног дела света отварају у другим деловима света као представништва, off-shore компаније, субсидијарне или било које друге облике компанија оне задржавају обележја националног, а попримају културна обележја земље у којој су лоциране. Пример су рецимо трансплант

³ Шире о историјату менаџмента видети у Јовановић Мића, Менаџмент у 69 лекција, Мегатренд Београд, 1996

⁴ Јовановић Мића, Интеркултурни менаџмент, Мегатренд Београд, 2004

компаније, које су велике јапанске корпорације крајем двадесетог века основале у Европи и Америци. У контексту поменутих процеса регионализације и глобализације светске привреде – национално губи значај у односу на културно, односно свет будућности покретаће сукоби култура, а не сукоби нација.

2.3 Савремени апликативни модели⁵

У савременој пракси се препознају 3 апликативна модела менаџмента:

- Западноевропски односно амерички менаџмент
- Јапански менаџмент
- Азијско – пацифички менаџмент

Западноевропски односно амерички менаџмент

У Америци се користи специфичан стил менаџмента, познатији као хибридни менаџмент. Овај стил се заснива на бихејвиористичким и структуралним концептима развоја организације. Усмерен је ка повећању продуктивности и задовољства радника. Менаџмент у САД има акценат на краткорочном планирању, индивидуалном одлучивању и великој лојалности професији менаџера. Мултинационалност САД укључује у великом броју случајева трансфер особља у друге земље. Велики утицај има претходно радно искуство менаџера и друштвена средина из које долазе. Амерички менаџери настоје да користе своје интернационално искуство, као основу за јачање интернационалних позиција и јачање позиције фирме на међународном тржишту. Лојалност америчких менаџера своди се на лојалност према самом себи, у смислу да ако нађу бољи посао, они га прихватају. Амерички менаџери се, у погледу сигурности посла, ослањају на сопствене способности и знање.

Физичка распоређеност председника и чланова управног одбора недвосмислено указује на снажан хијерархијски однос. Ако се посматра историјско духовно наслеђе, које несумњиво има утицаја на организацију компаније, председник се налази на узвишењу (као католички свештеник код олтара), а груписани извршни директори у нивоу ниже (као послушни, понизни верници). Ту се јасно види утицај протестантске етике, која је, у овом случају, протестантска радна етика. На овој духовној компоненти заснива се западноевропски, односно - амерички менаџмент. Карактеристике овог приступа су:

- индивидуализам,
- тежња ка брзој каријери,

⁵ Јовановић Мића, Менаџмент у 69 лекција, Мегатренд Београд, 1996

- специјализација,
- изражени лични интереси,
- материјална мотивација изнад моралне мотивације,
- непостојање идентификације са компанијом,
- поштовање хијерархије у процесу одлучивања.

Индивидуализам, као карактеристика овог приступа, указује да радник (запослени) не жели - приликом извршавања радних задатака - помоћ својих колега, а нерадо (или никако) је не пружа другима. Жели да потврди своје способности кроз самостално решавање проблема.

Јапански менаџмент⁶

Најважнији принцип јапанског менаџмента је сакупљати мудрост од људи који раде у самој компанији и користећи то сакупљено, градити снагу компаније. Да би се та прикупљена и акумулирана мудрост на послу употребила, сви запослени морају да имају одговарајуће способности да примене своју памет, нове идеје, а систем мора да буде тако конципиран да радника мотивише да извучи на површину и затим користи ту памет исказану кроз нове предлоге, побољшања рада и услова у целини. Шездесетих година млади европски и амерички интелектуалци одлазили су - као какви ходочасници - на Далеки исток у потрази за источњачким светлом и мудрошћу, источњачком религијом, или у потрази за неким новим Гуруом. Данас, пар деценија касније, младе интелектуалце заменили су менаџери и научници, трагајући за тајном економског успеха јапанске економије. Некима од њих учинило се да су открили чаробну формулу, па су писали књиге, Уметност јапанског менаџмента. Да ли јапански менаџмент заиста постоји? Ако се анализирају многе књиге о јапанском менаџменту, од којих су најпознатије раније поменуте, чини се да није тешко одговорити на ово питање. Скоро ни један од аутора није развио ни дефинисао модел јапанског менаџмента, иако се многи слажу да неколико принципа постоји. И поред тврдњи, заснованих на емпиријским истраживањима, да између самих јапанских компанија постоје разлике, већина аутора се слаже да је суштина јапанског менаџмента у индустријским односима, чији су главни чиниоци:

- доживотно запослење;
- систем напредовања и плата заснован на принципу сениоритета;
- организација синдиката на нивоу компаније.

⁶ Јовановић Мића, Менаџмент у 69 лекција, Мегатренд Београд, 1996

Доживотно запошљавање, као што је већ речено, значи да компаније врше одабир својих радника и службеника одмах по завршетку школе или универзитета и запошљавају их до краја радног века, односно до пензионисања. Систем напредовања и плата заснован на принципу сениоритета значи да се висина плате и напредовање у послу одређују на основу дужине запослености у компанији (радног стажа).

Азијско – пацифички менаџмент⁷

Добропозната хипотеза да ће Запад своје вођство у економском, технолошком и научном развоју - морати да препусти Пацифичком региону - полако, али сигурно постаје стварност. Земље Азијско-пацифичког региона, које се налазе у брзом развоју (Кореја, Тајван, Хонг-Конг, Тајланд, Филипини, Малезија, Сингапур и Индонезија), полако постају водеће земље у многим економским областима и индустријским гранама. Неке од њих већ су постале водеће. Где се налазе корени њиховог успеха? Две су групе кључних фактора које усмеравају брз развој ових земаља. Прво, то су тзв. примарне предности, које су биле пресудне у раној фази развоја ових земаља (ниска цена рада, вредни људи и изражена радна култура) и друго, компаративне предности (природни ресурси, гео-позиција, модерна технологија).

У свом наступу на светском тржишту азијско – пацифичке земље се налазе негде између САД и земаља Европске заједнице. Оне користе "економски рат" између ове две доминантне економске силе да понекад, освоје већи део тржишта одређених производа. Посебно успешно ове земље "нападају" западна тржишта. Међутим, уместо фронталног напада, уз помоћ "transplant" компанија, ове земље веома успешно користе тактику "одвијача". Милиони електронских микро-компоненти, које носе ознаку "Made in Taiwan, Korea, ..." преплављују свакодневно светско тржиште. Високопродуктивна производња се - врло лако - обавља чак и у кућама и становима. Које су основне карактеристике менаџмента у овим земљама?

- производња је организована, углавном, на принципу подуговарања (субконтрактора),
- једини сегменти менаџмента, који функционишу, су маркетинг, продаја и, понекад, - менаџмент производње.
- менаџмент није организован, па би могао да се назове - дивљим или стихијним менаџментом.

⁷ Јовановић Мића, Менаџмент у 69 лекција, Мегатренд Београд, 1996

- менаџерске позиције нису јасно дефинисане па би се могло рећи да је, по структури, ово разуђени тип менаџмента.

2.4 Стратегијски менаџмент⁸

Савремено доба карактерише велика турбулентност и сложеност средине, брзе и велике промене услед брзог развоја технике и технологије и информационих система. Сви ови услови наметнули су потребу коришћења стратегијског менаџмента као највећег изазова новог доба.

Стратегијски менаџмент⁹ је нови концепт, који укључује, како стратегијско планирање, тако и стратегијску акцију у ситуацији када се средина брзо мења, а заснован је на основу повратне спреге која контролише и усмерава стратегије и акције. Ефективност зависи од нивоа развијености стратегијског менаџмента у предузећу. Стратегијски менаџмент¹⁰ је изазов јер је то много више од једноставног постављања циљева и од захтева запослених да их достигну. Мисија и циљеви се одређују у складу са спољним окружењем, тј. шансама и претњама, и са унутрашњим снагама и слабостима. Значи, циљеви представљају оно што се жели постићи, али не приказују начин “како”. На ово питање одговор даје стратегија. Стратегија је начин како да се остваре циљеви.¹¹ Стратегија представља акције организације којима она настоји да достигне резултате у складу са мисијом и циљевима организације, као и са спољним окружењем. Једном испланирана и примењена стратегија често захтева модификацију, у складу са променама у окружењу или у самој организацији.

Стратегијски менаџмент је управљање у условима промена. Он се може посматрати кроз серију корака којом организација треба достићи следеће циљеве:

- Анализу шанси и претњи или притисака које постоје у спољном окружењу
- Анализу снага и слабости у унутрашњем окружењу
- Утврђивање мисије и циљева организације
- Формулисање стратегије
- Примена стратегије
- Активности стратешке контроле да би се осигурало достизање циљева организације

⁸ Јовановић Мића, Ланговић Ана, Стратегијски менаџмент, Мегатренд Београд, 2001

⁹ Михајловић Д., Стратегијски менаџмент, ауторизована предавања, Факултет за менаџмент Зајечар, 2006.

¹⁰ Михајловић Драган - Потркањац. Стратегијско управљање природним ресурсима. Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент Зајечар, 2013.

¹¹ Михајловић Д. Плавшић А. Стратегијски менаџмент, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент, 2012.

Стратегијски менаџмент је битан за све типове организације, велике или мале, интернационалне или домаће, профитне или непрофитне. На крају бих цитирао америчког научника Џона Незбита (John Naisbitt), вишеструко награђиваног аутора више светских бестселера:

“Процес управљања је безвредан уколико нема стратешке визије”

3. *О локалном економском развоју*

3.1. Шта је локални економски развој

Још једна термилошка недоумица у савременом, пре свега политичком говору јесу појмови раста и развоја. И ова два појма се често користе као синоними. У контексту локалне заједнице “развој” не значи константни раст. Људи почињу као деца и расту док не постану одрасли. Они не расту стално, али се стално развијају: они иду у школу, стичу нове пријатеље, уче нове вештине, започињу са новим хобијима, путују на нова места. На исти начин локална заједница не постаје већа.

Економски раст представља повећање производње у једној економији, било да је она локална, регионална или национална, током одређеног временског периода. Економски раст се првенствено прати кроз промену реалног бруто домаћег производа. Та промена се може изразити за целу економију или по глави становника. Пошто се број становника такође повећава, раст производње по становнику представља праву меру економског напредовања једне економије.

Одрживост не значи одрживи раст.¹² У некој тачки заједница престаје да расте али наставља са променама и побољшањима, са развојем у правцу повећања квалитета живота за све становнике. Економски развој у 21 веку треба посматрати и уз угла одрживог развоја, који унапређује економију без нарушавања друштва или природе. Одрживи развој је фокусиран на побољшање наших живота без сталног раста енергије и материјалних добара коју користимо. Одржива заједница не троши ресурсе – енергију и сировине – брже него што природни треба да је обнови. Ми тренутно живимо неодрживе животе. Ако не будемо пажљиви како трошимо и располажемо са ресурсима, наша деца, унуци и прауници ће имати сиромашнији, загађенији свет за живот.

Економски развој¹³ се базира на променама у саставу и структури привреде. За савремени приступ развоју очигледно је да се човек ставља у средиште пажње. Свакако да економски развој има смисла само ако омогућава бољи живот већини становништва. На економски развој једне земље делују бројни и разноврсни чиниоци. Технолошки напредак и иновације су нарочито важни чиниоци економског развоја. Њихов значај се повећава током времена.

¹² Behrman, J., Srinivasan, T. Handbook of Development Economics, North Holland, Amsterdam, 1995

¹³ Бајец, Ј., Јоксимовић, Љ. Савремени привредни системи, Економски факултет; Београд, 1997

Значи, раст настаје због повећања фактора производње уз дату функцију производње, док развој настаје кроз промену и унапређење функције производње.

Дефиниција локалног економског развоја преузета од UN-HABITANT:

„Локални економски развој представља процес у коме учествују представници свих сектора на локалном нивоу, како би заједничким снагама што више унапредили привреду и створили чврсту и одрживу економију. То је средство за привлачење капиталних инвестиција и отварање квалитетних радних места, у циљу побољшања квалитета живота за све људе који живе у том окружењу. Локални економски развој подстиче јавни, приватни и цивилни сектор да успоставе односе узајамног партнерства и кроз сарадњу пронађу решења за заједничке економске изазове. Кроз процес локалног економског развоја, локално становништво се мотивише да користи предузетништво, рад, капитал и друге локалне ресурсе у остваривању приоритета своје заједнице“.

Шта је локални економски развој

Светска банка¹⁴ под појмом локалног економског развоја подразумева „скуп активности које имају за циљ да изграде капацитете локалне заједнице да унапреди своју економску будућност и квалитет живота за све“. Слично, Braјant i Sofski тежиште стављају на „активности које се спроводе на одређеном подручју са циљем достизања одрживог друштвено-економског развоја“. Обе дефиниције добро изражавају савремен концепт локалног економског развоја који се не ограничава само на економским питањима, већ који развој ставља у контекст укупног квалитета живота у првом случају, односно друштвено-економског развоја у другом случају.

Теорија привредног развоја¹⁵ нуди решење у виду „ужег“ концепта - локалног економског развоја. Предност локалног приступа економском развоју је што се налази „ближе“ онима којима развој и треба да служи (људима!). Овај концепт боље разуме потребе оних људи и боље представља њихове интересе. У релевантној литератури постоје бројни примери који говоре у прилог чињеници да економске политике „од доле ка горе“ („боттом уп“) доносе много боље резултате од оних које су дириговане „од горе ка доле“ („топ доун“).

¹⁴ The Urban Institute, Washington DC, USA, Локални економски развој у Републици Србији, НАЛЕД, 2013

¹⁵ Baumol, W., Blinder, A. Economics: Principles and Policy, The Dryden Press, 1997

У контексту глобалних промена и локални економски развој се одвија у измењеним условима¹⁶. У новим условима мења се његова улога као и начини за остварење локалних циљева развоја. Може се уочити кретање од „старог“ ка „новом“ концепту локалног економског развоја. Традиционални приступ и нови приступ за локални економски развој се разликују. Разлике између старог и новог концепта, у смислу онога што локални економски развој треба да оствари, као и у активностима помоћу којих се развој остварује, су наведене у табели испод.

Табела 1. Разлике између старог и новог концепта економског развоја

Компонента развоја	„Стари концепт“	„Нови концепт“
Запосленост	Више предузећа = већи број радних места	Потребна су предузећа у којима се креирају квалитетна радна места која су у складу са квалификацијама локалне радне снаге
Развој привредне структуре	Изградња привредних сектора	Изградња нових привредних институција
Квалитет локације	Компаративна предност базирана на квалитету физичке инфраструктуре	Конкурентска предност базирана на квалитету окружења
Улога радне снаге	Доступна радна снага	Знање као покретач привредног развоја

Извор: R. J. Stimson, R. R. Stough and B. H. Roberts, *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York, 2006

Постоје 4 могућа сценарија, односно алтернативна става у вези са локалним економским развојем:

- „Развој одозго“ – главни актер у развојном процесу је држава. Одлуке се доносе на централном нивоу, а потом се, по принципу од врха ка дну (top down), преносе на регионалне и локалне власти.
- „Развој споља“ – заједничко са првом алтернативом је то што локални актери и даље верују да не могу ништа самостално да ураде у вези са побољшањем сопственог положаја и развоја локалитета у којем живе и раде. Сматра се да су потребни инвеститори „од споља“ и да једино они могу допринети економском просперитету локалне заједнице.

¹⁶ A. Pike, A. Rodrigues – Pose and J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, New York, October 2006

- „Чекај и прати“ – према овом сценарију, локални актери се понашају као „неми“ и пасивни посматрачи који чекају да се ствари „саме десе“. Најчешће је овај трећи сценарио резултат пропасти прва два.
- „Развој изнутра“ – представља суштину и „срж“ концепта локалног економског развоја. Овај развојни сценарио почиње онда када људи на локалном нивоу схвате да су они једини који могу нешто да ураде за себе и своју локалну заједницу.

Децентрализован приступ локалном економском развоју

Током последње деценије XX века¹⁷ појавили су се први покушаји креирања локалне економске политике по принципу „од доле ка горе“. Децентрализовани приступ локалном економском развоју јесте савремени концепт који је настао под утицајем глобализације и неуспеха централистичких приступа током прошлости. Основне разлике приступа „од доле ка горе“ у односу на приступ „од горе ка доле“ су наведене у табели испод

Табела 2. Основне разлике у приступу

Приступ „од горе ка доле“	Приступ „од доле ка горе“
Одлуке о економским интервенцијама се доносе централизовано	Промоција развоја се иницира на локалном нивоу
Процесом управља администрација/бирографија на националном нивоу	Децентрализована, вертикално повезана сарадња између државних институција и хоризонтална сарадња јавних институција и приватних развојних организација
Секторски приступ локалном економском развоју	Територијални приступ локалном економском развоју
Развој великих и снажних индустријских постројења које треба да покрену економску активност	Стимулисање прилагођавања локалног економског система променама у економском окружењу
Финансијска подршка, новчани подстицаји и дотације су главни инструменти за привлачење предузећа	Обезбеђивање кључних услова за развој економске активности

Извор: A. Pike, A. Rodrigues – Pose and J. Tomaney, Local and Regional Development, Routledge, New York, October 2006

У традиционалном приступу развојне стратегије се доносе на централном нивоу. Локални актери и они којима развој треба да служи се нису питали приликом инвестиционих одлука. Децентрализован приступ је ово променио, јер се сада иницијативе и препоруке локалног становништва и локалних предузетника уважавају. Поред овога,¹⁸ у приступу „од

¹⁷ Ваџић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

¹⁸ Влада Србије, Стратегија регионалног развоја републике Србије за период од 2007. до 2012., Београд, 2005

доле ка горе“ има много више институција и актера који су задужени за адекватно спровођење развојних програма. Секторски оријентисан развој локалних заједница је напуштен, активности се предузимају у циљу развоја комплетне територије (града/општине), док се приватном капиталу препушта да доноси одлуке о локалитету и врсти инвестиција. Привлачење инвестиција у локалну заједницу се врши нефинансијским подстицајима као што су инфраструктура, квалификована и едукована радна снага, здраво и примамљиво окружење за разлику од традиционалног приступа у којем преовладавају подстицаји и субвенције.

Локални економски развој¹⁹ заједнице подразумева да локални лидери (укључујући и приватни и јавни сектор) препознају реалне могућности за развој и одреде се за механизме промене. Најпре је потребно упознати се са расположивим ресурсима, дефинисати приоритете развоја и механизме који ће се користити да би се подигла конкурентност локалне заједнице, потом усмеравати ограничене финансијске и људске ресурсе, и пратити резултате тих одлука. Опредељење подразумева креирање јасне политике од које се не одступа и подршку целе заједнице за спровођење усвојене политике. Одлука да се започне економски развој заједнице према усвојеној политици развоја, предуслов је за успешни почетак процеса. Наравно, општине располажу дијаметрално различитим ресурсима и њихове претпоставке развоја су различите. Тако се распон просечне месечне зараде у Републици Србији креће у оквирима 1:4. Што се територије општина тиче, град Краљево, на пример, има петсто пута већу површину од Општине Врачар (Краљево – 1.530 км²; Врачар – 3 км²). Велике разлике које постоје међу општинама указују да ће се поједине локалне самоуправе ослањати на различите механизме и да ће морати да пронађу решења која су најподеснија за њихово окружење.

Стварање стратегије ЛЕР-а је повезан²⁰, процесно усмерен и непрескриптиван подухват. Он обухвата:

- Локалне вредности (смањење сиромаштва, пораст самопоуздања, задовољавање основних људских потреба, узајамну одговорност, повезивање друштвених циљева с циљевима животне средине), користи
- Економске подстрекаче (пораст запошљавања, пораст дохотка и повећање пословних активности) и разматра

¹⁹ Деветаковић, С., Гавриловић-Јовановић, Б., Рикаловић, Г. Национална економија, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2006

²⁰ Драгутиновић, Д., Филиповић, М., Цветановић, С. Теорија привредног раста и развоја, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2005

- Развој (улога структурне промене, квалитет развоја).

То значи да се ЛЕР не бави “брзим поправкама” нити производи “списак жеља”.

Заправо, најбоља пракса показује да настојање да се одреди први корак значи прићи ЛЕР-у наопачке. Уместо тога, потребно је стећи практично разумевање тржишта и имати јасан скуп циљева пре него што се одаберу пројекти, уобличи политика и израде стратегије.

3.2. Зашто се бавимо економијом на локалном нивоу

По мишљењу Америчког урбанисте Джејна Джекобса „Градови, а не државе, прави су мотори економског развоја.“

- Локални економски развој је обавеза локалне самоуправе
- Свака инвестиција је локалног значаја

Приступ економском развоју помера се од традиционалног и централизованог, ка бављењу економијом на локалном нивоу. Многобројни су разлози, али их можемо сажети на следећи начин: У Закону о локалној самоуправи, Чл. 20,²¹ наводи се: „Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе“. Грађани и привредници сматрају да је општинска администрација одговорна за побољшање услова живота и привређивања.

Државе се боре са државама - локалне заједнице са локалним заједницама. „Макроекономску и монетарну политику креира држава, а она утиче на локалне заједнице. Државна регулатива, пореска и друге правне структуре утичу на обликовање амбијента за привређивање, што може да помогне, или одмогне, циљевима локалног економског развоја. Али, локална управа и локална политика утичу на доступност, или недостатак воде, канализације, телекомуникација и развијене инфраструктуре грађевинског земљишта. Локална самоуправа креира и процес и процедуру кроз коју предузећа морају да прођу унутар саме градске управе, утичу на стамбени фонд, здравствене и образовне услуге, расположивост радне снаге, сигурност, прилике за обуком/едукацијом, или јавни транспорт,“²² На основу овога се закључује да влада једне државе ради на конкурентности државе, а локалне власти унапређују конкурентност одређене локалне средине.

²¹ Закон о локалној самоуправи, члан 2, став 9

²² The Urban Institute, Washington DC, USA, Локални економски развој у Републици Србији, НАЛЕД, 2013

Локалне самоуправе у свету²³, широм Европе, али и у Србији, преузимају стимулисање привредног развоја и све се агресивније боре да буду што атрактивније за инвеститоре. Забрињава чињеница да је почев од 1999. године до данас, број запослених у опадању, па је 1999 било више од 2,5 милиона запослених, а данас их има нешто више од 1,7 милиона запослених. Ипак, неке општине у Србији имале су повећање броја запослених у 2008. години (у односу на 2006.) чак 17%, док се у другим број запослених смањује. То указује да су у истом макро-окружењу неке општине успешније. Страни инвеститори се обраћају локалној самоуправи за информације - Чак 30% инвеститора обрати се најпре локалној самоуправи када трага за информацијама о условима за инвестирање у Србији. Буџетски приходи локалних самоуправа зависе од привреде. Од свих локалних прихода, око 25% чине приходи од пореза на зараде. Функционисање локалне самоуправе и плате запослених у јединицама локалне самоуправе зависе од привреде.

Користи од локалног економског развоја

Као што су бројни расходи у вези са локалним економским развојем, тако су комплексне и користи које ти расходи доносе. Неке користи су очекиване и лако уочљиве, неке долазе неочекивано и није их увек могуће недвосмислено приписати активностима спроведеним у сврху подстицања привредног развоја. Међу ефектима програма локалног економског развоја²⁴, посебан значај имају фискални ефекти. Повећан ниво производње и запослености као резултат пројеката ЛЕР-а доводи или може довести до повећања профита, зарада, вредности некретнина, а тиме и пореске основице и прихода локалне самоуправе.

Поред фискалних ефеката, индиректна корист од програма локалног економског развоја је и у унапређењу квалитета и обима инфраструктуре и јавних услуга које се пружају да би се сервисирале потребе привреде. Још један позитиван моменат, који се често пренебрегава, састоји се у социјалним ефектима бављења локалним економским развојем.

Локални економски развој²⁵ је доказао да има своју легитимну и важну улогу и на нивоу појединачних локалних заједница, али и ако се посматра са националног нивоа. У најбољем свом издању, локални економски развој подстиче компетитивност међу општинама које конкуришу једне другима за инвестиције, али резултат те компетитивности није игра

²³ Ђурковић, М. и др. Србија 2000-2006, држава, друштво, привреда, Институт за европске студије, Београд, 2007

²⁴ Galbraith К. Доба неизвесности, превео Konstantin Miles, Стварност, Загреб, 1997

²⁵ Јакопин Е. и Тонтић С. Децентрализација, дерегулација и диференцијација регионалног развоја Србије, зборник: Регионални развој и демографски токови балканских земаља, Економски факултет, Ниш, 1999

нултог резултата већ, напротив, стварање бољих услова пословања за све привредне субјекте, а нарочито за оне који послују тамо где се локалне заједнице активно баве економским развојем.

3.3 Концепти управљања локалним економским развојем у прошлости и данас

Локалне заједнице широм света баве се економским развојем већ више од четрдесет година. На жалост, Србија нема времена, и градови и општине у Србији морају офанзивно и предано да крену у освајање инвеститора и подршку постојећој привреди. Alfred Maršal²⁶, у својој књизи Принципи економије наводи „*natura non facit saltum*“: „природа не прави скокове“ и сугерише да је немогуће правити велике скокове и промене у економском окружењу. Међутим, маргиналне промене у развоју економије и друштва, ипак, недовољне су да покрену значајне промене. Можда се економија не може развијати у скоковима, али је могуће увећати брзину и број промена.

Основни предуслов за успешну трансформацију и управљање локалним економским развојем²⁷ свакако представљају различите развојне и финансијске институције. Ту су и прописи, правила и политике на којима почива њихов и не само њихов рад. Институције у сагласности са циљевима који се локалним економским развојем желе постићи, својим радом треба да обезбеде једноставан и стандардизован приступ развоју. У том смислу се у ефикаснијем креирању и функционисању институција могу специфицирати неки од основних задатака:

- Обезбеђивање потребног правног оквира као основе за ефикасну интеракцију свих учесника у процесима руралног развоја и појединих његових сегмената
- Обезбеђење једнаких услова за приступ информацијама како на централном тако и на нивоу региона до локалних заједница
- Креирање потребног окружења за интеракцију различитих учесника кроз транспарентност, конзистентност, одлучност, поштовање права, и сл. То укључује неопходно програмирање, праћење, оцену, евалуацију и координацију.

Развијеност институционалног оквира директно утиче на квалитет развоја локалних заједница и степен партиципације актера,

3.4. Фактори економског развоја

²⁶ Marshall Alfred, Принципи економије, Велика Британија, 1994

²⁷ Ваџић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

Класификација и основни фактори развоја

У економској литератури се срећу најразличитије класификације фактора привредног развоја, почев од најелементарнијих па до врло детаљних. У свом раду *Теорија привредног развоја* аутор Jozef Šumpeter формулише тезу да привредни развој почива на три елемента. Они, узети заједно, формирају темеље економског развитка. Та три елемента су: 1) »нове комбинације«, 2) предузетници који спроводе нове комбинације и 3) кредити које предузетници добијају за спровођење »нових комбинација«.

Као што се може уочити, основни фактор привредног развоја представљају нове комбинације. Њих примењују предузетници у циљу остварења профита. »Производити, значи комбиновати ствари и снаге у оквиру наших могућности. Производити друге производе или исте производе на другачији начин, значи комбиновати ове ствари и снаге на другачији начин²⁸« Све док нове комбинације израстају из старих путем континуираних прилагођавања, ради се о променама, дакле, о могућем расту али не и о развоју. Ако долази до нових комбинација, онда се ради о евентуалном развоју.

Познати економски теоретичари Samjuelson и Nordaus напомињу да без обзира да ли је нека земља богата или сиромашна, локомотива економског прогреса у њој се креће на следећа четири точка: 1) људски производни фактори (понуда радне снаге, образовање, дисциплина, мотивација); 2) природни производни фактори (земљиште, рудна и енергетска богатства, клима), 3) акумулација капитала (машине, фабрике, путеви) и 4) технологија (наука, инжењеринг, управљање, предузетништво)²⁹.

Аутори Herik и Kindlberger тврде да седам компоненти одређују достигнути ниво и динамику привредног развоја у свакој националној економији: 1) земљиште и остали природни извори, 2) производна средства, односно физички капитал, 3) рад и тзв. људски капитал, 4) запосленост и дистрибуција дохотка, 5) технолошке промене, 6) економија обима и 7) организација³⁰.

У данашњим условима привређивања, многи нови фактори постају значајни у обликовању резултата производње. У том контексту се сматра да следећа листа развојних чинилаца може у задовољавајућем степену објаснити логику и суштину развојних токова: 1) становништво, 2) природни и енергетски ресурси, 3) технолошке промене, 4) инсталирана основна средства и инфраструктура, 5) организација и предузетништво, 6) информација и знање као кључни развојни ресурси. Запажа се да је у овако сачињеној листи развојних

²⁸ Schumpeter, J., *The Theory of Economic Development*, A Galaxy Book, New York, 1961., p.65.

²⁹ Samuelson, P., Nordhaus, W., *Економија Мате*, Загреб, 1994. с. 697.

³⁰ Herrick, B., Kindlberger, Ch., *Economic Development*, McGraw Hill, 1983.

фактора, акценат стављен једино на тзв. примарне чиниоце, док су привредно системски и остали фактори економске динамике у потпуности апстраховани. Опредељење за напред сачињени сет примарних фактора захтева мултидисциплинарни приступ истраживању феномена привредног развоја и проучавања његових најважнијих чинилаца.

3.5. Партнерство централне и локалних власти

Да би развој локалне заједнице био могућ, у великој мери је значајно успостављање међусобне сарадње ова два нивоа власти. Србија као централизована држава има могућност да све више делегира одговорност локалном нивоу и да у оквиру својих надлежности успостави принципе сарадње који би омогућили локалу да подстиче инвестиције, развој и отварање нових радних места.³¹

Овако постављен однос ће омогућити да у оквиру партнерства централне и локалне власти може да се спроведе унапређење и значајна реформа државне управе, да се успостави³²

Да би локална власт у партнерству са централном власти квалитетније и ефектније подстакла локални економски развој неопходно је спровести неке врло битне системске реформе. Међу најбитније спада реформа државе, управе, стварање добрих економских услова за инвестиције, али и јачање правне државе и независно судство.

3.6 Предузетничка локална власт

За даљи успех реформи од великог значаја је успостављање партнерства централне и локалне власти. Савремени, модеран, децентрализовани приступ локалном економском развоју („од доле ка горе“) који се примењује у глобализованим условима има низ економских, социјалних и еколошких предности у односу на стари („од горе ка доле“) приступ локалном економском развоју. Локална заједница постаје „неко ко се пита“. Они који до сада нису имали никаквих могућности да утичу на своју „судбину“ сада добијају то право. Децентрализација и аутономија коју локалне заједнице добијају и те како утиче на бољу „социјалну климу“. Говорећи о еколошком аспекту, јасно је да нико нема веће интересе да живи у здравом и незагађеном окружењу од самог локалног становништва. Улога локалних житеља је незаменљива у области еколошке заштите градова и њиховог окружења. Очигледно је да нови, децентрализовани приступ у потпуности испуњава захтеве концепта одрживог локалног економског развоја, те и не чуди што је ова парадигма широко

³¹ Цветановић С. Теорија и политика привредног развоја, Економски факултет, Ниш, 1999

³² F. Fukuyama, Trust: the social virtues and creation of prosperity, Free press, New York, 1995

прихваћена од стране теоретичара, али и од људи из праксе који се баве локалним економским развојем.³³

Привредни раст у једном граду или општини зависи од многобројних слободних инвестиционих одлука грађана који живе у тој локалној самоуправи или инвеститора који одаберу баш тај град или општину да започну/наставе/прошире посао. Често на одлуку инвеститора утиче близина саобраћајница, ретко на њега утиче политичко усмеравање од стране централне власти, а увек на одлуке инвеститора утиче ефикасност локалне самоуправе. Ефикасност рада локалне самоуправе, када је у питању сервисирање потреба локалне привреде и потенцијалних инвеститора, најједноставније је обезбедити путем делегирања ове активности и преношења надлежности за ове послове стручном тиму у граду/општини. Локална власт би требало да има предузетнички приступ у оквиру своје надлежности и да стимулативним мерама подстиче инвестициони амбијент, као основ за убрзани развој и раст запослености³⁴

Овако конципиране мере ће имати позитиван ефекат на подстицање локалног економског развоја и на свакој локалној самоуправи је да одреди интензитет ових мера.

3.7 Предуслови ангажовања локалне самоуправе у привреди

У литератури се прожимају четири предуслова за ангажовање локалне самоуправе у привреди и то су:

1. Овлашћења
2. Величина јединица локалне самоуправе
3. Финансијски капацитети
4. Људски ресурси

У наставку укратко приказујемо основне карактеристике сваког предуслова појединачно³⁵

Овлашћења

Овлашћења локалне самоуправе састоје се у следећем:

- Локални економски развој мора бити дефинисан као надлежност локалне самоуправе
- Доносе своје планове развоја, уз обавезу да се они уклапају у планове вишег реда
- Располагање ресурсима (отуђивање средстава којима располаже, прибављање имовине и сл.)

³³ Његован З. et All. Report on Rural development in the Republic of Serbia, World Bank, Washington DC, USA, 2002

³⁴ Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

³⁵ Ђорђевић С. Власти у акцији – свет јавних услуга, Чигоја штампа, Београд 2008.

- Управљање финансијама (олакшицама подстицати пожељне пројекте, а интензивнијим опорезивањем дестимулисати пројекте који нису у складу са развојном стратегијом)

Величина јединица локалне самоуправе

Величина јединица локалне самоуправе, посматрана преко своја два показатеља – број становника и величину територије, има несумњив значај за разматрање примерености ангажовања у области ЛЕР-а³⁶

Предности већих јединица локалне самоуправе када се ради о локалном економском развоју се могу огледати у следећем:

- Мање су зависне од трансфера и грантова виших нивоа власти
- Имају јачу привредну основу и мање текуће трошкове по глави становника, што им даје више могућности за улагање у капиталне пројекте
- Лакше концентришу средства за спровођење развојних пројеката
- Имају бољи кредитни рејтинг, што им омогућује да развојне пројекте финансирају и задуживањем
- Инфраструктура се развија брже, него у мањим општинама, значајно за привлачење инвестиција

Финансијски капацитети

Код овог предуслова се могу истаћи два аспекта³⁷:

- Први се своди на питање да ли је буџет локалне самоуправе довољан да се из њега могу финансирати и пројекти локалног економског развоја, а не само рад управе и сектора комуналних услуга
- Други аспект је знатно сложенији и тиче се постојања овлашћења локалне самоуправе да мерама фискалне политике, односно управљањем јавним приходима и расходима може подстицајно деловати на привредни амбијент

Људски ресурси

Основа локалног економског развоја су људи са својим визијама и својим капацитетима да те визије реализују. Иза сваке успешне локалне самоуправе не стоји само успешан

³⁶ Приручник „Локални економски развој у Републици Србији“, The Urban Institute, Washington DC, USA), 2011

³⁷ Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002,

градоначелник, већ читав тим људи који води град, односно општину. Градоначелник односно председник општине као лидер јединице локалне самоуправе треба да:

- Промовише визију економски развијене заједнице својим суграђанима
- Истакне локални економски развој као један од највиших приоритета локалне заједнице
- Мобилише и подстиче локалну заједницу да учествује у економском развоју
- Предводи процес стратешког планирања локалног економског развоја
- Организује и обезбеди ефикасно функционисање локалне самоуправе
- Обезбеди да прописи, политике и друге мере локалне самоуправе буду стимулативни за привредни развој
- Координира рад локалних јавних служби
- Заступа локалне интересе код виших нивоа власти
- Промовише инвестиционе потенцијале локалне самоуправе у земљи и ван ње
- Буде на располагању привредницима – као први контакт и последње прибежиште

3.8. Формирање и алокација капитала и њихов значај за економски развој

Под капиталом се подразумевају различите појмовне категорије па са аспекта његовог дефинисања, постоје разлике у ширини и појмовном обухвату ове категорије³⁸. Понекад се под капиталом подразумева само новац, други пут се под капиталом имају у виду средства за производњу, а није редак случај да се под капиталом подразумева и тзв. људски па чак и природни капитал. Поред тога, оно што се у индустријским земљама са развијеном тржишном инфраструктуром сматра потрошним добром, често у земљама на нижем степену економске развијености може служити као производно добро и аналогно томе имати третман капитала. Ипак, за теорију и политику привредног развоја је значајније питање ефикасног коришћења и увећавања капитала. У зависности од начина на који су поједини привредни системи налазили одговор на ова питања, обликовала се у крајњој инстанци и њихова укупна макроекономска ефикасност. Укратко, привредни системи који нису ефикасно мобилисали и алоцирани по дефиницији увек ограничени капитал, нису могли у дугом року обезбедити задовољавајући квалитет макроекономских перформанси а тиме нису ни могли да обезбеде и свој дугорочни опстанак.³⁹

³⁸ Приручник „Локални економски развој у Републици Србији“, The Urban Institute, Washington DC, USA), 2011

³⁹Бајец, Ј., Локсимић, Љ. (1997) Савремени привредни системи, Економски факултет, Београд,

Када су у питању земље у развоју, ваља приметити да није увек једноставно разликовати потрошњу од инвестиција. Често већа потрошња одређених добара, директно утиче на повећање производње, односно на привредни раст.

У теорији и политици привредног развоја, капиталу⁴⁰ се најчешће додељује статус фактора производње. При том, важно је запазити да се капитал као фактор производње углавном посматра у реалном тј. физичком облику (*physical capital*). Под капиталом се најчешће подразумева: 1) произведени капитал који обухвата основни капитал (физички капитал), 2) људски капитал и 3) природни капитал. Физички капитал, као што је напред истакнуто обухвата опрему, грађевинске објекте, залихе робе и трајна потрошна добра. Један број аутора, међутим, говорећи о људском капиталу има у виду искључиво вештине и производно знање уграђено у људе. Резултат улагања капитала у људе је повећање људских способности и раст ефикасности процеса доношења одлука.

Несагласност око истраживања улоге капитала у привредном расту⁴¹, током времена су имале различите аспекте. Међутим, готово сви економисти су сагласни око мишљења да промене у квалитету његове употребе тј. ефикасност његовог коришћења, представља кључни фактор привредног раста у земљама у развоју. Јасно је да уколико су инвестиције ефикасније, утолико ће привредни раст појединих земаља бити динамичнији. Учинити њихов капитал само 10% ефикаснијим донеће већи принос него капитал пренет у неразвијене земље из развијених земаља, укључујући страну помоћ и стране директне инвестиције чак и да су десет пута веће. Укратко, акумулација капитала је потребан али не и довољан услов привредног раста. Кључно је питање ефикасности употребе акумулације капитала, тј. ефикасности инвестиција.

3.9. Финансирање економског развоја домаћом штедњом

У циљу остварења привредног раста и развоја, неопходно је да се део новостворене вредности изузима из непроизводне и усмерава у производну потрошњу. Притом се овај изузети део новостворене вредности назива *акумулацијом*. У суштини, акумулација представља процес одрицања од текуће потрошње у садашњости да би се остварио виши ниво привредног развоја а тиме и основа за увећану потрошњу у будућности. Зато су акумулација и потрошња, посматрани у краћем периоду, у обрнутој међусобној зависности.

⁴⁰ Николић, М., Живановић, Ј. Индикатори руралности и развојне шансе локалних заједница, чланак, ИАУС, Београд, 2008

⁴¹ Goldsmith, S. and Eggers, W. D., *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2004.

То значи да уколико је потрошња мања, акумулација је већа, и обрнуто. У идентификацији извора акумулације могу се препознати тзв. основни и допунски извори.

Основни извор акумулације представља добит (профит) након секундарне расподеле новостворене вредности (националног дохотка). Обим остварене акумулације на овај начин представља функцију политике расподеле дохотка, односно остварења макроекономских циљева развоја. Посматрано у основи, већи обим акумулације је могуће остварити ефикаснијим коришћењем свих производних ресурса, повећањем стопе акумулације на рачун потрошње у одређеном тренутку (увећањем домаће штедње) и/или повећаним приливом иностране штедње (посматрано краткорочно).

Штедња, посматрана као извор акумулације⁴², представља позитивну разлику између сопствених прихода (дохотка) и потрошње. Анализа националне штедње као кључног извора финансирања привредног развоја, императивно мора уважавати разлику између друштвено-економског амбијента развијених тржишних привреда, с једне, и земаља у развоју заједно са привредама у транзицији, с друге стране. Прве имају повољну структуру штедње будући да је домаћа валута конвертибилна и да не постоји разлика између штедње у домаћој и штедње у иностраним валутама. У привредно развијеним земљама новчана штедња је покривена реалном акумулацијом тј. производњом добара у чијој структури најчешће доминирају производи високих технолошких перформанси. У овим земљама, такође, егзистира одговарајућа мрежа финансијских институција оспособљених за ефикасну мобилизацију и алокацију домаће штедње како у земљи тако и у иностранству. Супротно, земље у развоју се одликују изузетно ниском штедњом посматрано у релативном смислу (као проценат националног дохотка) а поготово у апсолутном смислу. Новчана штедња углавном није покривена реалном акумулацијом услед најчешће разорног деловања инфлације. Такође, о конвертибилности новца се не може говорити, док је финансијско тржиште још увек неразвијено.

Генерална порука представника класичне економске теорије јесте да се *финансирање инвестиција, односно посматрано у ширем смислу, финансирање привредног развоја одвија искључиво из нерадних доходака, тј. из профита и ренте.*⁴³ Аутор Ј. М. Кејнс истиче став по коме капитал доноси профит не због тога што је продуктиван, већ због тога што је редак фактор. Притом, он у средиште својих истраживања ставља питање ефикасног и што

⁴² Драгутиновић, Д., Филиповић, М., Цветановић, С. Теорија привредног раста и развоја, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2005

⁴³Eltis, W. *The Clasical Theory of Economic Growth*, The Macmillan Pres Ltd. London, 1984.

потпунијег коришћења капитала. По њему, *сви микроекономски субјекти својом штедњом доприносе увећању производних фондова*. Прецизније речено, производни фондови се увећавају штедњом свих власника дохотка (домаћинства, предузећа, државе).

Поред овога, може се истаћи да и адекватна реална каматна стопа може повећати штедњу и инвестиције⁴⁴. Чињеница која иде у прилог овом закључку јесте да при ниским каматним стопама људи радије своју штедњу чувају на рачунима иностраних банака где могу да добију тржишну камату. Стога је очигледно да се у земљама са финансијском репресијом финансијска реформа мора спровести уз много пажње. Уколико земља либерализује финансијски сектор и ослободи каматну стопу док су макроекономски услови нестабилни а банке имају монополски положај, резултат ће бити енормно повећање каматних стопа. Кредитори ће захтевати од дебитира високе камате да би се обезбедили од будуће инфлације. Зато се препоручује политика слободног формирања каматних стопа тек након што се успостави макроекономска стабилност и ефикасна контрола банака у земљи.

3.10 Екстерни извори финансирања економског развоја

Досадашње размишљање о значају штедње као извору финансирања привредног развоја, неопходно је комплетирати ставовима који инкорпорирају односе националне економије са међународним окружењем⁴⁵. Имајући у виду отворену привреду, идентитет равнотеже укупне понуде и агрегатне тражње треба допунити на тај начин што се укупној домаћој производњи додати вредност увоза роба - M а укупној потрошњи вредност извоза роба - X .

Земље са позитивним нето извозом ($X > M$), тј. земље са суфицитом у робној размени са иностранством, у принципу не зависе од страних извора финансирања. Супротно, државе које имају негативну величину нето извоза ($X < M$) тј. земље са дефицитом у робној размени са иностранством, зависе од иностраног капитала. При уравнотеженим робним односима са иностранством тј. када је $X=M$ вредност нето извоза X_n једнака је нули. То значи да уз непромењене цене у спољној трговини, привредна структура посматране земље и њена стопа привредног раста, детерминишу однос потрошње и инвестиција. У том случају спољна трговина представља само размену у најужем смислу речи, односно она значи размену у земљи произведених роба за робу страног порекла исте вредности.

⁴⁴ Стојановић, Р. Теорија привредног развоја у трећој технолошкој револуцији, Савремена Администрација, Београд, 1997

⁴⁵ Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002,

Свака неједнакост увоза и извоза роба не само да није неутрална у погледу кретања коефицијента штедња/потрошња, већ она својом позитивном или негативном величином делује како на формирање бруто домаћег производа тако и на његову расподелу.

Код анализе сврсисходности ангажовања стране штедње за финансирање привредног развоја, као кључно се поставља питање ефикасности употребе страних средстава. Наиме, у случају тзв. промашених инвестиција, не само да се неће стварати доходак којим би се отплаћивала страна штедња него ће се стварати губитак који апсорбује део домаће штедње за његово покриће. Стога, ангажовање стране штедње у циљу финансирања промашених инвестиција доводи до проблема у отплати дугова и до смањења стопе привредног раста.⁴⁶

Према изворима, могуће је правити разлику између кретања приватног и јавног капитала.⁴⁷ Приватно кретање капитала је углавном мотивисано економским интересима као што је максимизација профита, освајање тржишта и томе слично. Основна одлика другог је да се ради о капиталу који стоји на располагању међународним финансијским организацијама (Међународном монетарном фонду, Међународној банци за обнову и развој, итд.).

Приватна страна штедња се по правилу усмерава на финансирање одређених инвестиционих пројеката. Она се креће руковођена искључиво економским мотивима. Приватни извори стране штедње могу бити у облику: 1) страних директних инвестиција, 2) портфолио инвестиција, 3) банкарских зајмова и комерцијалних кредита.

Стране директне инвестиције

Представљају најповољнији облик ангажовања стране приватне штедње у процесу финансирања привредног развоја⁴⁸. Оне показују да је страни инвеститор својим улогом стекао право власништва над делом или целим предузећем у земљи домаћина. На основу тог власништва, страни инвеститор има право директне контроле над посматраним предузећем. Код директних инвестиција трансфер капитала и улагања се врше на начин и у форми који обезбеђују иностраном инвеститору стицање права својине, контроле и управљања. Страна директна улагања представљају кључну карику производне функције предузећа.

⁴⁶Бабић, М. *Међународна економија*, Мате, Загреб, 1993

⁴⁷ Пејановић, Р., Тица, Н. *Транзиција, рурални развој и аграрна политика*, монографија, Економски институт – Београд, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2007

⁴⁸ Science and technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European Union policy to support research", COM, 2004

У стандардном смислу, треба поменути и *porte folio* инвестиције које значе улагања у обвезнице, акције и остале вредносне папире које емитује страна држава (влада), државне институције или предузећа на међународном тржишту капитала. То је индиректни облик инвестирања путем кога се пласира вишак домаће штедње у иностранство.

Зајмови комерцијалних банака

Ово су зајмови дати по тржишним каматним стопама, страном држави или приватној фирми. У циљу деобе ризика за активности позајмљивања новца иностраним дужницима, ове зајмове често дају удружења банака или групе од неколико банака⁴⁹.

Страна штедња обухвата средства која долазе из иностранства а која се могу користити за финансирање инвестиционих подухвата у националној економији. Земља може доћи до стране штедње на три начина: прво, ако страна предузећа директно инвестирају у одређене пројекте, друго, ако држава позајми средства на светском тржишту капитала или од међународних финансијских институција и треће, уколико држава добије инострану помоћ од других земаља. Међутим, у економској теорији не постоје јединствени ставови по питању оправданости коришћења појединих облика и величине ангажованих екстерних средстава за финансирање привредног развоја. Притом, развој неразвијених земаља и земаља у транзицији намеће потребу спољњег финансирања па није чудно што се ово питање у теоријској и практичној равни идентификује као проблематика недовољности унутрашњих и неопходности ангажовања спољних извора финансирања.

⁴⁹ E. J. Blakely and T. K. Bradshaw, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, Sage Publications Inc., California, 2006,

4. Елементи процеса локалног економског развоја

4.1. Развој институција и њихов значај за локални економски развој

Савремена теорија и пракса није дала јединствену класификацију инструмената за подстицање локалног економског развоја. Увидом у литературу може се видети да су свој велики допринос дали многи научници и Светска банка. У домаћој теорији и пракси инструменте подстицаја локалног економског развоја класификују се у три основне групе⁵⁰:

1. институције и правни инструменти
2. финансијски инструменти
3. сложени облици локалног економског развоја.

Иако можда нису најзначајнији, али су основ за локални економски развој, приказаћемо прву групу инструмената. Групу правних институција и правних инструмената за подстицање локалног економског развоја могу да чине: регулационо заокружење проблематике локалног економског развоја на свим нивоима власти и грађанског друштва, затим, увођење нових и редизајниране постојећих институција на локалном, регионалном и државном нивоу, даље, модернизација администрације и услуга у ширем смислу те речи, као и развој ефикаснијих услужних система, и коначно увођење стратегијског планирања и управљања локалном заједницом, уз интензивне промотивне активности.⁵¹

Институционални и правни инструменти

Ако пратимо промене у институционалном уређењу у Србији, у периоду од 2000. до 2015. године, долазимо до закључка да су биле споре намеће се мишљење да су се одвијале споро, без континуитета у започетим процесима, а нису ни биле праћене довољним напорима на подизању људског потенцијала који би требало да спроведе сложене реформске захтеве. Можда је основни узрок што се још увек касни са процесом децентрализације система. Ово није једини узрок, већ га треба тражити у несхватању проблематике од стране локалних заједница, везано пре свега, за низак ниво капацитета у локалној заједници и поред значајних средстава и техничке помоћи која је обезбеђена из донаторских средстава (ЕУ, Шведска, Норвешка, Немачка, УСА, итд.). Иако је у овоме периоду било велико залагање СКГО –

⁵⁰ Ђорђевић Снежана, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, Стална конференција градова и општина, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007..

⁵¹ Ђурковић, М. и др. Србија 2000-2006, *Држава, друштво, привреда*, Институт за европске студије, Београд, 2007

Сталне конференције градова и општина као медијатора и једне од најзначајнијих институција за локални економски развој, стално је присутно дугогодишње мешање надлежности различитих институција на најразличитијим нивоима које је у многоме успоравало институционалне промене. Други разлог споре институционалне трансформације може се тражити у честим политичким променама и у вези са тим стратешких и програмских опредељења. Као трећи разлог може да истакне још увек присутна неизвесност у погледу приступања ЕУ и WTO (Светска трговинска организација), што неминовно утиче на динамику прилагођавања захтеваним стандардима и процедурама.

Најзначајније институције за подршку локалном економском развоју, посматрано од државног нивоа па све до локалних економских заједница су:

Стална конференција градова и општина (СКГО) - је национална асоцијација локалних власти у Србији

Министарство државне управе и локалне самоуправе кључна је институција за децентрализацију надлежности и успостављање аутономије локалне самоуправе.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине као институција чије су активности директно везане за активности на локалном нивоу. У процесу придруживања ЕУ, кроз ово министарство ће се управљати IPARD 2 фондовима. IPARD 2 омогућава већи број мера који су предмет финансирања у односу на IPARD 1, који је важио за период 2007–2013. Новина у IPARD-у 2 је да не постоје више 3 приоритетне осе, већ се подршка опредељује кроз мере. На располагању је 11 мера којима се обезбеђује подршка различитим циљним областима пољопривреде и руралног развоја, користећи различите облике помоћи и подршке крајњим корисницима, а те мере су:

- Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава;
- Подршка за успостављање произвођачких група;
- Инвестиције у физичку имовину у вези са прерадом и маркетингом пољопривредних производа и производа рибарства;
- Успостављање и заштита шума;
- Инвестиције у руралну јавну инфраструктуру;
- Диверсификација фарми и развој пословања;
- Припрема и имплементација Локалних развојних стратегија – Лидер приступ (eng. Leader approach);
- Унапређење обука;
- Техничка помоћ;

- Саветодавне услуге.

Министарство привреде је институција на републичком нивоу која се бави питањима развоја привреде. У наредном периоду један од главних извора развоја биће средства из IPA 2 фондова претприступне помоћи Европске уније.

Фонд за развој Републике Србије је институција која део својих активности усмерава и ка локалном економском развоју. Своје активности Фонд финансира из наплате кредита, кредитних линија, као и из државног буџета.

Министарство финансија је једно од кључних министарстава за локални економски развој, јер оно усмерава трансфере локалним буџетима из којих се финансирају активности ЛЕР-а. Такође важна функција је обезбеђивање и сервисирање свих ЕУ фондова.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе у области грађевинарства, урбанизма, просторног планирања, железничког, друмског, воденог и ваздушног саобраћаја. Ово Министарство је израдило нови Закон о планирању и изградњи који је усвојен у Скупштини РС, који предвиђа обједињену процедуру за издавање грађевинске дозволе инвеститорима у року од 28 дана. Претходна законска решења су била један од главних кочничара активнијег наступа инвеститора на територији РС јер је добијање дозвола трајало и више од годину дана.

Развојна агенција Србије (РАС) је агенција Владе Републике Србије формирана на основу Закона о улагањима ("Сл. гласник РС", бр. 89/2015). РАС нуди широк спектар услуга, укључујући подршку директним улагањима и промоцији извоза, али и имплементацију пројеката који за циљ имају унапређење конкурентности, регионалног развоја и угледа Србије. РАС је новооснована агенција која наставља континуитет рада Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) и Националне агенције за регионални развој (НАРР) унапређујући своје активности у складу са захтевима савременог тржишта. За РАС се може рећи да је јединствени шалтер намењен како домаћим тако и страним компанијама са мисијом изградње јаке и одрживе економије, и побољшања квалитета живота у Србији.

Правни оквир локалне самоуправе

Закони који уређују функционисање локалне самоуправе су Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник Р. Србије", бр.129/2007 и 83/2014) и Закон о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник Р. Србије", 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изм. и 125/2014).

Ова два закона представљају веома важне законе и основни правни оквир којим се уређује функционисање и финансирање локалне самоуправе. Према овим законима локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр.83/2014, члан 2.).

Закон о локалној самоуправи своју суштину исказује већ у првих петнаест чланова. Према првом члану дефинише се шта овај закон уређује: "Овим законом уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе"(члан 1.). Локална самоуправа се остварује у јединицама локалне самоуправе, односно у општинама, градовима и у граду Београду. Поред овог закона, Уставом, статутом локалне самоуправе и другим прописима се уређују права и обавезе јединица локалне самоуправе при вршењу поверених им надлежности и овлашћења. У вршењу својих надлежности јединице локалне самоуправе могу бити ограничене ако је то прописано и утврђено законом или одређено према Уставу Републике Србије (члан 6).

Према закону, највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут и да се њиме посебно уређују: "права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе"(члан 11). Он предвиђа да Република и Аутономна покрајина могу поверити одређене своје надлежности на јединице локалне самоуправе, уз обавезу обезбеђења неопходних средстава (према члану 4 и члану 21).

Према члану 7 овог закона, за спровођење својих дужности јединице локалне самоуправе могу оснивати посебна предузећа, установе или друге организације, поверити им своје обавезе и надлежности, како би их они квалитетније и ефикасније обавили. Предвиђено је да та предузећа, установе и институције врше јавне услуге и производе јавна добра, а у складу са законом и статутом локалне самоуправе. Такође, јединице локалне самоуправе

могу потписати уговор са правним или физичким лицем, ради обављања својих дужности. С друге стране, према члану 8, могу се образовати месне заједнице или друге врсте месних самоуправа, ради ефикаснијег задовољења општинских, заједничких и свакодневних потреба становништва. Јединице локалне самоуправе имају право да између себе сарађују, као и да остварују сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава.

Законом се подразумева да јединице локалне самоуправе имају своју имовину, а финансирање локалних самоуправа се уређује посебним тачкама овог Закона, као и Законом о финансирању локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр.62/2006).

Јединице локалне самоуправе чине општине, градови и град Београд. Статутом општине и другим правним актима се одређују надлежности и дужности општина. Према Закону о локалној самоуправи, у члану 20, прецизиране су надлежности општина које су сврстане у укупно 39 група. Између осталих надлежности, општина доноси буџет, програме развоја, урбанистичке планове, доноси програме уређења грађевинских земљишта, одржавања стамбених зграда, регулише питање обављања, организовања, обезбеђивања материјалне основе и услова за реализацију и развој комуналних делатности и друго.⁵²

Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе остварују ово право на разне начине (преко грађанске иницијативе, збора грађана и путем референдума). Законом је регулисано да преко ових облика учествовања грађани могу да предлажу доношење аката и решавању питања који су од значаја за грађане, а која су у надлежности јединица локалне самоуправе. Већ је споменуто да локално становништво може да оствари своје потребе и интересе путем оснивања месних заједница и других облика месне самоуправе, како у селима тако и у градским насељима, као и да оснује једну месну заједницу за два или више села (према члану 72). Средства за рад месних заједница и других месних самоуправа обезбеђују се из буџета општине, града, из самодоприноса, донација, као и прихода које сама месна или друга заједница оствари.

У сагласности са Уставом, законом и другим прописима предвиђено је да органи Републике, територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе међусобно сарађују. Органи Републике и територијалне аутономије такође имају дужност да врше надзор рада, аката и примене закона јединица локалне самоуправе, а надлежни орган јединица локалне самоуправе је дужан да им на време доставља неопходне податке и исправе. У том смислу, органи Републике, Влада и надлежна министарства, могу да покрену поступак утврђивања

⁵² Више о надлежностима општина и градова видети у Закону о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр.83/2014,

уставности и законитости и да сходно резултатима поступка примене адекватне мере. Чланом 79 тачно је прецизирано шта су органи и службе јединице локалне самоуправе, а у члану 80 шта су органи Републике и територијалне аутономије дужни да раде током вршења својих дужности, а у вези су са функционисањем јединица локалне самоуправе. Већ је напоменуто да је овим законом дозвољена и уређена међусобна сарадња органа и служби јединица локалне самоуправе, разних предузећа, установа и других организација, као и сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе различитих држава (члан 88).

Закон о финансирању локалне самоуправе је други битан закон који се бави питањима рада и функционисања јединица локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 69/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн. и 125/2014).).

Овим законом уређује се обезбеђивање средстава општинама, градовима и граду Београду (јединица локалне самоуправе) за обављање изворних и поверених им послова (члан 1). У закону су дефинисани основни појмови као што су: изворни приходи, уступљени приходи, укупан ненаменски трансфер (трансфер за уједначавање, општи трансфер, компензациони трансфер, транзициони трансфер) и наменски трансфер (функционални трансфер, наменски трансфер у ужем смислу).

4.2 Партнерство власти, привреде и трећег сектора

Основу локалног економског развоја мора да чини партнерство локалних актера. Кључни учесници у овом партнерству су:

- локална (односно регионална) власт,
- привреда,
- невладин сектор.

Све ове три категорије учесника се схватају у најширем смислу. Под локалном влашћу се подразумевају сви елементи система локалних власти, укључујући локалне функционере, управу, комунална предузећа, установе, па чак и локалну, односно комуналну полицију и инспекцијске службе, тамо где оне постоје на локалном нивоу.

Привреда се не своди само на велика предузећа и привредне системе⁵³, већ партнерство за локалну самоуправу мора обухватити и мала и средња предузећа, па и предузетнике, јер су управо они ти који у свакој земљи ангажују највећи део радне снаге. Овде треба укључити и пољопривредне произвођаче и то не само велике, већ мале и оне који немају регистрована

⁵³ Пејановић, Р., Тица, Н. Транзиција, рурални развој и аграрна политика, монографија, Економски институт – Београд, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2007

пољопривредна газдинства, јер и они учествују у производњи и амортизују део потенцијалне незапослености.

За овакву анализу узима се и сива економија, будући да је она у већини система одговорна за неколико десетина процената бруто домаћег производа. Када је реч о невладином сектору, њега не треба свести само на невладине организације. Готово сваки облик удруживања грађана може бити подршка или препрека неком пројекту локалног економског развоја.

Трећи сектор укључује и стручне и струковне организације, које комбинују карактеристике и привредних организација и удружења грађана. Поред тога, у компаративној пракси су бројни случајеви да су одређене истраживачке, академске и образовне институције имале водећу улогу у конципирању стратегија локалног економског развоја које су допринеле процвату одређених подручја. Претпоставки за партнерство ова три сектора има више, а најважнија је да постоји интерес на страни сваког од њих.

Локална самоуправа има интерес да помогне привреди⁵⁴ јер јој привреда обезбеђује буџетске приходе и запошљавање грађана. Од трећег сектора локална самоуправа може да добије визију развоја, кадрове за спровођење стратегије развоја и подршку у односима са јавношћу. Привреда од локалних власти, нарочито у периодима економских криза, очекује олакшице у јавним давањима, буџетске подстицаје, улагања у инфраструктуру и олакшано добијање потребних дозвола када се покреће инвестициони циклус. Сарадња са удружењима грађана помаже привреди да разуме потребе грађана, као и да лакше пренесе своје виђење проблема који могу настати у заједници.

Удружења грађана имају огроман интерес да се обезбеди складан развој⁵⁵ и привредни раст у општини. Иако су честе ситуације да су водећу улогу у успостављању партнерства три сектора преузимали представници привреде или трећег сектора, ова улога је традиционално везана за локалне власти. Чак и када иницијатива долази из једног од друга два сектора, одрживост тако формираних партнерстава зависи од ангажовања локалне самоуправе на њиховој институционализацији. Као основни модел институционализације те сарадње у компаративној пракси јављају се Савети, односно Комисије за локални економски развој. Мада, по правилу, немају овлашћења да доносе обавезујуће одлуке, Савети за локални економски развој, када у њима седе заиста најугледнији представници својих сектора, могу имати важну улогу у дефинисању политика које се односе на привредни развој. Пракса је

⁵⁴ Ваџић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

⁵⁵ Приручник „Локални економски развој у Републици Србији“, The Urban Institute, Washington DC, USA), 2011

показала да учинак ових савета више зависи од састава њиховог чланства него од учесталости састајања. Према анализи свих статута општина и градова коју је израдила СКГО, јединице локалне самоуправе су прихватиле препоруку овог модела и својим статутима предвиделе оснивање Привредног савета.

4.3 Управљање комуналним услугама

Обим и квалитет комуналних услуга су међу кључним факторима који одређују атрактивност сваке средине за инвестиције, као и конкурентност локалне привреде спрам привреда других локалитета. Из угла потенцијалних инвеститора, локална самоуправа коју карактерише разграната мрежа добро одржаваних локалних путева, могућност једноставног прикључења на водоводну и канализациону мрежу, доступност даљинског грејања, опремљеност системима за прераду отпадних вода и ефикасан систем прикупљања и одношења чврстог отпада је привлачна за инвестиције од оне у којој већина ових могућности није на располагању. На све ово се може додати и ефикасност рада урбанистичке службе која израдом одговарајуће планске документације и применом Закона о планирању и изградњи може успешно да примењује „обједињену процедуру“ издавање грађевинске дозволе инвеститорима, која се од јануара месеца 2016 године искључиво врши електронским путем.

Када су ове услуге доступне и у индустријским зонама, онда су те зоне само на корак до такозваног статуса „кључ у руке“, који означава могућност да се са привредном активношћу може почети у најкраћем року након избора локације. Ако се оне надограде и функционалним системом јавног превоза, који задовољава потребе привреде у одређеној средини повезујући и индустријске зоне са резиденцијалним, тиме се шаље снажан сигнал инвеститорима да се ради о локалној средини спремној да активно сервисира потребе привреде.

У основне комуналне делатности спадају: пречишћавање и дистрибуција воде; пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња паре и топле воде и снабдевање њима (даљинско грејање); превоз путника у градском и приградском саобраћају; прикупљање и збрињавање комуналног отпада; одржавање чистоће на јавним површинама; уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина; одржавање улица, путева и других јавних површина; јавна расвета; уређење и одржавање гробља и сахрањивање. Разлог због кога овде нису раздвојене оне комуналне делатности које су од искључивог интереса за привредне активности од оних које су од значаја за грађане (као што је одржавање паркова, на пример) јесте то што је за атрактивност неке средине за инвестиције

важан целокупан квалитет живота који она може да понуди, а не само директан сервис привреди.

Организација обављања комуналних делатности у Србији

Највећи део комуналних делатности у Србији обављају јавна комунална предузећа (ЈКП), док је учешће приватних предузећа готово симболично. Иако се ради о посебним правним лицима чији је оснивач локална самоуправа, ЈКП према Закону о средствима у својини Републике Србије⁵⁶ нису имала својину већ су користила имовину у власништву Републике Србије. Закон о јавној својини, који тек треба да доведе до имовинске расподеле унутар јавног сектора, предвиђа да највреднија имовина коју користе ЈКП (инфраструктурни објекти, као што су водоводи, канализације и сл.) постане имовина јединица локалне самоуправе.

ЈКП у Србији нису претворена у привредна друштва, како је то случај у већини земаља у транзицији, што отежава привлачење приватног капитала у област комуналних услуга путем докапитализације комуналних предузећа. Закон о концесијама⁵⁷ је, са друге стране, предвиђао тако компликоване процедуре да је још увек отежано спровести концесију за комуналну делатност. На тај начин је у сектору комуналних услуга присутан монопол чак и у делатностима које нису везане за природне монополе. Овакво стање је додатно погоршано непостојањем (или крајњом ограниченошћу) праксе да се оснивају ЈКП која би покривала територију више суседних општина, чиме би се искористили ефекти економије обима. Дирекције за изградњу, односно дирекције за градско грађевинско земљиште имају посебан положај у структури локалне самоуправе захваљујући томе што се у њима концентришу ресурси и надлежност за одлучивање о свим значајнијим инвестицијама у општинама и градовима.

4.4 Стварање локалног институционалног оквира

Пракса показује да инвеститори чешће користе органе локалне самоуправе него државне органе као изворе информација при разматрању услова за инвестирање. Управо ту тезу је потврдило истраживање које је у априлу 2008. године спровео Strategic Marketing Research за потребе програма USAID-а „Подстицај економском развоју општина”, на узорку од 105 инвеститора из 21 општине у Србији.⁵⁸ На питање постављено у том истраживању због чега су донели одлуку да инвестирају баш у општини у којој су инвестирали, green field

⁵⁶ Закон о средствима у својини Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97.

⁵⁷ Закон о концесијама, „Службени гласник РС”, бр. 20/97, 22/97 и 25/97.

⁵⁸ Необјављено истраживање у које је аутор овога рада имао увид

инвеститори у чак 26% случајева наводе позитиван став и иницијативе локалне власти. Ови подаци уверљиво говоре о томе да деловање локалне самоуправе значајно одређује економску перспективу локалних заједница.

Страни инвеститори локалну управу у Србији као препреку даљем развоју наводе у чак 21% случајева⁵⁹. Овакви подаци су неминовно довели до тога да лидери локалне самоуправе постану свеснији потребе да реорганизују управу на начин који ће унапредити перцепцију локалних власти код инвеститора, и реално унапредити квалитет услуга које управа пружа привреди. То је резултовало оснивањем одељења за локални економски развој, привреду или мала и средња предузећа у оквиру општинске управе као институционални оквир који директно сарађује са инвеститорима у оквиру општинске управе. Такође је дошло до именовања општинских менаџера, односно саветника за инвестиције и успостављања општинских услужних центара, који грађанима, привредницима и, нарочито, великим инвеститорима помажу да се лакше пробију кроз административне процедуре.

У локалним самоуправама у Србији најчешћи облици организационих јединица за подстицање локалног економског развоја су:

Канцеларија за локални економски развој (ЛЕР)

Формирање локалних развојних институција у Републици Србији је отпочело оснивањем организационих јединица у оквиру општинске управе задужене за локални економски развој, које се најчешће популарно називају „канцеларије за ЛЕР“. То је један је од најважнијих корака у правцу стварања управе која ће бити на услузи, а не на терету привреди.

Што се тиче Тимочке крајине са формирањем ЛЕР канцеларија се почело 2008 године у оквиру пројекта „Формирање и умрежавање локалних развојних институција“, који је реализовала Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС. Овај пројекат је водио аутор овога рада, а финансиран је средствима Националног инвестиционог плана (НИП). Пројекат је подржан и од стране пројекта Општински економски развој у региону Дунава (GTZ-KWD), који је реализовала Немачка организација за техничку сарадњу (GTZ). У оквиру поменутог пројекта формиране су и почеле су са радом ЛЕР канцеларије у општинама Сокобања, Књажевац, Бољевац, Зајечар, Кладово и Мајданпек. Источна Србија је била међу водећим општинама у Србији које су имале основане канцеларије за локални економски развој. У даљем периоду су основане ЛЕР канцеларије и у Бору и Неготину.

⁵⁹ Ваџић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

РАРИС заједно са локалним самоуправама и програмом GTZ-KWD је у периоду од 2008-2015 значајно унапредио рад ових канцеларија, а о томе ће више рећи бити у наредним поглављима.

Други институционални елементи локалне самоуправе за подстицање ЛЕР-а

Поред канцеларије за локални економски развој, до локалних избора 11. маја 2008. године, у складу са старим Законом о локалној самоуправи из 2002. године,⁶⁰ постојала је и факултативна позиција општинског, односно градског менаџера. Посебно је интересантна одредба по којој општинског менаџера уговором ангажује председник општине, тако да он представља саставни део општинске управе. Према подацима истраживања из јуна 2007. године које је спровео ПАЛГО центар⁶¹, број општинских менаџера је тада био 71, што значи да је ту законску могућности искористило око 40% градова и општина. Још једна занимљивост у вези са овом позицијом јесте то да су од 71 постављеног менаџера, само три биле жене (град Зајечар је у групи од те три локалне самоуправе). Једна од кључних улога општинског менаџера јесте да буде веза између председника општине и општинске управе. Та улога није лака будући да се и менаџер доживљава као страног тело у управи. Нови Закон о локалној самоуправи⁶² покушава да овај проблем превазиђе елиминисањем позиције менаџера и отварањем, такође факултативне, могућности постављања помоћника председника општине задуженог за економски развој. Председник општине поставља помоћника у оквиру општинске управе, чиме би требало да се унапреде односи са општинским службама.

4.5 Међуопштинска сарадња

Ако упоређујемо стање у већини европских држава са стањем у Србији по питању функционисања локалне самоуправе видећемо да су локалне самоуправе у Србији изразито велике у поређењу са осталим европским државама⁶³. Ипак, због централизованог облика организације државе, непостојање регионалног нивоа власти и развијенијих облика међуопштинске сарадње оставља утисак одређене институционалне празнине између републике на једној страни и локалне самоуправе на другој. Можда је одговор овоме подстицање регионалне сарадње оснивањем Регионалних развојних агенција које

⁶⁰ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004.

⁶¹ Оцена и унапређење праксе општинских и градских менаџера у Србији, ПАЛГО центар, Београд, 2007,

⁶² Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007.

⁶³ Његован З. at All. Report on Rural development in the Republic of Serbia, World Bank, Washington DC, USA, 2002

надомешћују непостојање региона у Србији. Ипак, оне најчешће нису одговор самих општина на то стање већ одговор међународних донатора, а пре свега различитих програма Европске уније. Регионалне развојне агенције имају различите називе (регионална агенција за развој, регионална агенција за економски развој, регионални центар за развој малих и средњих предузећа и предузетништва и сл.), али се оснивају са намером да обављају сличне послове:

- израда стратегија и анализа (територијалних и секторских),
- консалтинг, саветовање и повезивање привредних субјеката,
- обука,
- идентификовање извора за финансирање регионалних пројеката
- припремање предлога регионалних пројеката
- управљање пројектима.

Ове агенције су једним делом усмерене ка сектору малих и средњих предузећа, којима нуде пакет услуга за регистрацију привредних субјеката, обуку за оне који започињу сопствени бизнис, напредну обуку из области као што су спољно-трговинско пословање, е-бизнис, маркетинг, пословно комуницирање, пословни енглески, пословно планирање итд. Овакав пакет услуга се привреди нуди у оквиру програма Министарства привреде „Стандардизовани сет услуга“, који се реализује преко Развојне агенције Србије – РАС. Већина ових агенција је и настала од Регионалних агенција за развој малих и средњих предузећа, који су само проширили свој делокруг деловања.

Изузетак од овог правила је само неколико агенција, а пре свега Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС из Зајечара, која је основана 2007 године и која у свом портфолиу приликом оснивања није примарно била основана као подршка сектору малих и средњих предузећа.

Поред ових активности⁶⁴, регионалне развојне агенције често остварују сарадњу са општинским канцеларијама за ЛЕР, учествују у оснивању бизнис инкубатора, спровођењу општинских програма за подршку привреди и сл. Регионалне развојне агенције (РРА) се оснивају као друштва са ограниченом одговорношћу. Међу оснивачима постојећих агенција су јединице локалне самоуправе, регионалне привредне коморе, банке, удружења предузетника, привредни субјекти, удружења грађана, универзитети и научни центри. Барем према овој карактеристици, РРА заиста представљају један облик јавно-приватног партнерства. Тако је основана и агенција РАРИС, а њена оригиналност у оснивању је што је

⁶⁴ Закон о регионалном развоју, „Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010.

она у то време била једина у Србији која је основана такозваним „bottom up“ принципом, односно иницијативом самих општина, а све остале агенције су основане у оквиру реализације неког међународног донаторског пројекта.

На извештајан начин, најпре је Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва представљала кровну организацију за све регионалне развојне агенције и центре, а након ње је ту улогу преузела Национална агенција за регионални развој (НАРР) која је координирала Републичку мрежу стручне подршке за подстицање развоја малих и средњих предузећа и предузетништва (МСПП), која је створена 2003. године. Поред подршке МСПП сектору НАРР је од свог оснивања почео са акредитацијом РРА за обављање послова развоја и унапређења регионалног развоја, на период од две године са могућношћу обнове. Закон о регионалном развоју⁶⁵ донет је 2010. године, а 2011. године донета је Уредба о утврђивању услова, критеријума и начина акредитације за обављање послова регионалног развоја и одузимања акредитације пре истека рока на који је издата. До данас је НАРР акредитовала 14 регионалних развојних агенција, при чему је прва акредитована РРА била РАРИС из Зајечара, па затим акредитоване агенције са седиштем у Лесковцу и Зрењанину. РАРИС је сходно томе била и прва РРА у Србији која је реакредитована. Већ смо изнели да је почетком 2016 основана Развојна агенција Србије – РАС која је преузела послове НАРР-а и Агенције за страна улагања и промоцију извоза - СИЕПА, а да су ове две државне агенције престале са радом и фактички се спојили у једну.

У оквиру међуопштинске сарадње јако су значајни регионални пројекти који настају договором између општина за решавање пре свега нагомиланих проблема у комуналним делатностима. Најсвежији пример томе је удруживање општина источне Србије за реализацију пројекта управљања комуналним отпадом. У циљу заштите живота и здравља становника, очувања природних животних услова за биљни и животињски свет, спречавања загађења површинских и подземних вода, земље и ваздуха, као и ефекта стаклене баште, град Зајечар и општине Мајданпек, Неготин, Кладово, Бор, Књажевац и Бољевац су постигле договор да заједнички организују управљање комуналним отпадом. Овај пројекат реализује РАРИС у партнерству са седам општинама/градом. Пројекат је почео још 2006 године када је донета одлука о избору локације у селу Халово (код Зајечара) за будућу регионалну депонију. Након тога је делом урађена техничка документација, али је пројекат прекинут 2013 године. Средином 2014 године је поново инициран наставак пројекта Халово. На предлог РАРИС-а Градско веће града Зајечара је донело Одлуку о формирању Оперативног

⁶⁵ Закон о регионалном развоју, „Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010.

тима за реализацију пројекта. Оперативни тим је успоставио добру комуникацију са ресорним Министарством, прикупио искуства више оперативних депонија и припремио састанак Координационог одбора. Први састанак Координационог одбора је одржан 31. јула у Зајечару. Донете су Одлуке о приступању изради новог обавезујућег Споразума о заједничкој изградњи и коришћењу регионалне депоније и Одлука о формирању Радне групе за израду међуопштинског Споразума. РАРИС је припремио нацрт новог међуопштинског споразума који је радна група усагласила. Други састанак Координационог одбора је одржан 2 октобра и на њему је усвојен предлог Споразума, који је послат на усвајање Скупштинама јединица локалне самоуправе. Скупштине свих 7 јединица локалне самоуправе су споразум усвојиле у периоду октобар – децембар. Споразум о заједничком управљању комуналним отпадом између града Зајечара и општина Мајданпек, Кладово, Бор, Неготин, Књажевац и Бољевац је свечано потписан 15-ог децембра 2014 на трећем састанку Координационог одбора. Координациони одбор је као најважнију, донео Одлуку да ће се пројекат примарно финансирати кроз примену Јавно – приватног партнерства. Следећа фаза у којој се овај пројекат тренутно налази је израда Регионалног плана управљања отпадом за ових 7 општина/град. Регионални план се увелико ради и очекује се да до краја трећег квартала 2016. године буде усвојен од стране свих 7 општина/град и да добије сагласност од стране Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

5. Унапређење институционалних капацитета за локални економски развој

5.1. Шта је канцеларија за локални економски развој (ЛЕР канцеларија)

До 2005. године, општине/градови у Србији нису се институционално бавили развојем привреде и амбијентом за привређивање. Било је примера да се ad hoc организују тимови који ће радити на привлачењу инвестиција, али ни једна организациона целина у оквиру локалне управе није се бавила економским развојем. Један од предуслова локалног економског развоја јесте постојање тимова који ће координисати програмима и пројектима економског развоја, учествовати у стварању стратегије локалног економског развоја, спроводити програме развоја, остваривати комуникацију са привредом и координисати сарадњу између институција и организација на локалном и националном нивоу. Тек почетком 2006, Америчка агенција за међународни развој, кроз Програм подстицаја економском развоју општина, а на основу искустава градова у Сједињеним Америчким Државама и државама западне Европе, нуди општинама партнерима модел институционалног организовања - канцеларије за локални економски развој. Следеће године у источној Србији се формира Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС која почиње са стварањем мреже локалних развојних институција у општинама источне Србије. Ово се одвија уз помоћ GTZ (Немачка организација за техничку сарадњу) уз реализацију пројекта „Општински економски развој у региону Дунава (GTZ-KWD). Искуство развијених европских земаља и Сједињених Америчких Држава показују да је за локални економски развој, осим стимулативних закона, врло важна, и добро организована локална самоуправа. У поменутиим државама, у већини општина, постоји одељење које се искључиво бави питањем локалног економског развоја. У Србији, до недавно, то није био случај.

По теорији, постоје три основна типа развојних организација на локалном нивоу⁶⁶:

1. Агенције (канцеларије) за локални економски развој у јавном власништву;
2. Независне приватне развојне агенције;
3. Локалне развојне корпорације.

Сваки од ових основних типова има своје карактеристике, предности и недостатке.

⁶⁶ E. J. Blakely and T. K. Bradshaw, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, Sage Publications Inc., California, 2006,

Агенције (канцеларије) за локални економски развој у јавном власништву - основна предност им је што они који управљају овим организацијама имају политичку моћ, а самим тим имају и приступ јавним фондовима, информацијама, институцијама и сл. Са друге стране, спорост и „бироократски“ начин пословања су главни недостаци оваквог начина функционисања агенције за локални развој. Развој се одиграва на тржишту, а брзина и способност да се систем брзо прилагоди новонасталим промена јесу главни квалитети који су пожељни у динамичном окружењу.

Независне приватне развојне агенције – имају способност да брзо реагују, али им је главни недостатак то што имају узак интерес за деловање. Ограничене су само на остваривање циљева који су повезани са неком конкретном интересном групом, док шири друштвени интереси локалне заједнице, попут степена запослености локалног становништва, не спадају у домен деловања ових организација. У комерцијалним областима, попут развоја туризма или малопродајне мреже, овако дефинисане организације имају много више успеха него државне агенције.

Локалне развојне корпорације – представљају најбољи начин да се остваре циљеви одрживог локалног економског развоја. Настале су комбинацијом претходно наведених типова организација за локални развој и представљају облик организовања у којем се одвија перманентна сарадња између јавног и приватног сектора. Приликом креирања развојних стратегија уважавају се ставови локалних власти, али и приватног сектора/капитала и осталих заинтересованих група у локалној заједници. Због чињенице да уважавају интересе свих група грађана, овакве организације, по правилу, имају најширу подршку у локалним заједницама. Услед подршке коју имају, приликом спровођења развојних планова ове корпорације могу рачунати на све расположиве ресурсе локалне заједнице, било да потичу из јавних, било из приватних извора. Комбинујући предности државних агенција (утицај и политичка моћ) и приватних асоцијација (брзина, ефикасност, профитна оријентација), овај модел представља најфлексибилнији облик организовања локалних развојних институција.

Локалне самоуправе се могу одлучити да надлежност локалног економског развоја обављају у оквиру градске, односно општинске управе, али и да ову надлежност обављају правна лица и то:

- јавна агенција основана у складу са Законом о јавним агенцијама;
- привредно друштво (основано у складу са Законом о привредним друштвима) и
- јавно предузеће (основано у складу са Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса).

Закон о локалној самоуправи, који на системски начин уређује надлежности локалне самоуправе, омогућава да се одређени послови из изворног и повереног делокруга општине врше и ван општинске управе. Члан 7. Закона о локалној самоуправи који уређује ово питање гласи:

“Јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом. Јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова из става 1. овог члана.”

Сам начин институционалног организовања је препуштен локалним самоуправама које треба да изаберу облик у складу са својим потребама и могућностима.

Канцеларија за локални економски развој (ЛЕР канцеларија)⁶⁷

Канцеларија за локални економски развој (ЛЕР канцеларија), представља инструмент за стварање окружења које погодује привређивању, отварању нових радних места и привлачењу инвестиција. Канцеларија за локални економски развој представља ресурс за општине које желе да покрену привреду у својим срединама, а нису довољно упознате са концептом локалног економског развоја. Канцеларија је део локалне администрације, а оснива се као управа за економски развој (у градовима), или као посебно одељење за економски развој (у општинама).

Одељења за привреду, претеча данашњих канцеларија за локални економски развој, заоставштина су старог система организације управе. Службеници одељења бавили су се, пре свега, економском статистиком и регистром привредних друштава и предузетника. Обједињавањем функције регистрације привредних субјеката, Агенција за привредне регистре Републике Србије преузела је ову улогу. На овај начин, најважнија функција одељења за привреду истргнута је из руку локалне самоуправе. Запослени у одељењима за привреду остали су да ажурирају податке о припремама и реализацији пролећне и јесење сетве и успешне жетве.

Активности које се односе на привреду у овим одељењима сличне су наведеним случајевима, а организациона целина која их спроводи је одсек за привреду. Оваквом организационом структуром долази до гашења развојних функција одељења за привреду.

⁶⁷ Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

Због тога локалне самоуправе оснивају Канцеларије за локални економски развој (ЛЕР канцеларије). Међутим, начин њиховог оснивања, као и начин њиховог функционисања није једнообразан. Канцеларије за локални економски развој се оснивају:

- у оквиру кабинета председника општине/градоначелника
- у оквиру општинске управе

Оснивање канцеларија за локални економски развој у оквиру кабинета председника општине представља тежњу да канцеларија буде у што ближеј вези са првим човеком општине, који је у оваквом систему организације први контакт потенцијалних инвеститора са општином и њихово последње уточиште у случају проблема са општинским органима. Негативна последица овог модела је то да канцеларије за локални развој при кабинету председника општине могу да сервисирају само мањи број корисника, па се усредсређују само на веће инвеститоре. У оваквој ситуацији канцеларија за локални економски развој занемарује улогу малих и средњих предузећа и предузетника на својој територији.

Канцеларије за локални економски развој које се налазе у оквиру општинске управе се могу формирати на два начина:

- као одељења (основне организационе јединице у оквиру управе)
- као одсеци (организационе јединице у оквиру неког одељења)

Начин организовања зависи пре свега од величине локалне самоуправе и општинске администрације. Јасно је да је због истицања значаја те организационе јединице боље њено организовање као одељења, јер тада начелник одељења за локални економски развој учествује у свакодневном раду са осталим начелницима и председником општине, чиме се повећава његов утицај и могућност координације са другим одељењима општинске управе.

Социјални капитал

Социјални капитал је појам који добија све већи значај у дискусијама које се воде о економском развоју⁶⁸. Социјални капитал својим постојањем истиче значај тзв. *неопитљивих* фактора привредног развоја, као што су институције и односи поверења и сигурности између тржишних учесника. Квалитетне институције и пословно окружење у којем влада поверење и сигурност смањују трансакционе трошкове, што олакшава, убрзава и појефтиније тржишне трансакције. Социјални капитал подстиче привредни развој на следећа три начина⁶⁹:

- Успостављањем система реципроцитета у економски живот;

⁶⁸ R. Burt, K. Cook, N. Lin, *Social Capital: Theory and Research*, Aldine Transaction, June 2001.

⁶⁹ R. J. Stimson, R. R. Stough and B. H. Roberts, *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York, 2006

- Креирањем квалитетних система за „проток“ информација који обезбеђују проверене и употребљиве информације и знање;
- Поједностављењем процедура за обављање тржишних трансакција путем успостављања институционалних норми и система санкција.

Социјални капитал је тешко измерити. Самим тим ову категорију није једноставно уврстити у „развојну једначину“. Економски аналитичари не могу тако лако да дефинишу корелативну везу између степена достигнутог економског развоја и постојања социјалног капитала у некој локалној заједници.

Према неким истраживачима⁷⁰, социјални капитал представља директну функцију степена поверења које постоји у некој локалној заједници. Исто као и социјални капитал, поверење је тешко измерити, али је сигурно да оно представља важну компоненту у процесу развоја, јер „омогућава да се у локалној заједници обаве трансакције које нису рутинске и то са минимумом ризика“⁷¹. Инвестиције се данас не концентришу искључиво и само у областима/локалитетима који поседују тзв. вођство у трошковима, односно који нуде ниже цене производних фактора. Поред несумњивог утицаја традиционалних, савремени развојни фактори, попут квалитета и начина живљења у локалној заједници, затим степена поверења и толеранције међу житељима, као и сарадње и међусобног подстицања локалних привредних субјеката (енг. collaboration), дефинитивно добијају растући значај.

Социјални капитал јесте важна тема када се разматра начин на који ће се управљати локалним економским развојем. *Формирање Одељења (канцеларије/агенције) за локални економски развој, и што је још важније, њено адекватно функционисање и остваривање постављених циљева, доминантно је детерминисано управо квалитетом социјалног капитала локалне заједнице. У оним градовима/општинама у којима постоји висок степен поверења, разумевања и спремности за сарадњу између релевантних страна, одељења за ЛЕР раде са успехом. У оним локалним заједницама у којима постоје проблеми у комуникацији, неразумевање, те низак ниво сарадње међу локалним службеницима (али и становништвом), није реално очекивати да са успехом функционише локални економски развој, па самим тим ни институција која је одговорна за његово спровођење. Као што ћемо касније видети, велики број „алата“, задатака и циљева који се налазе пред људима који се баве ЛЕР-ом, управо се заснива на способностима, вештинама, као и енергији људи да их користе, односно спроведу у дело.*

⁷⁰ F. Fukuyama, *Trust: the social virtues and creation of prosperity*, Free press, New York, 1995.

⁷¹ R. J. Stimson, R. R. Stough and B. H. Roberts, *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Springer, New York, 2006

Без енергије, мотивације и посвећености људи на локалном нивоу, нема ни успешне ЛЕР канцеларије нити развоја на локалном нивоу.

Специјалисти за спровођење одрживог локалног економског развоја

Одлука да се послови који се односе на управљање локалним економским развојем делегирају специјалисти(ма) за ту конкретну област има вишеструке користи за локалну заједницу⁷². Лакше је придобити пажњу и подршку локалног становништва за спровођење развојног процеса у ситуацији када се зна ко је задужен и ко је одговоран за реализацију тачно одређених и постављених циљева.⁷³ Препознатљивост локалне заједнице (града/општине) је већа у економским и политичким круговима када постоји „неко“ ко заступа економске интересе града. Локални лидери, председници општина и градоначелници, радо ову функцију делегирају стручњацима који ће самостално, или у тиму (у оквиру ЛЕР канцеларије), обављати наведене активности.

Независно од титуле и статуса које добијају у оквиру локалних институција, од експерата који су ангажовани да управљају локалним развојем се захтева да поред организације процеса стручно врше и друге послове попут: (а) *истраживања* – процене економских, социјалних и еколошких потреба локалне заједнице, (б) *планирања* – дефинисање циљева и приоритета локалног развоја и организација расположивих ресурса, (ц) *координације* – пружање помоћи приликом реализације конкретних пројеката и повезивање заинтересованих страна у приватном и јавном сектору и (д) *руковођења* – управљање и контрола процесом развоја. Као што се може приметити, ради се о комплексним задужењима.

Појединци који се баве овим послом креирају једну нову професију, која је неопходна у условима када се економски развој „дешава“ на локалном нивоу. Иако је у питању релативно нова професија у нас, она у себи инкорпорира досадашња знања, искуства и достигнућа из области као што су јавне финансије, пословна администрација, урбано планирање и развој, географија и сл. Људи који поседују искуства из ових области сада добијају прилику да своја знања примене у пракси. За многе од њих је веома интересантно и изазовно да покушају да реализују своје идеје о развоју конкретног локалитета које су до сада имали само „на папиру“.

⁷² J. Fitzgerald and N. Green Leigh, *Economic Revitalization: Cases and strategies for city and suburb*, Sage Publications Inc., California, April 2002, str. 239-240.

⁷³ Пројекат „Стандардизација услуга ЛЕР канцеларија“ Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС и GIZ-KWD, 2011

Управо пракса, а не теорија, дефинише основну улогу Специјалисте за локални економски развој. Главна карактеристика ове професије јесте флексибилност, јер људи који се баве овим послом морају бити практичари, а то претпоставља много компромиса. Са друге стране, управо тај широк спектар активности и флексибилност узрокују да још увек не постоје јасни стандарди што спречава повлачење јасне границе између оних активности које јесу и оних које нису из домена локалног економског развоја. „Дешава се често да службеници локалне самоуправе означе своје активности као оне које су усмерене на промовисање економског развоја, а да при томе те исте активности очито немају никакве везе са локалном заједницом нити са економским развојем, осим што се тако називају“⁷⁴.

Управо због наведених проблема који се могу појавити, важно је одредити и дефинисати саму професију оних људи који се у практичном смислу баве локалним економским развојем. При томе се не мисли на назив или титулу коју појединац може добити. Сам назив ове професије, као ни одређење професија из којих је настала нису толико важни, колико је важно одредити врсте послова које ова функција подразумева. Суштина је у нечем другом. Треба одредити конкретна задужења за ове професионалце, канале и смерове комуникације, систем одговорности, као позицију тог радног места у оквиру хијерархијске структуре локалних институција.

5.2 Функције општинске канцеларије за локални економски развој

Канцеларија за локални економски развој (КЛЕР) заснива се на идеји да се она оснива са циљем да привредници имају своје саветнике у оквиру градских/општинских управа, односно особе које су за њих „задужене“. Сваки запослени у канцеларији за локални економски развој (специјалиста) има групу предузетника о којима „води рачуна“, пружа им све потребне информације и олакшава контакт са свим институцијама како на локалном, тако и на републичком нивоу. Запослени специјалисти у ЛЕР канцеларијама требало би да узимају активно учешће у све три фазе: (i) прединвестиционој (ii) инвестиционој и (iii) пост инвестиционој.

Основне функције канцеларије/одељења за локални економски развој⁷⁵ могле би се груписати у неколико делова/целина, али пре тога, важно је да разумемо да их све можемо поделити у две велике/основне групе:

⁷⁴ E. J. Blakely and T. K. Bradshaw, *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, Sage Publications Inc., California, 2006

⁷⁵ Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

1. Интерно оријентисане – јачање капацитета јавног сектора локалне самоуправе, повећање ефикасности рада (професионализација, модернизација и деполитизација) целокупног локалног јавног сектора, сарадња са свим релевантним организацијама, јавним предузећима и институцијама на локалном, али на републичком нивоу, евиденција и ажурирање података о расположивости развојних ресурса у локалној привреди/заједници итд.
2. Екстерно оријентисане – промоција инвестиционих потенцијала, посете сајмовима, аквизиција и одржавање комуникације и састанака са потенцијалним инвеститорима, брига о постојећим инвеститорима који већ послују у локалној економији и сл.

Најзначајнији послови које ЛЕР канцеларије (према досадашњем искуству и истраживању аутора овога рада) треба да обављају⁷⁶ су:

Пружање потребне подршке током процеса стратешког планирања

- спровођење процеса стратешког планирања;
- контакти са комисијом за стратешки развој;
- праћење активности и извештавање о резултатима састанака комисије за стратешки развој (писани извештаји, закључци и предлози);
- надгледање текућих пројеката (акционих планова), произашлих из плана за стратешки развој и извештавање о процесу.

Припрема и праћење спровођења пројеката економског развоја

- анализа услова на тржишту и истраживање могућности за покретање развојних пројеката;
- комуникација са донаторским организацијама;
- истраживање могућности за прикупљање средстава потребних за развојне програме;
- припрема предлога развојних пројеката;
- управљање спровођењем развојних пројеката.

Креирање и одржавање релевантних база података

- база података доступних кадрова;
- база података локалних предузећа и предузетника;
- база података нових домаћих и страних инвеститора;
- база података капацитета за приватизацију;

⁷⁶ У Србији, све основане канцеларије за локални економски развој у опису својих надлежности имају минимум 90% наведених функција.

- база података доступне општинске имовине (имовине у јавном власништву);
- база података земљишта за потенцијалне grinfild инвестиције;
- база података о потенцијалним braunfild локацијама;
- припрема и ажурирање профила заједнице.

Подршка у финансирању

- одржавање контакта са банкама које послују у општини са циљем да се обезбеде финансијски подаци са тржишта и пруже правовремене и адекватне информације и савет представницима локалних фирми;
- идентификовање тренутних финансијских капацитета и препоручивање најповољнијих финансијских пакета корисницима услуга канцеларије за локални економски развој.

Усавршавање радне снаге

- сарадња са Националном службом за запошљавање - општински огранак;
- припремање и спровођење образовних програма за инструкторе и консултанте за развој локалне економије и предузетништва у општини;
- припремање базе података о расположивој радној снази;
- припремање плана за образовање и преквалификацију;

Саветодавна функција – градоначелнику/председнику општине и скупштине

- дефинисање подстицаја за оснивање нових предузећа и привлачење директних страних улагања;
- пружање савета у области регулативе (правилници, одлуке и упутства);
- пружање информација о мерама за побољшање прихода локалне самоуправе од привреде;
- усклађиване административних и инспекцијских процедура као подршка економског развоја;

Маркетинг

- израда и редовно ажурирање промотивних материјала (брошуре, проспекти, ЦД материјали, интернет презентација, банери и постери, електронски билтен);
- дистрибуција промотивних материјала циљаним групама: амбасадама, привредним коморама и пословним удружењима у иностранству, трговинским одељењима страних амбасада у земљи, посетиоцима и излагачима на сајмовима и

конференцијама, инвеститорима и привредницима, општинама и регионима у земљи и иностранству;

- организовање промотивних манифестација – сајмови, конференције, свечана отварања;
- учешће на сајмовима и изложбама;
- организовање промотивних кампања – оглашавање и ПР активности.

Контакти са инвеститорима

- стални контакт са домаћим и страним инвеститорима;
- организовање посета и продајних презентација у вези са могућностима за улагање;
- посете потенцијалним инвеститорима ради преговора.

Контакти са пословном заједницом и директно подржавање

- процена пословног окружења - свакодневни контакти са локалним привредницима и предузетницима; организовање анкета за пословни сектор у циљу побољшања услова пословања;
- процена могућности за јачање капацитета, или инструмената за подршку привредницима;
- организовање обуке за мала и средња предузећа у састављају предлога пројеката и припреме документације за подизање кредита, или апликације за донацију; упућивање на донаторске програме и различите изворе финансирања;
- обезбеђење финансијске подршке, или олакшица за одређене категорије предузетника;
- помоћ у промоцији и повезивању са потенцијалним купцима и добављачима;
- промовисање предузетништва и приватно-јавних партнерстава;

Одржавање контаката са другим локалним самоуправама и институцијама централних власти

- сарадња са републичким телима и институцијама задуженим за локални економски развој;
- сарадња са привредном комором, локалним/регионалним институцијама задуженим за економски развој, привредна друштва и цивилни сектор;
- формирање и одржавање јединственог информационог система за статистичке и друге податке важне за бизнис, економски развој и смањење незапослености у општинама
- сарадња са другим градовима и општинама, размена примера добре праксе и усаглашавање развојне политике свих општина.

Праћење и оцена остварених развојних резултата као задаци ЛЕР канцеларија

Надгледање (праћење) и оцена остварених развојних резултата су поступци који се често запостављају и занемарују, иако одрживи локални развој претпоставља континуиран процес преиспитивања и анализе онога што је урађено. Процеси праћења и оцене остварених резултата треба да обезбеде систематске и благовремене информације специјалистима за локални економски развој. Анализирање стања локалне економије, давање препорука за опоравак, одабир мера и политика које ће се користити у током процеса развоја су само „први корак“ на путу опоравка локалне привреде. Крајњи резултат зависи највише од тога како ће се у пракси спроводити донете одлуке и стратегије. Управо зато је важно да се процесу имплементације посвети адекватна пажња, односно да се савесно контролише спровођење развојних активности на локалном нивоу⁷⁷.

Формирање тима за надзор и оцену постигнутих резултата - У тиму за надзор (праћење и оцену) реализације програма одрживог развоја локалне заједнице свакако треба да буду укључена лица која су и одговорна за спровођење локалног економског развоја (запослени у канцеларији за ЛЕР). Они најбоље познају локалну „ситуацију“. Међутим, тим мора да буде проширен на начин да у њему буду и независни чланови који нису учествовали у процесу избора развојних програма. Од њих се очекује објективност.

Преиспитивање развојних циљева и ефеката - У току спровођења програма за локални економски развој може доћи до промене услова у локалној заједници у односу на оне услове који су постојали приликом дефинисања развојног програма и на основу којих су донете развојне мере и политике. У тим ситуацијама дефинисани циљеви развоја, инструменти за њихово остварење као и информације које се добијају упоређивањем планираног са оствареним немају висок ниво примене. Тим задужен за мониторинг (праћење и оцену резултата) треба да по прикупи најсвежије и највалидније податке, јер ће на тај начин у великој мери утицати на прецизније дефинисање развојних циљева и жељених ефеката. С обзиром да се програм локалног економског развоја може спроводити током дужег временског периода и да је реално очекивати да ће у том периоду доћи до промене услова пословања, подразумева се да када протекне једно време од усвајања развојног програма, исти треба „освежити“ новим подацима и евентуално извршити одређене корекције.

Успостављање система мерења - Да би развојни резултати могли да се оцењују и вреднују, морају се мерити. Резултати/подаци могу бити квантитативни и квалитативни. Прикупљене

⁷⁷ Ђорђевић Б, Јачање имица градова у функцији развоја националне бренд стратегије, научни скуп „Институционалне промене као детреминанта привредног развоја Србије у 2007.г.“, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2007

податке треба обрадити и презентовати у адекватном извештају. Квантитативни резултати се могу бројати и/или мерити. Квантитативни развојни показатељи на локалном нивоу се односе на категорије као што су: изградња нових путева, изградња канализације, водовода и гасификације, затим процентуално смањење броја незапослених, релативна промена друштвеног производа на локалном нивоу (укупан и per capita), начин функционисања локалне администрације.

Процењивање резултата - Процењивање остварених развојних резултата се врши путем поређења достигнутих резултата са циљевима (резултатима) који су утврђени у програму локалног развоја и плану његовог спровођења. Процена се врши како у погледу обухватности, тако и у динамичком смислу (да ли се активности обављају у утврђеном временском оквиру). Процена треба да се врши периодично и обавезно на крају сваког конкретног пројекта. Приликом процене резултата треба одговорити на питање: да ли су предузете развојне активности донеле планирани бољитак за локалну заједницу,

Саопштавање резултата јавности - Локално становништво је крајњи „корисник“ развојних резултата. Стога, оно је и те како заинтересовано за то да буде адекватно информисано о достигнутом нивоу развоја локалне заједнице/економије. Одговорна локална власт, која је и задужена за спровођење развојног програма мора периодично и објективно да извештава своје становништво о свим битним елементима у вези са локалним економским развојем. На тај начин се грађанима „полажу рачуни“ и омогућава им се да дају своје мишљење у вези са радом локалних званичника, што представља облик партиципације становништва у процесу локалног развоја. Остварени резултати се саопштавају путем конференција за штампу, извештавањем, гостовањем на медијима, флајерима итд.

5.3 Стандардизација услуга канцеларија за локални економски развој

У овом поглављу и у следећа три поглавља аутор овога рада ће приказати истраживање које је спроведено у оквиру програма “Општински економски развој у региону Дунава“ (GIZ-KWD) у коме је учествовао као експерт за економски развој, а који је реализовала ГТЗ (Немачка организација за техничку сарадњу). Ово истраживање је рађено 2011 године и његови резултати се примењују не само у источној Србији, где је истраживање рађено, већ се мултипликују и примењују се на све локалне самоуправе у Републици Србији. Истраживање је спроведено кроз пројекат „Стандардизација услуга за локални економски развој“

Главни циљ пројекта је пружање подршке регионалним и локалним актерима да унапреде регионални и локални економски развој и обезбеде раст приватног сектора кроз јачање и стандардизацију услуга ЛЕР канцеларија.

На територији на којој је рађено истраживање и коју је покривао GTZ-KWD “Општински економски развој у региону Дунава“ је било активно више Одељења/Канцеларија за локални економски развој на локалном нивоу. ЛЕР канцеларије су постојале у: Зајечару, Сокобањи, Кладову, Голубцу и Бољевцу. У Књажевцу је радила Локална агенција за развој а у Мајданпеку Фондација за ЛЕР. Бор и Неготин у време спровођења истраживања нису имали ЛЕР канцеларију (Неготин је имао службу која се бавила делом тим пословима) али су исказали интересовање за успостављање.

Посебни циљеви овог пројекта су следећи:

- Успостављање боље сарадње локалних власти са приватним сектором кроз ЛЕР канцеларије
- Јачање капацитета општина за прихват инвестиција и донација и тражење партнера
- Подршка руралном развоју кроз активно учешће општина у процесима подршке руралном развоју
- Подизање капацитета самих ЛЕР канцеларија и осталих развојних партнера
- Јачање партнерстава и пренос знања на међуопштинском нивоу

За постизање главног циља пројекта било је неопходно комплетан процес реализације поделити на следеће фазе:

1. Постизање консензуса на нивоу руководства локалних самоуправа о месту и улози ЛЕР канцеларија
2. Анализа потреба циљних група за услугама ЛЕР канцеларија
3. Стандардизација услуга ЛЕР канцеларија

Методологија истраживања

Као што смо већ навели, за постизање главног циља пројекта неопходно је било комплетан процес реализације поделити на следеће фазе:

1. Постизање консензуса на нивоу руководства локалних самоуправа о месту и улози ЛЕР канцеларија, која обухвата следеће активности:

Табела 3. Фазе у процесу реализације:

<i>Израда упитника</i>
<i>Прикупљање података на терену</i>
<i>Анализа садашњег положаја и улоге постојећих ЛЕР канцеларија</i>
<i>Прикупљање података од релевантних националних институција</i>

<i>Предлог будућег места и улоге ЛЕР канцеларије са детаљним објашњењем</i>
<i>Консултације са представницима радних група, GTZ-KWD и РАРИС</i>
<i>Израда завршне варијанте документа</i>
<i>Израда сажетка претходна два документа са идентификованим предностима за локалне самоуправе које се постижу стандардизацијом услуга</i>
<i>Израда специфичних закључака за сваку локалну самоуправу</i>
<i>Припрема, организација и одржавање појединачних састанака са руководством локалних самоуправа</i>
<i>Учествовање у припреми и реализацији радионице</i>
<i>Израда периодичног извештаја</i>

Извор: Самостални приказ аутора рада

2. Анализа потреба циљних група за услугама ЛЕР канцеларија

Табела 4. Фазе анализе

<i>Израда упитника</i>
<i>Прикупљање података на терену</i>
<i>Израда анализе потреба циљних група за услугама ЛЕР</i>
<i>Консултације са представницима радних група, GTZ-KWD и РАРИС</i>

Извор: Самостални приказ аутора рада

3. Стандардизација услуга ЛЕР канцеларија

Табела 5. Фазе у истраживању

<i>Дефинисање основне листе услуга ЛЕР канцеларија</i>
<i>Консултације са представницима ЛЕР канцеларијама</i>
<i>Израда завршне варијанте документа</i>
<i>Организација састанка радне групе</i>
<i>Израда детаљног описа услуга ЛЕР канцеларија</i>
<i>Израда завршног извештаја</i>

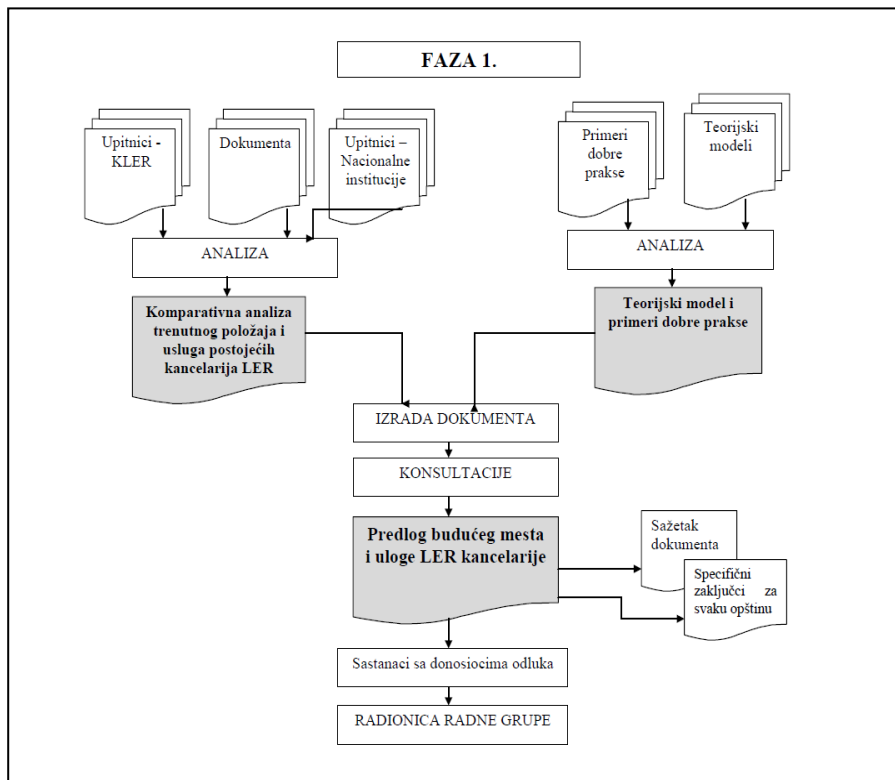
Извор: Самостални приказ аутора рада

Путем овог истраживање прикупљене су информације о актерима локалног економског развоја. У развоју методе истраживања сматрали смо три критеријума изузетно важним, и то да:

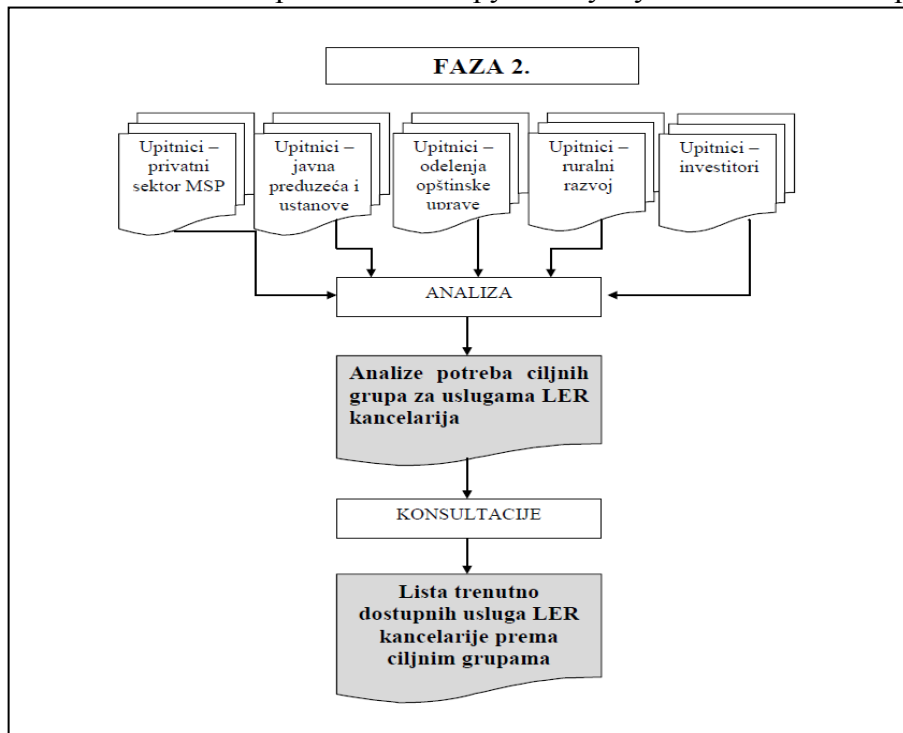
- прикупљене информације морају да буду међусобно широко упоредиве
- метода прикупљања треба да буде флексибилна и да одговара запосленима у ЛЕР канцеларијама, односно циљним групама
- анализа прикупљених информација мора да доведе до јасних закључака.

Методолошки процес прикупљања и обраде информација и презентовања резултата је подељен на три фазе:

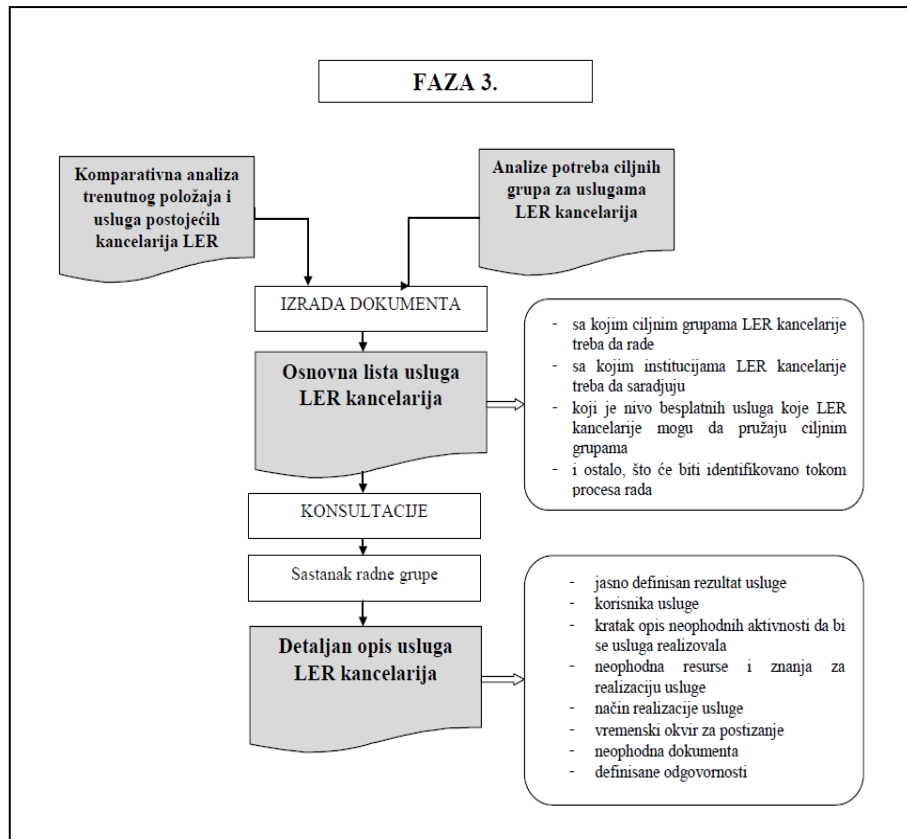
1. Фаза - Постизање консензуса на нивоу руководства локалних самоуправа о месту и улози ЛЕР канцеларије



2. Фаза - Анализа потреба циљних група за услугама ЛЕР канцеларија



3. Фаза - Стандардизација услуга ЛЕР канцеларија



Током припремне фазе развијени су упитници који могу бити примењени у свим локалним самоуправама у Србији, са језгром од заједничких питања али са могућношћу за додавањем нових питања у било којој инстанци процеса анкетирања. Језик који је коришћен у изради упитника је лако разумљив свима који се баве локалним економским развојем. Током припремне фазе развијени су следећи упитници:

1. Упитник за запослене у канцеларијама за локални економски развој
2. Упитник за представнике малих и средњих предузећа и предузетнике
3. Упитник за инвеститоре
4. Упитник за институције подршке

5.4 Компаративна анализа тренутног положаја и услуга постојећих ЛЕР канцеларија

Канцеларије за локални економски развој у општинама и градовима у Србији нису једнообразне. Наиме, оснивање ових канцеларија није предвиђено нити дефинисано као обавезно никаквим законским актима. Стога је велика већина ових канцеларија основана у

оквиру различитих донаторских програма помоћи локалној самоуправи у Србији, а делокруг њиховог рада је дефинисан локалним актима.

Слична је ситуација и са канцеларијама за локални економски развој у девет анкетираних јединица локалне самоуправе у источној Србији. Већина њих је основана у оквиру донаторских програма (УСАИД и ГТЗ).

У периоду истраживања ЛЕР канцеларије су имале веома различиту позицију у односу на остале кључне партнере у локалу. У неким општинама су биле позициониране веома добро, запослени у њима су се бавили само пословима везаним за ЛЕР, имали су могућности за самосталне иницијативе. У неким општинама људи који раде у ЛЕР канцеларијама обављали су и друге послове унутар општинске управе, имали су мало самосталности у раду и нису још увек били препознати од партнера ван општинске администрације као релевантне институције.

Због свега тога је било потребно постићи приближно исти ниво разумевања руководства општина/града о месту и улози ЛЕР канцеларија. Тиме би се обезбедило да руководство пружи подршку даљем јачању ЛЕР канцеларија кроз стандардизацију и ширење услуга.

У оквиру истраживања је спроведена Анкета организационих јединица за локални економски развој током фебруара и марта 2011. године на територији следећих локалних самоуправа:

- Бољевац
- Велико Градиште
- Голубац
- Зајечар
- Кладово
- Књажевац
- Мајданпек
- Неготин
- Сокобања

У циљу постизања што бољих резултата анкетања је обављено путем интервјуа. Интервју су реализовали искусни експерти из области локалног економског развоја и рада локалних самоуправа. Експерти су посетили сваку локалну самоуправу и разговарали са запосленима у ЛЕР канцеларијама. Поред званичних података, експерти су попуњавали и део у којем описују своје професионалне ставове у вези са радом ЛЕР канцеларија.

Анализа резултата анкете

Анкета је била структурирана у оквиру 10 поглавља, те су и резултати представљени на исти начин.

1. Организационо технички део

Анализа организационо техничког аспекта ЛЕР канцеларија има за циљ да утврди степен њихове развијености, као и положај који имају у односу на остале организационе делове јединице локалне самоуправе. Како је од тренутка њиховог оснивања прошло врло мало времена (већина њих је оперативна тек нешто више од годину дана), може се рећи да за тако кратко време и нису могле у потпуности да развију своје капацитете. Стога су питања из овог дела груписана у неколико целина која би требало да утврде да ли ове канцеларије поседују основна средства неопходна за ефикасан рад.

Организационо техничка анализа канцеларије за локални економски развој има за циљ да утврди:

Да ли је и када канцеларија за ЛЕР формално основана и у ком облику

- Број и структуру запослених у односу на укупан број запослених у управи
- Каква је њена позиција у оквиру управе и у односу на друге значајне интересне групе
- Каква је њена техничка опремљеност и да ли јој омогућава неометан рад

Канцеларије за локални економски развој имају различите облике и функције, па тиме и називе – од Групе за развој (у Неготину), преко Канцеларије (у 4 општине – Голубац, Бољевац, Сокобања и Кладово) и Одељења (у Великом Градишту и Зајечару), до Фондације (у Мајданпеку) и Агенције (у Књажевцу). Ове разлике у њиховим називима одсликавају и разлике у њиховим функцијама, надлежностима и пословима које обављају. Из овога се, такође, може видети да је већина ових канцеларија (њих 5) основана у оквиру неког од одељења општинске управе (у већини случајева је то Одељење за привреду и локални економски развој), 2 су основане као самостална одељења у оквиру управе, а 2 чак као самостална правна лица.

Табела 6 – Основни подаци о канцеларијама за локални економски развој

Општина	Назив	Година оснивања
Велико Градиште	Одељење за привредно економски развој и дијаспору	2010.
Голубац	Канцеларија за ЛЕР	2009.
Неготин	Одсек за ЛЕР и управне послове – група за развој	у плану оснивање
Бољевац	Канцеларија за ЛЕР	2009.
Зајечар	Одељење за ЛЕР	2008.
Сокобања	Канцеларија за ЛЕР	2009.

Књажевац	Агенција за развој општине Књажевац	2009.
Мајданпек	Фондација за ЛЕР општине Мајданпек	2006.
Кладово	Канцеларија за ЛЕР	2009.

Извор: Самостални приказ аутора рада

У осам од ових девет локалних самоуправа канцеларије су основане у периоду 2007 – 2010. година и то углавном у оквиру различитих програма помоћи, од чега је највише (5) канцеларија основано током 2009., док је у осталим годинама основана по једна канцеларија. Изузетак је једино општина Неготин где се планира оснивање Канцеларије за ЛЕР и дијаспору, док се сада послови КЛЕР-а обављају у оквиру Одељења за буџет, финансије, привреду, друштвене делатности и локалну пореску администрацију.

У ових 9 канцеларија запослена су укупно 35 службеника (ако се придржавамо података добијених од испитаника), при чему број запослених варира, пре свега, у зависности од величине општине и броја запослених у управи. Постоје канцеларије које имају само једног запосленог (Голубац и Бољевац), али и канцеларије које имају и до шесторо запослених. Но, овде треба напоменути да је у већини ових канцеларија систематизацијом предвиђено више радних места, која су до сада остала упражњена.

Интересантне су ситуације у општинама:

- ✓ Велико Градиште – систематизацијом је предвиђено 7 радних места, а тренутно раде 2 запослена пуно радно време, 1 запослен са 50% радног времена и шеф канцеларије за младе
- ✓ Голубац – систематизација предвиђа 2 радна места, а тренутно ради 1 запослени
- ✓ Неготин – систематизовано је 7 радних места, а тренутно ради 6 људи
- ✓ Бољевац – систематизована су 2 радна места, а тренутно је само једна особа запослена, а и она је на породилском боловању, а мења је особа која је ангажована по уговору на 3 месеца
- ✓ Зајечар – систематизација предвиђа 7 радних места, запослено је 6

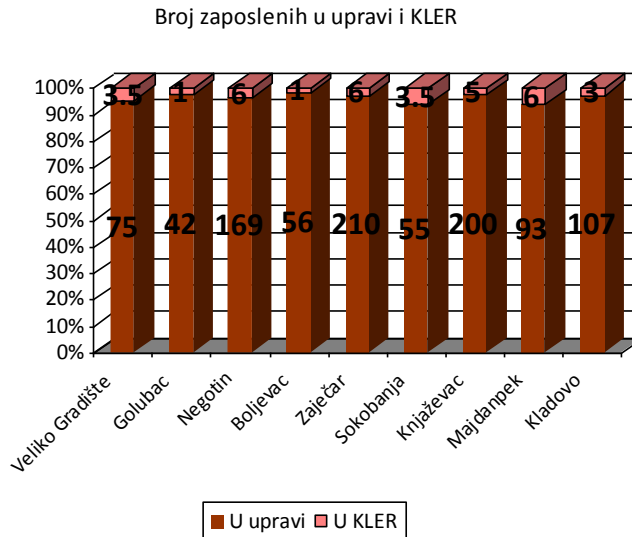


График 1. – Однос броја запослених у општинској администрацији и КЛЕР
(Обрадио аутор рада)

Број запослених у овим канцеларијама у односу на укупан број запослених у управи се креће између 1.78% у Бољевцу (где су систематизацијом предвиђена 2 радна места, а запослена је само једна особа) до 6.45% у Мајданпеку. Из упитника се може закључити да број запослених у овим канцеларијама није реално одређен према потребама и величини управе – Мајданпек има исти број запослених у канцеларији (6 тј. 6.45% од укупног броја запослених у управи) као и Зајечар (6 запослених, мада је систематизацијом предвиђено 7), који има више него два пута већи број запослених у управи од Мајданпека, а у процентима знатно мањи број запослених у канцеларији (свега 2.85%). Такође, проценат запослених у канцеларији је нешто већи и у Сокобањи (6.36%), док је у осталим општинама између 2.38% у Голупцу и 4.66% у Великом Градишту (2.5% Књажевац, 2.8% Кладово, 3.55% Неготин).

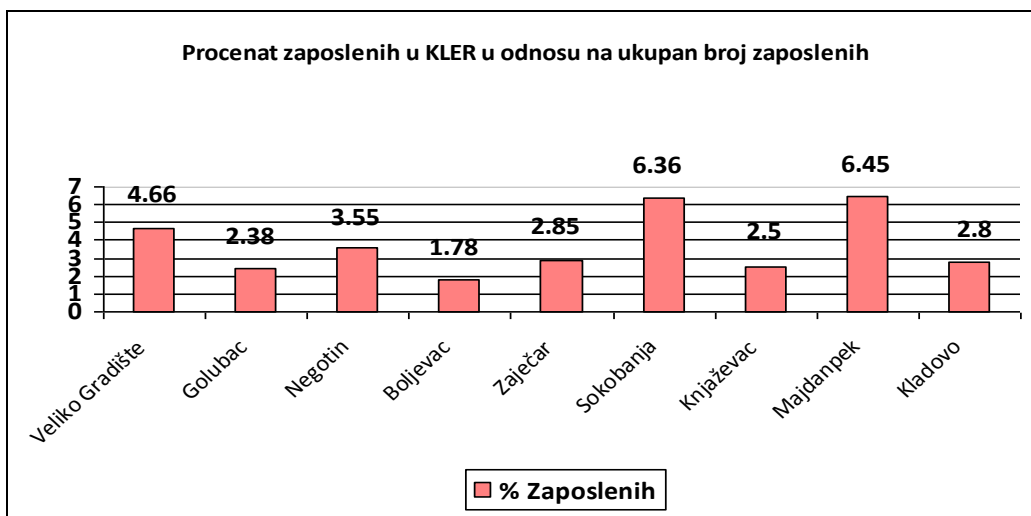


График 2. – Процент запослених у КЛЕР у односу на укупан број запослених у администрацији
(Обрадио аутор рада)

Што се тиче просторија и капацитета ових канцеларија, у већини случајева оне имају свој простор и добро су опремљене. Већина испитаника (чак њих 8) сматра да су просторије канцеларије видљиве и лако доступне клијентима, док само један испитаник (Голубац) сматра да су просторије канцеларије теже доступне клијентима. Међутим, треба напоменути да су просторије канцеларија у Зајечару и Неготину, ипак, не тако лако доступне клијентима јер нису добро означене и клијентима може бити тешко пронаћи их при првом доласку – бар смо ми имали проблем да их пронађемо.

Што се тиче опремљености ових канцеларија, закључак је да су све добро опремљене рачунарском опремом. То подразумева да сваки запослени има свој рачунар, као и да канцеларија има најмање један штампач. Такође, позитивна је и чињеница да сваки запослени има неограничен приступ Интернету, као и да је Интернет веза у свим канцеларијама добра и стабилна. Када је у питању опремљеност другом, али такође основном и неопходном опремом за рад канцеларије, као што су скенер и фотокопир апарат, ситуација је нешто мање повољна, јер нешто више од половине (5 канцеларија) поседује исте, док 4 канцеларије (Велико Градиште, Голубац, Неготин и Бољевац) не поседују ни један од ових апарата.

Табела 7. Опремљеност канцеларија за локални економски развој

КЛЕР је опремљена следећом опремом:	ДА	НЕ
Сваки запослени има свој рачунар	9	0
Канцеларија поседује свој штампач	9	0
Канцеларија поседује свој скенер	5	4
Канцеларија поседује свој фотокопир	5	4
Обезбеђена је стабилна и перманентна Интернет конекција	9	0

Извор: Самостални приказ аутора рада

Када су у питању возила која су на располагању канцеларији за њене потребе, као и процедура за њихово коришћење, већина испитаника је одговорила да је та процедура прихватљива (њих 6), док су три испитаника одговорила да је та процедура једноставна. У готово свим случајевима канцеларија нема сопствено возило већ се служи возилима управе, којих је, по правилу, увек мање него што су реалне потребе. У већини случајева се дозвољава употреба сопственог возила када је то неопходно уз рефундирање трошкова горива. Једино је Агенција у Књажевцу у поступку набавке сопственог возила.

На питање да ли канцеларија располаже сопственим буџетом за своје активности, седам испитаника је одговорило негативно. Једино канцеларије које су формиране као самостална правна лица, Фондација у Мајданпеку и Агенција у Књажевцу, имају своје буџете, при чему је Мајданпек индиректни корисник буџета и захтевима потражују средства, без навођења

тачног износа који им је додељен. Агенција у Књажевцу располаже сопственим буџетом који је за 2010. годину износио 3.500.000 динара, док је за 2011. планирани буџет чак и повећан на 4.300.000 динара. Остале канцеларије немају своје буџете, мада се повремено неке од њихових активности финансирају из буџета донаторских програма.

Што се тиче комуникације канцеларије са руководством локалне самоуправе, изненађујуће је податак да у већини случајева (чак у 6 случајева) та комуникација није планирана и одређена процедурама, већ се одвија *ad hoc*, по потреби. Једино Голубац и Сокобања имају недељне састанке (у виду колегијума), док Зајечар поред свакодневних састанака једном месечно начелнику управе подноси извештај о раду. Једино је Књажевац навео да подноси годишње извештаје о раду, јер је то уједно и њихова законска обавеза пошто су формирано као јавна агенција.

У већини ових локалних самоуправа (5) не постоји формиран Савет за локални економски развој. Могло би се рећи да овај савет реално постоји и функционише у свега две локалне самоуправе (Зајечару и Књажевцу), док у осталима у којима је формално основан нема никакву суштинску улогу. Код готово свих локалних самоуправа у којима је овај савет основан, канцеларија за локални економски развој углавном пружа искључиво административну подршку овом савету, што подразумева припрему и дистрибуцију материјала за састанке, као и одређених информација. Једино канцеларија у Зајечару има нешто значајнију улогу у раду овог савета, јер се поред пружања административне помоћи бави и анимирањем чланова савета да узму учешће у његовом раду, а и сама начелница канцеларије је члан савета и редовно и активно учествује у раду савета.

Када је у питању сарадња канцеларије са другим службама и одељењима у оквиру управе, већина испитаника је ту сарадњу оценила врло добром (5), док су по два испитаника ту сарадњу оценила прихватљивом и одличном. На питање са којим службама и одељењима канцеларија има најбољу сарадњу, већина испитаника је одговорила да су то углавном службе и одељења са којима иначе највише сарађују (службе/одељења за урбанизам, за буџет и финансије, за привреду, планирање и развој), мада је било и испитаника који су одговорили да сарадња у великој мери зависи од особе која се налази на датој функцији.

2. Људски капацитети

Анализа постојећих људских ресурса је од великог значаја за будуће унапређење рада канцеларија за локални економски развој. Овај део анализе канцеларија за локални економски развој разматра:

- Неопходан број запослених у канцеларији за локални економски развој у складу са величином општине/града
- Квалификациону структуру и капацитете запослених у канцеларијама за локални економски развој
- Обученост (знања и вештине) запослених у канцеларији за локални економски развој за обављање послова из делокруга рада канцеларије

Успех и ефикасност у раду канцеларије за локални економски развој у великој мери зависе од квалитета запослених. Но, с обзиром да су ове канцеларије оперативне релативно кратко (у већини случајева од 2009. године), и да је локални економски развој релативно нова област која пред запослене поставља нове изазове, неопходно је запосленима у овим канцеларијама обезбедити континуиране обуке из ове области како би унапредили своје вештине, знања и способности у циљу квалитетнијег и ефикаснијег обављања посла. Међутим, треба имати у виду и да је тренутна законска регулатива која дефинише положај запослених у администрацији нестимулативна, и да постоји константна претња да ће добро обучени кадрови напустити управу. Стога би требало размислити о могућим системима мотивације који би омогућили кадровски континуитет а тиме и бољи рад канцеларије.

Иако је анализа питања о броју запослених у канцеларији показала да постоји несразмера у односу броја запослених у канцеларији у односу на укупан број запослених у управи, већина испитаника сматра да канцеларије за локални економски развој имају мало запослених (чак 6 испитаника), док свега 3 испитаника сматрају да је број запослених у канцеларији довољан. Неки од испитаника су изразили и незадовољство квалитетом и капацитетима запослених у канцеларији за локални економски развој, иако велика већина запослених (чак њих 23 од 35) има високу стручну спрему (VII степен), док њих 5 има вишу (VI степен) а осталих 7 средњу стручну спрему.

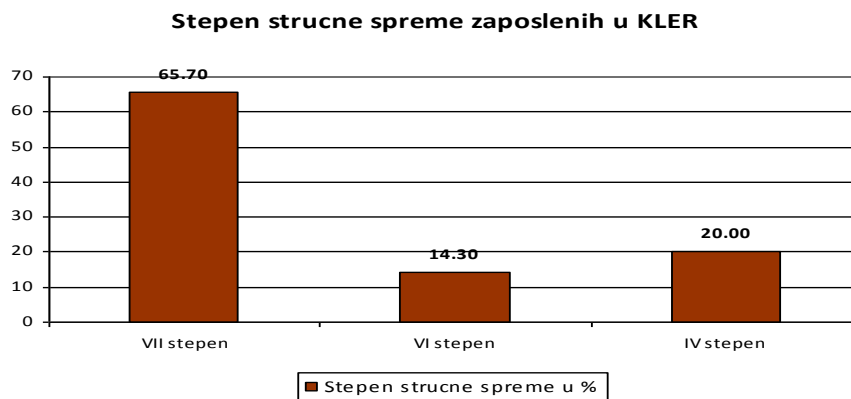


График 3. Структура запослених по стручној спремци
(Обрадио аутор рада)

Када је у питању познавање рада на рачунару (самостално коришћење Word-а, Еxcелa и интернета), анализа је показала да сви запослени у канцеларијама за локални економски развој имају потребно знање и вештине за самостално коришћење ових програма.

Но, када је у питању активно познавање енглеског језика, ситуација је нешто другачија. Наиме, мање од половине запослених (њих 16) поседује активно знање енглеског, док је број запослених са пасивним познавање енглеског језика (разумевање и читање) нешто већи (њих 23).

Табела 8. Знања и вештине запослених у канцеларијама за локални економски развој

Знање и вештине	Број запослених	%
Запослени у КЛЕР-у који поседују активно знање енглеског језика (може да разговара)	16	45.71%
Запослени у КЛЕР-у који поседују пасивно знање енглеског језика	23	65.71%
Запослени у КЛЕР-у које не знају енглески језик	12	34.29%
Запослени у КЛЕР-у који самостално користе рачунарске програме – Word, Excel и служе се Интернетом	35	100.00%

Извор: Самостални приказ аутора рада

На питање о обукама које су похађали, сви испитаници су одговорили да су до сада били на великом броју едукација и обука различитог квалитета и из различитих области. Као најчешће похађане обуке се наводе:

- Управљање пројектним циклусом (чак 8 испитаника);
- Стратешко планирање и стратешка развојна документа (6 испитаника);
- Локални економски развој (5 испитаника);
- Привлачење страних директних инвестиција (3 испитаника).

Такође се наводе и бројне друге обуке које су навели 1 или 2 испитаника а које се односе на обуке из различитих области не нужно повезане са активностима канцеларије за локални економски развој. Што се тиче обука уско повезаних са активностима и функцијама канцеларија за локални економски развој треба напоменути да је већина испитаника прошла серију обука на тему локалног економског развоја која је обухватила и:

- Организацију канцеларије и унапређење људских ресурса;
- Институционални и правни оквир за локални економски развој;
- Технике и инструменте локално економског развоја;
- Прикупљање, чување, обраду и употребу података од значаја за локални економски развој;
- Односе с јавношћу и комуникацију канцеларије за локални економски развој.

На питање о евентуалним додатним и даљим едукацијама које би требало да похађају испитаници су навели да су то обуке из управљања пројектним циклусом, посебно део који се тиче писања предлога пројеката; затим, разне обуке на тему приступних фондова и ИРА 2013; затим, обуке на тему стандардизације услуга канцеларија за локални економски развој, као и привлачење страних директних инвестиција, сајамски наступ и презентацију канцеларије за локални економски развој.

Значајно је рећи да је један број испитаника (њих 3) навео да је неопходно и учење страног језика, пре свега енглеског. Међутим, било је и испитаника који су мишљења да им нису више потребне обуке, и да су им боља информисаност, као и техничка подршка у писању предлога пројеката потребнији од саме едукације.

3. Стратешке активности

Иако ни једним позитивним прописом у Републици Србији није предвиђена обавеза локалних самоуправа да припремају и усвајају стратешке планове развоја, већина локалних самоуправа има бар један стратешки документ.

Стратешко планирање у локалним самоуправама је као процес изузетно важан јер се односи на припрему, реализација и праћење вишегодишњих стратешких пројеката. Такође, овај процес директно утиче на доношење одлука на локалном нивоу, посебно ако је у њега укључена најшира јавност, грађани и њихова удружења, представници привреде али и маргинализоване друштвене групе, мањинске заједнице и њихова удружења који могу да допринесу стварању општег друштвеног консензуса у локалној заједници о локалним стратешким приоритетима и начину њиховог остваривања. Локалне самоуправе кроз своја стратешка документа утврђују вишегодишње смернице развоја у областима из њихове надлежности, спровode наведене смернице и прате реализацију најважнијих пројеката. “Према неким недавно спроведеним анализама у Републици Србији тренутно постоје три групе општина:

- оне које имају свеобухватни план развоја локалне заједнице (понегде назван и план одрживог развоја);
- оне које имају само секторске планове (по областима за које је општина проценила да су најважнији или за које су имале обезбеђено екстерно финансирање);
- општине без секторских планова.”⁷⁸

⁷⁸ “ Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији“ – Татјана Павловић Крижанић, Радомир Шовљански

Наравно, само постојање стратешких планова не значи да се у Србији плански и руководи локалним економским развојем. Улога канцеларија за локални економски развој у процесу стратешког планирања је различита и зависи од места и надлежности које канцеларија има у општинској/градској администрацији. У самом процесу израде стратешких докумената улога канцеларија за локални економски развој је наглашена, док у осталим фазама стратешког планирања значајно опада. Такође, сарадња између канцеларија за локални економски развој, цивилног друштва и привредног сектора је кроз анкету окарактерисана као *ad hoc*.

На питање како канцеларија за локални економски развој комуницира са невладиним организацијама – цивилним друштвом, од 9 испитаника свих 9 је одговорило *ad hoc* – по потреби, када треба и слично. Скоро идентичан одговор је добијен и на питање о комуникацији са привредом. Само 2 канцеларије за локални економски развој, и то канцеларије из Града Зајечара и Општине Мајданпек, су навеле да имају редовне састанке са представницима привреде, док је 7 канцеларија навело да је комуникација са представницима привреде, такође, по потреби.

Следећа група питања из анкете се односи на улогу канцеларија за локални економски развој у самом процесу стратешког планирања, односно, на податке које ЛЕР канцеларија поседује, а који доприноси свим фазама стратешког планирања.

Табела 9 – Преглед одговора из упитника – одељак Учешће КЛЕР-а у стратешком планирању

Учешће КЛЕР-а у стратешком планирању	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
КЛЕР учествује или је учествовала у изради стратешких докумената локалних самоуправа	9	0	0	0
КЛЕР развија годишње акционе планове за имплементацију стратешких докумената	5	3	0	1
КЛЕР израђује и реализује пројекте из акционих планова	6	3	0	0
КЛЕР прати имплементацију стратешких докумената	7	1		1
КЛЕР представља резултате имплементације стратешких докумената широј јавности	3	5	0	1
КЛЕР покреће иницијативе за ревизије стратешких докумената	4	2	2	1
КЛЕР редовно прати и анализира стање у области привреде	4	4	1	0
КЛЕР предлаже мере за поспешивање развоја привредних области за које је надлежна локална самоуправа	1	5	3	0
Општина користи статистичке податке које обезбеђују републичке институције (Републички завод за статистику, Национална служба за запошљавање, итд.)	8	1	0	0

Општина користи своје сопствене изворе информација (истраживања, анкете, праћење података)	3	5	1	0
--	---	---	---	---

Извор: Самостални приказ аутора рада

Табела 10 – Преглед одговора из упитника о расположивим подацима и базама података

Подаци ЛЕР канцеларије	ДА	НЕ
КЛЕР има развијене индикаторе за праћење имплементације	5	4
КЛЕР поседује базу података од значаја за локални економски развој	7	2
КЛЕР поседује податке о броју фирми на својој територији са основним подацима за сваку фирму	7	2
КЛЕР поседује податке о броју регистрованих пољопривредних газдинстава на својој територији	9	0
КЛЕР поседује податке о броју инвеститора на својој територији са основним подацима за сваког	5	4
КЛЕР поседује евиденцију о броју новоотворених фирми (start-ups)	5	4

Uloga KLER u strateskom planiranju

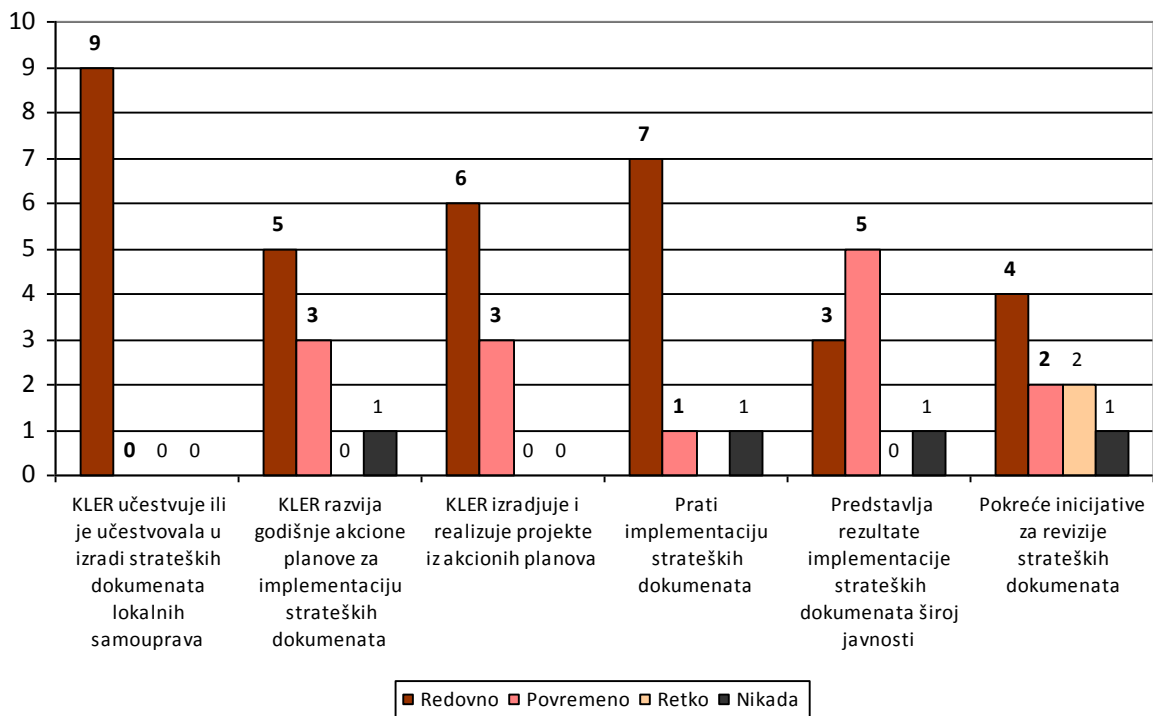


График 4 – Улога ЛЕР канцеларија у процесу стратешког планирања (Обрадио аутор рада)

Као што се из података види све ЛЕР канцеларија су учествовале у процесу израде стратешких докумената, док у осталим фазама стратешког планирања, као што су:

- развој годишњих акционих планова,

- израда и реализација пројеката,
- праћење имплементације
- представљање резултата широј јавности
- покретање иницијативе за ревизију стратешких докумената

на редовној бази учествује много мањи број канцеларија.

Развој годишњих акционих планова не ради никада ЛЕР канцеларија из Неготина уз напомену да су акциони планови делови усвојених стратегија, док повремено ову активност спроводе ЛЕР канцеларије из Великог Градишта, Голубца и Кладова. Ове три канцеларије, такође, повремено израђују и реализују пројекте наведене у акционим плановима, док остале канцеларије то раде редовно.

Имплементацију стратешких докумената редовно прати 7 канцеларија док канцеларија из Кладова то ради повремено, а канцеларија у Неготину – никада.

На питање да ли имају развијене индикаторе за праћење реализације стратешких докумената 5 локалних самоуправа је одговорило да има, а 4 да нема. Занимљиво је ући у даљу анализу и погледати на основу којих показатеља 7 ЛЕР канцеларија које су се изјасниле да редовно прате имплементацију и 1 која се изјаснила да повремено прати имплементацију стратешких докумената, то стварно и ради. Јер, ако немају развијене индикаторе, онда не постоји ефикасан начин праћења имплементације стратешких докумената. Такође, и за локалне самоуправе које имају развијене индикаторе, неопходно је утврдити њихов квалитет и једнообразност, што би омогућавало лакшу бенчмаркинг анализу успешности имплементација стратегија на регионалном нивоу.

Упознавање јавности са резултатима постигнутим имплементацијом стратешких докумената, као редовну активност спроводе само канцеларије у Великом Градишту, Сокобањи и Књажевцу, док остале канцеларије ову активност врше повремено, ретко или никада (Неготин).

Успешност рада канцеларија за локални економски развој у процесу стратешког планирања пре свега зависи од информација којима канцеларије располажу и на основу којих доносе/предлажу одлуке.

Активности и информације

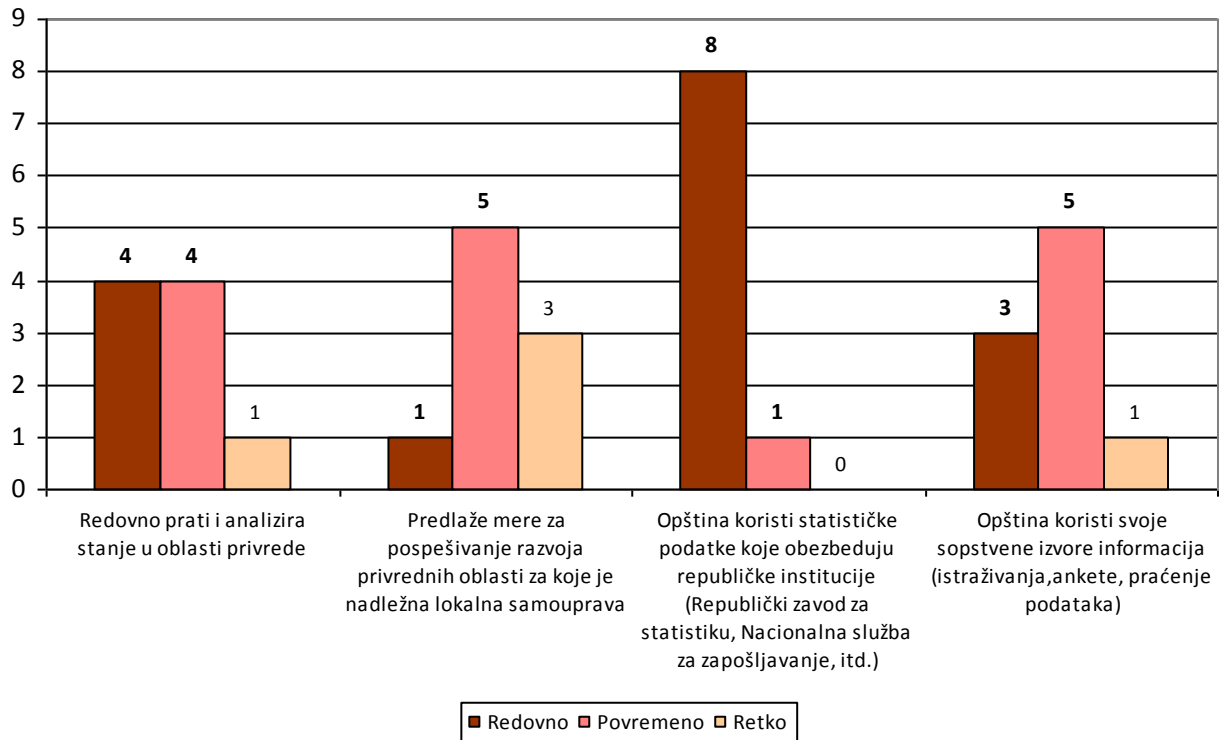


График 5 – Активности које КЛЕР спроводи и информације са којима располаже
(Обрадио аутор рада)

Већину података које канцеларије за локални економски развој користе у процесу стратешког планирања су подаци републичких органа: Републичког завода за статистику, Националне службе за запошљавање, Регионалних привредних комора и слично. Мали број канцеларија, свега 3 и то:

- Велико Градиште
- Књажевац
- Мајданпек

редовно користе сопствене изворе података, односно организују анкете, истраживања и слично. Из тога произилази да канцеларије за локални економски развој не прате редовно стање привреде у њиховим локалним самоуправама.

Као што смо из графика бр. 2 видели 4 канцеларије (Мајданпек, Књажевац, Бољевац и Зајечар) редовно прате и анализирају стање у области привреде, 4 (Неготин, Велико Градиште, Голубац и Сокобања) повремено, а 1 ретко (Кладово). Да би могли да прате стање привреде, локалним самоуправама су неопходне базе података. На основу тих база података локалне самоуправе доносе кључне одлуке везане за стратешке правце развоја, односно за избор мера и пројеката из стратешких докумената.

Права ситуација везана за положај ЛЕР канцеларија се види у области предлагања мера за поспешивање развоја – на ово питање само је једна ЛЕР канцеларија одговорила да се овом активношћу редовно бави и то Сокобања, док остале то раде повремено или ретко. Предлагање мера за поспешивање економског развоја је и даље политичка одлука и тиме се искључиво баве доносиоци одлука на локалном нивоу.

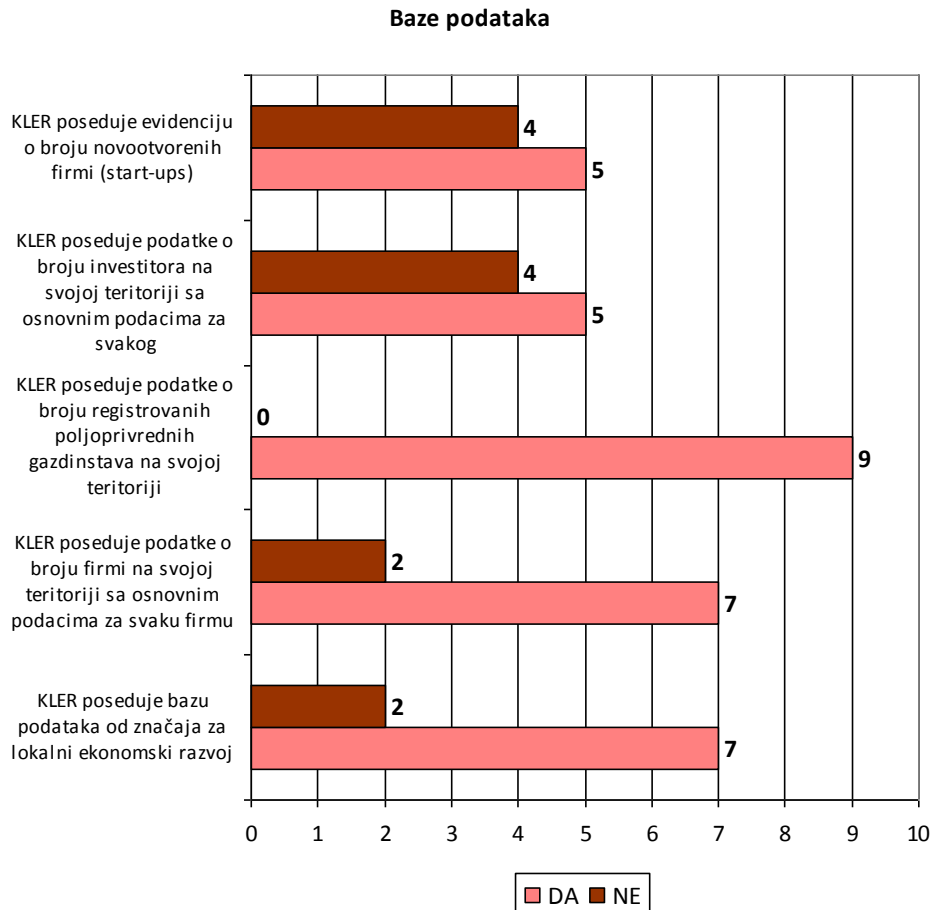


График 6 - Базе података
(Обрадио аутор рада)

Такође, на основу ових база података, канцеларије за локални економски развој би требало да сугеришу доносиоцима одлука конкретне активности које је неопходно реализовати у циљу унапређења локалног економског развоја.

Најлошија ситуација је везана за податке о броју новоотворених (start up) фирми и о броју инвеститора. Канцеларије за локални економски развој не поседују тачне и потпуне информације. Већина ЛЕР канцеларија се нада бољим и тачнијим информацијама када буду увели LEDIS.

Што се тиче информација које прикупљају и/или региструју званични органи Републике Србије, као што је Агенција за привредне регистре, локалне самоуправе могу да

их добију само уз новчану надокнаду. Из тих разлога Стална конференција градова и општина константно скреће пажњу на овај проблем и инсистира на бољем приступу локалне самоуправе подацима републичких органа, и то бесплатно или уз накнаду нужних трошкова .

На питање везано за поседовање података о броју регистрованих пољопривредних газдинстава на својој територији, све канцеларије су потврдно одговориле, са додатним коментарима:

- ✓ Бољевац – одељење да, канцеларија не
- ✓ Књажевац – само оквирно
- ✓ Мајданпек - подаци Управе за јавна плаћања обзиром да она спроводи регистрацију а Фондација у овом случају пружа техничку помоћ приликом попуне формулара за регистрацију онима који се обрате за исту
- ✓ Кладово - иста особа из КЛЕР-а врши послове и у Одељењу за привреду, па можемо лакше да дођемо до података

У оквиру ове групе питања, питање – “КЛЕР поседује базу података од значаја за локални економски развој” – је “трик” питање, постављено са намером да се покрене дискусија на тему недостајућих база података које би унапредиле рад канцеларија. Међутим, све канцеларије су дале одговор на ово питање, без већих коментара и то чак 7 канцеларија је потврдило да поседује базу података од значаја за локални економски развој.

4. Директна подршка привредним субјектима

Мала и средња предузећа су покретач развоја у земљама тржишне привреде и земљама у транзицији⁷⁹. Развој малих и средњих предузећа омогућава:

- Повећање друштвеног производа
- Повећање броја привредних субјеката
- Равномерни регионални развој
- Отварање нових радних места – смањење незапослености
- Супституцију увоза

Канцеларије за локални економски развој пружају различите услуге директне подршке привредним субјектима, малим и средњим предузећима на својој територији. У анализи учесталости пружања услуга подршке привредним субјектима, понудили смо следећу скалу:

- редовно

⁷⁹ Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

- повремено
- ретко
- никада

Табела 11. – Преглед одговора из упитника – одељак Директна подршка привредним субјектима

Питања:	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
КЛЕР пружа основне информације о трошковима који прате регистрацију нових привредних субјеката	3	1	4	1
КЛЕР пружа стручну помоћи приликом регистрације нових привредних субјеката и промена везаних за рад привредних субјеката	4	0	3	2
КЛЕР пружа информације о подстицајним средствима везаним за економски развој	5	2	2	0
КЛЕР пружа стручну помоћи привредним субјектима везаним за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије	5	1	3	0
КЛЕР пружа стручну подршку апликантима приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова	4	1	1	3
КЛЕР пружа информације са финансијског тржишта везане за економски развој	1	3	2	3
КЛЕР учествује у утврђивању потреба привредних субјеката за радном снагом	0	0	2	7
КЛЕР помаже привредним субјектима у процесу запошљавања радне снаге	1	1	1	6
КЛЕР има програм обуке који излази у сусрет потребама привредних субјеката		1	2	6
КЛЕР пружа информације незапосленима о постојећим програмима обуке	1	1	3	4
КЛЕР спроводи програме за поспешивање квалитета радне снаге са циљем смањивања разлика између потреба послодаваца за радницима одређених квалификација и тренутне понуде на тржишту	0	1	2	6
КЛЕР пружа подршку оснивању специјализованих организација за пружање саветодавних услуга (пољопривреда, туризам, предузетништво....)	1	3	1	4
КЛЕР пружа подршку и подстицај развоју формалних и неформалних пословних мрежа	2	2	2	3
КЛЕР организује привредне субјекте за заједничко учешће на сајмовима	1	2	2	4

Извор: Самостални приказ аутора рада

а у другом делу са ДА и НЕ

Табела 12. – Преглед одговора из упитника – одељак Директна подршка привредним субјектима

Питања:	ДА	НЕ
КЛЕР поседује писмени опис процедуре за регистрацију нових привредних субјеката који је доступан клијентима	6	3
КЛЕР поседује информације о финансијским обавезама	3	6

привредних субјеката према локалној самоуправи и локалним комуналним предузећима (накнади за уређење и коришћење грађевинског земљишта, таксе за истицање фирми....)		
КЛЕР поседује информације о образовним програмима и програмима о обављању самосталне делатности	1	8
КЛЕР је развила и користи упитнике за нове (инвеститоре) и постојеће привредне субјекте о њиховим потребама за радном снагом	0	9

Извор: Самостални приказ аутора рада

Резултати анкетирања су показали да највећи број канцеларија за локални економски развој (5 – Велико Градиште, Бољевац, Зајечар, Сокобања и Мајданпек) редовно пружа информације о подстицајним средствима и информације о субвенцијама из буџета Републике Србије, са напоменама да се ове активности спроводе:

- ✓ Голубац – само кад су конкурси
- ✓ Неготин – путем сајта или mailом, а не директним контактом
- ✓ Књажевац – искључиво на захтев
- ✓ Кладово- након претходне информисаности од стране даваоца субвенција - по потреби.

Ове две активности спроводе све канцеларије у различитим обимима, односно ни једна канцеларија није одговорила – “никада”. Међутим, информације о трошковима које прате регистрацију нових привредних субјеката редовно достављају свега 3 канцеларије, док 5 то ради ретко или никада.

Direktna podrška privrednim subjektima

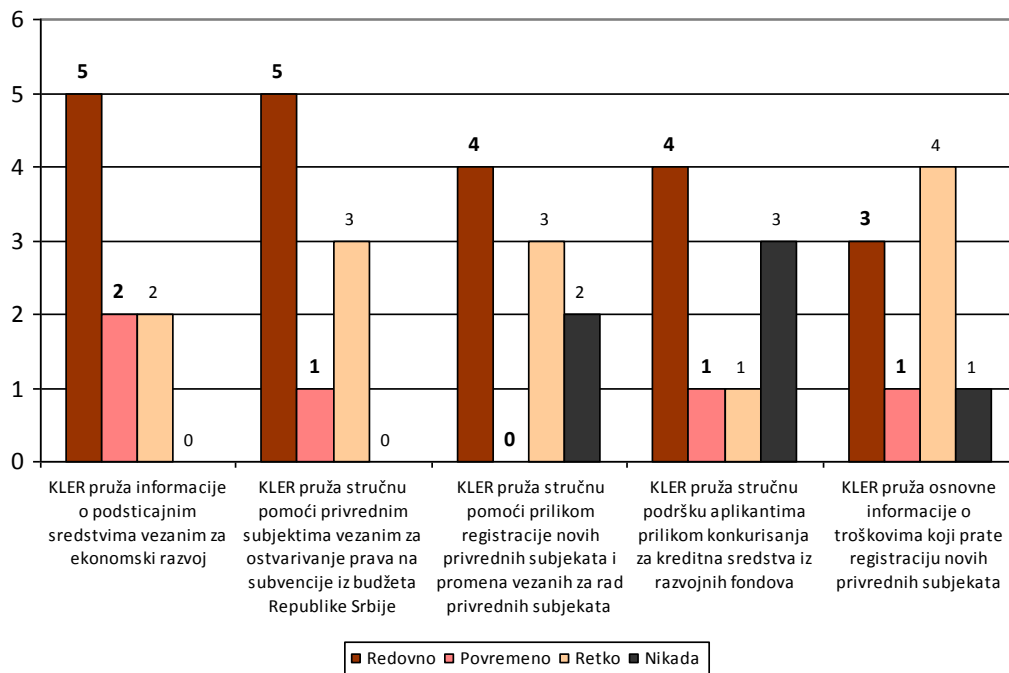


График 7 – Активности КЛЕР везане за директну подршку привредним субјектима
(Обрадио аутор рада)

На следећа два питања везана за редовну стручну помоћ и подршку привредним субјектима приликом промене њиховог статуса (регистрације, промена...) или приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова, свега 4 ЛЕР канцеларије (Велико Градиште, Бољевац, Сокобања и Мајданпек) су одговориле потврдно, док је 5 одговорило са ретко или никада.

Следећи низ услуга већина канцеларија спроводи ретко или никада:

- ✓ КЛЕР пружа подршку и подстицај развоју формалних и неформалних пословних мрежа
- ✓ КЛЕР пружа информације са финансијског тржишта везане за економски развој
- ✓ КЛЕР помаже привредним субјектима у процесу запошљавања радне снаге
- ✓ КЛЕР пружа информације незапосленима о постојећим програмима обуке
- ✓ КЛЕР пружа подршку оснивању специјализованих организација за пружање саветодавних услуга (пољопривреда, туризам, предузетништво....)
- ✓ КЛЕР организује привредне субјекте за заједничко учешће на сајмовима
- ✓ КЛЕР учествује у утврђивању потреба привредних субјеката за радном снагом
- ✓ КЛЕР има програм обуке који излази у сусрет потребама привредних субјеката
- ✓ КЛЕР спроводи програме за поспешивање квалитета радне снаге са циљем смањивања разлика између потреба послодаваца за радницима одређених квалификација и тренутне понуде на тржишту

На питања из којих разлога не реализују ове услуге већина канцеларија је одговорила да за то постоје специјализована друга одељења унутар локалне самоуправе, или специјализоване институције као што је Национална служба за запошљавање.

Најчешћи одговор да редовно пружа горе наведене услуге пружила је ЛЕР канцеларија општине Мајданпек – Фондација за локални економски развој.

Услуге које се ретко реализују

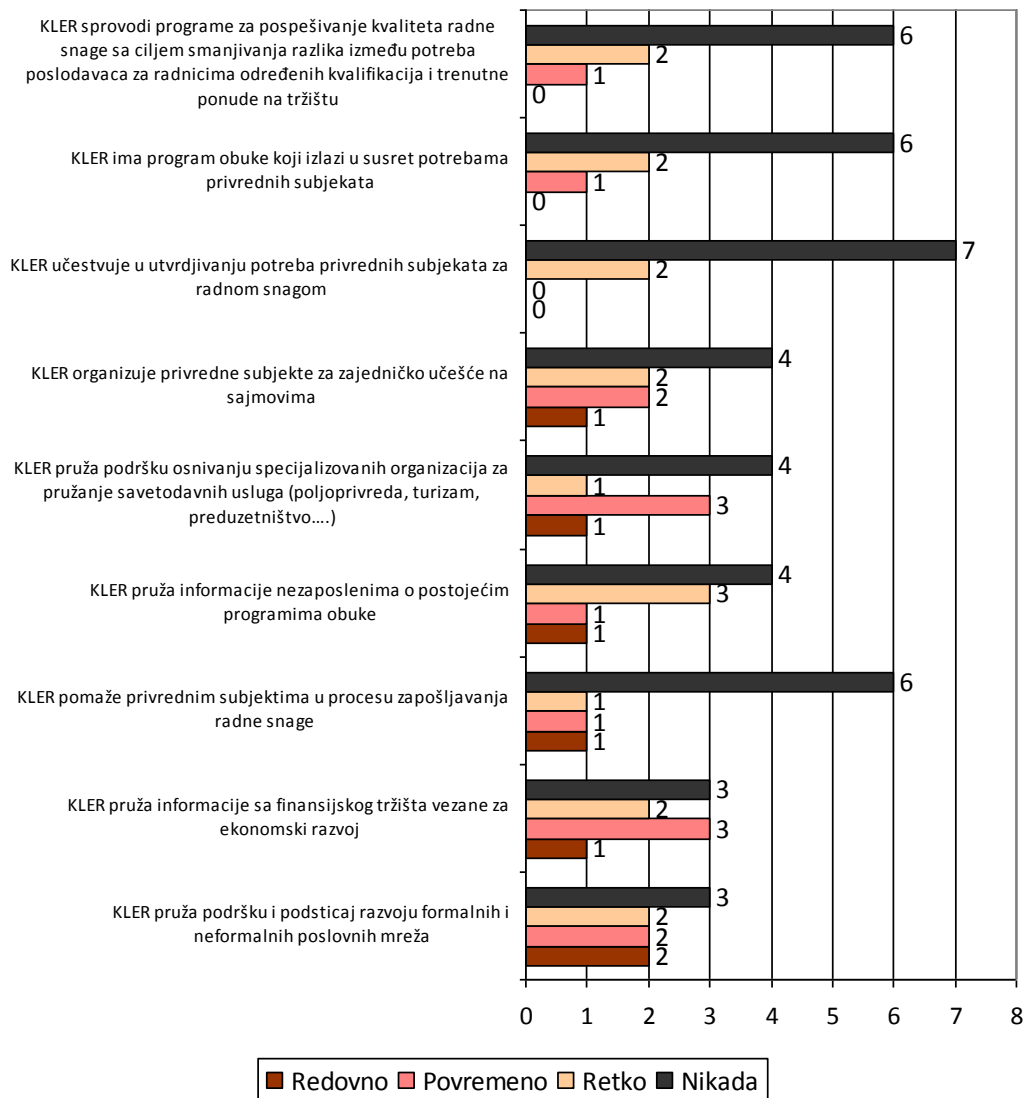


График 8 – Услуге које канцеларије за локални економски развој ретко пружају привредним субјектима

(Обрадио аутор рада)

Посебан део анкете се односи на документа, процедуре и информације које канцеларија за локални економски развој поседују у писаном облику (hard copy или на сајту). Интересантан је податак да ни једна канцеларија није развила, нити користи упитнике који се тичу потреба привреде за радном снагом, сматрајући да је то посао Националне службе за запошљавање. Такође 8 од 9 канцеларија не поседује информације о постојећим образовним програмима за преквалификацију и доквалификацију радне снаге, нити информације о програмима самозапошљавања. Једино ЛЕР канцеларија из Књажевца поседује те информације, али су се и они изјаснили да су информације непотпуне.

Такође, свега 3 канцеларије (Зајечар, Сокобања и Књажевац) поседују списак финансијских обавеза које сваки привредни субјекат има према локалној самоуправи и њеним комуналним предузећима уколико послују на њеној територији.

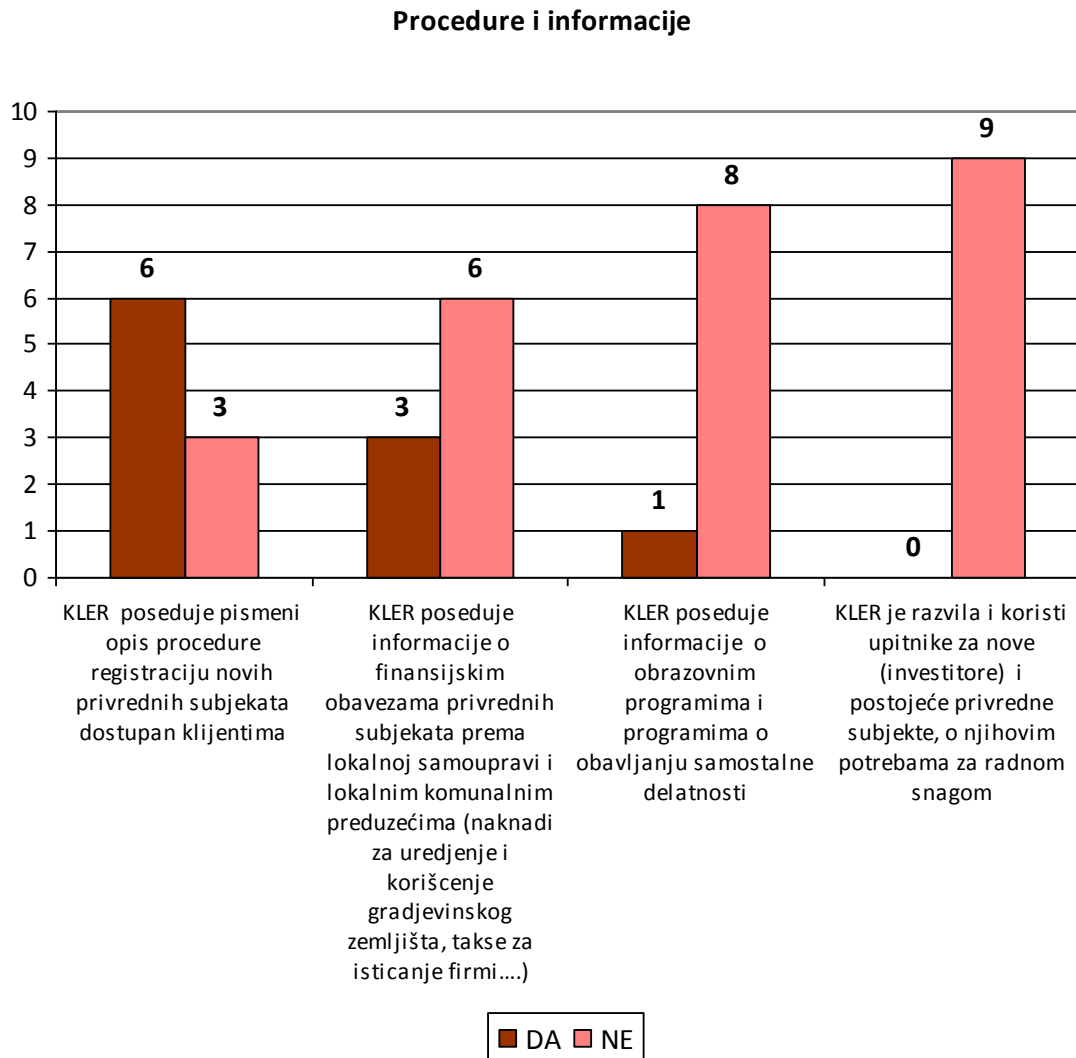


График 9 – Информације и процедуре везане за директне инвестиције (Обрадио аутор рада)

5. Директне инвестиције

Према прилично песимистичним макроекономским предвиђањима, и након што је најозбиљнији талас финансијске кризе прошао, Србија ће веома тешко успети да достигне натпросечни прилив капитала из рекордних година пре кризе. Локалне самоуправе у Србији су итекако постале свесне да ће у заоштреној конкуренцији инвеститори постати још избирљивији те да ће само општине са стабилним политичким институцијама, најконкурентнијом радном снагом, најнижим локалним таксама и накнадама, највишим

стандардима пословања, најједноставнијим процедурама добијања дозвола и сагласности за почетак пословања, најопремљенијим инвестиционим локацијама и најповољнијим пакетом додатних финансијских подстицаја моћи да равноправно уђу у ову трку.

Резултати анкетирања у оквиру овог поглавља су следећи:

Табела 13. – Преглед одговора из упитника – одељак Директне инвестиције

Питања:	ДА	НЕ
КЛЕР поседује податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама	5	4
КЛЕР поседује податке о доступном пословном јавном простору – brownfield са ажурираним ценама	5	4
КЛЕР поседује податке о доступном пословном приватном простору – brownfield са ажурираним ценама	3	6
КЛЕР поседује писмени опис процедуре доступан инвеститорима	4	5
КЛЕР има припремљен пакет формулара	1	8
КЛЕР пружа информације о процедурама и формуларе на Интернету	5	4

Извор: Самостални приказ аутора рада

Табела 14. – Преглед одговора из упитника – одељак Директне инвестиције

Питања:	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
КЛЕР се бави инвестиционим маркетингом	5	3	1	0
КЛЕР пружа помоћ у процесу издавања грађевинских дозвола	3	1	0	5
КЛЕР пружа клијентима помоћ око административних процедура	3	2	3	1
Један од запослених помаже клијенту током процеса	4	0	2	3
КЛЕР обезбеђује додатне информације о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад)	4	0	1	4
КЛЕР пружа информације о трошковима комуналних прикључака који нису у надлежности локалне самоуправе (струја, телекомуникације)	4	0	1	4

Извор: Самостални приказ аутора рада

Због горе наведених разлога, први део наше анкете везане за директне инвестиције се односио на поседовање информација које могу бити кључне будућим инвеститорима.

Podrska direktnim investicijama

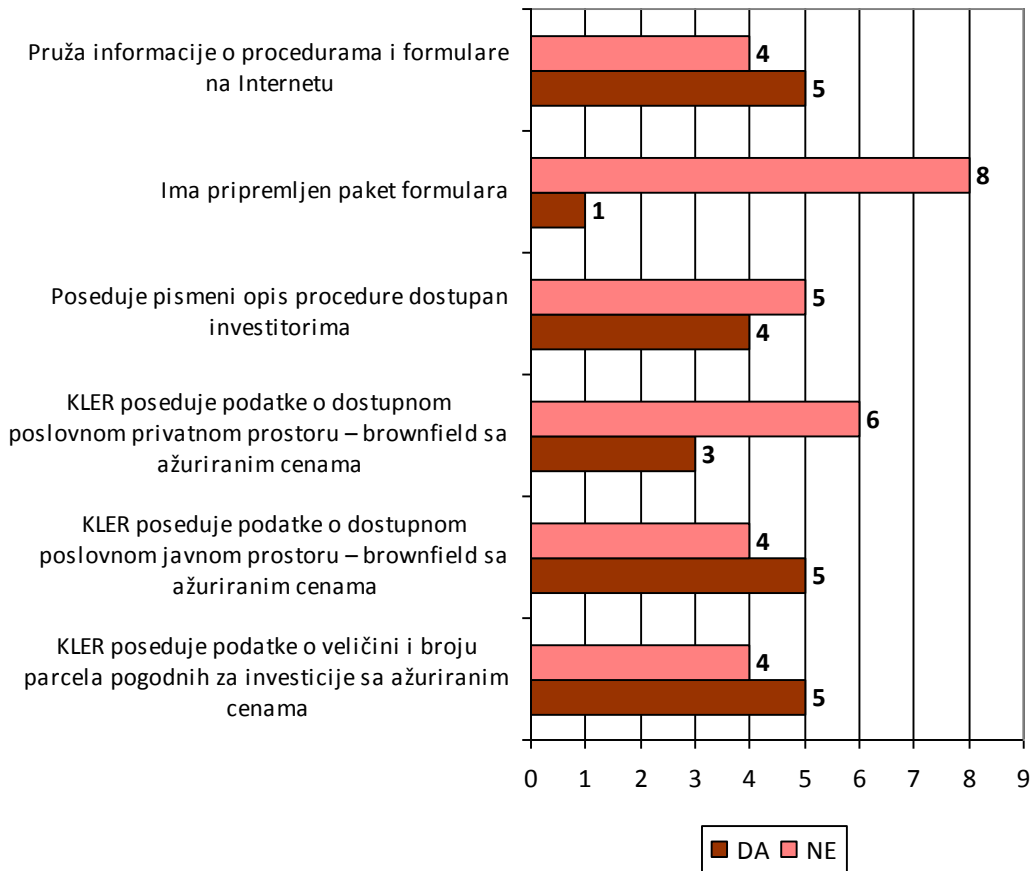


График 10 – Подршка директним инвестицијама
(Обрадио аутор рада)

Интересантна је анализа одговора:

- 4 канцеларије за локални економски развој имају писмени опис процедура (Зајечар, Бољевац, Сокобања и Мајданпек)
- 5 канцеларија за локални економски развој пружа информације о процедурама и формуларе на Интернету (Неготин, Зајечар, Бољевац, Сокобања и Књажевац)
- 1 канцеларија за локални економски развој поседује комплетан припремљен пакет формулара (Зајечар)

Јасно се види да различите канцеларије под пакетом формулара за инвеститоре и информацијама о процедурама и формуларе на Интернету подразумевају различите ствари.

Иако се у већини локалних самоуправа новим инвестицијама и инвеститорима углавном бави председник општине/градоначелник, канцеларије за локални економски развој реализују поједине од активности.

Податке о доступном пословном простору – brownfield са ажурираним ценама у јавном власништву поседују следеће канцеларије: Велико Градиште, Зајечар, Бољевац, Сокобања и Књажевац, док у приватном власништву те податке поседују: Велико Градиште, Зајечар и Књажевац.

Међутим, податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама поседују следеће канцеларије: Велико Градиште, Зајечар, Бољевац, Сокобања и Књажевац. Такође, на ово питање су добијена и два занимљива одговора:

- Голубац – све податке поседује катастар
- Неготин – у току је израда просторног плана, након чега ће канцеларија имати доступне податке

На питање да ли се баве инвестиционим маркетингом 5 од 9 локалних самоуправа је одговорило да је то њихов редован посао, 3 да то радне повремено, а 1 ретко. Под инвестиционим маркетингом већина запослених у канцеларијама за локални економски развој подразумева припрему промотивног материјала, редовно ажурирање веб сајта и наступе на сајмовима инвестиција. Такође, је код инвестиционог маркетинга истакнута улога РАРИС-а.

Podrska direktnim investicijama – II deo

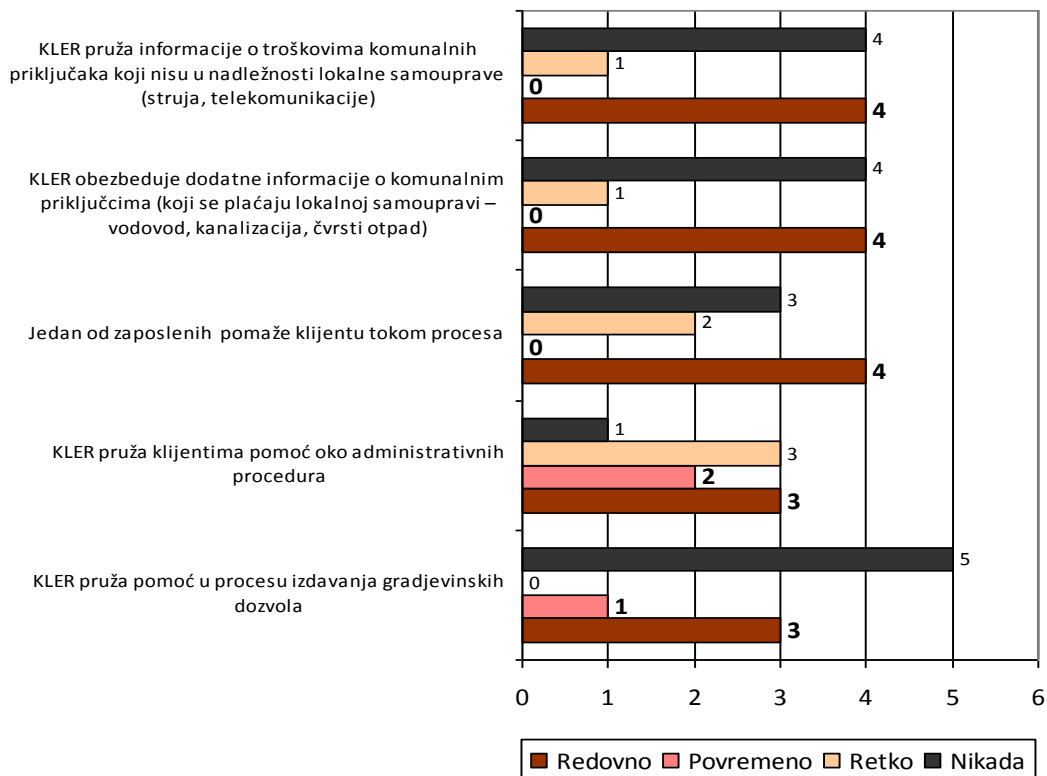


График 11 – Подршка директним инвестицијама – ИИ део (Обрадио аутор рада)

Директну помоћ инвеститорима пружа изузетно мали број канцеларија, чак и на нивоу информација. Тако видимо да свега 3 канцеларије (Зајечар, Књажевац и Сокобања) пружају редовну помоћ инвеститорима у процесу добијања грађевинске дозволе и помоћ око других административних процедура, док се овој групи придружује још и Бољевац, па тако у 4 канцеларије један запослени пружа константу подршку инвеститору. Остале канцеларије ове врсте услуга инвеститорима пружају ретко или никада.

Поново наглашавамо да учешће ЛЕР канцеларија у пружању услуга инвеститорима је пре свега одређено положајем канцеларије унутар локалне управе, односно овим пословима се најчешће баве председници општина/градоначелници или њихови кабинети.

6. Инфраструктура и комуналне услуге

Квалитет инфраструктуре, као и ефикасност комуналних услуга директно утичу на локални економски развој⁸⁰. Из тих разлога ЛЕР канцеларије један део својих активности реализују у овој области.

Табела 15. – Преглед одговора из упитника – одељак Инфраструктура и комуналне услуге

	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
КЛЕР учествује у изради годишњих планова инфраструктурног развоја	1	1	0	7
КЛЕР учествује у спровођењу годишњих планова инфраструктурног развоја узимајући у обзир потребе приватног сектора	2	1	0	6
КЛЕР учествује у пројектовању и праћењу реализације буџета за инвестиције	3	0	1	5
КЛЕР учествује у спровођењу инфраструктурних пројекта	2	3	1	3
КЛЕР организује истраживања мишљења пословног сектора о комуналним услугама	0	2	0	7
КЛЕР учествује у имплементацији и праћењу остваривања инвестиција по фазама, када локална самоуправа није инвеститор – Мајданпек није одговорио	1	0	0	7

Извор: Самостални приказ аутора рада

Пошто смо већ видели да су ЛЕР канцеларије укључене у процес стратешког планирања, занимало нас је колико су и на који начин укључене у процес планирања, односно израде годишњих планова инфраструктурног развоја. Једино канцеларија из Сокобање ову активност спроводи редовно, Бољевац повремено, док остале канцеларије нису укључене у ове активности. Са друге стране, Бољевац и Сокобања су редовно укључене у спровођење

⁸⁰ Вацић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

годишњих планова, Зајечар повремено, док се остале канцеларије никада не укључују у ове активности.

Међутим, 3 канцеларије (Зајечар, Бољевац и Сокобања) редовно учествују у пројектовању и праћењу реализације буџета за инвестиције у инфраструктуру, док се директним спровођењем инфраструктурних пројеката редовно баве само канцеларије из Бољевца и Сокобање. На ово питање испитаници из Неготина су дали додатно појашњење да је канцеларија укључена у реализацију инфраструктурних пројеката ако су финансирани из НИП-а, али не и ако су финансирани из буџета општине.

Углавном су сви ови послови препознати као послови различитих јавних предузећа, пре свега дирекције.

Као што смо већ рекли, инфраструктурно опремање појединих области (индустријских зона, радних зона...) директно утиче на локални економски развој. Пет канцеларије за локални економски развој (Зајечар, Бољевац, Сокобање, Књажевац и Мајданпек) имају спремне податке о инфраструктури у индустријским и радним зонама, парковима... док остале општине немају. Канцеларија из Великог Градишта је навела да има непотпуне податке, док је Неготин навео да се чека завршетак и усвајање просторног плана. Слична је ситуација са подацима о комуналним прикључцима.

Посебно питање се односило на редовне контакте и анкетирање пословног сектора, како би се утврдило њихово мишљење о квалитету и ефикасности комуналних услуга које су у надлежности локалних самоуправа. Канцеларије из Књажевца и Голубца то раде повремено, (Голубац је чак нагласио једном годишње), док се остале канцеларије не баве овим питањима.

7. Сарадња са окружењем

Канцеларија за локални економски развој је по свом делокругу рада, функцијама и активностима специфична и од других организационих јединица управе се разликује по томе што је у знатно већој мери од осталих упућена на сарадњу са окружењем. С обзиром на разноврсност активности које спроводи, окружење са којим сарађује је врло широко и не обухвата само локалне актере значајне за процес економског развоја, већ и актере на регионалном, националном, па чак и интернационалном нивоу, а који могу бити од кључног значаја за локални развој.

Анализа сарадње канцеларије за локални економски развој са окружењем има за циљ да идентификује кључне актере са којима канцеларија сарађује у циљу локалног развоја, као и

да утврди степен и квалитет те сарадње, али и да укаже на евентуалне препреке и могућности за њихово превазилажење. Као резултат ове анализе могуће је проценити утицај актера од значаја за локални развој на активности и пројекте канцеларије. На крају, ова анализа је значајна и за креирање плана комуникације са кључним актерима локалног развоја а који је од кључног значаја за успешност програма и пројеката локалног развоја.

Већина испитаника (њих 7) је сарадњу канцеларије за локални економски развој са локалним јавним предузећима и установама оценила као задовољавајућу, док су 2 испитаника ту сарадњу оценили као одличну (Велико Градиште и Мајданпек). Као и код питања комуникације са руководством локалне самоуправе, сви испитаници су одговорили да се комуникација канцеларије за локални економски развој са јавним предузећима и установама одвија искључиво *ad hoc*, по потреби. Једино Агенција из Књажевца, поред *ad hoc* комуникације, има и редовне двомесечне састанке са руководством јавних предузећа и установа.

Анализа је показала да канцеларија за локални економски развој најчешће сарађује са следећим локалним јавним предузећима и установама:

- Дирекција за изградњу (њих 7);
- Јавно комунално предузеће (њих 6); и
- Туристичка организација (њих 5).

Од осталих локалних јавних предузећа и установа наведене су и институције културе, као и школске и предшколске установе, али и сви остали директни буџетски корисници. Што се тиче услуга које канцеларија пружа овим предузећима и установама као најзначајније и најчешће су наведене:

- помоћ приликом писања, подношења и имплементације пројеката и информисање о конкурсима (9),
- израда медија плана,
- јавне набавке,
- информисање о обукама и сајмовима,
- достављање података у различите сврхе,
- организација обуке за почетнике у бизнису (за средњошколце).

Испитаници су слично оценили и сарадњу канцеларије за локални економски развој са републичким јавним предузећима и установама. Већина испитаника (њих 5) је ову сарадњу оценила задовољавајућом, 2 испитаника (Велико Градиште и Мајданпек) су је оценили као одличну, док је један испитаник (Голубац) незадовољан сарадњом и оценио ју је као лошу,

посебно са ЈП *Србија шуме*, *Србија воде* и *Национални парк*. Један испитаник (Кладово) није оценио ову сарадњу јер до сада нису имали неких посебних потреба за њом.

Као републичка јавна предузећа и установе са којима најчешће сарађују канцеларије за локални економски развој наведени су

- Србија шуме,
- Србија воде,
- Телеком,
- ЕПС,
- ХЕ Ђердап
- Национални парк.

Међутим, већина испитаника је одговарајући на ово питање прво наводила државне институције и органе са којима сарађују, и то: разна министарства, Канцеларију за ЕУ интеграције, Канцеларију за одрживи развој недовољно развијених подручја, СИЕПА, НАЛЕД, Републички завод за статистику, Привредну комору Србије, Националну службу за запошљавање, Агенцију за привредне регистре, СКГО.

Као разлог томе наведено је да канцеларије за локални економски развој имају много већу потребу за сарадњом са овим државним институцијама него са републичким јавним предузећима и установама. Као примере добре сарадње са надлежним министарствима и државним агенцијама, испитаници су у највећем случају наводили примере успешне сарадње са:

- Канцеларијом за ЕУ интеграције,
- Министарством за туризам,
- Министарством економије и регионалног развоја,
- Министарством за НИП,
- Министарством заштите животне средине,
- СИЕПА-ом,
- НАЛЕД-ом,
- Фондом за развој.

Ови примери успешне сарадње углавном су се односили на припрему и имплементацију различитих пројеката.

На питање да ли канцеларија за локални економски развој координира активности донатора и локалне самоуправе у реализацији различитих пројеката, свих 9 испитаника је

одговорило потврдно, као и на питање да ли канцеларија за локални економски развој припрема предлоге пројеката.

Uloga KLER u upravljanju projektним ciklusom

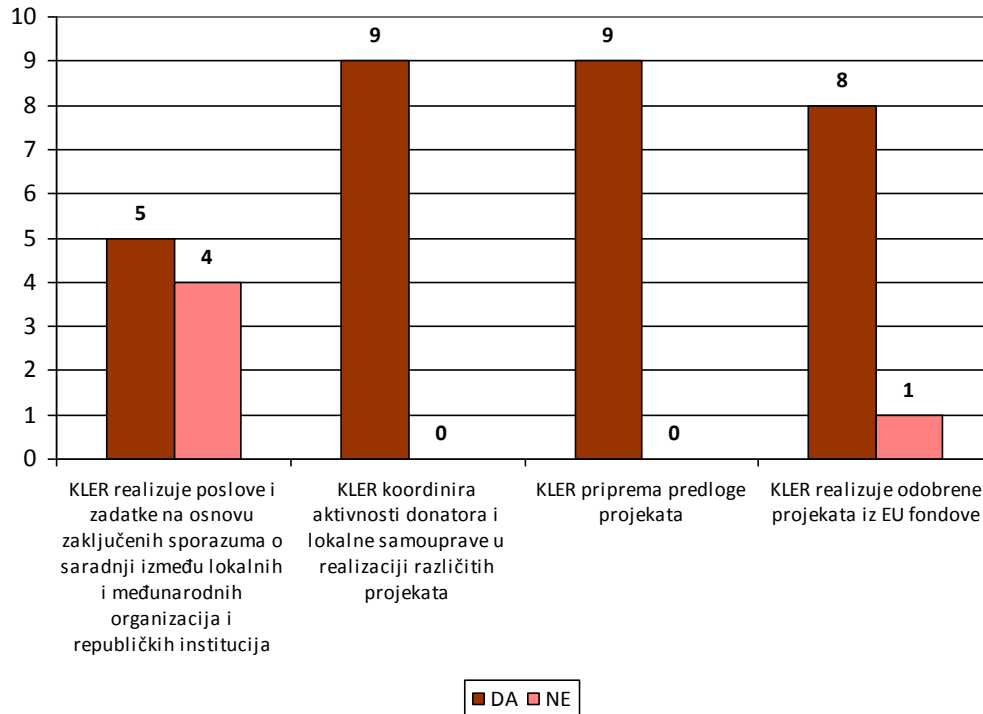


График 12 – Улога КЛЕР у управљању пројектним циклусом
(Обрадио аутор рада)

Међутим, на питање да ли канцеларија за локални економски развој реализује послове и задатке на основу закључених споразума о сарадњи између локалних и међународних организација и републичких институција, 5 испитаника је одговорило потврдно, а 4 испитаника су изјавила да то раде без потписивања посебних споразума. На питање да ли канцеларије за локални економски развој реализују пројекте одобрене из ЕУ фондова, већина испитаника (њих 8) је одговорила потврдно, док је само један испитаник (Зајечар) изјавио да њихова канцеларија не учествује у реализацији пројеката финансираних из ЕУ фондова.

8. Промоција

Иако локална самоуправа не може да послује на исти начин као и профитни сектор, не постоје разлози због којих не би могла да примени неке маркетиншке принципе и тиме унапреди свој рад. Већина локалних самоуправа нема одељење/службу за комуникацију која би се плански бавила овим питањем, већ се комуникација, по правилу, у свим локалним самоуправама одвија *ad hoc*.

Канцеларија за локални економски развој, можда више од осталих организационих јединица управе, има потребу да се комуникацијом бави на један другачији, свеобухватнији начин који подразумева озбиљнији, плански приступ. То значи да би канцеларија за локални економски развој требало да комуникацијске активности интегрише са својим осталим активностима како би повећала шансе за успех својих пројеката и активности.

Анализа комуникацијских и промотивних активности канцеларије за локални економски развој обухватила је анализу постојећих комуникацијских средстава, са акцентом на промотивна средства и показала је да у овој области има места за значајна побољшања. То значи да поред увођења нових и иновативнијих комуникацијских и промотивних средстава, готово све канцеларије би требало да унапреде или, чак, креирају основна промотивна средства без којих се готово не може ни замислити рад једне овакве канцеларије. Но, овде се поставља питање капацитета канцеларија да се баве овим активностима. Зато би одређене обуке на ову тему за запослене у канцеларији биле неопходне с обзиром да у већини случајева у управи не постоји особа која се бави овим питањем на адекватан начин.

Табела 16. – Преглед одговора из упитника – одељак Промоција

Питања	ДА	НЕ
КЛЕР има урађен промотивни материјал који садржи основне податке о економском развоју општине на енглеском или неком другом страном језику	5	4
КЛЕР ажурира постојећи промотивни материјал	5	4
КЛЕР поседује каталог доступних парцела и земљишта	3	6
КЛЕР поседује промотивни материјал за конкретне инвестиционе могућности – специфичне гране као што су пољопривреда, туризам....	5	4
Локална самоуправа има урађену Интернет презентацију	9	0
КЛЕР ажурира Интернет презентацију везану за питања економског развоја	6	3
КЛЕР је учествовала на најмање једном националном или међународном сајму	7	2

Извор: Самостални приказ аутора рада

Наиме, свега пет канцеларија за локални економски развој има урађен промотивни материјал који садржи основне податке о економском развоју општине/града на страном (енглеском) језику, док 4 канцеларије немају никакав промотивни материјал. Ситуација је иста када је у питању и редовно ажурирање постојећег промотивног материјала, при чему неке од канцеларија (Голубац и Мајданпек) то раде делимично (само за одређене циљне групе, пре свега инвеститоре) или у фазама. Кад је у питању каталог доступних парцела и земљишта, свега 3 канцеларије поседују исти, док већина (њих 6) нема овај каталог који је од великог значаја за привлачење инвестиција.

Што се тиче промотивног материјала за конкретне инвестиционе могућности – специфичне гране као што су пољопривреда, туризам, итд., ситуација је идентична као и код

општег промотивног материјала са основним подацима о економском развоју општине/града на страном језику – 5 канцеларија има ове материјале, док их 4 канцеларије не поседују.

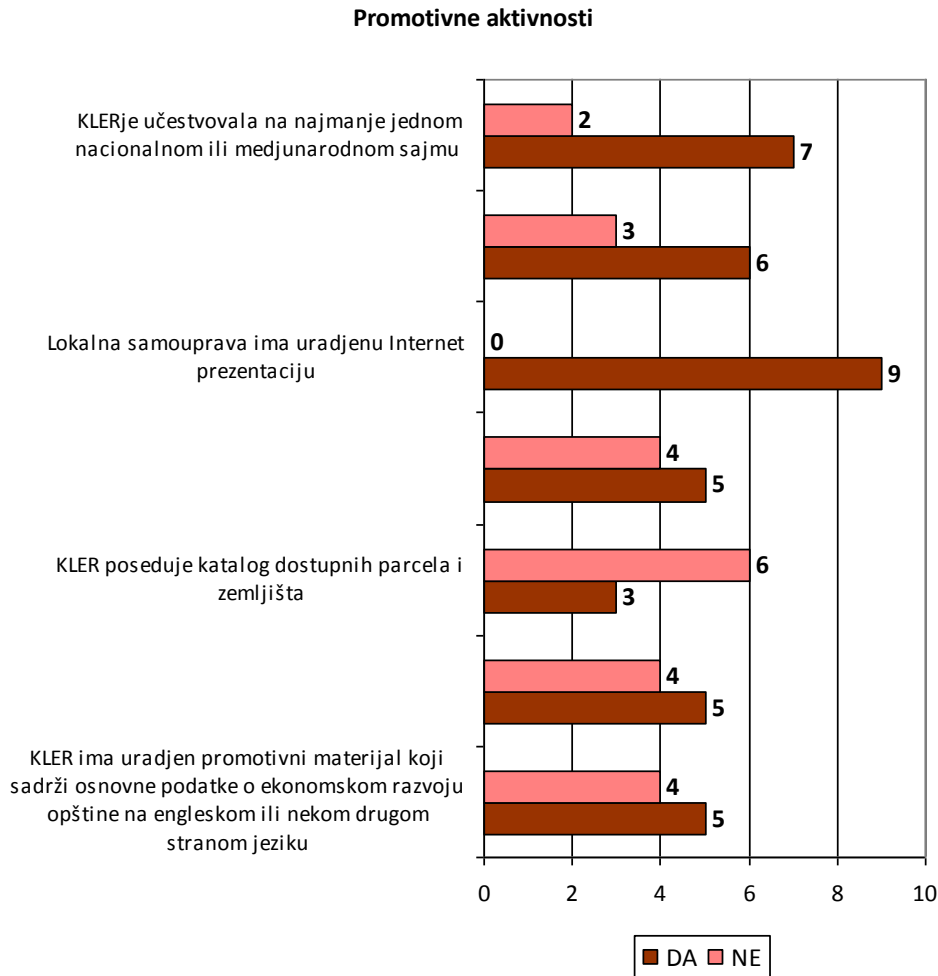


График 13 – Промотивне активности
(Обрадио аутор рада)

Када је у питању Интернет презентација локалне самоуправе, сви испитаници су изјавили да њихове локалне самоуправе имају интернет презентацију, мада су неке од њих тренутно неактивне (Мајданпек). Међутим, када је у питању редовно ажурирање интернет презентација, посебно у вези са питањима економског развоја, ситуација је другачија, јер је 6 испитаника одговорило да се презентација редовно ажурира, док су 3 испитаника одговорила да њихове презентације нису редовно ажуриране.

Већина (њих 7) канцеларија за локални економски развој је учествовала на најмање једном националном или међународном сајму. Једино општине Кладово и Неготин до сада нису биле у прилици да учествују на неком сајму.

9. Постигнути резултати КЛЕР

Као највеће успехе у свом досадашњем раду ЛЕР канцеларије су навеле следеће:

- Велико Градиште – Донација за водоизвориште „ОСТРВО“ - пројекат преко Канцеларије за ЕУ интеграције
- Голубац – Ревитализација тврђаве Голубац
- Неготин – Што нас препознају као неког ко је боље упућен у процедуре израде пројеката за ЕУ фондове, ГИЗ – учешће у пројекту
- Бољевац
 - Израда стратегије одрживог развоја – Exchange 2
 - Израда локалних акционих планова
 - Успостављање контаката са привредом, инвеститорима и донаторима
- Зајечар - Довођење последњег инвеститора (ГОРЕЊЕ)
- Сокобања - Број добијених и реализованих пројеката у односу на број поднетих
- Књажевац – У првој години рада Агенције кроз реализоване пројекте донето је пет пута више средстава од износа буџетске линије са које се Агенција финансира. У другој години рада Агенција је остварила више средстава из сопствених прихода него што је добила из буџета општине. Креирање различитих база података
- Мајданпек
 - Стратешки план привредног развоја општине Мајданпек 2010 -2014. година
 - Реализовано преко 100 дугорочних кредита Фонда за развој РС за привреднике општине (са одобреним износом 250.000.000,00 динара)
 - Регистровано близу 700 пољопривредних газдинстава
 - У оквиру мера МПШВ за улагањем у сеоски туризам припремљено и имплементирано 10 пројекта вредности 4.500.000.00 динара бесповратних средстава
 - Урађена и имплементирана два пројекта МПШВ у оквиру руралног развоја за уређење сеоских путева – вредности 10.000.000.00 динара бесповратних средстава
 - Регистровано 5 удружења пољопривредника
 - Имплементирана два пројекта НСЗ у оквиру јавних радова где је укупно са евиденције НСЗ било упошљено 50 људи на 3-6 месеци.
- Кладово

- Формирање КЛЕР-а кроз систематизацију у каквом год облику, обезбеђење простора и техничко опремање
- Сарадња са великим бројем појединаца и организација (ЈП, агенције, НВО и установе на локалном, регионалном и националном нивоу, Министарства, СКГО, НАЛЕД и стране донаторске организације)
- Релативно велики број аплицираних и имплементираних пројеката
- Обуке кроз које смо прошли, студијска путовања и стечена искуства
- Сарадња са другим КЛЕР на региону
- Учешће и ангажовање на текућим пројектима и радионицама

Пошто је једна од кључних активности свих канцеларија за локални економски развој припрема предлога пројеката и њихова имплементација у случају одобрења за финансирање следећа група питања се односи на ту област.

Табела 17. – Пројектне активности канцеларија за локални економски развој

Општина	Број припремљених пројеката у периоду од почетка 2010. до данас	Укупан број до сада одобрених пројеката	Укупан број одбијених пројеката	Број пројеката који још увек чека одобрење
Велико Градиште	46	9	НЕМА ПОДАТАКА	1
Голубац	15	6	2	2
Неготин	41	14	12	15
Бољевац	12	6	4	2
Зајечар	31	12	4	15
Сокобања	35	20	1	14
Књажевац	11	5	2	4
Мајданпек	10	3	5	2
Кладово	19	12	2	5

Извор: Самостални приказ аутора рада

Посебно значајно сазнање је да канцеларије за локални економски развој различито тумаче појам пројекта, иако је у упитнику врло јасно наведено који број пројеката нас занима:

“Наведите број припремљених предлога пројеката и поднетих на финансирање од стране ЛЕР канцеларија у периоду од почетка 2010. до данас. Напомена: мисли на све пројекте у чијој је припреми ЛЕР канцеларија учествовала (па и на оне које није она или локална самоуправа формално подносила) који су припремљени и поднети некоме за финансирање.”

Такође, различито тумаче шта значи учествовати у припреми предлога пројекта. Поједине канцеларије су наводиле само оне пројекте које су директно писале, а све остале

где су пружале информације, били партнери или пружали било који други вид подршке не сматрају својим учешћем.

Слична ситуација је и са самим појмом пројекта – највећи број канцеларија под пројектом подразумева све позиве за финансирање од стране Делегације ЕУ и НИП-а, док позиве осталих Министарстава и друге донаторе не третирају као пројекте. Такође, пружање техничке помоћи, без трансфера новчаних средстава одређен број канцеларија не препознаје као пројекат нити као донаторску помоћ.

Ипак, изненађујуће је сазнање да ЛЕР канцеларије немају тачну и јединствену евиденцију о поднетим и одбијеним пројектима нити о пројектима које су имплементирали у претходном периоду. Из тих разлога податке из горње табеле треба узети са великом резервом.

10. Запажања запослених у КЛЕР

Запажања запослених у канцеларијама за локални економски развој су подељена у три групе и то:

1. Идентификација највећих проблеме у раду канцеларије за локални економски развој
2. Идентификација могућности за унапређење рада канцеларије за локални економски развој
3. Остале напомене

Највеће проблеме у раду ЛЕР канцеларија испитаници су овако идентификовали:

- Велико Градиште – Недостатак људских ресурса
- Голубац – Недостатак људских ресурса
- Бољевац – Недостатак људи и целокупна лоша организација посла
- Зајечар - Одељење за ЛЕР нема тачно дефинисане одговорности, тако да се бројне активности и послови пребацују на одељење
- Сокобања – Генерално мали буџет и мала средства
- Књажевац - Недовољна и неадекватна сарадња са ЈП и ЈИ на неким пројектима (посебно у вези са on-line ажурирањем база података)
- Мајданпек - Један од проблема који се може навести јесте још увек_недовољно знања у оквиру припреме, односно писања предлога пројеката, због чега је неопходно још спровести обуке из ове области. Такође, сматрам да је недовољно знање страног језика један од проблема, тачније препрека приликом реализације претходног

- Кладово - Отежан систем рада у коме нас троје радимо истовремено у 3 различита Одељења општинске управе и заједно за потребе Канцеларије, али смо свесни да за сада морамо тако да функционишемо. Све остало: техничка опремљеност канцеларије и наша међусобна сарадња је у реду.

ЛЕР канцеларије су идентификовале следеће могућности за унапређење свог рада:

- Голубац – још људских ресурса
- Бољевац – у свим областима
- Зајечар – адекватне и темељне обуке за све запослене у одељењу
- Књажевац - активније ангажовање на пољу припреме терена за инвеститоре (прибављање и давање земљишта инвеститорима) и остале активности у домену инвестирања
- Мајданпек - из напред наведеног, односно обуке у оквиру ПЦМ и учење страног језика сматрам да се добија један добро обучен кадар који са бројем запослених и активностима које реализује може оправдати постојаност и рад канцеларије, припремом добрих пројеката а све у сврси локалног економског развоја
- Кладово - Канцеларија за ЛЕР би требала да због лакшег функционисања и комуникације са руководством општине, егзистира као самостална служба; Увођење ЛЕДИС програма и успостављање базе података из различитих области; Успостављање стандардизације услуга ЛЕР канцеларија.

Што се тиче осталих напомена, испитаници су навели:

- Велико Градиште – ДИЈАСПОРА - недовољно искоришћен потенцијал за развој – план и развој базе података
- Бољевац – Канцеларија не функционише самостално, већ је одељење преузело улогу канцеларије за ЛЕР
- Сокобања – КЛЕР ради и категоризацију смештаја
- Кладово - Очекујемо у наредном периоду побољшање нашег положаја у смислу боље организованости рада канцеларије, успостављање ЛЕДИС програма и наше обуке на раду у програму, наше усавршавање кроз различите методе обука и радионица, као и студијска путовања, радујемо се будућем раду и сарадњи

Закључци

На основу свега горе наведеног основни закључак би био да на положај и улогу ЛЕР канцеларија у изабраним општинама пре свега утиче:

- политичка ситуација унутар локалне самоуправе
- међуљудски односи између свих запослених како у канцеларији, тако и у остатку локалне управе
- начин организовања канцеларије за ЛЕР

Јасан, систематски и на неки начин институционализован рад канцеларија није уочен. Већина запослених у канцеларијама се ослања са своје личне и пословне контакте унутар и ван локалне самоуправе у циљу постизања жељених резултата. Такође је код већине запослених у канцеларијама за локални економски развој примећен велики оптимизам и посвећеност раду, што се не може истаћи као главна карактеристике осталих јавних службеника. Њихов оптимизам и посвећеност раду одржава квалитет и ефикасност ЛЕР канцеларија на тренутном нивоу.

У већини канцеларије је примећена разлика између систематизованог броја радних места и стварно запослених у ЛЕР канцеларијама. Такође, иако су прошли одређени број едукација, кроз одговоре на питања која су постављена у анкети, јасно се види да је неопходно још доста рада на усавршавању запослених у ЛЕР канцеларијама и то првенствено у области економског развоја.⁸¹

Што се тиче услуга које канцеларије пружају својим циљним групама закључено је да највећи део свог времена посвећују изради различитих предлога пројеката усмерених ка бесповратним средствима, и да већина канцеларија функционише као пројектни тим. Међутим, ни у овој области немају систематизовану евиденцију о предатим, одобреним и реализованим пројектима. Са друге стране, много мање времена и енергије посвећују осталим активностима.

Све анкетиране канцеларије за локални економски развој су учествовале или учествују у процесу стратешког планирања, али је њихов највећи допринос у фази израде самог стратешког документа. Канцеларије су много мање ангажоване у осталим фазама, посебно у фази праћења имплементације и информисања јавности о постигнутим резултатима.

Посебно је значајно истаћи недостатак база података и анализа привредних кретања на територијама које покривају канцеларије, као основу за доношење адекватних и квалитетних предлога мера за унапређење локалног економског развоја. Можда, када би имале више

⁸¹ Погледати одељек 4.6. Специјалисти за спровођење одрживог локалног економског развоја – настанак нове професије – из првог дела извештаја - УВОД И ТЕОРИЈСКИ МОДЕЛ

информација, канцеларије би постале прави и равноправни партнери доносиоцима одлука у области економског развоја, јер тренутно не заузимају такво место.

На основу анализе анкете уочено је да су ЛЕР канцеларије најмање посвећене постојећим привредним субјектима и да најмање активности спроводе у циљу подршке овој циљној групи. Стекли смо утисак да ову област ЛЕР канцеларије не сматрају својим послом и да подршку постојећим привредним субјектима треба да пружају остале јединице локалне самоуправе или неке друге институције и организације. Свакако да се поједине ЛЕР канцеларије питањима подршке постојећим привредним субјектима баве на изузетно одговоран и компетентан начин.

Што се тиче учешће ЛЕР канцеларија у пружању услуга инвеститорима, то је пре свега одређено положајем канцеларије унутар локалне управе, односно овим пословима се најчешће баве председници општина/градоначелници или њихови кабинети. У појединим локалним самоуправама канцеларије представљају техничку подршку за олакшавање различитих административних процедура. Такође, канцеларије се баве промотивним активностима у смислу припремања промотивног материјала, организација наступа на сајмовима и у сарадњи са другим организационим јединицама одржавањем Интернет презентације.

Међутим, када се погледају локалне самоуправе као целина, у већини случајева канцеларије за локални економски развој су организационе јединице које покушавају да промене тренутну ситуацију, да унапреде положај комплетне општине, да унапреде рад општинске администрације, да буду на услузи грађанима и привредним субјектима и њихов рад се у многоме разликује од остатка општинске администрације.

ЛЕР канцеларије су својим досадашњим радом заслужиле даљу подршку и подстицај како би стварно имале улогу и надлежности које заслужују.

5.5 Анализа потреба за пружањем услуга ЛЕР канцеларија

У овом поглављу ћемо приказати истраживање везано за анализу потреба за пружањем услуга ЛЕР канцеларија. Анализа потреба за помоћи ЛЕР канцеларија била је фокусирана на следеће секторе/циљне групе:

- Приватни сектор
- Рурални развој
- Општинска јавна предузећа и установе
- Општинска управа

- Инвеститори

Истраживање је као и у претходном поглављу рађено у источној Србији на територији пројекта „Општински економски развој у региону Дунава GIZ-KWD“

Општине обухваћене пројектом GIZ-KWD, без обзира на постојање или непостојање ЛЕР канцеларија углавном немају разрађене системе рада са инвеститорима, сарадње са општинским/градским јавним предузећима и установама, сарадње са приватним сектором, као и јасан и синхронизован систем подршке руралном развоју.

Но, како би се реално сагледала позиција и улога ЛЕР канцеларија, као и очекивања од њих, било је неопходно израдити анализу потреба за услугама циљних група ЛЕР канцеларија. Ова Анализа је требало да детаљно сагледа потребе свих циљних група и да пружи информације о тренутно доступним услугама.

У циљу израде анализе позиције и улоге ЛЕР канцеларија, као и потреба за њиховим услугама требало је детаљно сагледати потребе свих циљних група и прикупити информације о тренутно доступним услугама.

Анализа је урађена кроз сарадњу са ЛЕР канцеларијама. Посао око прикупљања података, односно попуњавања упитника углавном су урадиле ЛЕР канцеларије у сарадњи са Регионалном агенцијом за развој источне Србије - РАРИС. У ту сврху израђен је упитник који је подељен идентификованим стејкхолдерима и циљним групама.

Овај део анализе односи се на интервјуисање представника приватног сектора и институција које се директно баве руралним развојем. На територији коју покрива програм током фебруара 2011. дистрибуирано је укупно 70 упитника које су попунили идентификовани представници организација приватног сектора и организација које су директно ангазоване у руралном развоју на територији коју обухвата пројекат и то: општине Велико Градиште, Голубац, Кладово, Неготин, Бор, Мајданпек, Књажевац, Сокобања, Бољевац и град Зајечар.

Иако овај узорак статистички посматрано не представља „значајан узорак“, ипак субјективни ставови анкетираних циљних група су могли значајно илустровати тренутну позицију ЛЕР канцеларија, као и очекивања од њих.

Анкетирањем су били обухваћени представници различитих удружења (њих 5), 25 предузетника, 18 представника привредних друштава и 22 пољопривредна газдинства. Од анкетираних привредних друштава, по облику организовања највише је оних који су регистровани као друштва са ограниченом одговорношћу (13), три задруге и по једно ортачко и акционарско друштво.

Табела 18. Структура анкетираних према облику регистрације (правна форма)

ОБЛИК РЕГИСТРАЦИЈЕ	БРОЈ АНКЕТИРАНИХ
Удружење	5
Пољопривредно газдинство	22
Предузетник	25
Привредно друштво	18
Ортачко друштво	1
Командитно друштво	0
Друштво са ограниченом одговорношћу	13
Акционарско друштво	1
Задруге	3
УКУПНО	70

Извор: Самостални приказ аутора рада

Када је у питању основна делатност анкетираних представника циљних група, највећи број њих се бави пружањем различитих врста услуга (37%), а потом следи примарна пољопривредна производња са 16% и производња прехранбених производа (9%). Даље, анкетирано је и 6% представника сектора трговине, 7% произвођача текстила и обуће, а значајан број анкетираних није навео делатност своје организације/друштва, те су сврстани у категорију „остало“.

Табела 19. Анкетирани према делатности

ДЕЛАТНОСТ	БРОЈ	ПРОЦЕНАТ
Производња прехранбених производа	6	8,57%
Примарна пољопривредна производња	11	15,71%
Производња обуће	3	4,29%
Текстилна производња	2	2,86%
Дрвно – прерађивачка производња	2	2,86%
Трговина	4	5,71%
Пружање услуга	26	37,14%
Израда сувенира и неговање традиције	3	4,29%
Остало	13	18,57%
УКУПНО	70	100,00%

Када је у питању величина анкетираних организација/друштава, сви анкетирани долазе из малих (микро) предузећа, тачније 68% њих представљало је организације које имају до пет

запослених, 10% њих организације са бројем запослених од 6-25, док је свега 6% представљало организације са више од 25 запослених.

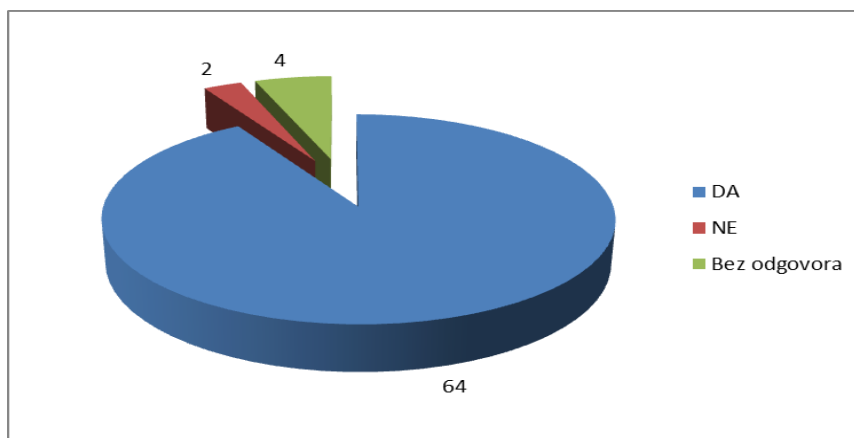
Анкетирани су били различитих старосних категорија и приближно у односу 50%-50% представљали оба пола.

Анализа резултата анкете

Препознатљивост канцеларија за локални економски развој

Да би се ЛЕР канцеларије адекватно позиционирале, неопходно је да буду препознате од стране својих циљних група на локалу. Основно питање које може дати одговор на дилему да ли локални корисници услуга уопште знају за канцеларије за ЛЕР било је „Да ли у вашој општини постоји Канцеларија за локални економски развој или сличан облик организован од стране општине?“ Добијени одговори јасно указују на то да су локални стејкхолдери углавном свесни постојања канцеларија за ЛЕР, јер је чак 91% анкетираних одговорио потврдно, док су свега две анкетираних особе одговориле негативно. Четворо анкетираних није дало одговор.

Остаје, међутим, дилема о томе да ли су канцеларије за ЛЕР препознате у довољној мери код ширег броја грађана и циљних група у ширем смислу, јер је анкета реализована управо преко канцеларија за ЛЕР и РАРИС-а. Какви би се одговори добили да је анкета извршила нека независна организација, није могуће претпоставити. Са друге стране, чињеница да су канцеларије за ЛЕР биле и самим анкетањем у директном контакту са циљним групама, говори у прилог добрим резултатима, јер и да није постојала свест о њиховом постојању, кроз ову активност оне су допринеле својој препознатљивости.



Слика 1. Да ли у вашој општини постоји Канцеларија за локални економски развој или сличан облик организован од стране општине?

Извор: Самостални приказ аутора рада

Међутим, сама свест о постојању канцеларије за ЛЕР, не мора да говори ништа о позицији саме канцеларије, јер може бити како последица препознатог рада саме канцеларије, тако и доброг информисања грађана од стране локалне самоуправе. У том смислу, како би се добио одговор о тренутној позицији канцеларија за ЛЕР у пројектној области и колико су оне већ препознате од стране (потенцијалних) корисника њихових услуга, анкетиранима је постављено питање „Која институција у вашој општини (локалној самоуправи) је по вашем мишљењу задужена за подршку привредним субјектима?“ На анкетном листићу било је могуће заокружити и више одговора.

Табела 20. Која институција у вашој општини/локалној самоуправи је по вашем мишљењу задужена за подршку привредним субјектима?

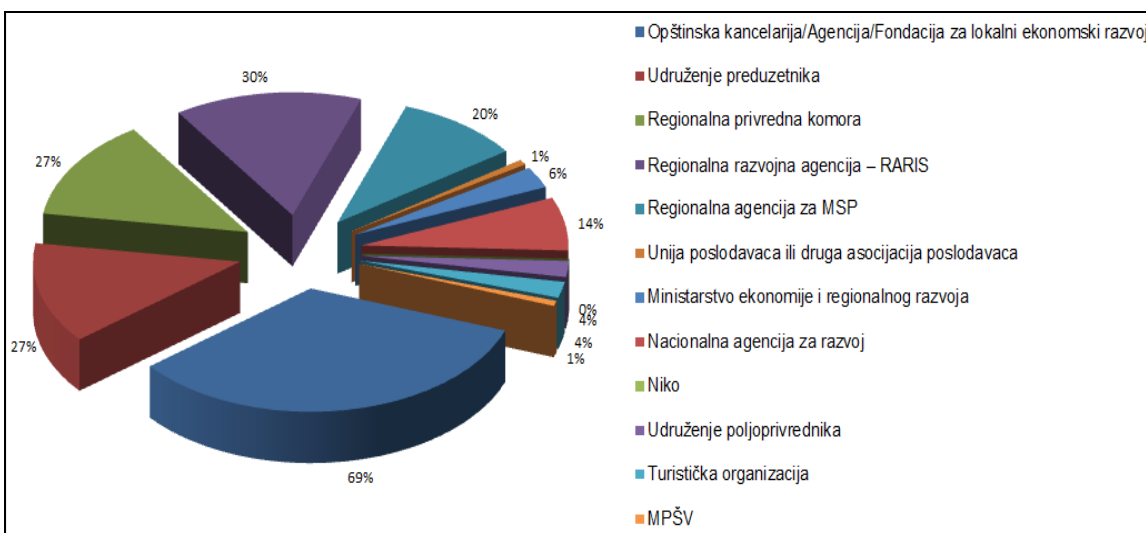
ПОНУЂЕНИ ОДГОВОР	БРОЈ ОДГОВОРА	ПРОЦЕНАТ
Општинска канцеларија/Агенција/Фондација за локални економски развој	48	69%
Удружење предузетника	19	27%
Регионална привредна комора	19	27%
Регионална развојна агенција – РАРИС	21	30%
Регионална агенција за МСП	14	20%
Унија послодаваца или друга асоцијација послодаваца	1	1%
Министарство економије и регионалног развоја	4	6%
Национална агенција за развој	10	14%
Удружење пољопривредника	3	4%
Туристичка организација	3	4%
МПШВ	1	1%
Нико	0	0%

Извор: Самостални приказ аутора рада

Иако су се у претходном периоду, према сазнањима са терена, канцеларије за ЛЕР више фокусирале на управљање пројектима за рачун својих локалних самоуправа, а да се подршком привредним субјектима интензивније и временски дуже бавиле неке друге институције (пре свих Привредна комора, удружења предузетника итд.), помало је изненађујући податак да је највише анкетираних управо канцеларије за ЛЕР видело као неког ко је задужен за подршку привреди. Од свих анкетираних то сматра чак 68,57%.

Као неко ко је виђен од анкетираних да помаже привреди (односно да је за њу задужен) апострофирани су и регионалне развојне агенције (РАРИС) са 30%, удружења предузетника, односно Комора са идентичних 27,14%. Такође, изненађујући податак је и да свега 6% анкетираних види Министарство економије и регионалног развоја као институцију задужену

за привреду на локалном нивоу, а то пре свега имајући у виду да је Србија у приличној мери централизована држава и да се без подршке центра тешко могу реализовати значајни пројекти на локалном нивоу. Ово може да значи две ствари: или су очекивања циљних група таква да сматрају да се ингеренције значајно морају померити ка локалном нивоу, или да је централни ниво, што због географске дистанце, што због недовољног протока информација, ипак, знатно мање доступан представницима приватног сектора на локалу, него што су то локалне институције. Са друге стране, могуће је претпоставити и да у случају да је анкетирање спроведено на другачијем узорку и да га је обавила нека независна организација, да би се добили нешто другачији резултати, али то је, ипак, само претпоставка.



Слика 2. Која институција у вашој општини локалној самоуправи је по вашем мишљењу задужена за подршку привредним субјектима?

Извор: Самостални приказ аутора рада

Бити задужен за подршку привредним субјектима на локалу не значи нужно и да се то задужење извршава, а нарочито уколико се посматра из угла самог корисника услуга. У ситуацији када често начин пружања услуге локалне самоуправе грађанима није постављен са становишта користи које корисник услуге добија, већ кроз принцип извршавања задатка без мерења ефикасности и ефективности, питање перцепције корисника је изузетно значајно. Због тога је анкетиранима постављено питање која је то институција која заиста пружа подршку привредним субјектима на локалу. Добијени одговори, ипак, указују да канцеларије за ЛЕР заиста сарађују са приватним сектором и институцијама руралног развоја. Канцеларије за ЛЕР су дефинисане као пружаоци услуга од стране већине анкетираних (51%). Као они који заиста пружају услугу локалној привреди виђени су у значајној мери удружења предузетника (33%) и регионалне развојне агенције – РАРИС (30%), а изненађује

да је Комора као пружалац услуга привредним субјектима на локалу виђена од стране свега 6% анкетираних.

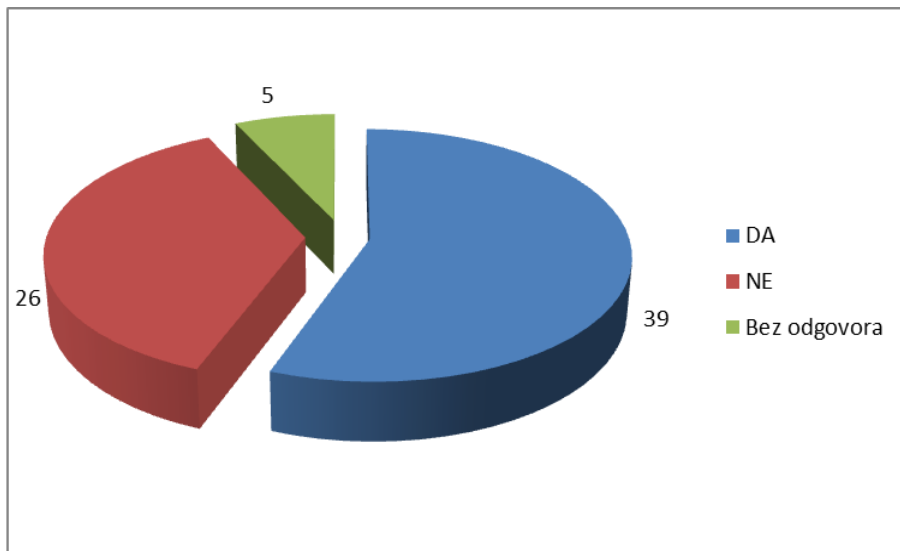
При тумачењу ових резултата, треба имати у виду и чињеницу да су анкетиране особе склоне томе да оставе позитиван утисак код онога ко их анкетира. Пошто је, као што је горе споменуто, анкетирање спроведено од стране канцеларија за ЛЕР и РАРИС-а, то објашњава и што су резултати доброг дела анкете благо окренути у њихову корист.

Табела 21. Која институција у вашој општини, по вашем мишљењу пружа подршку привредним субјектима?

ПОНУЂЕНИ ОДГОВОР	БРОЈ ОДГОВОРА	ПРОЦЕНАТ
Општинска канцеларија/Агенција/Фондација за локални економски развој	36	51,43%
Удружење предузетника	23	32,86%
Регионална привредна комора	4	5,71%
Регионална развојна агенција – РАРИС	21	30,00%
Регионална агенција за МСП	14	20,00%
Унија послодавац или друга асоцијација послодаваца	0	0,00%
Министарство економије и регионалног развоја	3	4,29%
Национална агенција за развој	1	1,43%
Туристичка организација	2	2,86%
МПШВ	1	1,43%
Нико	3	4,29%

Извор: Самостални приказ аутора рада

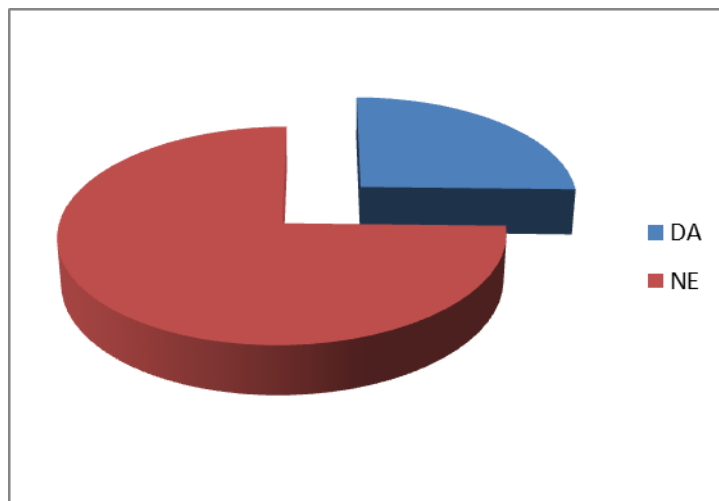
Процент оних који сматрају да су управо канцеларије за ЛЕР ти субјекти који пружају помоћ и подршку локалној привреди, отприлике прати и проценат оних који знају које су то услуге које канцеларије за ЛЕР нуде својим корисницима. Од укупног броја анкетираних 56% одговорило је потврдно на питање „Да ли знате које услуге пружа Канцеларија за локални економски развој привредним субјектима?“, док је 37% одговорило негативно.



Слика 3. Да ли знате које услуге пружа Канцеларија за локални економски развој привредним субјектима?

Извор: Самостални приказ аутора рада

Међутим, без обзира на чињеницу да већина анкетираних препознаје место и улогу канцеларија за ЛЕР, као и да има сазнања о услугама које оне пружају, услуге канцеларија користио је мањи број организација и институција приватног сектора. Од укупно 70 анкетираних, свега 17 њих је користило ове услуге, што представља тек једну четвртину.



Слика 4. Да ли сте до сада тражили подршку или помоћ од Канцеларије за локални економски развој?

Извор: Самостални приказ аутора рада

Најчешће захтеване врсте помоћи од канцеларија за локални економски развој су биле следеће:

- Помоћ око проналажења кадровских решења са одређеним занимањима (постоје велике потребе за појединим стручним занимањима)
- Обезбеђивање компјутера и специфичне опреме за производњу

- Све врсте помоћи за која удружења немају капацитета и знања
- Помоћ око добијања потребних информација
- Помоћ око писања пројеката
- Помоћ око припрема за сајам
- Помоћ око регистрације

На основу добијених резултата могао се извући генерални закључак да су канцеларије за локални економски развој углавном препознате у својим срединама, али да врста и обим њихових услуга још увек није у довољној мери јасан потенцијалним корисницима услуга, те из тога и произилази највећи проблем, а то је да недовољан број корисника услуга заиста ове услуге и користи.

Потребе за врстама услуга канцеларија за ЛЕР

Како би се добила приближна слика о томе које су врсте услуга потребне приватном сектору, а које би могле пружати канцеларије за ЛЕР, учесницима анкете је понуђен сет могућих врста услуга чији је значај за кориснике услуга требало оценити оценом од 1 до 5, где оцена 1 значи да је та услуга кориснику непотребна, оцена 2 – прихватљива, оцена 3 – значајна, оцена 4 врло значајна а оцена 5 - стварно неопходна.

На основу добијених оцена израчунате су просечне оцене за сваку од понуђених потенцијалних услуга, а према резултатима, испада да су приватном сектору најпотребније следеће услуге:

- Информације о подстицајним средствима везаним за ваше пословање
- Стручна подршка приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова
- Стручна помоћ везана за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије

Ове услуге су од свих понуђених добиле просечну оцену изнад 4 (4,30, 4,21 и 4,11 респективно), док су све остале имале просечну оцену испод 4.

Једина потенцијална услуга која је добила просечну оцену испод 3, те је у поређењу са свим понуђеним опцијама оцењена као најмање значајна је услуга пружања додатних информација о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад) која је добила просечну оцену 2,98.

У наредној табели дат је преглед свих понуђених услуга које би могле бити пружане од стране канцеларија за ЛЕР са просечним оценама које су добиле од анкетираних

представника приватног сектора, рангиране од највеће ка најмањој (што се може тумачити као редослед приоритетних услуга за приватни сектор и институције које се баве руралним развојем).

Табела 22. Који облици подршке и помоћи би вама и другим предузетницима користиле у пословању?

ВРСТА УСЛУГЕ	ПРОСЕЧНА ОЦЕНА
Информације о подстицајним средствима везаним за пословање	4,30
Стручна подршка приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова	4,21
Стручна помоћ везана за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије	4,11
Редовни контакти са општинским властима и релевантним јавним предузећима	3,81
Организација заједничког учешћа на сајмовима	3,77
Организација сусрета са представницима републичких институција (нпр: СИЕПА, Министарства...)	3,66
Обједињене информације о свим финансијским обавезама привредних субјеката према локалној самоуправи и локалним комуналним предузећима (накнади за уређење и коришћење грађевинског земљишта, таксе за истицање фирми...)	3,65
Организација програма обуке	3,64
Припрема заједничког промотивног материјала	3,64
Информације са финансијског тржишта везане за пословање	3,55
Писмени опис процедуре за регистрацију привредних субјеката	3,47
Оснивање специјализованих организација за пружање саветодавних услуга (пољопривреда, туризам, предузетништво...)	3,46
Доступне податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама	3,45
Подршка и подстицај развоју формалних и неформалних пословних мрежа и кластера	3,44
Помоћ у процесу издавања грађевинских дозвола, као и других дозвола и сагласности	3,35
Помоћ у процесу запошљавања нове радне снаге	3,28
Организација сусрета са научно истраживачким организацијама	3,25
Доступне податке о јавном пословном простору – brownfield са ажурираним ценама	3,20

Информације о извозним процедурама	3,20
Помоћ у идентификацији пословних партнера у иностранству	3,16
Доступни подаци о приватном пословном простору – brownfield са ажурираним ценама	3,06
Информације о трошковима комуналних прикључака који нису у надлежности локалне самоуправе (струја, телекомуникације)	3,06
Додатне информације о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад)	2,98

Извор: Самостални приказ аутора рада

Учесници анкете су замољени и да наведу које би им још услуге биле од користи а којих није било међу понуђенима. Као оне услуге које би користиле унапређењу пословања наведене су:

- Иницирање и подршка стварању удружења привредних субјеката по струкама и делатностима
- Повезивање привредних субјеката на нивоу регије и шире по струци и приближној економској снази
- Формирање привредног савета по окрузима и регионима
- Пружање услуга МСП на једном месту (one stop shop)
- Формирање службе која би омогућила да се све обавезе према држави плаћају на један, највише два жиро рачуна
- Организација редовних састанака руководећих органа из предузећа са локалном самоуправом у вези проблема са којима се сусрећу – размена искустава
- Едукација мештана са циљем укључивања у сеоски туризам
- Подршка у вези усклађивања са ХАЦЦП системом и усклађивање производње са захтевима ЕУ
- Помоћ око пласмана пољопривредних производа.

Анализа потребе општинске управе, јавних предузећа и установа за услугама

Испитивање потреба Општинске управе и јавних предузећа и установа за услугама које пружа Канцеларија за локални економски развој спроведено је на територији општина Бољевац, Књажевац, Сокобања, Мајданпек, Кладово, Неготин, Бор и града Зајечар.

Анкетом је било обухваћено укупно 60 лица. Највећи број је радио у локалној самоуправи, односно јавним предузећима и установама чији је оснивач локална самоуправа,

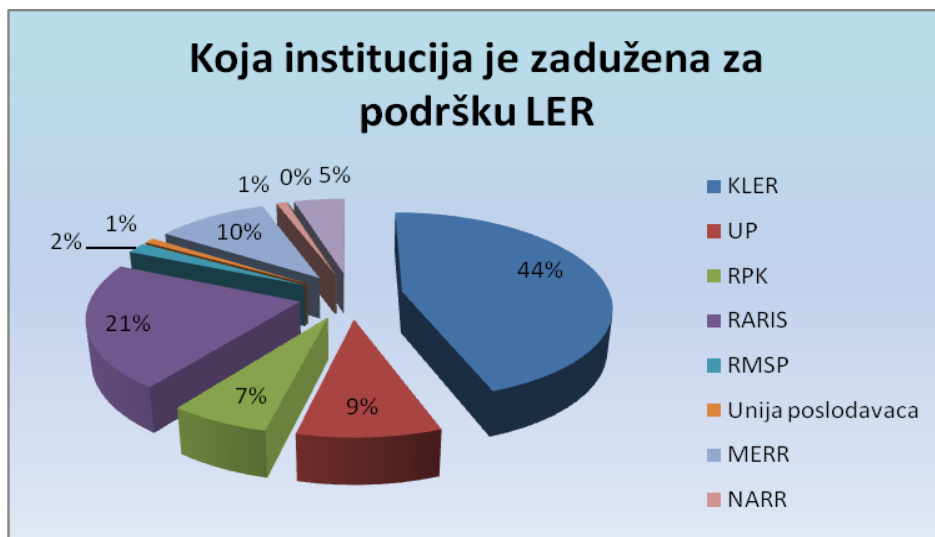
њих 45, док је истраживањем обухваћено и 15 представника удружења грађана који врло блиско сарађују са локалном самоуправом.

Канцеларије за локални економски развој у свих 8 анкетираних локалних самоуправа организоване су у форми Одељења односно службе у органима управе, односно у облику самосталног правног лица (Агенција - Књажевац, Фондација - Мајданпек) чији је оснивач локална самоуправа.

Из овог разлога се може закључити да је ово један од разлога због којег су резултати упитника такви да, пре свега, значајно апострофирају улогу локалних канцеларија за ЛЕР, или РАРИС-а који је вршио анкетирање у односу на друге институције које се баве или пружају подршку локалном економском развоју.

На питање која је институција задужена за подршку локалном економском развоју, највећи број анкетираних сматра да је то Канцеларија за локални економски развој, укупно 48 испитаника, односно 44 % од укупног броја анкетираних, затим РАРИС са 23 позитивних одговора (21%), Удружење предузетника 10 или 9%, МЕРР 11 испитаника или 10%, РПК 7 или 6%, или неко други 5 и то: Национална служба за запошљавање, Дирекција за изградњу, Одељење за привреду, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Графички приказ резултата на питање представљен је у следећем графикону:

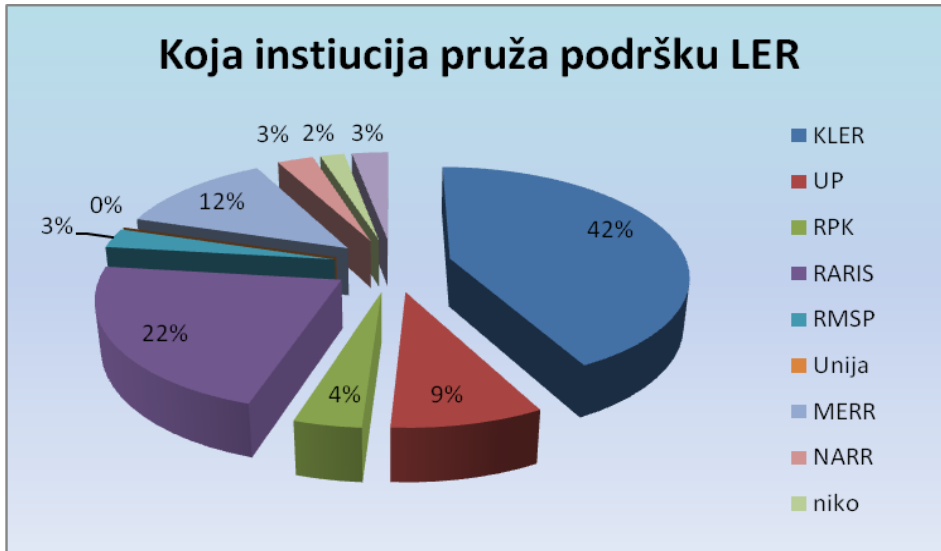


Слика 5: Која институција је задужена за ЛЕР

Извор: Самостални приказ аутора рада

Чињеница да је нека институција задужена за подршку локалном економском развоју, не мора нужно да значи да институција тај посао обавља, односно, да га обавља на добар или препознатљив начин. Из овог разлога су за нијансу другачији одговори на питање “Која

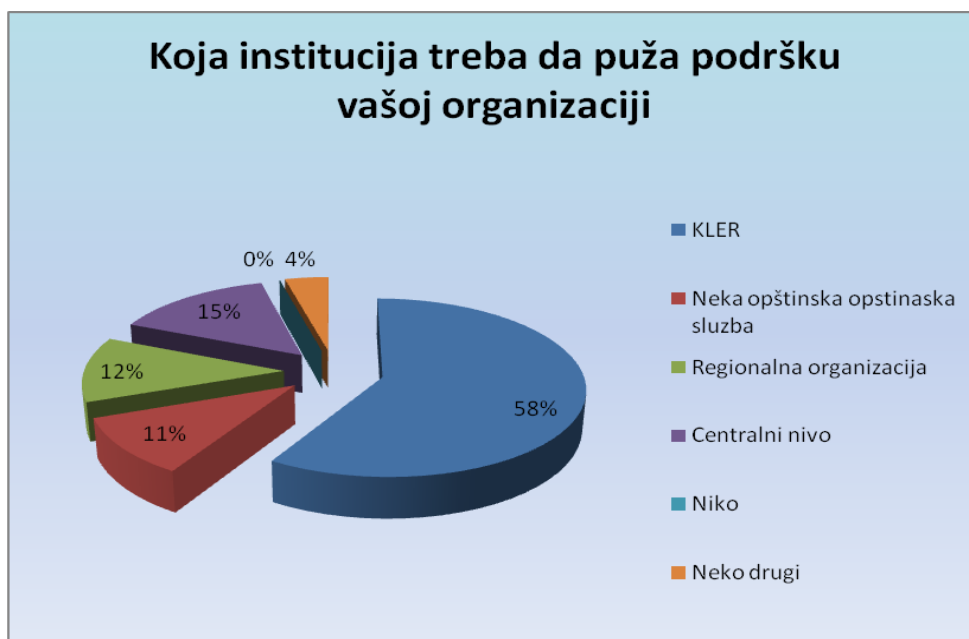
институција пружа подршку локалном економском развоју?” Одговори су скоро исти, осим у општинама Мајданпек и Кладово у којима резултати анкете показују да одређени број анкетираних сматра да, иако су Канцеларије за ЛЕР задужене за економски развој, не пружају подршку локалном економском развоју.



Слика 6: Која институција пружа подршку ЛЕР-у

Извор: Самостални приказ аутора рада

На питање која институција треба да пружа подршку вашој организацији, највећи број анкетираних сматра да то треба да буде Канцеларија за локални економски развој, укупно 44 анкетираних особа, а затим централни ниво 11, регионални ниво 9, а нека друга општинска служба 8.



Слика 7: Која институција треба да пружа подршку вашој организацији

Извор: Самостални приказ аутора рада

Сви анкетирани знају које услуге пружа Канцеларија за локални економски развој. Само двоје од укупног броја анкетираних то нису знали, што је занемарљив број и то су представници организација које се не баве локалним економским развојем, односно запослени у установама културе, односно једна анкета је без одговора.

Да	Не
57	2

Међутим, највећи број анкетираних није користио услуге Канцеларије за локални економски развој.

Да	Не
14	34

Овакав резултат је сасвим логичан обзиром на структуру анкетираних, да међу њима има запослених у локалној пореској администрацији, одељењима за привреду, одељењу за друштвене делатности и слично, али и чињеницу да канцеларије за локални економски развој немају као своју функцију подршку и развој самих локалних јавних предузећа и установа. Услуге које је Канцеларија за локални економски развој пружала, огледају се, у највећој мери у сарадњи приликом припреме и реализације разних пројеката, и то пре свега са локалним туристичким организацијама, Дирекцијом за изградњу, одељењима за привреду и сл. Међутим, иако највећи број никада није користио услуге канцеларије за локални економски развој, управо њих виде као институцију која треба да пружи највећу подршку, имајући у виду резултате одговора на једно од претходних питања. Разлог за овакве резултате одговора јесте чињеница да су Канцеларије за економски развој најближе испитаницима, па иако формално нису користили услуге, најпре би се обратили Канцеларији за ЛЕР, уколико им је то потребно.

Осим могућности за сагледавање тренутне позиције и улоге Канцеларија за локални економски развој и других установа које се баве локалним економским развојем, упитник је структуриран тако да анализира и потребу за разним видовима подршке.

Као могућности подршке, понуђени су опциони одговори и врсте помоћи, које су анкетирани требали да оцене у складу са понуђеном скалом од 1 до 5.

Резултати су излистани у следећој табели.

Табела 23. Резултати анкете о подршци институцијама

<p>Који облици подршке и помоћи би вама користиле у пословању? 1 – непотребна</p>
--

2 – прихватљива
3 - значајна
4 – врло значајна
5 – стварно неопходна
Надзор над реализацијом пројеката проистеклих из општинских планова развоја
Стручна подршка приликом припреме пројеката
Промовисање концепта предузетништва и јавно приватних партнерстава
Мере за побољшање сопствених извора прихода
Организација програма обуке који је у складу са вашим потребама
Припрема базе података расположиве радне снаге на подручју општине
Припрема обука и преквалификација у складу са потребама инвеститора
Пружање информација незапосленима у вези могућности за покретање сопственог бизниса, потребама инвеститора и програмима самозапошљавања
Анализа услова на тржишту и могућности за покретање нових развојних пројеката
Контакти са међународним организацијама и донаторима
Истраживање могућности за финансирање развојних програма
Припрема, управљање и реализација развојних пројеката
Регулативе (правилници, наредбе и упутства) у области економског развоја
Организација сусрета са научно истраживачким организацијама
Организација сусрета са представницима републичких институција
Помоћ у идентификацији пословних партнера у иностранству
Припрема, иновирање и дистрибуција промотивних материјала
Организација промотивних манифестација
Учешће на сајмовима и изложбама
Систематски приступ у односима са потенцијалним инвеститорима
Дневни контакти са локалним предузетницима, организација истраживања у циљу унапређења њихових пословних способности
Информације о подстицајним средствима везаним за ваше пословање

Извор: Самостални приказ аутора рада

Као најзначајнији вид помоћи апострофирани су Контакти са међународним организацијама и донаторима и Истраживање могућности за финансирање развојних програма, а затим следе Информације о подстицајним средствима за пословање, припрема, управљање и реализација развојних пројеката и стручна подршка приликом припреме пројеката.

Већина понуђених могућности за подршку сматра се као значајна или веома значајна помоћ.

Најмање потребан вид помоћи јесте надзор над реализацијом пројеката и база података о расположивој радној снази на територији општине.

Преглед просечних потреба приказан је у следећем графикону:

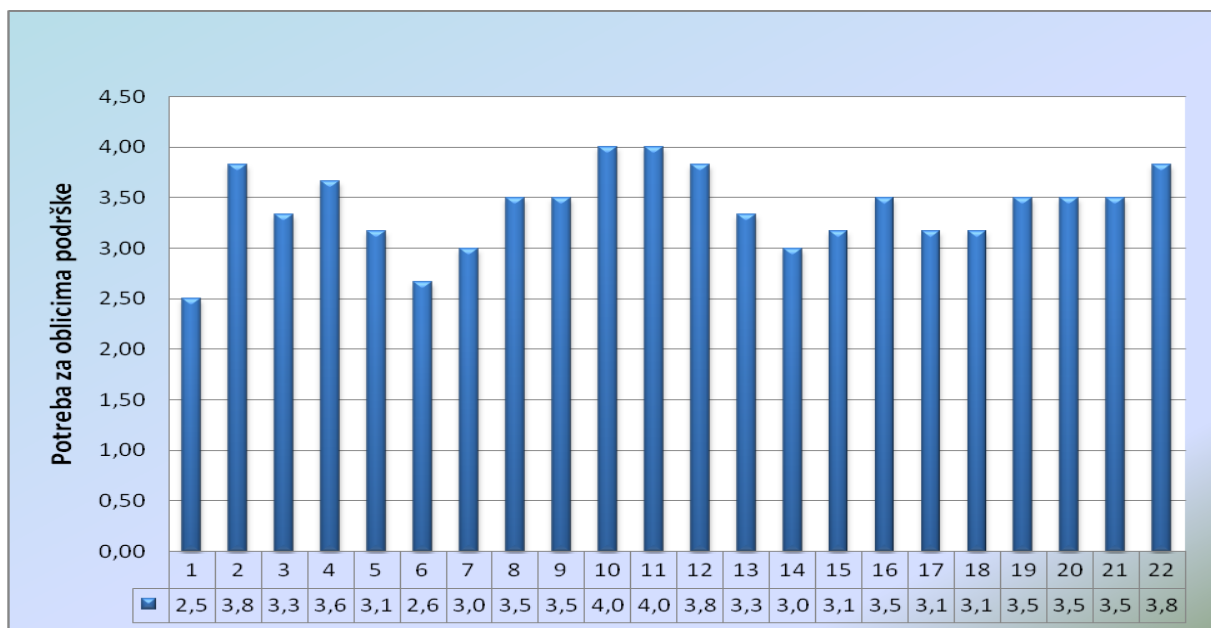


График 14 – Преглед просечних потреба
(Обрадио аутор рада)

Анализа потреба инвеститора или установа за подршку инвеститорима

У оквиру истраживања спроведено је анкетирање инвеститора, односно установа које се баве подршком инвеститорима. Упитник је прослеђен на више од 20 адреса. Упитник су попуниле 2 установе које се баве пружањем подршке инвеститорима, и то:

- **Трговинско одељења амбасаде Аустрије** које је задужено за подршку инвеститорима из ове земље. Њихова главна делатност јесте подршка аустријској привреди у свим областима економског деловања, и основани су 1952.године.

- **Комора италијанско-српских привредника**, Пословно удружење основано 2002. године. Главна делатност јесте унапређење сарадње између Италије и Србије а посебно у циљу развијања привредних и културних односа између две земље.

Такође, упитник је попунио и један инвеститор, и то:

- **Салаш д.о.о**, основан 2004. године са основном делатношћу – пољопривредна производња.

На питање од којих институција очекујете највећу подршку и помоћ, одговор је представљен у следећем графикону:

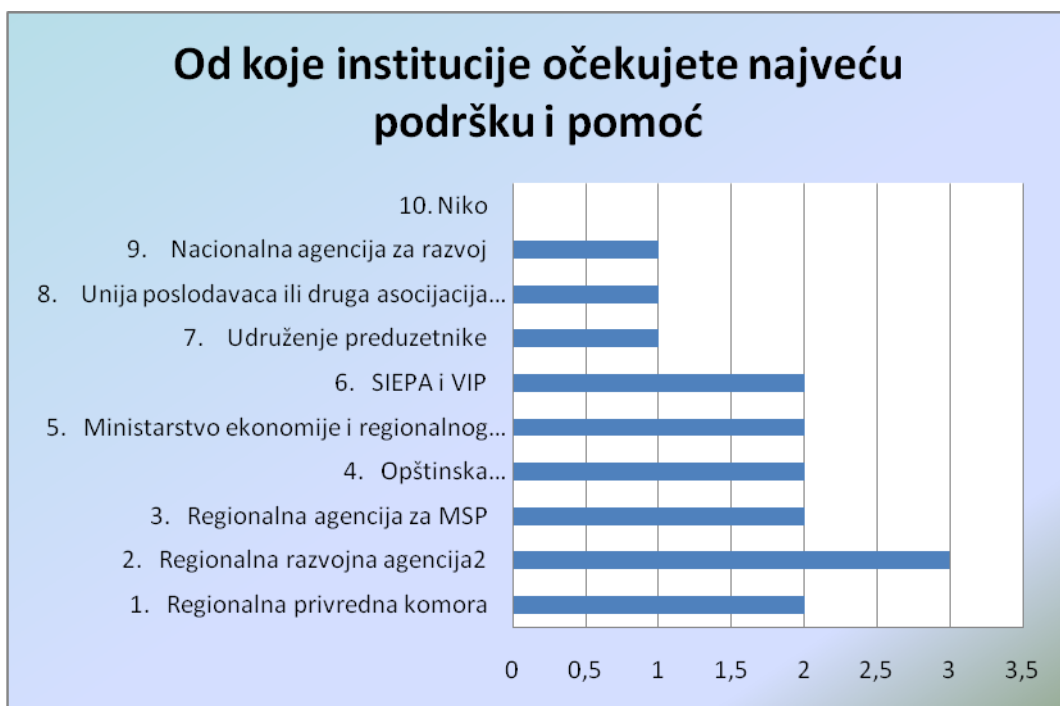


График 15 – Од којих институција се очекује највећа подршка
(Обрадио аутор рада)

Највећа очекивања су од Регионалних агенција за развој, од којих сва анкетирана правна лица очекују подршку. Салаш д.о.о подршку очекује само од регионалних агенција, док Комора Италијанско-српских привредника помоћ очекује од свих.

Трговинско одељење амбасаде Аустрије није упознато са услугама које пружа канцеларија за ЛЕР, нити се икада обраћало некој канцеларији. Такође, ни Салаш.д.о.о. Комора Италијанско – српских привредника зна које услуге пружају локалне канцеларије за ЛЕР и обраћали су се за помоћ. Услуге или информације које су тражене од Канцеларије за ЛЕР јесу:

- процедура регистрације нових привредних субјеката
- информације о увозним процедурама
- сарадња у мисијама српских предузећа у Италији и италијанских у Србији.

Анализа овог упитника, иако је узорак мали и нерепрезентативан, указује на још увек непрепознатљиву позицију КЛЕР-а у односу на међународне организације и институције које се баве подршком инвеститорима. Ово је у неку руку јасно, обзиром да овакве институције традиционално сарађују са Привредним коморама и чланицама њеног система, док канцеларије за ЛЕР представљају релативно нов организациони облик у Србији, који није заступљен свуда и разликује се по организационом облику, што у неким ситуацијама додатно отежава њихову препознатљивост. Али, са друге стране треба имати у виду да је Регионална агенција за развој РАРИС, дистрибуирала упитник оним институцијама са којима сарађује, па је можда то један од разлога оваквих резултата упитника.

На питање „Који облици подршке и помоћи би вама и другим инвеститорима користиле у пословању“, одговор је дат у следећој табели:

Табела 24. „Који облици подршке и помоћи би вама и другим инвеститорима користиле у пословању“

Који облици подршке и помоћи би вама и другим инвеститорима користиле у пословању:		
1 – непотребна		
2 – прихватљива		
3 - значајна		
4 – врло значајна		
5 – стварно неопходна		
Писмени опис процедуре за регистрацију нових привредних субјеката	3	Значајна
Доступне податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама	5	Стварно неопходна
Доступне податке о јавном пословном простору – brownfield са ажурираним ценама	5	Стварно неопходна
Доступне податке о приватном пословном простору – brownfield са ажурираним ценама	5	Стварно неопходна
Обједињене информације о свим финансијским обавезама привредних субјеката према локалној самоуправи и локалним комуналним предузећима (накнади за уређење и коришћење грађевинског	5	Стварно неопходна

земљишта, таксе за истицање фирми....)		
Информације о подстицајним средствима везаним за ваше пословање	5	Стварно неопходна
Стручна помоћ везана за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије	5	Стварно неопходна
Стручна подршка приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова	5	Стварно неопходна
Информације са финансијског тржишта везане за ваше пословање	5	Стварно неопходна
Помоћ у процесу запошљавања нове радне снаге	4	Врло значајна
Организација програма обуке који је у складу са вашим потребама	4	Врло значајна
Помоћ у процесу издавања грађевинских дозвола, као и других дозвола и сагласности	5	Стварно неопходна
Додатне информације о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад)	4	Врло значајна
Информације о трошковима комуналних прикључака који нису у надлежности локалне самоуправе (струја, телекомуникације)	4	Врло значајна
Информације о извозним процедурама	5	Стварно неопходна
Организација сусрета са научно истраживачким организацијама	3	Значајна
Организација сусрета са представницима републичких институција (нпр. СИЕПА, Министарства.....)	5	Стварно неопходна
	3	Значајна

Помоћ у идентификацији пословних партнера у иностранству

Извор: Самостални приказ аутора рада

Такође је наведено да би следеће услуге користиле унапређењу пословања и инвестицијама уопште, а нису наведене:

- Царинско поступање: стицање порекла, активно оплемењивање
- Пореска питања: споразуми о спречавању дуплог опорезивања, порез на капиталну добит, порез на лична примања, стицања права на повраћај ПДВ-а
- Питања везана за девизно пословање: разне евиденције у предузећу, плаћање ка иностранству
- Информације о пријави стана, боравку

Анализа институција за подршку локалног економског развоја

Осим Канцеларија за локални економски развој, постоје и друге организације које имају функцију подршке економском развоју.

На територији Зајечарског, Борског и Браничевског округа функционише више организација регионалног типа које имају за циљ подршку развоју економије, а овом анализом су обухваћене 4 организације, и то:

1. Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС д.о.о
2. Регионална развојна агенција „Браничево - Подунавље“ д.о.о
3. Регионални центар за одрживи развој и развој предузетништва „Тимок“
4. Пољопривредна саветодавна и стручна служба Неготин

Упитник је структуриран у неколико целина које треба да покажу капацитет и функције ових институција за подршку локалном економском развоју.

Укупан број запослених по институцијама је приказан у следећој табели:

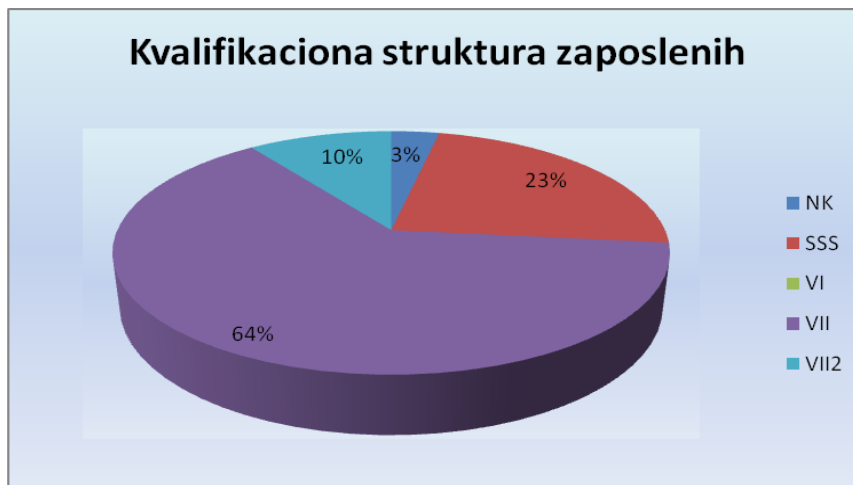
Табела 25: Укупан број запослених по институцијама

„Браничево - Подунавље“	РАРИС	ТИМОК	ПСС Неготин
7	7	3	13

Извор: Самостални приказ аутора рада

Осим Регионалне развојне агенције „Браничево - Подунавље“ д.о.о, ниједна друга институција нема организациону целину која непосредно ради са привредним субјектима.

Што се тиче људских капацитета, све анкетиране институције сматрају да имају мали број запослених. Квалификациона структура је добра, јер је највећи број запослених са високим стручним образовањем.



Слика 8: Класификациона структура запослених
Извор: Самостални приказ аутора рада

Сви запослени у овим институцијама имају активно знање енглеског језика и познавање рада на рачунару (MS Office – Word, Excel).

Обуке које сматрају да би им биле потребне како би унапредили свој рад јесу:

- Квалитативна анализа и обрада података
- Вештине преговарања
- Пројектно буџетирање са практичним радом
- Примери добре праксе из ЕУ

Имајући у виду резултате упитника у делу капацитета институција за подршку ЛЕР и квалификационе структуре, произилази да ове институције имају задовољавајући капацитет који може да одговори захтевима.

Други део упитника је структуриран тако да прикаже функционалну анализу и то по деловима:

1. Стратешке активности
2. Директна подршка привредним субјектима
3. Директне инвестиције
4. Инфраструктура и комуналне услуге
5. Сарадња са окружењем
6. Промоција

Институције за подршку локалном економском развоју на регионалном нивоу, по резултатима упитника, највише су одређене ка стратешким активностима. Скоро све институције су учествовале или прате реализацију развојних стратегија. Повремено покрећу иницијативе за ревизију, предлажу мере за поспешивање привреде, прикупљају статистичке податке и сл. Одговори на овај део упитника, сажети су и представљени у наставку.

Табела 26: Институције за подршку ЛЕР-у

1. СТРАТЕШКЕ АКТИВНОСТИ	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
1.1. Ваша институција учествује или је учествовала у изради стратешких докумената локалних самоуправа	3			
1.2. Ваша институција учествује у праћењу имплементације стратешких докумената	2	1		
1.3. Ваша институција добија резултате постигнуте имплементацијом стратешких докумената		3		
1.4. Ваша институција редовно прати и анализира стање у области привреде	2	1		
1.5. Ваша институција покреће иницијативе за ревизије стратешких докумената	1	2		
1.6. Ваша институција предлаже мере за поспешивање развоја привредних области за које је надлежна	2	1		
1.7. Ваша институција користи статистичке податке које обезбеђују републичке институције (Републички завод за статистику, Национална служба за запошљавање, итд.)	3			
1.8. Ваша институција користи своје сопствене изворе информација (истраживања, анкете, праћење података)	2		1	
1.9. Ваша институција поседује базу података од значаја за локални економски развој	3	1		
1.10. Ваша институција поседује податке о броју фирми на својој територији са основним подацима за сваку фирму	2		2	
	2	1	1	

1.11. Ваша институција поседује податке о броју регистрованих пољопривредних газдинстава на својој територији				
1.12. Ваша институција поседује податке о броју инвеститора на својој територији са основним подацима за сваког	2		1	1
1.13. Ваша институција поседује евиденцију о броју новоотворених фирми (start - ups)	2		2	

Извор: Самостални приказ аутора рада

Регионалне институције више су окренуте подршци локалне самоуправе, него директно привредним субјектима, што се види из резултата упитника у делу директне подршке привредним субјектима. Ово је последица и организационе структуре која показује да готово ниједна од анкетираних институција нема организациону целину за подршку МСП. Резултати анкете приказани су у табели:

Табела 27: Директна подршка привредним субјектима

2. ДИРЕКТНА ПОДРШКА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
2.1. Ваша институција комуницира са привредним субјектима на својој територији путем <input type="checkbox"/> редовних састанака (месечно, тромесечно.....)2 <input type="checkbox"/> редовним извештавањем (месечно, тромесечно.....) <input type="checkbox"/> Ad hoc 2				
2.2. Ваша институција пружа основне информације о трошковима који прате регистрацију нових привредних субјеката	2	1		1
2.3. Ваша институција пружа стручну помоћи приликом регистрације нових привредних субјеката и промена везаних за рад привредних субјеката	1	1		1
2.4. Ваша институција пружа информације о подстицајним средствима везаним за економски развој	2	1		
2.5. Ваша институција пружа стручну помоћи привредним субјектима везаним за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије	2	1		
2.6. Ваша институција пружа стручну подршку апликантима приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова	2			1

2.7. Ваша институција пружа информације са финансијског тржишта везане за економски развој			2	1
2.8. Ваша институција учествује у утврђивању потреба привредних субјеката за радном снагом			2	1
2.9. Ваша институција помаже привредним субјектима у процесу запошљавања радне снаге		1	1	1
2.10. Ваша институција има програм обуке који излази у сусрет потребама привредних субјеката	1		1	2
2.11. Ваша институција пружа информације незапосленима о постојећим програмима обуке	1		1	1
2.12. Ваша институција спроводи програме за поспешивање квалитета радне снаге са циљем смањивања разлика између потреба послодаваца за радницима одређених квалификација и тренутне понуде на тржишту			2	1
2.13. Ваша институција пружа подршку оснивању специјализованих организација за пружање саветодавних услуга (пољопривреда, туризам, предузетништво....)	1	1		1
2.14. Ваша институција пружа подршку и подстицај развоју формалних и неформалних пословних мрежа	1	1		1
2.15. Ваша институција организује привредне субјекте за заједничко учешће на сајмовима	1	1		1
2.16. Ваша институција поседује писмени опис процедуре регистрацију нових привредних субјеката доступан клијентима	Да		Не	
	1		2	
2.17. Ваша институција поседује информације о образовним програмима и програмима о обављању самосталне делатности	0		3	
2.18. Ваша институција је развила и користи упитнике за нове (инвеститоре) и постојеће привредне субјекте о њиховим потребама за радном снагом	0		3	

Извор: Самостални приказ аутора рада

Регионалне институције нису посебно развиле ни функцију подршке директним инвестицијама. Већину услуга које се односе на ову функцију, регионалне институције не пружају или је пружају повремено. Резултати анкете дати су у табли:

Табела 28: Директне инвестиције

3. ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
3.1. Ваша институција се бави инвестиционим маркетингом		2		1
3.2. Ваша институција поседује податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама		2		1
3.3. Ваша институција поседује податке о доступном пословном јавном простору – brownfield са ажурираним ценама		2		2
3.4. Ваша институција поседује податке о доступном пословном приватном простору – brownfield са ажурираним ценама				4
3.5. Ваша институција обезбеђује додатне информације о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад)				4
3.6. Ваша институција пружа информације о трошковима комуналних прикључака који нису у надлежности локалне самоуправе (струја, телекомуникације)				4

Извор: Самостални приказ аутора рада

Развој инфраструктуре представља предуслов економског развоја. Анализирајући одговоре у упитнику, регионалне институције не пружају ни овај вид подршке.

Табела 29: Инфраструктура и комуналне услуге

4. ИНФРАСТРУКТУРА И КОМУНАЛНЕ УСЛУГЕ	Редовно	Повремено	Ретко	Никада
4.1. Ваша институција учествује у изради годишњих планова инфраструктурног развоја				3
4.2. Ваша институција учествује у пројектовању и праћењу реализације буџета за инвестиције				3
4.3. Ваша институција учествује у спровођењу инфраструктурних пројекта		2	1	

	Да	Не
4.4. Ваша институција има спремне податке о инфраструктури у индустријским зонама, радним зонама...	1	2
4.5. Ваша институција има спремне податке о постојећим комуналним прикључцима и њиховим недостацима у деловима локалне самоуправе где је планиран развој пословних активности	0	3
4.6. Ваша институција организује истраживања мишљења пословног сектора о комуналним услугама	0	3

Извор: Самостални приказ аутора рада

Сарадња са окружењем је на задовољавајућем нивоу. Организације регионалног карактера са јавним предузећима и установама на локалном нивоу углавном комуницирају *ad hoc*, и сарадња се најчешће остварује са:

- Дирекцијом за изградњу
- Водоводи и топлане
- Туристичке организације и установе културе
- Месне канцеларије

Ове установе углавном пружају консултантске услуге и услуге вођења пројеката.

Сарадња са републичким институцијама је, такође, на задовољавајућем нивоу. Сарадња се најчешће остварује са Националном агенцијом за регионални развој, Туристичком организацијом Србије, СИЕП-ом и др., као и са министарствима, и то: Министарством економије и регионалног развоја, Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарством финансија. Све институције припремају предлоге пројеката и реализују одобрене пројекте из ЕУ фондова.

Промоција је једна од веома битних активности, којом се баве све институције на регионалном нивоу. Резултати су приказани у следећој табели:

Табела 30: Промоција

5. ПРОМОЦИЈА	Да	Не
5.1. Ваша институција има урађен промотивни материјал који садржи основне податке о економском развоју области на енглеском или неком другом страном језику	3	1
5.2. Ваша институција редовно ажурира постојећи промотивни материјал	2	2
5.3. Ваша институција поседује промотивни материјал за конкретне инвестиционе	3	

могућности – специфичне гране као што су пољопривреда, туризам....		
5.4. Ваша институција има урађену Интернет презентацију	3	
5.5. Ваша институција редовно ажурира Интернет презентацију везану за питања економског развоја	3	
5.6. Ваша институција је учествовала на најмање једном националном или међународном сајму	3	

Извор: Самостални приказ аутора рада

На основу ових упитника, очигледно је да су регионалне институције оријентисане на стратешке активности и промоцију, али врло мало на директну подршку привреди и развоју инфраструктуре. Такође, циљна група ових институција је локална самоуправа, а у врло скромним оквирима директно привредни субјекти. Управо је ово и један од највећих проблема који је запажен у раду институција, а то је недовољна комуникација од стране привреде и предузетника, као и недостатак активног буџета за подршку ЛЕР. Као могућност за унапређење рада, а везано за економски развој дефинисано је ближе повезивање и заједнички програми са привредом и предузетницима.

Закључак

У свим општинама које су обухваћене Анализом потреба за пружањем услуга ЛЕР канцеларија постоје формиране Канцеларије за економски развој, и оне су по резултатима анкете препознате у својим локалним срединама. Међутим, организациона форма канцеларија за ЛЕР се разликује у појединим општинама. Евидентно је да не постоји јасна диверсификација и подела послова. Послови се преплићу, врло често дуплирају и организација посла се разликује од општине до општине. Из оцене сарадње са осталим локалним институцијама очигледно је да се сарадња заснива на индивидуалном принципу, јер не постоје систематизовани канали комуникације и расподеле посла.

На основу анкете најчешће захтеване врсте помоћи од канцеларија за локални економски развој су:

- Помоћ око проналажења кадровских решења са одређеним занимањима (постоје велике потребе за поједина стручна занимања)
- Обезбеђивање компјутера и специфичне опреме за производњу
- Све врсте помоћи за која удружења немају капацитета и знања
- Помоћ око добијања потребних информација

- Помоћ око писања пројеката
- Помоћ око припрема за сајам
- Помоћ око регистрације

Такође, на основу добијених оцена израчунате су просечне оцене за сваку од понуђених потенцијалних услуга, а према резултатима, приватном сектору најпотребније следеће услуге:

- Информације о подстицајним средствима везаним за ваше пословање
- Стручна подршка приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова
- Стручна помоћ везана за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије.

Поред понуђених услуга, учесници анкете су навели и услуге које би им биле од користи, а које нису биле понуђене анкетом:

- Иницирање и подршка стварању удружења привредних субјеката по струкама и делатностима
- Повезивање привредних субјеката на нивоу регије и шире по струци и приближној економској снази
- Формирање привредног савета по окрузима и регионима
- Пружање услуга МСП на једном месту (one stop shop)
- Формирање службе која би омогућила да се све обавезе према држави плаћају на један, највише два жиро рачуна
- Организација редовних састанака руководећих органа из предузећа са локалном самоуправом у вези проблема са којима се сусрећу – размена искустава
- Едукација мештана са циљем укључивања у сеоски туризам
- Подршка у вези усклађивања са ХАЦЦП системом и усклађивање производње са захтевима ЕУ
- Помоћ око пласмана пољопривредних производа.

У области сарадње са јавним предузећима и установама као најзначајнији вид помоћи апострофирани су Контакти са међународним организацијама и донаторима и Истраживање могућности за финансирање развојних програма, а затим следе Информације о подстицајним средствима за пословање, припрема, управљање и реализација развојних пројеката и стручна подршка приликом припреме пројеката. Најмање потребан вид помоћи јесте надзор над реализацијом пројеката и база података о расположивој радној снази на територији општине.

Што се тиче анкетања представника инвеститора, иако је узорак мали и нерепрезентативан, указује на још увек непрепознатљиву позицију КЛЕР-а у односу на међународне организације и институције које се баве подршком инвеститорима. Такође је наведено да би следеће услуге користиле унапређењу пословања и инвестицијама уопште, а нису наведене:

- Царинско поступање: стицање порекла, активно оплемењивање
- Пореска питања: споразуми о спречавању дуплог опорезивања, порез на капиталну добит, порез на лична примања, стицања права на повраћај ПДВ-а
- Питања везано за девизно пословање: разне евиденције у предузећу, плаћање ка иностранству
- Информације о пријави стана, боравку.

На основу ових упитника, очигледно је да су регионалне институције оријентисане на стратешке активности и промоцију, али врло мало на директну подршку привреди и развоју инфраструктуре. Такође, циљна група ових институција је локална самоуправа, а у врло скромним оквирима директно привредни субјекти. Управо је ово и један од највећих проблема који је запажен у раду институција, а то је недовољна комуникација од стране привреде и предузетника, као и недостатак активног буџета за подршку ЛЕР. Као могућност за унапређење рада, а везано за економски развој дефинисано је ближе повезивање и заједнички програми са привредом и предузетницима.

5.6 Предлог будућег места и улоге ЛЕР канцеларија

Начин и облик формирања ЛЕР канцеларије је регулисан Законом о локалној самоуправи из децембра 2007. године, и то чланом 20. став 1. тач. 9. где је предвиђена нова надлежност локалне самоуправе – да доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе. Такође је овај закон омогућио да локалне самоуправе одреде одређене људске, техничке и буџетске ресурсе за унапређење локалног економског развоја.

Локалне самоуправе се могу одлучити да надлежност локалног економског развоја обављају у оквиру градске, односно општинске управе, али и да ову надлежност обављају правна лица и то:

- јавна агенција основана у складу са Законом о јавним агенцијама;
- привредно друштво (основано у складу са Законом о привредним друштвима) и

- јавно предузеће (основано у складу са Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса).

Тачније, члан 7. Закона о локалној самоуправи који уређује ово питање гласи:

“Јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом. Јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова из става 1. овог члана.”

Сам начин институционалног организовања је препуштен локалним самоуправама које треба да изаберу облик у складу са својим потребама и могућностима.

У даљем тексту ћемо за све облике организовања институције за локални економски развој користити појам Канцеларија за локални економски развој (КЛЕР), како не би сваки пут набрајали све могуће организационе облике.

КЉУЧНИ АЛАТ ЗА ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ЈЕ ФОРМИРАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ.

Начин организовања канцеларија за ЛЕР

Сваки економски развој, па и локални економски развој се спроводи у динамичним и променљивим тржишним условима, на које утичу не само локална, регионална и национална кретање, него и наднационалне институције које креирају опште оквире и услове пословања који се примењују у међународној пословној сарадњи између земаља.

Улога локалних институција у оваквом окружењу је веома сложена. Са једне стране морају да делују у оквирима које намећу наднационалне и националне институције, а са друге стране делегиран им је тако одговоран процес као што је подстицање економске активности, обезбеђиване радних места за локално становништво, очување животне средине и све оно што је потребно да би се обезбедио одрживи локални развој. Да би оствариле свој циљ локалне институције морају да буду добро структуриране и организоване

Важно је имати локалне институције и развојне организације које ће доносити и спроводити одлуке, али и које ће сносити одговорност за управљање развојним процесом. То подразумева постојање:

- финансијских средстава,
- организационих способности,

- лидерства и
- успостављеног система контроле.

Свака анкетирана локална самоуправа је изабрала свој начин организовања, а сваки од ових начина има своје добре и лоше стране. Међутим, свака од тих институција мора да има: *Ауторитет* – легитимну моћ и утицај да делују у корист локалне заједнице и *Ресурсе* – људе, финансијска средства, техничку способност и опремљеност, информације и остале ресурсе које захтевају пројекти и програми усмерени на развој локалне привреде

ОБЛИК И СТРУКТУРА ИНСТИТУЦИЈЕ ЗАВИСЕ ОД ОЧЕКИВАНИХ РЕЗУЛТАТА И УСЛОВА - ФОРМА МОРА ДА ПРАТИ ФУНКЦИЈУ, АЛИ СВАКА ИНСТИТУЦИЈА МОРА ДА ИМА АУТОРИТЕТ И РЕСУРСЕ

Будуће место и улога ЛЕР канцеларија

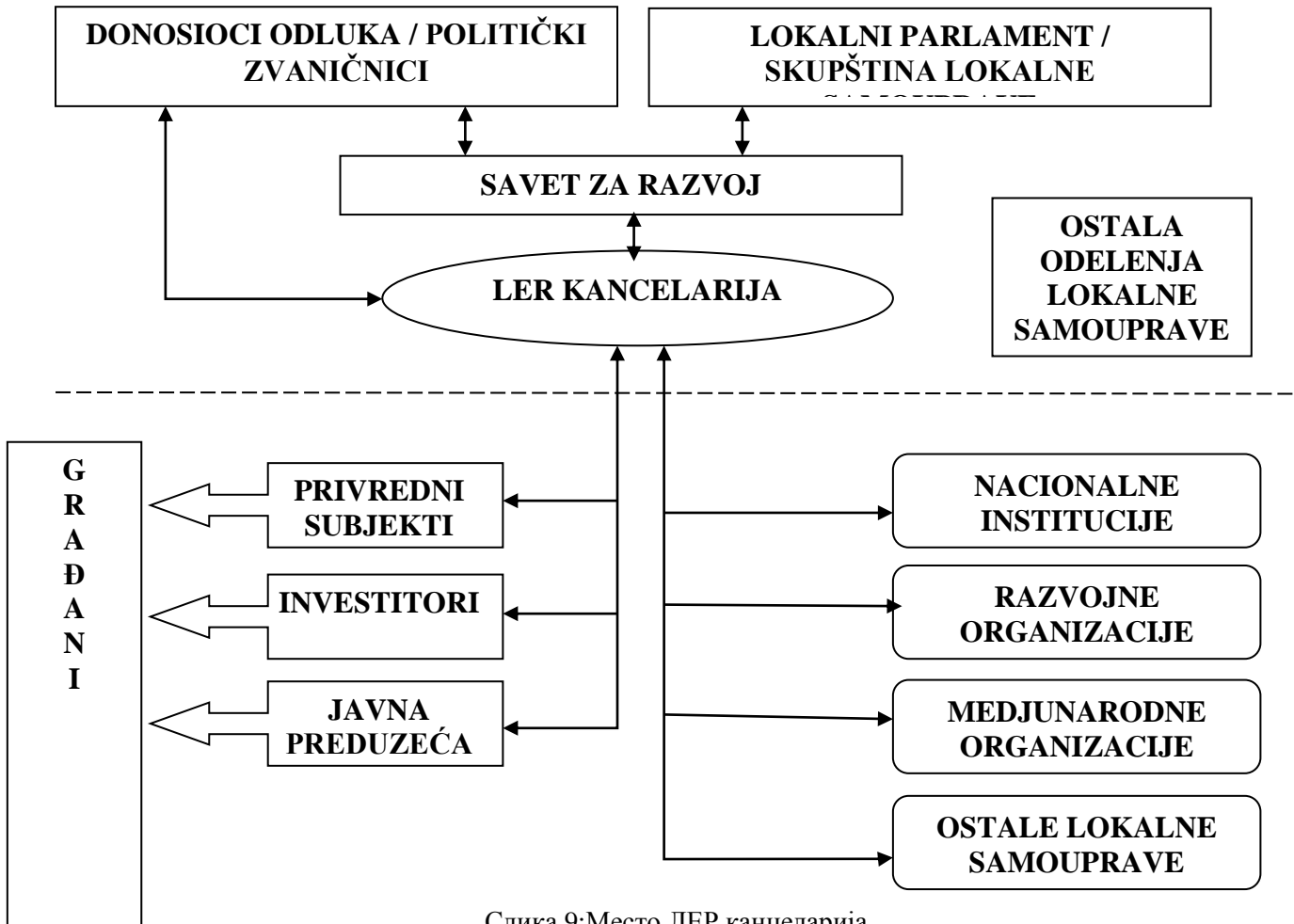
Како бисмо могли да утврдимо и предложимо будуће место и улогу ЛЕР канцеларија, неопходно је да прво идентификујемо њихово тренутно место и улогу, и кључне факторе који су довели до садашњег стања.

Тренутно место и улога ЛЕР канцеларија у оквиру локалних самоуправа је значајна и њихов рад снажно доприноси општем развоју заједнице. За кратко време свог постојања ЛЕР канцеларије су препознате од стране свих циљних група као значајна развојна институција. Оваквом „имицу“ ЛЕР канцеларија су највише допринели запослени у ЛЕР канцеларијама, њихов оптимизам и посвећеност раду.

Међутим, већина ЛЕР канцеларија се не бави локалним економским развојем, него функционишу као пројектни тимови и орјентисани су на израду и имплементацију пројеката финансираних од стране домаћих и иностраних донатора. Интересантно је да их и већина анкетираних циљних група види искључиво у тој функцији. Кључни фактори који су довели до оваквог места и улоге ЛЕР канцеларија су следећи:

- Већина канцеларија је и сама формирана на иницијативу различитих иностраних организација/програма, односно нису формиране на основу локалног препознавања потребе за формирањем таквих институција
- Пројекат – као алат, односно писање пројеката – као вештина, је такође била новина, те су те две ствари спојене – нови алати и вештине са новом институцијом
- Добри резултати ЛЕР канцеларија у писању предлога пројеката и одобравање средстава су били последња карика у ланцу профилисања ЛЕР канцеларија.

Значи, на место и улогу коју ће ЛЕР канцеларија имати утичу две стране – једна страна су доносиоци одлука, а друга су запослени у ЛЕР канцеларија. Место ЛЕР канцеларије је приказано на слици:



Слика 9: Место ЛЕР канцеларија

Извор: Самостални приказ аутора рада

Из горе приказане шеме јасно се види да улога и активности ЛЕР канцеларије морају да се одвијају како интерно – унутар општинске управе, тако и екстерно са окружењем. Интерно, ЛЕР канцеларија мора да сарађује са Саветом за развој, ако га локална самоуправа има формираног, односно са доносиоцима одлука, председником општине/градоначелник и општинским/градским већем. Комуникација мора да буде: јасно дефинисана, редовна и двосмерна. У оквиру управе, ЛЕР канцеларија мора да оствари добру сарадњу и комуникацију са другим општинским одељењима и службама, јер велики део информација и стручних знања се налази ван ЛЕР канцеларије. Добра сарадња са осталим општинским одељењима и службама треба да омогући квалитетнији заједнички рад. Екстерно, ЛЕР канцеларија мора да сарађује са: националним институцијама, развојним организацијама, међународним организацијама и осталим локалним самоуправа

Циљне групе са којима канцеларија треба да ради на свакодневnoj бази су:

- привредни субјекти
- инвеститори
- јавна предузећа

ЛЕР канцеларија морају да пруже подршку свим субјектима који могу да доведу до креирања нових радних места, јер на тај начин директно утичу на квалитет живота својих грађана.

Основне карактеристике канцеларија за ЛЕР

Како би пружиле свој максимум, канцеларије за локални економски развој морају да имају следеће карактеристике:

- *Мора да буде територијално дефинисана структура, што подразумева:* јасно дефинисану територију деловања и спровођење националних политика на локалном нивоу
- *Мора да буде организована структура, што подразумева да:* има своју јасно дефинисану правну структуру, функционише аутономно, буде непрофитна организација, буде јасно препознат институционални субјект, буде административан субјект – спроводи пројекте и пружа услуге
- Мора да је карактерише аутономност и демократски квалитет, што подразумева да учесници у раду канцеларије су локалне самоуправе, јавне установе и локална удружења привредника и канцеларија није одговорна појединачним странкама, већ у складу са својом правном структуром скупштине или неком надређеном телу (Савет за развој....)
- *Мора да представља форум за социјални дијалог* где се локални актери могу промовисати и одредити своје процесе економског развоја
- Мора да има јасно дефинисане циљне групе, а то су најчешће: локални званичници/представници локалне политичке елите, локална јавна предузећа и друге локалне институције, цивилне и економске развојне организације и привредни субјекти

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ: ТЕРИТОРИЈА, ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА, АУТОНОМНОСТ, СОЦИЈАЛНИ ДИЈАЛОГ И ЈАСНО ДЕФИНИСАНЕ ЦИЉНЕ ГРУПЕ

Активности ЛЕР канцеларија

Основне активности ЛЕР канцеларија обухватају:

- Припрему планова локалног економског развоја који представљају референтну тачку не само члановима, већ и националним и интернационалним организацијама заинтересованим за инвестирање на тој територији
- Идентификацију и усмеравање развоја бизниса који директно доводе до локалног економског развоја
- Помоћ предузетницима да пронађу добру идеју и развију своје пословне планове кроз пружање информација о пословним могућностима и пружање конкретне техничке помоћи
- Помоћ бизнисима током покретања и у почетном периоду њихових активности
- Обезбеђење финансијске подршке, олакшан приступ кредитима под прихватљивим условима
- Подршку, стимулисање и мотивисање покретања кључних привредних сектора
- Увођење посебних програма едукације.

ЛЕР КАНЦЕЛАРИЈА МОРА ДА ДЕФИНИШЕ ОСНОВНИ СЕТ СВОЈИХ АКТИВНОСТИ

Предложене основне услуге КЛЕР

- Саветодавна функција – градоначелнику/председнику општине и скупштини
- Пружање потребне подршке током процеса стратешког планирања
- Припрема и праћење спровођења пројеката економског развоја
- Креирање и одржавање релевантних база података
- Усавршавање радне снаге
- Маркетинг
- Контакти са инвеститорима
- Контакти са пословном заједницом и директно подржавање
- Редовно одржавање и унапређење везе са другим локалним самоуправама и институцијама централних власти које су задужене за локални економски развој

6. Стратегијско планирање локалног економског развоја и инструменти и технике локалне самоуправе за подстицање економског развоја

6.1. Предуслови за почетак процеса стратешког планирања

Стратешко планирање је последњих година у Србији постало општеприхваћено, зато што донатори често постављају као услов да се пројекти које ће они финансирати налазе у стратегијама развоја. Иако је захтев донатора племенит - да се финансирају само они пројекти око којих постоји консензус заједнице, стратегије развоја локалних заједница данас, ипак, нису скуп приоритета и опредељења, већ конгломерат пројектних идеја којих се икад ико сетио. Дакле, стратешко планирање је изашло из својих оквира.

Стратегија локалног економског развоја (СЛЕР)⁸² мора се дефинисати, усвојити и спровести на градском, односно општинском нивоу. Границе града/општине су административне границе територије на коју се односе одлуке и активности дефинисане Стратегијом локалног економског развоја.. Кад говоримо о градовима са градским општинама, какав ће град Зајечар постати у следећих неколико година, неопходно је усвојити јединствену Стратегију развоја која обједињује стратегије тих општина, и/или им даје основне смернице и податке.

Како би процес израде Стратегије локалног економског развоја био успешно организован, неопходно је пажљиво спровести читав низ прелиминарних и припремних активности које ће дефинисати и разрешити сва организациона питања, пре свега:

- Успоставити политичку подршку за читав процес уз све институционалне припреме које захтева регионални/локални правни оквир;
- Успоставити оквир/организациону структуру процеса, укључујући и интерна (у оквиру општине/града) и екстерна тела са јасно дефинисаним и признатим њиховим специфичним улогама и надлежностима;
- Започети специфичне активности за укључивање заинтересованих страна кроз идентификацију учесника, слање иницијалних позивних писама са објашњеним улога свих актера појединачно, иницирање првих корака у циљу кампање информисања и подизања свести заинтересованих страна и грађана, итд.

⁸² Павловић-Крижанић Т, Шовљански Р, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010

Прецизна и комплетна разрада ових припремних корака, било да су у вези са унутрашњом организацијом локалне самоуправе или са широм заједницом, ће значајно допринети читавом процесу израде Стратегије локалног економског развоја, успостављајући, тако, институционалну и оперативну основу за успешни почетак процеса.

Припремном фазом израде Стратегије локалног економског развоја⁸³ руководи искључиво град/општина. На самом почетку припремне фазе, чим се званично добије политичка сагласност за израду Стратегије и потврди званичним актом односно доношењем Одлуке (било од стране општинског/градског већа или скупштине), образују се радна тела са специфичним и посебним улогама и задацима и то:

- Радни тим за стратешко планирање и
- радне групе за појединачна кључна питања

Приступ израде СЛЕР предвиђа могућност коришћења постојећих органа који већ функционишу у оквиру јавног сектора, и на тај начин избегава могућа дуплирања и преклапања надлежности.

Успостављање потпуно нових горе поменутих тела је неопходно да би се укључили сви релевантни чиниоци локалног економског развоја који ће уз постојеће структуре испунити дате задатке.

Ова два тела ће, у тесној сарадњи са свим запосленима у управи, укључујући администрацију и политичко руководство, водити рачуна о комплетној припремној фази за израду Стратегије локалног економског развоја. Укљученост заинтересованих страна у овом тренутку се своди на пријем иницијалних позивних писама за учешће у СЛЕР процесу, као и дистрибуцију првих информација о СЛЕР процесу и активностима.

6.2. Основни принципи стратешког планирања

Постоји онолико дефиниција стратешког планирања колико и реализованих стратешких планова. Стога је боље, овом приликом, подсетити се основних принципа и постулата.

Стратешко планирање је избор

Стратешко планирање је креативан процес⁸⁴ кроз који се утврђују кључне области развоја и усаглашавају важни учесници око најважнијих циљева и стратегија. Кроз

⁸³ Његован, З. Процес стратешког планирања развоја у општинама Источне Србије, СКГО, Београд, 2005

⁸⁴ Павловић-Крижанић Т, Шовљански Р, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010

стратешко планирање лидери локалне пословне заједнице и представници локалне самоуправе заједно планирају како да унапреде економију и пословну климу. Стратешко планирање неће бити успешно уколико локална заједница покуша да „закрпи све рупе“. Стратегија, управо, подразумева опредељење за циљеве који су приоритетни за заједницу и које неће мењати из године у годину. Једна од успешнијих стратегија локалног економског развоја, рађена 2001. године, руководила је општину да се определи за два кључна циља:

- 1) реформу администрације
- 2) инфраструктурно опремање и промоцију индустријске зоне.

Успешност ове стратегије огледа се у томе што је

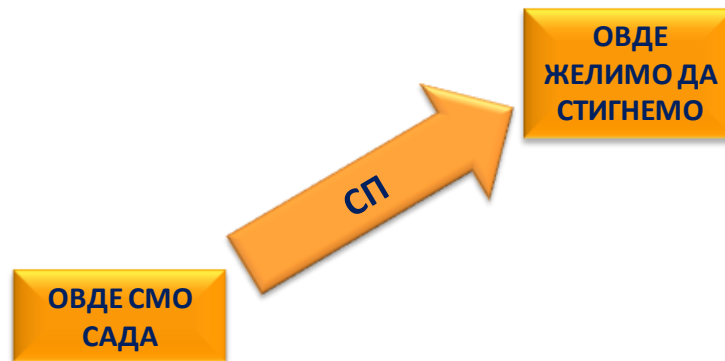
- 1) спроведена,
- 2) није мењана
- 3) била је, у суштини, водич општини у избору ресурса.

Стратешки планови се праве у сарадњи са заједницом

Иако звучи као флоскула, мотив да се стратешки правци развоја донесу у договору са важним учесницима, лежи у чињеници да се, поред нових идеја, њиховим учешћем обезбеђује подршка за спровођење стратешког плана. На овај начин ствара се партнерство између приватног и јавног сектора, а њихова сарадња може да постане образац како се доносе одлуке у општини/граду и огледа се у комисији за стратешко планирање. Ако се процес заврши успешно, комисија за стратешко планирање постаје нови важан чинилац у заједници – отелотворење сарадње јавног и приватног сектора, што је један од битних резултата стратешког планирања. У књизи *Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији* (Његован З.) се каже:

„Стратешко планирање је систематски начин управљања у условима промена. То је инструмент за постизање консензуса у локалној заједници и формирање заједничке визије економског развоја и свеукупног унапређења услова живота. Стратешко планирање⁸⁵ је креативан процес препознавања кључних питања за развој заједнице, као и договора око циљева, програма и пројеката које треба спровести у циљу решавања тих питања“.

⁸⁵ Његован, З. (2007) *Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији, часопис "Агроекономика"*, Пољопривредни факултет, департман за економику пољопривреде, Нови Сад



Слика 10: Стратешко планирање

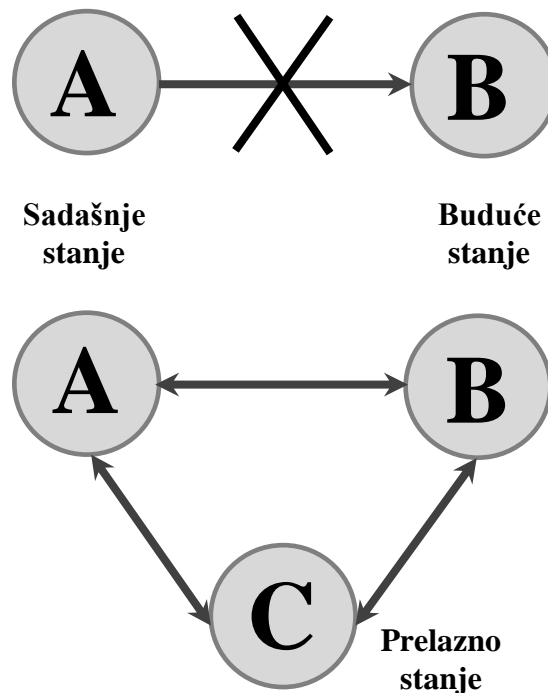
Извор: Његован, З. Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији

„Стратешким планирањем се комбинују дугорочне перспективе (визија, циљеви) и краткорочне мере (програми, пројекти).⁸⁶ Када смо креирали визију и дефинисали опште циљеве, планирали смо дугорочно. У исто време, сагледали смо тренутно стање у заједници, као и привредне, друштвене и политичке токове, који су подложни брзим променама и тешко су предвидиви. Због тога, сврха стратешког планирања јесте да се створи рационална основа за постизање договора око конкретних програма и пројеката, који се реално могу спровести у року од пет или више година, што је животни век већине стратешких докумената који се односе на економски развој“

Стратешко планирање је процес који после сагледавања садашњег стања у заједници, уз стварање реалне основе и уз помоћ конкретних програма и пројеката који су на слици 2. приказани⁸⁷ као прелазно стање треба да заједницу доведе у будуће стање које је дефинисана стратешком визијом.

⁸⁶ 61. Његован, З. Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији, часопис "Агроекономика", Пољопривредни факултет, Департман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад, 2007

⁸⁷ Михајловић Д; (2009), *Лексикон појмова о менаџменту*, Зајечар



Слика 11. Стратешко планирање

Извор: Михајловић Д, Лексикон појмова о менаџменту

„Стратешко планирање је, такође, моћна техника за окупљање челних привредника и представника локалне самоуправе, у циљу стварања партнерства између приватног и јавног сектора, које ће унапредити пословну климу у граду и допринети његовој конкурентности“.

Имплементација/спровођење плана

Планирање има смисла само уколико носилац стратешког плана намерава да се стратешким планом руководи и да га спроведе⁸⁸. Да би се стратешки план спровео, он мора да садржи акциони план (или план имплементације). Ако се план не спроведе, сви учесници у процесу биће изиграни и на њихову подршку више се не може рачунати. План треба да буде жив документ Чињеница да је донета стратегија развоја, не значи да план не треба повремено модификовати. Ако је донета на период од десет година, стратегија мора да буде повремено ревидирана (једном у три године). Околности развоја се мењају и динамика промена у окружењу диктира и потребу за изменама плана Суштински правци развоја не

⁸⁸ Његован, З. Процес стратешког планирања развоја у општинама Источне Србије, СКГО, Београд, 2005

смеју да се мењају из године у годину, али мале модификације у приступу могу да буду од користи

6.3. Модел стратешког акционог планирања ЛЕР-а

У локалним самоуправама у Србији не постоји општеприхваћен метод за израду стратешког плана. Већина општина је радила стратешке планове у оквиру донаторских пројеката, па је у односу на њих углавном у пракси примењиван модел ЕУ који је спроводио немачки ГИЗ (Немачка организација за интернационалну сарадњу или је рађено по методологији УСАИД-а. Обе методологије су веома сличне и суштина је да се локалне самоуправе саме анимирају да ураде свој стратешки план развоја уз укључивање свих структура своје заједнице. Као модел приказаћемо методологију која је почела да се примењује у источној Србији у периоду 2003-2006 у оквиру пројекта „Програм помоћи општинама источне Србије“ који је финансирала ЕУ, а спроводио га је консултантски конзорцијум немачког GZT-а

Стратешко планирање је процес систематског одлучивања који усмерава пажњу на важна питања и њихова решења. Стратешко планирање обезбеђује општи оквир за деловање: начин да се одреде приоритети, да се направе мудри избори и распореде оскудна средства (нпр. време, новац, вештине) за постизање договорених циљева.

Стратешко планирање локалног економског развоја се реализује кроз четири основна питања⁸⁹:

1. Где смо сада?
2. Куд желимо да идемо?
3. Како ћемо тамо стићи?
4. Како ћемо знати да смо стигли?

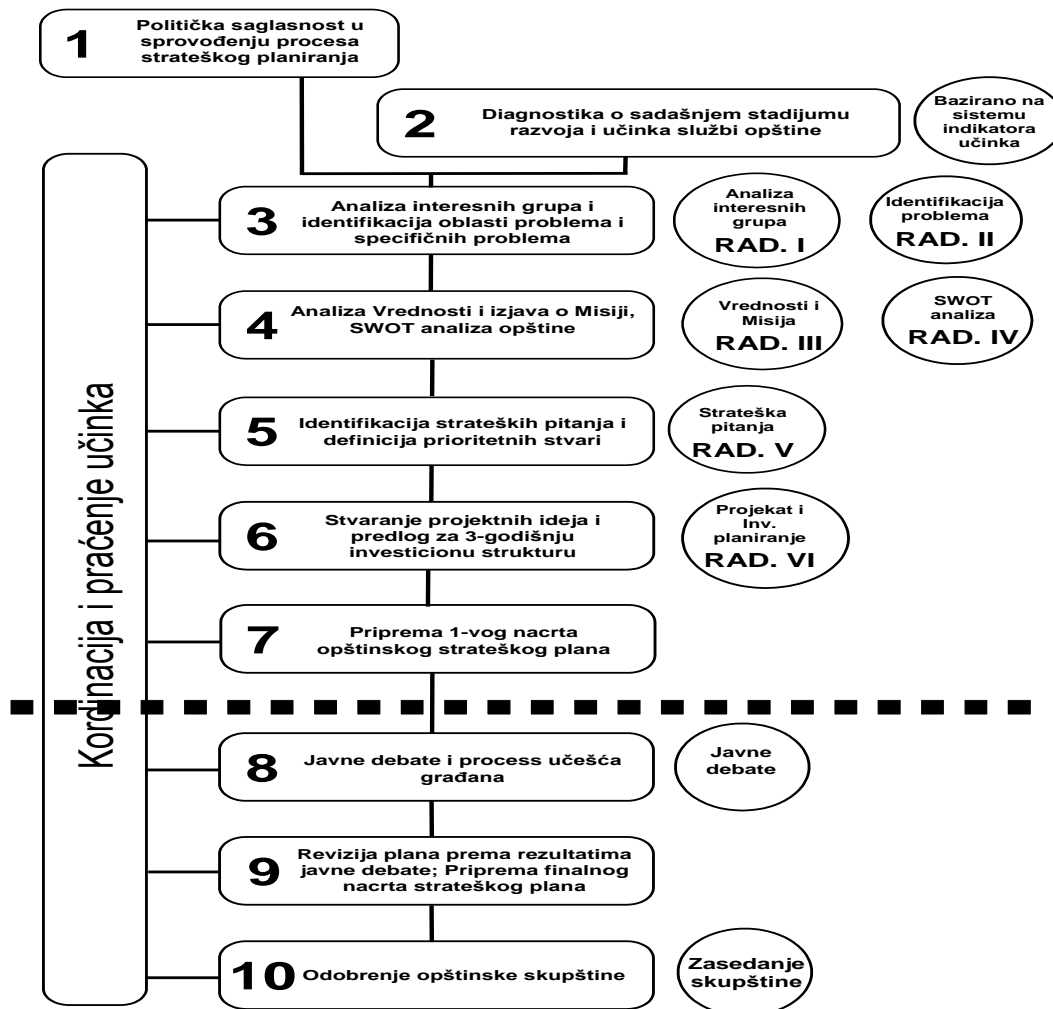
Тражење одговора на свако од ових питања подразумева изврстан број корака који води кроз процес стратешког планирања. Тај процес се одвија кроз 7, 8 или 10 корака у зависности од прерасподеле активности у свакој фази процеса, али је важно да се обухвате све активности.

У овом поглављу ћемо представити свеобухватан модел који се назива “Десет корака ка стратешком планирању”⁹⁰ Суштина је да тај процес појављује као низ засебних корака које

⁸⁹ Његован, З. Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији, часопис "Агроекономика", Пољопривредни факултет, Департман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад, 2007

⁹⁰ Извор: EcoPlan International, Inc

треба направити један за другим, што ће натерати Тим за стратешко планирање који води процес да се враћа на свако питање и на сваки корак кад год се појаве нове информације, кад се прочисте алтернативе и у процес уведу нови људи, идеје и запажања.



Слика 12: Десет корака ка стратешком планирању

Извор: Самосталан приказ аутора рада

Цео процес стратешког планирања локалног економског развоја у источној Србији је имао посебну важност у томе што је то први овакав процес у овом делу Србије, који је вођен на партиципативан начин уз учешће свих заинтересованих страна.

Веома важан елемент у овој процесу стратешког планирања 2004. године је било учешће јавности (Public Participation). Оно је представљало кључни елемент одрживог планирања на локалном нивоу.

По истеку периода за које су ови Стратешки планови економског развоја донети (2004 – 2006), у Србији су почеле да се користе и друге сличне методологије израде локалних стратешких докумената, пре свега методологија УСАИД.

6.4. Нефинансијски инструменти подршке

Програми локалног економског развоја спадају у једну од следеће три категорије:

- а) пружање подршке тачно одређеним привредним субјектима или категоријама привредних субјеката за које се претпоставља да њихов напредак може да донесе значајну корист локалним заједницама;
- б) изградња локалне инфраструктуре потребне привредном развоју
- с) мере које се ослањају на унапређење рада управе и измене локалне регулативе и политике локалних јавних прихода као начин да се убрза економски развој.

Према истраживању Међународне асоцијације градских/окружних менаџера из 1999. године, најчешћи програми локалног економског развоја (су)финансирани од стране локалних власти су:

Табела 31. Најчешћи програми локалног економског развоја

НАЈЧЕШЋИ ПРОГРАМИ ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА	
Пореске олакшице	66%
Програми обуке радне снаге	63%
Кредитирање привреде	55%
Установљавање предузећа за развој заједнице	53%
Програми подршке предузетницима	27%

Извор: Bartik, T., "Local Economic Development Policies"

Нимало изненађујуће, и привредници су, по правилу, јако захвални за постојање програма којима им се на овај или онај начин пружа подршка. Привреда је увек жељна нових кредита са субвенционираном каматном стопом, бесплатног земљишта или пословног простора, субвенционираних зарада за одређене категорије запослених и слично. При томе, привредници најчешће нису свесни да су средства дата неким предузећима средства која су узета превасходно од привреде⁹¹.

Иманентна опасност у вези са овим програмима је да од њих имају користи не увек она предузећа којима они могу највише да помогну већ она која су најближа властима које о тим програмима одлучују. Субвенцијама појединим предузећима или гранама привреде нарушава се деловање тржишта тако што се средства узета порезима од виталног дела

⁹¹ Драгутиновић, Д., Филиповић, М., Цветановић, С. Теорија привредног раста и развоја, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2005

привреде дају или предузећима са сумњивим шансама да икада буду успешна или предузећима која су захваљујући добрим везама са властима добро обавештена о тим програмима подршке.

Локалне самоуправе најчешће препознају потребу да појачају своју привредну основу онда када се питање незапослености нарочито заоштри. Тада први правац размишљања буде како треба све учинити да се привуче неки велики страни инвеститор или, како се још то често каже, стратешки партнер. Тако је локални економски развој и у Србији почео да се своди на скуп мера које се предузимају да би се привукли страни инвеститори.

Очекивања су била да је, ако се општини „посрећи“ са једним или два велика инвеститора, она решила своје најкрупније проблеме за наредних неколико деценија. Припремају се пакети понуда великим инвеститорима, који по правилу садрже бесплатно земљиште, вишегодишње мораторијуме на плаћање локалних дажбина и обједињени шалтер за све процедуре у надлежности локалне самоуправе.

Нажалост, иако неке велике инвестиције јесу дошле и брзо донеле видљиве користи за поједине општине, градове, па и регионе, њих никада не може бити довољно да би се збринули свака општина и сваки град⁹². Нарочито је било отрежњујуће искуство са глобалном економском кризом, која се у Србији осетила већ 2008, а нарочито снажно 2009. године. И тада је морало извесно време да прође пре него што се схватило да се на стране инвестиције више не може рачунати ни у приближној мери као до тада, а да се проблем незапослености убрзано повећава. И тек тада, више из очајања него из жеље, локалне самоуправе су се окренуле својој постојећој привреди. Тада већ циљ деловања није било то да се повећају капацитети постојеће привреде и број запослених, него да се одбране постојећа радна места већ угрожена ефектима кризе. Али, будући да нема довољно ресурса да се локалним привредницима помогне бесплатним земљиштем, пореским олакшицама и стављањем целокупне локалне управе у службу њихових инвестиција, поставило се питање шта се реално може учинити за постојећу привреду.

Нека општинска руководства су изабрала да на основу својих сазнања претпоставе потребе локалне привреде. Друга су се определила за то да се систематски обавесте о потребама постојеће привреде, и то помоћу упитника или заједничких саветодавних тела са привредницима и њиховим асоцијацијама. Резултати су за многе били изненађујући, мада не

⁹² Ђурковић, М. и др. Србија 2000-2006, држава, друштво, привреда, Институт за европске студије, Београд, 2007

би требало да буду: постојећа локална привреда тражи исто оно што траже велики инвеститори:

- ефикасну управу,
- предвидљив систем јавних дажбина
- поуздану инфраструктуру.

Суоченој са немогућношћу да уради много у вези са инфраструктуром због економске кризе и због тешкоћа да предвиди реализацију сопствених извора финансирања, локалној самоуправи је остало унапређење рада управе као могућност да се побољша општи оквир за пословање. Тако смо током кризе били сведоци иницијатива локалне самоуправе да спроведу оне мере за које су до тада били потребни притисци и обећања донаторских програма – установљавање општинских услужних центара и обједињених центара за издавање дозвола. У новим околностима, оснивају се и саветодавна тела која окупљају представнике локалне самоуправе, привреде и привредних удружења и покрећу програми информисања и едукације привреде.

6.5 Инструменти и технике локалне самоуправе за подстицање економског развоја⁹³

Јавно-приватна партнерства

Јавно-приватно партнерство (ЈПП⁹⁴), (у Републици Србији ближе уређено Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама) и оно се дефинише као: „дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално“.

Јавно-приватна партнерства (ЈПП) су данас јако популаран концепт. У исто време, она наилазе на веома супротстављена мишљења о сврсисходности и ефектима. Једни у њима виде решење за многе проблеме неефикасности и недостатка финансијских средстава у јавном сектору, док други виде велику опасност за какав-такав интегритет јавног сектора и попуштање последњих брана за непримерен утицај приватних компанија на доношење одлука од јавног значаја. Нимало не чуди да се ова дебата о правој природи аранжмана јавно-приватних партнерстава проширила тако да сада нарочито обухвата и дебате о пројектима локалног економског развоја који се промовишу као јавно-приватна партнерства.

⁹³ Више о значају инструмената и техника локалне самоуправе за подстицање локалног економског развоја видети у: Д. Васиљевић, Локални економски развој, ПАЛГО центар, Београд, Србија, 2012

⁹⁴ Закон о јавно – приватном партнерству и концесијама ("Сл. Гласник РС", бр. 88/2011 и 15/2016)

Јавно-приватно партнерство представља општи термин којим се означава читав спектар дугорочних уговорних аранжмана између приватног сектора и јавних институција склопљених са циљем да се искористе ресурси приватног сектора како би се обезбедили изградња објеката и пружање услуга који се сматрају одговорношћу јавног сектора. Поред дугорочног здруживања ресурса јавног и приватног сектора, саставни део ових аранжмана је и расподела ризика и користи у случају успеха, односно неуспеха пројекта. Термин *Јавно-приватно партнерство* обухвата различите уговорне односе, који се протежу од уговора за пројектовање, изградњу, финансирање и руковођење, па све до институционализованих партнерстава преко *Joint venture* компанија. Често се ЈПП виде као међупростор између класичне јавне набавке, на једној страни, и потпуне приватизације, на другој. Два елемента су вероватно најважнија да би се ЈПП разлучило од других аранжмана између јавног и приватног сектора. То су подела ризика и дугорочност тог аранжмана. У добро постављеним ЈПП оба сектора деле ризик неуспеха пројекта и зато имају заједнички интерес да он буде успешан на дужи рок.

Типични примери успостављања ЈПП у међународној пракси укључују: саобраћај (путеви, луке, аеродроми, железнице, мостови), електричну енергију, гас, телекомуникације; водоснабдевање и канализацију, укључујући постројења за прераду воде за пиће и прераду отпадних вода; сакупљање и одлагање чврстог отпада; градски саобраћај (аутобуси и метрои, приградска лака железница); логистичке терминале; становање; школе; болнице.

У наставку је кратак преглед осталих инструмената и техника локалних самоуправа за подстицање локалног економског развоја⁹⁵.

Индустријски паркови

По дефиницији ПАЛГО центра „Индустријски паркови су наменски уређено земљиште које се, под повољним условима, нуди инвеститорима да отпочну пословање. Сврха ових паркова је да се инвеститорима помогне у проналажењу и опремању пословног простора, а у ширем смислу да се подстакне развој економије, посебно у одређеним областима за које земља може бити заинтересована. Индустијски парк је напреднија форма у односу на концепцију *greenfield* односно нуђења земљишта без инфраструктуре. У најбољој међународној пракси, индустријски паркови се најчешће оснивају као форма јавно-приватног

⁹⁵ Више о овој области видети у Душан Васиљевић, Локални економски развој, ПАЛГО центар, Београд, Србија, 2012

партнерства у коме јавни сектор (најчешће општина) обезбеђује земљиште и део инфраструктурног опремања, а приватни сектор додатно опрема парк, одржава инфраструктуру и пружа услуге корисницима индустријског парка“.

Данас можемо да разликујемо три типа и то: индустријске паркове, технолошке паркове и научне паркове.

Бизнис инкубатори

По дефиницији ПАЛГО центра: „Бизнис инкубатор је облик не финансијског подстицаја локалном економском развоју локалне самоуправе која даје шансу појединцима да отпочињу сопствени посао под изузетно повољним условима. Фаза отпочињања сопственог посла је критична јер по правилу појединци имају много проблема које морају сами решавати, по правилу не постоје извори јефтиног новца (кредита) које могу користити, држава их по правилу не ослобађа пореза, тако да без икакве подршке, ови покушаји су углавном осуђени на пропаст. Зато су пројекти бизнис инкубатор центара осмишљени као неопходна подршка бизнису у почетној фази и до сада су дали одличне ефекте. На овај начин су многе бизнис идеје и иницијативе прерасле у мали или средњи бизнис. Овај пројекат реализују локалне власти али по правилу у његовој реализацији треба да постоји стратешка па и техничка сарадња државе и локалне власти, а не ретко и пресудно важна подршка међународних фондова“.

Један од првих бизнис инкубатора у Србији је основан у Бору 2006. године и аутор овога рада је био менаџер пројекта оснивања Бизнис инкубатор центра у Бору. Пројекат је реализован у оквиру „Програма помоћи општинама источне Србије“ финансираног од стране ЕУ. Тај бизнис инкубатор је основан као непрофитно привредно друштво у 100% власништву локалне самоуправе. Он има 10 модула и може да прими 10 предузетника да отпочну пословање.

Правни статус бизнис инкубатора је разнолик. Неки од њих делују као пројекти, неки као јавна предузећа, док је највећи број регистрован по закону о привредним друштвима. Непосредни циљ свих бизнис инкубатора је подршка у оснивању и развоју нових малих и средњих предузећа. Иза тог општег циља налази се већи број специфичних циљева који се од инкубатора до инкубатора разликују, а то су у највећем броју случајева отварање нових радних места, диверсификација локалне привреде, јачање конкурентности, смањење стопе морталитета нових пословних подухвата, смањење одлива мозгова...

Слободне зоне

Ово је још један инструмент за подстицање локалног економског развоја и за њих у књизи ПАЛГО центра се каже: „Слободне зоне су део територије државе, на којем влада успоставља и гарантује стимулативан режим пословања. Оно што чини основну активност слободних зона су повлашћени царински третман, одговарајућа пореска ослобађања и поједностављене административне процедуре. Овакви облици подстицања економског развоја су веома корисни и стимулативни за читаву привреду. Данас у свету постоји преко 5000 слободних зона у око 120 земаља и преко њих се остварује више од 20% укупне међународне економске размене“.

У Србији су слободне зоне уређене Законом о слободним зонама који је усвојен 2006. године (Сл. гласник РС бр. 62/06).

Зоне унапређеног пословања

Већина локалних самоуправа у Србији има одређени део (зону) на својој територији који се третира као излог општине. Те зоне по правилу имају велики социолошки, културолошки, али и економски значај, и њима се по том основу посвећује посебна пажња.

Зона унапређеног пословања, позната и као БИД⁹⁶, представља аранжман који се спроводи у делу урбаног језгра (најчешће је то најатрактивнија трговачка зона) у оквиру кога привредни субјекти који су власници, односно закупци непокретности, као и физичка и правна лица која обављају привредну делатност у зони, издвајају посебна средства преко чланарине, односно плаћањем увећаних износа одређених локалних пореза, такси и накнада, ради финансирања унапређења, развоја и промоције те зоне.

Концепт БИД-а се темељи на партнерству између власника некретнина и трговаца, с једне стране, и локалне самоуправе с друге стране. Зоне унапређеног пословања представљају облик јавно-приватног партнерства у области локалног економског развоја, који се од 2003. године примењује и код нас. Принцип БИД-а се заснива на томе да се већина власника радњи у трговачкој зони организује у удружење (правно лице за управљање зоном – најчешће удружење грађана) које постигне договор са локалном самоуправом о повећању стопе неког локалног изворног прихода – углавном фирмарине или накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Саставни део договора са општином је да ће износ прикупљених средстава на основу те додатне стопе бити по наплати преношен БИД-удружењу, које ће га користити за унапређивање атрактивности те зоне.

⁹⁶ Eng. Business Improvement District – BID.

Маркетинг и промоција инвестиција

У новим тржишним условима привређивања развио се маркетинг, као нови приступ усмеравања токова производа и услуга од произвођача према купцу. Зато можемо да изведемо закључак да важна функција сваке организације, било да су у питању мултинационалне компаније, мала и средња предузећа, невладине организације, државне фирме или, пак, локалне самоуправе, јесте маркетинг⁹⁷. Маркетинг концепт има четири основна елемента (позната као 4П⁹⁸) : 1. производ (ен: product), 2. цена (ен: price), 3. дистрибуција (ен: placement) и 4. промоција (ен: promotion)

Посматрано из угла локалне самоуправе, маркетинг концепт има следеће елементе:

Производ који локална самоуправа може да понуди у овој области јесте индустријска зона са свим својим карактеристикама (локација, површина, терен, инфраструктура), ефикасна администрација и пословна клима која ће инвеститору омогућити да успешно послује.

Цена се односи на трошкове прибављања свих потребних дозвола, трошкове прибављања земљишта, накнаду за уређење земљишта, трошкове коришћења струје, воде, телефона и трошкове радне снаге.

Дистрибуције нема у класичном смислу -производ „не иде“ тамо где је купац, већ купац „иде“ тамо где је производ – али ипак може да се каже да доступност локалне самоуправе зависи од њеног географског положаја и друмских, водених и ваздушних саобраћајница које су у близини.

На крају ланца маркетиншких услова налази се промоција као једина карика коју локална самоуправа користи да би информисала, заинтересовала и привукла инвеститоре у своју заједницу. С обзиром на ограничена средства са којима локалне самоуправе располажу, важно је да своје промотивне напоре усмере на грану привреде и на инвеститоре које имају највише шанси да привуку („targetiran“ приступ промоцији).

6.6. Развој људских ресурса

Под квалитетном радном снагом у савременој економији се подразумева радна снага која поседује квалификацију (стручну спрему) и вештине које одговарају потребама

⁹⁷ Ђорђевић Б, Јачање имица градова у функцији развоја националне бренд стратегије, научни скуп „Институционалне промене као детреминанта привредног развоја Србије у 2007.г.“, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2007

⁹⁸ 4 P – скраћеница на енглеском језику од product (производ), price (цена), promotion (промоција) i place (дистрибуција)

привреде у кратком и средњем року. Досадашња пракса да се школује радна снага без укључивања потреба привреде више није одржива. У данашњим условима привређивања потребно је да на тржишту постоји потражња за одређеним стручним профилем, као и да се образовање дугорочно прилагођава потребама привреде. Примера ради, пре тридесетак година, постојала је велика тражња за стручњацима из сектора индустрије (поготово машинске), јер је та грана производила више од половине БДП-а у готово свим земљама у свету. Крајем XX и почетком XXI века, сектор услуга је потпуно преузео примат у БДП-у, тако да се тражња на тржишту рада померила ка стручњацима из ових области. Такође, није довољно да радна снага поседује само знање, већ и вештине за обављање одређеног посла.⁹⁹

Развој људских ресурса је, свакако, најважнији фактор промоције дугорочног економског развоја. Квалитет људских ресурса је један од пресудних фактора за привлачење инвеститора који се баве високом технологијом и индустријом као облашћу нове економије. Образована и флексибилна радна снага је од суштинског значаја и за развој постојећих предузећа. Основно и средњошколско образовање, углавном од младих људи ствара радну снагу. Преквалификација радне снаге једнако је важна у данашњем брзом и промењивом радном окружењу, и усмерена је на прекобројне раднике, незапослене и раднике који су пред отказом. Усмерена обука и преквалификација, подржана од стране националних и локалних јавних агенција и институција и у сарадњи са локалним предузећима, од суштинског је значаја за одржавање конкурентне расположивости радне снаге и одрживе локалне економије. Национална служба за запошљавање и њене локалне канцеларије баве се преквалификацијом и програмима обуке и другим средствима стимулације запошљавања, као што су јавни радови, или запошљавање особа са посебним потребама. Неопходна је координација на локалном нивоу да би се обезбедило ефикасно коришћење средстава и да би се осигурало задовољење потреба пословне заједнице.

У условима велике конкуренције¹⁰⁰, квалитет расположивих људских ресурса је често најважнији услов за конкурентност града, или микро регије. Јавне и приватне образовне институције и привреда морају радити заједно да би обезбедили потребну преквалификацију за постојећу радну снагу и обучили почетнике.

⁹⁹ Ваџић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003

¹⁰⁰ Ђорђевић С. Власти у акцији – свет јавних услуга, Чигоја штампа, Београд 2008.

7. Начини финансирања локалног економског развоја и локални извори финансирања економског развоја

7.1. Финансијски инструменти подстицаја локалног економског развоја (ЛЕР-а)

Од многобројних финансијских инструмената као веома успешне су се показале следеће групе инструмената:

- инвестиције,
- програми поделе трошкова,
- програми финансијске помоћи,
- инструменти јавних финансија,
- државна давања и
- међународна помоћ – донације.

Након израде стратешког плана локалног развоја, неопходно је разрадити планиране инвестиције. Оне могу имати различите облике елаборирања обзиром на постојеће изворе финансирања и друге циљеве. У пракси међутим, треба разграничити сваки поједини облик, обзиром да се често не праве потребне разлике.

Инвестиције

Инвестиције, схваћене било у ужем или ширем смислу, претпостављају на првом месту поступак детерминисања финансијских потреба. Он се спроводи тако што се утврди обим потребних финансијских средстава за конкретни случај, затим се изврши анализа ризика са којима се може сусрести у процесу инвестирања и коначно, истражују се потенцијални извори било да се ради о сопственим улагањима, позајмљеном капиталу путем различитих облика задуживања, било да се ради о операцијама са власништвом¹⁰¹.

Детерминисање потреба се спроводи углавном на основу претходно формулисаног елабората који представља скуп целокупне економске и техничке документације на основу које се израђује (или треба да се изради) неки инвестициони објект: инвестициони програм с прилозима, главни пројекат, технички планови, документација о изворима финансирања, итд.

¹⁰¹ Стојановић, Р. Теорија привредног развоја у трећој технолошкој револуцији, Савремена Администрација, Београд, 1997

Инвестиционо-техничка документација представља скуп елабората и стручних анализа, са одговарајућом документацијом и доказним материјалом, којим се образлаже и доказује оправданост изградње конкретног објекта. Обично садржи: идејни пројекат, главни пројекат и инвестициони програм. Овај последњи је састављен од техничког и економског дела.

Инвестициона средства представљају одређену масу новчаних и других средстава намењених за потребе инвестиција. Према изворима, сврставају се у две групе: сопствена; позајмљена (туђа) – средства банака, фондова, грађана, и тсл.; добијена у виду кредита или бесповратно.

Инвестициони пројекат је осмишљен скуп радњи којима се планира остваривање циљева развоја и улагања капитала, тј. међусобно зависна комбинација интердисциплинарних активности, чији је циљ да се изради информационо – документациона основа за доношење инвестиционе одлуке. Више међусобно технолошко – технички или економско – финансијски повезаних инвестиционих пројеката чине инвестициони програм¹⁰².

Инвестициони програм је међусобно зависна комбинација инвестиционих пројеката који се планирају водити у дужем периоду ради остваривања дугорочних развојних циљева. При томе је важно да се настоји остварити оптимум инвестиционог програма, што значи да се неки од пројеката у програму могу по критеријуму профитабилности показати и као негативни, а да ипак буду реализовани, ради постизања оптимума програма у целини. У пракси се инвестициони програм често назива и развојни програм.

Инвестициони план (capital budgeting) је процес алокације инвестиционих средстава на капиталне пројекте. За ове потребе је развијен велики број модела и техника.

Пословни план (бизнис план) је интегрални приказ планираних циљева и активности привредног субјекта у одређеном, најчешће вишегодишњем раздобљу. Ради се о концептуалном оквиру за осмишљавање и адекватно повезивање мисије, визије, пословних циљева и политика, праваца, метода и темпа текућег и развојног понашања субјекта, као и на темељу тога програмирања активности за кључна функционална подручја, као што су маркетинг, производња, кадрови, финансије, набавка и истраживање и развој. Пословним планом субјекат развија своју тактику и стратегију у реализацији планираних циљева. Поред менаџмента окренут је кредиторима, интерној јавности и свим другим чија помоћ и подршка су потребни за реализацију дотичног пословног подухвата.

Након овога разграничења, треба истаћи да привлачење потенцијалних инвеститора с једне и финансијера с друге стране, представља најдиректнији начин подстицања локалног

¹⁰² Приручник „Локални економски развој у Републици Србији“, The Urban Institute, Washington DC, USA), 2011

економског развоја. Поред већ поменуте добре пословне климе на локалном нивоу, за привлачење потенцијалних инвестиција, неопходни су и многи национални и регионални предуслови. Локалне самоуправе потенцијалним инвеститорима треба да понуде што већи дијапазон погодности које би оне имале баш у тој локалној самоуправи, у односу на друге локалне самоуправе, и самим тим предочи многобројне користи и оптималну комбинацију истих.

Показало се да давање бесплатног или јако јефтиног земљишта инвеститорима, јефтине и уређене локације, уз пореске олакшице, ефикасан систем и ниске цене комуналних услуга, квалитетне образовне институције, квалификована и адаптивна локална радна снага, добра саобраћајна мрежа и повезаност, наклоност локалних власти, представљају можда класичне бенефите за инвеститоре, али истовремено веома ефикасно средство за привлачење и задржавање инвеститора у локалној заједници.

Директне стране инвестиције

Директне стране инвестиције се реализују или преко основних појавних облика – оснивања нових предузећа или куповине удела већ постојећих домаћих предузећа, чиме се она оживљавају и организационо унапређују, или преко мало комплекснијих појавних облика – концесија и такозваних Б.О.Т. (Built Operate Transfer), где се страним инвеститорима одобрава изградња и експлоатација објеката или постројење, објеката инфраструктуре и комуникација, а уз услов да се по истеку уговора све то пренесе на државу или локалну самоуправу¹⁰³.

Најзаступљенији појавни облици, а и најзначајнији за локални економски развој јесу:

- greenfield и
- brownfield инвестиције.

С обзиром да је буџет локалне самоуправе веома ограничен, он је у основи недовољан за већа инвестициона улагања, па се проблеми овог типа решавају кроз разне сарадње са појединцима и заинтересованим локалним групама. У оваквим случајевима се често примењује такозвани инструмент поделе трошкова, за који су највеће интересовање показали представници пословног сектора¹⁰⁴. За реализацију инфраструктурних пројеката који су од интереса за већину локалног становништва најчешће се користи систем самоопорезивања

¹⁰³ У Србији је све везано за концесије и В.О.Т моделе регулише Закон о јавно – приватном партнерству и концесијама (Сл. Гласник РС", бр. 88/2011 и 15/2016.)

¹⁰⁴ Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

локалног становништва. На тај начин се практично новац за реализацију датог посла узима од циљне групе која ће од тог пројекта имати највећу корист. За модел поделе трошкова није неопходан, а за самоопорезивање је предуслов, референдумско изјашњавање чланова локалне заједнице. Један од ограничавајућих фактора овог подстицајног финансијског инструмента је то што новчана средства стижу сукцесивно, у фазама, па се тиме поставља питање успешности финансирања неких већих инвестиционих пројеката.

7.2. Пројектни приступ у финансирању локалног економског развоја

Кључни учесници, или функције, у реализацији инвестиционог пројекта су инвеститор, консултант, пројектант, ревидент, генерални извођач (или само извођач), подизвођачи и кооперанти (укључујући испоруку опреме и материјала), стручни надзор и, у оквиру њега, пројектантски и извођачки надзор, управни надзор, и финансијер.

Фазе развоја пројекта

Фазе развоја пројекта познате су као фазе *животног циклуса пројекта*. Називи и рашчлањавање ових фаза се разликују зависно од тога да ли се ради о тржишно оријентисаним или инфраструктурним инвестиционим пројектима. На основу искуства у реализовању *инфраструктурних инвестиционих пројеката* у земљама у развоју сматра се да постоје три основне фазе у животном веку сваког од ових пројеката¹⁰⁵. То су:

- фаза опортунитета,
- фаза изводљивости и
- фаза извршења.

Фаза опортунитета започиње давањем идеје о пројекту, а завршава се одлуком прихватити/одбацити. Као резултат ове анализе настаје тзв. студија опортунитета, која подразумева две ствари истовремено: процену изгубљеног добитка и (процену) евалуацију предложених пројеката. Док изгубљени трошак настаје услед нереализовања одређеног пројекта, дотле евалуација пројекта представља трошак који настаје у процесу проучавања, преговарања, размене и избора пројеката на различитим нивоима. Ова фаза пројекта обухвата и давање *првог пресека* у смислу изводљивости тог посла, укључујући проналажење и прелиминарно оцењивање идеје или замисли. Критеријуми који могу послужити за прелиминарну селекцију потенцијално успешних пројеката су следећи:

- производ мора да задовољи тренутно незадовољену потребу на тржишту,

¹⁰⁵ Behrman, J., Srinivasan, T. Handbook of Development Economics, North Holland, Amsterdam, 1995

- производ у основи може да се пласира на тржишту на коме је тражња већа од понуде,
- производ мора да буде конкурентан у односу на постојеће сличне производе, због одређених предности, као што су побољшана конструкција, дизајн, нижа цена, квалитет и друго.

Уколико је резултат студије опортунитета прихватање инвестиционог предлога и утврђивање оправданости наставка рада на пројекту, прелази се на следећу фазу у његовом животном циклусу.

Фаза изводљивости претходи свакој рационалној одлуци да се уђе у нови пројекат (или инвестицију). У фази изводљивости, дају се карактеристике пројекта и ради анализа рентабилитета и ризика који собом носи реализација пројекта, односно израђује се Студија изводљивости пројекта. Након тога наступа фаза извршења.

Фаза извршења почиње доношењем одлуке о реализацији пројекта и обухвата све активности до почетка редовне производње — преговарање и уговарање, пројектовање, градњу и пуштање у рад, као и контролу реализације пројекта (контрола времена, ресурса и трошкова). Суштину извршења чини примена одређених инструмената управљања како би се пројекат завршио у оквиру предвиђеног времена и буџета. Ефикасно управљање реализацијом инвестиционог пројекта захтева примену савремених управљачких метода и средстава. Без обзира на бројност и различитост метода управљања, посебан значај има примена тзв. "мрежних модела" (network models) или мрежног планирања, помоћу кога се планира целокупна реализација инвестиционог пројекта и оперативно прати и контролише његово извршење.

7.3. Могући извори финансирања локалног економског развоја

Планирање регионалног и локалног развоја је важно са становишта ефикаснијег коришћења финансијских инструмената којима се тај развој може финансирати. У овом тренутку Србија може да рачуна на средства из домаћих фондова, али све више и на средства из страних извора финансирања. Такође, извори финансирања локалног развоја ће се у будућности све више одвијати и коришћењем за сада потпуно нових инструмената као што су јавно-приватно партнерство и муниципалне обвезнице (обвезнице локалних власти)¹⁰⁶.

Домаћи извори финансирања локалног економског развоја

¹⁰⁶ Раичевић, Б., Николић, Д. Буџетска потрошња 1994-2000., Југословенски преглед бр. 4/99, Београд., 1999

Извори финансирања локалне самоуправе а уједно и финансирање локалног економског развоја, регулисано је Законом о финансирању локалне самоуправе¹⁰⁷. Од члана 6. до члана 49. дефинисао је који су то јавни приходи који припадају локалној самоуправи. Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних прихода и прихода од осталих нивоа власти.

Изворни јавни приходи су приходи остварени на територији локалне самоуправе и међу њима доминира порез на имовину (осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон), таксе (административне, комуналне, боравишне), разне накнаде, приходи од новчаних казни, приходи из закупа, самодоприноси и др.

Приходи од осталих нивоа власти: Јединици локалне самоуправе (ЈЛС) са нивоа Републике припадају приходи од осталих нивоа власти и то: 1) уступљени приходи и 2) трансфери.

Приходи од уступљених пореза: ЈЛС припадају приходи од уступљених пореза остварених на њеној територији: 1) порез на доходак грађана, 2) порез на наслеђе и поклон и 3) порез на пренос апсолутних права.

Ако погледамо економску структуру прихода локалних самоуправа у Републици Србији¹⁰⁸ видећемо да изворни приходи чине око 40% извора финансирања једне локалне самоуправе, порези које деле локални и републички нивои власти око 40%, а остатак чине ненаменски трансфери (око 18%) и наменски трансфери (око 1%).

Приходи од задуживања: Законом о јавном дугу¹⁰⁹, регулисано задуживање локалне самоуправе. Могућности за задуживање локалних самоуправа су ограничене, и то пре свега одредбама Закона о јавном дугу према коме укупан износ не измиреног дуга локалне самоуправе ни у једном тренутку не сме да пређе 50% остварених прихода буџета из претходне године, а укупни износ ануитета у једној години је ограничен на 15% остварених прихода буџета из претходне године.

Модел задуживања: Сагласно Закону о јавном дугу локална самоуправа може користити следеће моделе плаћања током коришћења капиталног објекта задуживањем код финансијских институција, путем дугорочних кредита за капиталне инвестиције, лизинга за

¹⁰⁷ »Сл. Гласник РС«, бр 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 и 125/2014

¹⁰⁸ НАЛАС (2012), Индикатори фискалне децентрализације за Југоисточну Европу у 2011, Извештај, друго издање

¹⁰⁹ »Сл. Гласник РС«, бр 61/2005 и 107/2009 и 78/2011 Закон о јавном дугу, члан 33-38.

набавку основних средстава и опреме, задуживањем код инвеститора на финансијском тржишту, емисијом дугорочних дужничких хартија од вредности тј. Обвезница.

Да би јединица локалне самоуправе на најбољи начин искористила предности задуживања и спровела успешно плаћање током коришћења капиталног објекта пожељно је да има Стратегију развоја општине са планом капиталних инвестиција, Стратегију управљања дугом, Студију изводљивости инвестиционог пројекта (bankable project) који се жели финансирати из позајмљених средстава, Мишљење Министарства финансија о задуживању, Одлуку Скупштине општине о задуживању, Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке кредита, односно Одлуку о емисији обвезница.

Јавно приватно партнерство: у ширем смислу представља све облике сарадње јединица локалне самоуправе и приватних партнера у области употребе средстава, знања и искустава, у циљу: пројектовања, финансирања, изградње, управљања, одржавања локалне инфраструктуре и вршења изворних функција локалне самоуправе.

Јавно приватно партнерство, као модел финансирања и изградње инфраструктуре и унапређења и пружања јавних услуга се последњих година све чешће примењује у државама Европске уније. Да би олакшале, охрабриле и уредиле реализацију пројеката ЈПП, многе европске државе донеле су посебне прописе и смернице, који чине законодавни оквир за спровођење модела ЈПП. Доношење прописа праћено је креирањем институционалног оквира за селекцију, одобравање, уговарање, регистровање и праћење резултата спровођења ЈПП.

Обзиром да Србија није чланица ЕУ, за нас нису меродавни прописи ЕУ о ЈПП, већ искључиво домаћи прописи. Сагласно томе, правни оквир за успостављање ЈПП у јединицама локалне самоуправе чини Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама¹¹⁰. Ова област је такође уређена и многим другим законима који се морају узети у обзир. Законом о локалној самоуправи, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о буџетском систему, Закон о средствима у својини Републике Србије, Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Закон о комуналним делатностима, Закон о привредним друштвима, Закон о концесијама, Закон о јавним набавкама.

Локалне власти у циљу ефикасног вршења изворних послова, а ради задовољавања потреба становништва, могу успоставити ЈПП на начелима конкуренције и јавности. Оне могу успоставити уговорно и институционално ЈПП, уз поштовање наведених закона. Поверавање комуналне делатности локалне самоуправе или ЈКП, на основу одлуке

¹¹⁰ "Сл. Гласник РС", бр. 88/2011 и 15/2016

скупштине града/општине може се вршити на рок до 5 година, уколико приватни партнер нема обавезу инвестирања у поверену делатност; и до највише 25 година, уколико приватни партнер има обавезу инвестирања у поверену делатност.

У оквиру ЈПП као облика комерцијалне сарадње, приватни партнер добија имовину јавног сектора на комерцијално коришћење, преузима значајне финансијске, техничке и оперативне ризике, у вези са обављањем јавне функције и/или коришћењем имовине јавног сектора, и има корист од обављањем јавне функције и/или коришћења имовине јавног сектора уз максимизирање финансијско-економске користи за јавни сектор.

Обвезнице локалних власти: Обвезница је дужничка хартија од вредности, којом се емитент обавезује да ће инвеститору вратити позајмљен новац са припадајућом каматом за одређени временски период. Обвезница емитенту даје могућност директног задуживања код власника акумулације под условима које сам дефинише, а тржиште их вреднује тражњом за обвезницом. Инвеститору даје могућност пласирања слободних новчаних средстава, по унапред дефинисаном приносу, уз могућност претварања у новац, продајом на секундарном тржишту. Према емитенту обвезнице можемо сврстати у три основне групе: државне обвезнице, обвезнице локалних органа власти и корпоративне обвезнице.

Обвезнице локалних власти (енг. Municipal bond) су дужничке хартије од вредности, које емитују јединице локалне самоуправе или локална јавна предузећа, ради повећања примања. Специфичност ових обвезница састоји се у ослобађању инвеститора од обавезе плаћања пореза на приход од камате.

Краткорочне обвезнице локалних органа власти Краткорочне обвезнице се емитују на рок краћи од 12 месеци. Емисијом краткорочних обвезница, јединице локалне самоуправе превазилазе неусклађеност новчаних токова прихода и расхода, проузрокованих изменом фискалне политике и неподвижним догађајима који нису могли бити планирани приликом израде годишњих буџета¹¹¹.

Дугорочне обвезнице локалних органа власти Емисијом дугорочних обвезница, јединице локалне самоуправе финансирају капиталне инвестиционе расходе. али постоји могућност и финансирања буџетског дефицита. Разноврсне дугорочне обвезнице локалних органа власти можемо сврстати у:

Опште обвезнице (енг. General Obligation Bonds) се емитују на основу укупног фискалног капацитета јединица локалне самоуправе или на бази појединих врста фискалних

¹¹¹ Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002

прихода. Поред осталог, треба напоменути да посебно значајан аспект представљају ризици у вези са обвезницама. *Ризици инвестирања* у обвезнице локалних органа власти Кључно питање инвестирања у обвезнице локалних власти је оцена висине ризика. У циљу заштите инвеститора, јединице локалне самоуправе подвргавају се утврђивању кредитног рејтинга, који се заснива на анализи: друштвено-економског амбијента, квалитета буџетске политике, структуре и стабилности буџетских прихода и степена задужености локалне самоуправе. Оцену кредитног рејтинга врше рејтинг агенције. Њима се за потребе анализе ризика, достављају финансијски извештаји локалне самоуправе, који морају бити оверени од стране овлашћеног екстерног ревизора.

Страни извори финансирања локалног економског развоја

У перспективи, расположивост страних извора финансирања (овде се мисли пре свега на бесповратна средства која земље чланице могу да користе из Структурних фондова и Кохезионог фонда ЕУ) ће бити све значајнија и она функционишу као инструмент развоја, што имплицира и потребу дефинисања развојних приоритета не само на националном, већ и на регионалном и локалном нивоу.

Познавање развојних приоритета, као и економских, социјалних и еколошких ефеката улагања у те приоритете је веома важно за оне које управљају развојем, будући да се расположива финансијска средства, како страна, тако и домаћа разликују по свом обиму, расположивости, рочности, намени и утицају на развој.

Србија као земља која је отпочела процес преговарања о приступању ЕУ, регионални и локални развој може да буде финансиран коришћењем и средстава која су Србији доступна из IPA 2 фондова (предприступни инструмент ЕУ 2014-2020).

IPA 2 представља нови оквир за претприступну подршку Европске уније за период 2014-2020. Општи циљ је пружање подршке земљама корисницама у усвајању и спровођењу политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи које се од њих захтевају у циљу усаглашавања са вредностима ЕУ и постепеног усклађивања са правилима, стандардима, политикама и праксама ради достизања пуноправног чланства у ЕУ. Једна од промена у програмирању и имплементацији IPA 2 инструмента у односу на IPA 2 у периоду 2007-2013. односи се на структуру програма IPA 2, у којој су сада, уместо постојећих 5 компоненти које су биле карактеристичне за IPA 2, уведене области политике (policy areas). Области политике у оквиру IPA 2 су:

- Репорме као део припрема за чланство у ЕУ и изградња институција и капацитета

- Друштвено-економски и регионални развој
- Запошљавање, социјалне политике, образовање, унапређење равноправности полова и развој људских ресурса
- Пољопривреда и рурални развој
- Регионална и територијална сарадња

Остале промене се односе на секторски приступ у планирању, потребу да се обезбеди већа комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција, преузимање одговорности за имплементацију и управљање средствима од стране земље кориснице, увођење секторске буџетске помоћи и увођење тзв. награде за успешне кориснике средстава. Укупан буџет за период 2014-2020. износи 11,668 милијарди евра, а Србији је из IPA 2015 намењено око 200 милиона евра бесповратне помоћи из које ће бити финансирани пројекти из области енергетике и саобраћаја, владавине права, реформе државне управе и пољопривреде.

Послове Техничког секретаријата националног координатора за IPA обавља Канцеларија за европске интеграције

Страно улагање дефинисано је Законом о страним улагањима¹¹², у смислу овог закона, „Страно улагање је улагање у основање предузећа и куповина акција или уделе у постојећем предузећу. Основни облици страног улагања уређују се уговором о оснивању или уговором о улагању који се закључује у писаној форми, односно одлуком о оснивању сачињеном у писаној форми. Страном улагачу може бити уступљена дозвола (концесија) за коришћење природног богатства, добра у општој употреби или за обављање делатности од општег интереса, у складу са законом. Страном улагачу може се одобрити да изгради, искоришћава и трансформише (Б.О.Т. – built, operate, and transfer) одређени објекат, постројење или погон, као и објекте инфраструктуре и комуникација“.

7.4. Јавне финансије и финансирање локалне самоуправе

Јавне финансије су активности државе и државних органа у циљу прикупљања и трошења материјалних средстава ради остваривања јавних функција. Предмет јавних финансија су финансије јавног сектора и економска анализа финансијских активности државе, у којој су у фокусу проучавања стицање и употреба јавних прихода и расхода. Оне су уско повезане са постојањем државе и новца „Према томе, без новца нема ни

¹¹² "Службеном листу СРЈ", бр. 3/2002 и 5/2003, "Службени лист СЦГ", бр. 1/2003 – Уставна повеља и "Службени гласник РС", бр. 107/2014

финансија“.¹¹³ Најједноставније речено, оне обухватају јавне приходе и јавне расходе, односно употребу средстава за финансирање јавних расхода. У вези са тим, често је цитирана изрека: „Читав низ проблема који се односе на јавне потребе, односно на питања прихода и расхода државе обично се назива јавним финансијама“.¹¹⁴

Јавне финансије баве се изучавањем настанка и развоја јавних потреба, управљање јавним потребама и њиховим финансирањем. Са аспекта предмета овог рада, треба истаћи значај финансирања јавних потреба које обухвата јавне расходе; јавне приходе, дажбинске (посебно порезе), пореско право, не дажбинске (посебно јавне зајмове); буџет; финансијске односе између различитих нивоа државне заједнице односно изучавањем проблема финансијског и фискалног федерализма; и финансијску/фискалну политику која обухвата алокативну, дистрибутивну и стабилизациону улогу јавних финансија.

Српски модел има своје специфичности које су последица бројних околности које делују на овим просторима (историјско наслеђе; демографска структура; географски положај; етнички и етички односи; транзиција која се тренутно спроводи у свим областима привредног и друштвено-политичког живота; нерешено питање државног уређења и односа између политичко-територијалних јединица, итд.). Због тога се може говорити о постојању одређених предности, али и недостатака у расподели функција, а тиме и у расподели расхода између нивоа власти у Србији.

Посматрано са становишта расподеле прихода и расхода, главна предност система огледа се у томе што су код расподеле великог броја расхода испоштовани основни принципи фискалног федерализма, и то пре свега принципи економске ефикасности и ниских административних трошкова, а тиме и принцип супсидијарности. С друге стране, основни недостатак представља неусклађеност правног стања са фактичким, и то пре свега на републичком нивоу.

Треба навести и чињеницу да Устав¹¹⁵ из 2006. године не пружа довољно простора за децентрализацију државе и вођење адекватне регионалне, руралне и свакако, локалне политике развоја. Стога се јавља све више мишљења да би га у извесној мери требало доградити и променити. Након тога, паралелно са већ започетим процесом, треба наставити са израдом нових закона тј. дизајнирану новог система децентрализације и локалне самоуправе, што је битна компонента транзиције. Модел за тако нешто су решења која

¹¹³ Перић А., *Финансијска теорија и политика*, 1976, стр. 11. ; Б. Јелић, *Наука о финансијама финансисјко право*, 1990,

¹¹⁴ Musgrave Richard, *Теорија јавних финансија*, Научна књига, Београд, 1973

¹¹⁵ „Сл гласник РС“ број 98/2006

уместо политичке форсирају економске критеријуме регионализације што је пракса која влада у ЕУ. Но, и када се законски креира нови систем у овој области, морају се уложити напори да се они стварно (не формално) спроводе, односно да стварно дође до промена које значе персепективу за виши стандард и квалитет живљења у регионима и локалним заједницама.

Досадашње слабости на овом подручју су веома изражене. Оне су изражене и на нивоу покрајина, округа (практично не постоје решења) и на нивоу локалних заједница. Тако код категорија које представљају “поверене послове” – уопште није јасно да ли се код поверавања ради о делегацији или деволуцији надлежности. У закону су послови локалних заједница таксативно набројани, али није наведено о ком облику децентрализације се ради и да ли се средства за обављање ових послова (надлежности) обезбеђују искључиво из републичког буџета или и из буџета других територијалних јединица а сигурно је да нису ни довољна ни правилно распоређена да обезбеде развој и социјалну сигурност у локалним заједницама. Извесну конфузију уноси *Закон о локалној самоуправи*¹¹⁶ у коме су таксативно наведени послови изворног делокруга општина (чак 37 различитих послова), при чему није истакнуто који се морају обавезно обављати, а који по избору. Тиме је општинама остављена “велика слобода” у одабиру послова са недовољним средствима и у задовољавању потреба њихових грађана. У суштини, изворни општински послови представљају прави “микс” надлежности које, по природи ствари, спадају у локалне послове (комунални и стамбени послови) и послове у односу на које су извршене делегација и деволуција. Осим тога, и одредбе *Закона о јавним приходима* и *јавним расходима* које се односе на расходе општина и градова, прилично су непрецизне у дефинисању расхода локалних буџета. С обзиром на то да је општинама остављено да зависно од својих потреба саме одлуче које ће изворне послове обављати, већина општина у Србији је своје текуће расходе свела на расходе који настају приликом обављања комуналних послова. Недостатак присутан на локалном нивоу је и то што категорија поверених послова уопште није одређена, него је само предвиђено да република може поверити обављање појединих послова градовима и граду Београду, а који су конкретно послови у питању не може се закључити ни из једне законске одредбе. Тиме је републици остављено да дискреционо (арбитрарно) одлучи које ће послове поверити и којим локалним заједницама. Ово доводи до правне несигурности, конфликтности, нетранспарентности и неправичности система расхода на свим нивоима државне организованости, па и до нерационалности, чиме се стварају и додатни расходи или се

¹¹⁶ „Сл гласник РС“ број 27/2001

постојећи повећавају. Уједно, ово доста отежава задовољавање фискалних потреба, односно усклађивање потреба и капацитета (расхода и прихода) у великом броју локалних заједница. Један од могућих начина за отклањање наведених недостатака могло би представљати изричито навођење изворних послова који би обухватили оне који су карактеристични за локалну власт (који се односе на обезбеђивање локалних јавних добара), при чему би се у оквиру ове категорије одредили послови које су општине обавезне да обављају и послови које оне могу обављати. То би значило да су у питању расходи који се финансирају искључиво из локалних буџета. Уколико општине из властитих прихода и прихода уступљених од републике не могу да финансирају обављање обавезних изворних послова треба предвидети механизам дотација, и то наменских дотација које би биле употребљене искључиво за обезбеђивање потреба грађана из ових области. Најсиромашнијим општинама република би дотирала средства без условљавања, док би се за општине које могу једним делом из својих прихода да финансирају обавезне изворне послове могло предвидети давање наменских дотација са узајамним учешћем.

Као модел расподеле јавних расхода који би био применљив у Србији, требало би сугерисати онај који ће подржати решења измењеног Устава Србије у правцу даље децентрализације. То значи да треба рачунати са постојањем три нивоа власти (централни, регионални и локални /са једним или више нивоа локалних јединица/) и таквом територијално-управном организацијом која ће подићи ниво ефикасности локалних самоуправа и обезбедити им бржи и квалитетнији развој.

7.5. Јавни приходи на нивоу локалне самоуправе

Локални јавни приходи су приходи локалних органа власти за финансирање јавних послова на нивоу локалне самоуправе¹¹⁷.

Да су изражени у новцу, једногодишњост прихода, трошење прихода не доводи у питање постојећу имовину, служе за подмирење трошкова који имају општи карактер. У савременим системима приходи се јављају у веома различитим облицима као што су: порези, доприноси, таксе, парафискални приходи и сл. Структура система прихода, с обзиром на учешће појединих категорија прихода у укупним приходима знатно се разликује у зависности од фактора економско-социјалне и политичке природе.

¹¹⁷ Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002,

На основу класичног приступа, локални јавни приходи се деле на:

- 1) *оригинарне*, односно нефискалне
- 2) *деривативне* - фискалне и посредно наметнуте облике локалних јавних прихода.

Као посебну врсту локалних јавних прихода можемо издвојити и јавне зајмове.

Оригинарни локални јавни приходи представљају приходе локалног нивоа власти који се остварују из њихових сопствених средстава и имовине, као и из одређених привредних активности које могу вршити.

У оквиру групе деривативних прихода, прави се подела на фискалне дажбинске приходе и недажбинске, тј. приходе који настају посредним наметањем од стране надлежног нивоа власти. У оквиру фискалних дажбинских јавних прихода су порези у ужем смислу, доприноси, накнаде и таксе у ужем смислу. Код пореза, за разлику од такси, не постоји специјална услуга коју држава даје пореском обвезнику.

Приходи локалне самоуправе у Србији

У јануару 2002. године Република Србија је донела нови Закон о локалној самоуправи.¹¹⁸ Законом су уведене значајне измене у организационој структури локалне самоуправе и разјашњена нека од њених права која се тичу Републике. Законом међутим нису повећане њене надлежности.

Поред наведених измена из прве фазе, које су иначе преузете и уграђене у нови Закон о локалној самоуправи, поменути Закон отишло се и корак даље у процесу јачања локалне самоуправе, тако што је додатно повећан обим средстава са којима ће моћи располагати јединице локалне самоуправе, а да при томе на њих нису пренети нови послови. Општине би према решењима из овог Закона, располагала са знатно већим средствима, која би се користила за финансирање постојећих послова и функција.

Закон о локалној самоуправи у делу Финансирање локалне самоуправе од члана 77. до члана 99. дефинисао је који су то јавни приходи који припадају локалној самоуправи. Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних прихода, уступљених прихода ван ограничења и ограничених уступљених јавних прихода, у складу са овим законом. Он не садржи категорију прихода од зајмова, кредита или емитовања обвезница, упркос чињеници да су чланом 30. Закона о локалној самоуправи и чланом 34 а Закона о јавним приходима и јавним расходима локална самоуправа има право на задуживање.

¹¹⁸ Сл. Гласник РС, бр. 9/02, ..., 135/04.

Јединици локалне самоуправе, како је дефинисано Законом о локалној самоуправи, припадају и изворни јавни приходи који се остварују на њеној територији, и то: „1) општинске административне таксе; 2) локалне комуналне таксе; 3) боравишна такса; 4) накнада за коришћење грађевинског земљишта; 5) накнада за уређивање грађевинског земљишта; 6) накнада за коришћење природног лековитог фактора; 7) накнада за заштиту и унапређење животне средине; 8) приходи од давања у закуп; 9) приходи од продаје покретних ствари у државној својини које користи јединица локалне самоуправе; 10) приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и прихода од других концесионих послова које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом; 11) приходи од камата на средства јединице локалне самоуправе; 12) новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку; 13) приходи које својом делатношћу остваре општински органи; 14) самодопринос уведен за територију општине; 15) приходи по основу донација; 16) други локални јавни приходи утврђени законом“.

Република уступа јединици локалне самоуправе следеће јавне приходе који се остваре на њеној територији, и то: „Порез на доходак грађана, Порез на фонд зарада по стопи до 3,5% (укинут је 2005), Порез на имовину, Порез на наслеђе и поклон, Порез на пренос апсолутних права, Накнаде за коришћење добара од општег интереса, Накнаде за захвате у животној средини, Средства остварена продајом капитала у поступку приватизације тј. део средстава од уплата по основу продаје капитала према седишту субјекта приватизације“.

Посебним законом утврђује се део пореза на зараде и годишњи обим средстава који припада јединици локалне самоуправе по основу ових прихода. Годишњи обим средстава по појединим јединицама локалне самоуправе утврђује се у складу са општим билансом јавних прихода и јавних расхода, полазећи, пре свега, од следећих критеријума: величина територије јединице локалне самоуправе; број становника; број одељења и број објеката основних и средњих школа; број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката друштвене бриге о деци; развијеност; статус животне средине.

Законом се уређује начин ограничавања и обуставе средстава јединици локалне самоуправе. Њим се не успостављају концептуалне или правне категорије за наменска или ненаменска средства – средства за локалну самоуправу која се могу користити искључиво за одређене области, програме или активности, средства којима се може слободно располагати. Због одсуства таквих средстава, за републичку Владу ће бити веома тешко да пренесе нове надлежности локалној самоуправи или да обезбеди конкретну помоћ сиромашним

општинама или општинама које се суочавају са тешкоћама у обављању појединих послова или изградњи неопходне инфраструктуре. Зато су, да би се отклонили горе наведени недостаци, донети Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о локалној самоуправи и Закон о буџетском систему.

У наставку су приказани остварени приходи града Зајечара за период од пет година (2010-2014). У табели су приходи приказани по економској класификацији, како су приказани у завршним рачунима у општем делу. Да би утврдили значај појединих прихода за град Зајечар, посматраћемо у којем проценту учествују у укупном приходу и то:

1. изворни приходи буџета – порез на имовину, комуналне таксе, самодопринос, административне таксе
2. уступљени јавни приходи буџета – порез на зараде, порез на апсолутна права, порез на наслеђе и поклоне, приходи од накнада
3. трансферна средства из буџета републике
4. Приходи по основу задуживања – кредити код пословних банака

Најзначајнији по учешћу у структури прихода су уступљени приходи и то: порез на зараде, порез на апсолутна права, порез на фонд зарада, порез на наслеђе и поклоне и приходи од остварених накнада (порез на моторна возила) где се њихово учешће у укупним приходима креће од 32,93% у 2010, 34,25% у 2011, 49,99% у 2012, 48,74% у 2013. и 42,53% у 2014. години. Из доле наведене табеле може се уочити значајно повећање прихода по основу Пореза на зараде од 2011 године па надаље. Јединицама локалне самоуправе, почев од 1. октобра 2011. године, повећано је учешће у приходима од пореза на зараде, са 40% на 80%, а граду Београду са 40% на 70%, што је повећало буџете локалних самоуправа

Учешће прихода од трансфера у укупним приходима је такође значајно и креће се до једне четвртине у укупним приходима града. Ако анализирамо табелу испод видећемо да су приходи од трансфера износили 26,71% у 2010. 18,25% у 2011. 22,21% у 2012. 23,24% у 2013. и 23,89% у 2014. години.

Што се тиче прихода од задуживања, град Зајечар се веома мало задуживао у овоме и једино значајно задуживање је било у 2011. години. Из табеле се може видети да су приходи од задуживања износили 4,19% у 2010. 16,46% у 2011. и 1,16% у 2014.

Ако погледамо изворне приходе града, учешће прихода од пореза на имовину износило је 7,06% у 2010. 7,30% у 2011. 6,41% у 2012, 7,83% у 2013 и 10,61 у 2014. Повећање које је уследило у 2014 је резултат активности пројекта „Општински економски развој у источној

Србији – GIZ-KWD”, који реализује Немачка организација за интернационалну сарадњу ГИЗ и која је значајно допринела реформи локалне пореске администрације (ЛПА) у источној Србији и граду Зајечару. Уведен је и наградни фонд и 2015 године град Зајечар је освојио треће место за постигнуте резултате у реформи своје ЛПА.

Још један изворни приход града чине приходи од имовине и они су у анализираном периоду износили 14,54% у 2010. 11,22% у 2011. 11,05% у 2012. 9,95% у 2013 и 10,75% у 2014 години. Његов номинални износ је остајао скоро увек на истом нивоу, али је са повећањем учешћа пореза на зараде процентуално опадало увешће овог прихода у укупним приходима града.

Ако се саберу горе наведени приходи од других нивоа власти и приходи по основу задуживања код пословних банака, учешће изворних прихода у граду Зајечару се креће од 20% - 25% и још увек су веома мали у односу на уступљене приходе, што представља локалну самоуправу која је зависна од других нивоа власти.

Има више фактора код висине остварења појединих прихода и укратко ћемо се осврнути на неке приходе који спадају у најзначајније за град Зајечар у табели која следи:

Табела 32: Остварени приходи буџета града Зајечара 2010 – 2014

Економска класификација	ОПИС ПРИХОДА	ОСТВАРЕНИ ПРИХОДИ				
		2010. год	2011. год	2012. год	2013. год	2014. год
711000	ПОРЕЗИ НА ДОХОДАК, ДОБИТ И КАПИТАЛНЕ ДОБИТКЕ	353.122.723,92	460.598.468,25	721.563.605,86	713.680.745,50	620.882.503,11
711110	Порез на зараде	261.955.036,61	356.712.739,60	612.244.207,78	599.058.367,33	526.441.450,86
711120	Порез на приходе од самосталне делатности	23.873.039,06	28.093.302,73	26.491.471,98	32.973.399,52	39.440.179,55
711140	Порез на приходе од имовине	21.253.619,39	19.374.878,19	23.426.861,83	21.756.162,29	4.459.197,43
711160	Пореза на приходе од осигурања лица	39.233,23	38.715,09	43.584,06	199.787,89	18.392,74
711180	Самодопринос према зарадама запослених на територији општине	17.289,00	19.192,00	23.711,00	16.431,00	0,00
711190	Порез на друге приходе	45.984.506,63	56.359.640,64	59.333.769,21	59.676.597,47	50.523.282,53
712000	ПОРЕЗ НА ФОНД ЗАРАДА	101.259,29	0,00	1.402,26	184,73	11.201,02
712110	Порез на фонд зарада	101.259,29	0,00	1.402,26	184,73	11.201,02
713000	ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ	75.130.094,89	98.203.941,08	92.528.115,22	114.751.527,26	154.976.257,00
713120	Порез на имовину	51.896.273,89	65.697.291,38	69.186.014,32	95.289.179,95	134.711.223,06
713310	Порез на наслеђе и поклон	2.873.034,67	3.161.070,96	2.172.702,22	1.740.937,48	1.304.415,21
713420	Порез на капиталне трансакције	20.360.786,33	29.345.578,74	21.169.398,68	17.721.409,83	18.960.618,73

Докторска дисертација „Управљање локалним економским развојем града Зајечара“

713611	Порез на акције на име и уделе	0,00	115,00	0,00	0,00	0,00
714000	ПОРЕЗИ НА ДОБРА И УСЛУГЕ	39.405.367,14	51.880.725,72	52.020.641,41	57.020.965,67	83.975.568,96
714420	Комунална такса за приређив. музич. програма у угостит. објектима	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
714430	Комунална такса за коришћење рекламних паноа	65.700,00	0,00	27.793,96	0,00	0,00
714440	Средства за противпожарну заштиту	521.689,15	0,00	0,00	0,00	0,00
714510	Порези на моторна возила	12.586.055,00	13.166.063,00	12.969.436,65	9.220.229,00	20.475.195,00
714532	Такса за контролу маркица за видео касете	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
714540	Накнада за загађење животне средине	4.200.226,08	4.169.272,66	3.246.146,07	144.432,83	1.533.561,23
714551	Концесиона накнада	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
714552	Боравишна такса	735.100,00	1.369.230,00	1.363.980,00	1.306.295,00	1.525.655,00
714560	Општинске и градске накнаде	21.296.596,91	32.728.195,73	34.413.284,73	46.262.982,12	60.420.213,93
714570	Општинске и градске комуналне таксе	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
715411	Добит по основу разлике у девизном курсу	0,00	447.964,33	0,00	87.026,72	20.943,80
716000	ДРУГИ ПОРЕЗИ	71.403.243,52	75.954.477,71	60.114.311,93	37.599.196,54	29.722.413,64
716110	Комунална такса на фирму	71.403.243,52	75.954.477,71	60.114.311,93	37.599.196,54	29.722.413,64
732000	ДОНАЦИЈЕ ОД МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
732150	Текуће донације од међунар.организација	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
732250	Капиталне донације од међународних организација у корист нивоа општине	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
733000	ТРАНСФЕРИ ОД ДРУГИХ НИВОА ВЛАСТИ	286.434.302,00	245.430.883,00	320.635.848,00	340.352.401,20	348.717.034,23
733140	Текући трансфери од других нивоа власти у корист нивоа градова	286.434.302,00	245.430.883,00	320.635.848,00	300.585.939,00	348.717.034,23
733150	Текући трансфери од других нивоа власти у корист нивоа општина (ПДВ)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
733250	Капитални трансфери од других нивоа власти у корист нивоа општине	0,00	0,00	0,00	39.766.462,20	0,00
741000	ПРИХОДИ ОД	155.970.512,43	150.972.534,62	159.528.585,57	145.442.716,34	156.991.284,97

Докторска дисертација „Управљање локалним економским развојем града Зајечара“

	ИМОВИНЕ					
741150	Кamate на средства буџета општина	692.097,88	2.167.701,17	3.291.516,90	2.103.369,67	354.359,46
741510	Накнада за коришћење природних добара	939.028,10	1.837.044,47	1.855.317,05	1.095.970,73	1.170.035,79
741530	Накнада за коришћење простора и грађевинског земљишта	154.339.386,45	146.967.788,98	154.381.751,62	142.243.375,94	155.466.889,72
742000	ПРИХОДИ ОД ПРОДАЈЕ ДОБАРА И УСЛУГА	30.158.537,01	30.220.721,94	27.606.841,25	30.867.768,74	23.444.253,24
742142	Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини	11.935.651,12	10.849.544,60	11.986.983,12	15.015.577,96	13.018.208,03
742150	Приходи од продаје добара и услуга од стране тржиш. орган. нивоа општ.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
742250	Таксе у корист нивоа општина	18.025.519,89	19.144.682,34	12.715.011,12	12.506.022,78	6.709.181,21
742350	Приходи општ.органа од споредне прод.добра и услуга	197.366,00	226.495,00	2.904.847,01	3.346.168,00	3.716.864,00
743000	НОВЧАНЕ КАЗНЕ И ОДУЗЕТА ИМОВИНСКА КОРИСТ	5.462.351,85	6.153.881,60	5.598.431,69	6.165.401,00	11.728.175,38
743350	Приходи од новчаних казни за прекршаје у корист нивоа општина	5.462.351,85	6.153.881,60	5.598.431,69	6.165.401,00	11.728.175,38
744000	ДОБРОВОЉНИ ТРАНСФЕРИ ОД ФИЗИЦКИХ И ПРАВНИХ ЛИЦА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
744150	Текући добровољни трансфери од физичких и правних лица у корист нивоа општина	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
745000	МЕШОВИТИ И НЕОДРЕЂЕНИ ПРИХОДИ	5.271.477,64	3.632.359,20	3.189.798,93	18.064.887,16	12.938.892,51
745141	Остали приходи у корист нивоа општина (повраћај средстава Фонда)	5.271.477,64	3.632.359,20	3.189.798,93	18.064.887,16	12.938.892,51
745151	Остали приходи у корист нивоа општине	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
745152	Закупнина за стан у државној својини					
781000	ТРАНСФЕРИ ИЗМЕЂУ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА НА ИСТОМ НИВОУ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Докторска дисертација „Управљање локалним економским развојем града Зајечара“

781110	Трансфери између буџетских корисника на истом нивоу					
	СВЕГА ТЕКУЋИ ПРИХОДИ:	1.022.359.860,06	1.123.072.399,99	1.443.007.692,41	1.463.959.274,14	1.441.918.015,06
811000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ НЕПОКРЕТНОСТИ	0,00	139.456,60	0,00	0,00	641.598,00
811122	Примања од одкупа станаова у државној својини					
811150	Примања од продаје непокретности у корист нивоа општина	0,00	139.456,60	0,00	0,00	641.598,00
841000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ ЗЕМЉИСТА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
841150	Примања од продаје земљишта у корист нивоа општина					
911000	ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА	44.999.494,80	221.353.274,14	0,00	0,00	17.000.000,00
911450	Примања од задуживања од пословних банака у земљи	44.999.494,80	221.353.274,14	0,00	0,00	17.000.000,00
921000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ ДОМАЋЕ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	4.895.651,42	204.593,78	204.445,15	214.190,75	0,00
921950	Примања од продаје домаћих акција и осталог капитала у корист нивоа општина	4.895.651,42	204.593,78	204.445,15	214.190,75	0,00
	УКУПНИ ПРИХОДИ :	1.072.255.006,28	1.344.769.724,51	1.443.212.137,56	1.464.173.464,89	1.459.559.613,06

Извор: град Зајечар

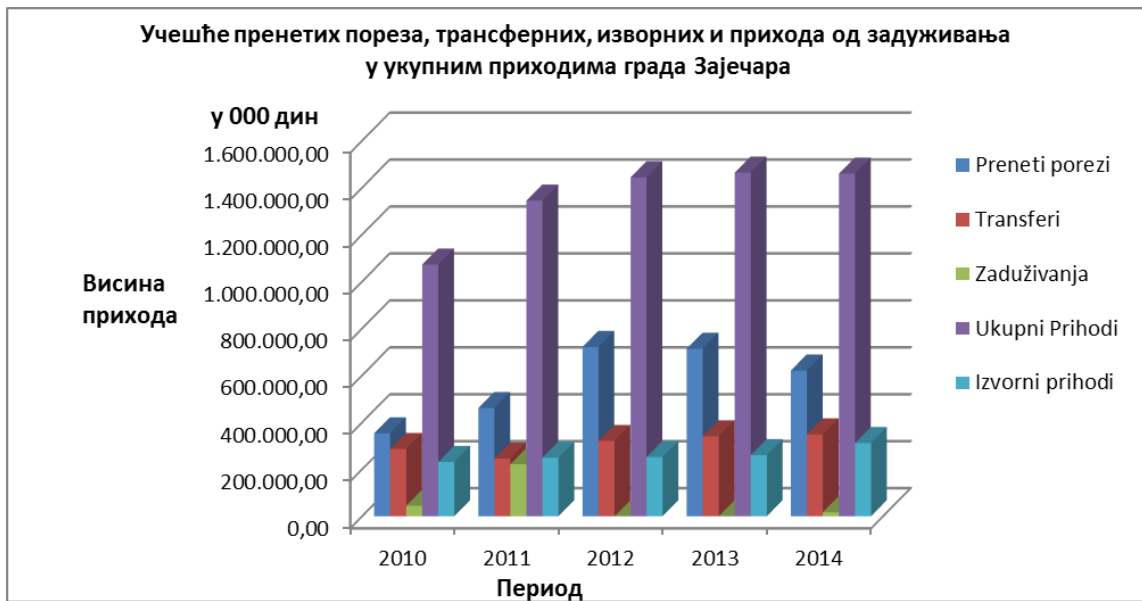


График 16 – Учешће пренетих пореза, трансферних, изворних и прихода од задужења у укупним приходима града Зајечара (Обрадио аутор рада)

Порез на доходак грађана: порезом на доходак грађана опорезовани су сви приходи које физичко лице оствари по основу рада и из других извора, што значи: зарада; приходи од пољопривреде и шумарства; приходи од самосталне делатности; приходи од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине; приходи од капитала; приходи од непокретности; капитални добици и остали приходи (Закон). Грађани који у току године остваре приход изнад одређеног износа плаћају годишњи (синтетички) порез на доходак, и то на целокупну суму свих својих прихода по истеку године, док остали грађани плаћају порез на приход остварен из сваког појединачног извора у току године. Ово значи да се у Србији примењују и глобално и цедуларно опорезивање дохотка, односно мешовити систем.

Приходи грађана опорезују се са три различите стопе:¹¹⁹ по стопи од 10% плаћа се порез на приходе од самосталне делатности и на годишњи порез на доходак грађана; стопа од 11% примењује се код пореза на зараде и пореза на приходе од пољопривреде и шумарства, док се по стопи од 20% плаћа порез на приходе грађана остварене из других појединачних извора.

Значајно обележје пореза на доходак грађана представља основица за коју се узима бруто зарада запосленог, што је карактеристика овог пореза у савременим државама. Такође,

¹¹⁹ Чл. 3. Закона о порезу на доходак грађана, Сл. Гласник РС, бр. 24/01, 80/02. и 135/04. 62/06, 65/06, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11, 93/12, 114/12

у случају годишњег пореза на доходак грађана, специфично је то што су обвезници дужни да у току године плаћају порез на приходе остварене из појединачних извора, а када им се утврди коначна пореска обавеза по основу годишњег пореза на доходак имају право да истакну као порески кредит порез којим су у току године били опорезовани њихови појединачни приходи који су сада укључени у основицу годишњег пореза.

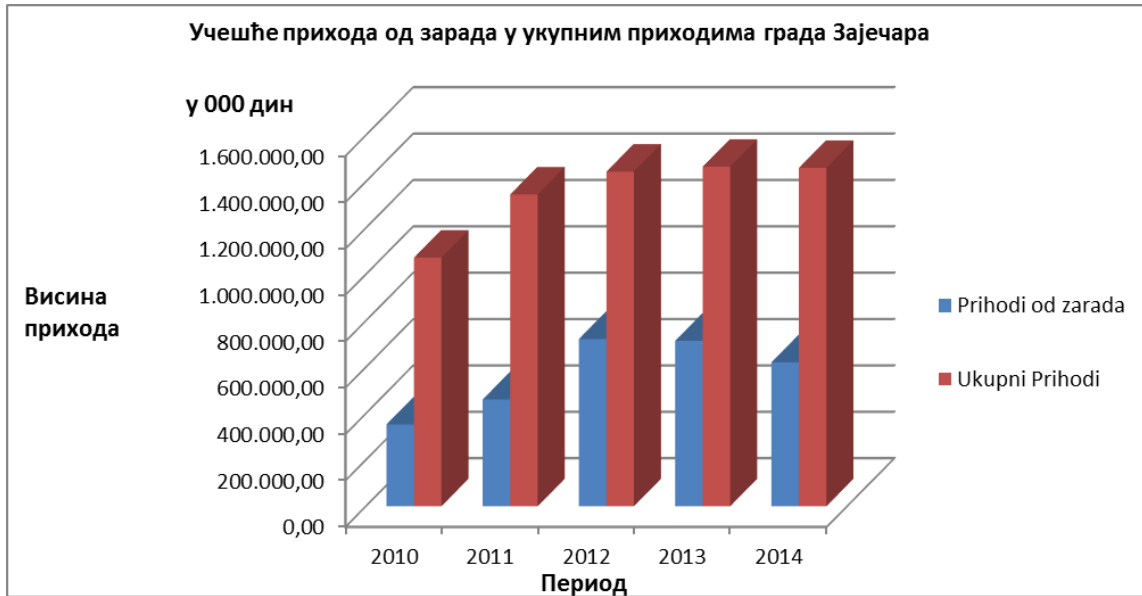


График 17 – Учешће прихода од зарада у укупним приходима града Зајечара (Обрадио аутор рада)

За град Зајечар, приходи остварени од пореза на зараде, су по остварењу прихода на првом месту по важности прихода. Прилив ових средстава био би још већи када би се уплаћивали порези на зараде и за велики број радника који раде у приватном сектору, а који нису званично засновали радни однос. Поред ових не пријављених радника град има проблем и са великим бројем радника који су у радном односу, али не примају зараде или примају минималне зараде са великим закашњењем, што је случај у јавном сектору. Да би се овај проблем решио потребно је смањити велике доприносе на зараде, а повећати контроле за непријављивање радника, па се послодавцу не би исплатило да не пријави радника.

Порез на имовину обухвата све форме опорезивања имовине које се примењују у савременим државама: порез на имовину, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права. Овим порезом су обухваћени имаоци апсолутних права на непокретности. Пореску основицу по правилу чини тржишна вредност непокретности, а порез се плаћа по прогресивним стопама од 0,40%; 0,60%; 1,00% и 2%, које се примењују у одређеним траншама зависно од висине пореске основице.

Што се тиче града Зајечара приходи који се остварују од пореза на имовину су доста мали и поред локалне реформе која је извршена у ЈПА. Урађено је теренско проверавање затеченог стања имовине са стањем у књигама и значајно је повећан број евидентираних обвезника овога пореза и њихове квадратуре коју поседују. Ипак овај вид пореза би требало да доживи значајне реформе у будућности по угледу на развијене земље запада у којима он чини значајне пореске приходе.



График 18 – Учешће пореза на имовину у укупним приходима града Зајечара
(Обрадио аутор рада)

Када се посматрају приходи који су остварени од прихода на имовину, евидентно је да су они већи од прихода остварених од пореза на имовину. Карактеристично за њих је релативно константна вредност коју имају у периоду од приказаних пет година која се анализира,



График 19 – Учешће прихода од имовине у укупним приходима града Зајечара
(Обрадио аутор рада)

За повећање ових прихода, можда је сврсисходно да се још једном утврди попис непокретности и легализација објеката на територији града Зајечара.

Трансфери:

Осим уступањем прихода, трансфер од републике локалним заједницама одвија се и путем *допунских средстава* чије је и релативно мало а додељивање појединим општинама је исто и веома дискутабилно.

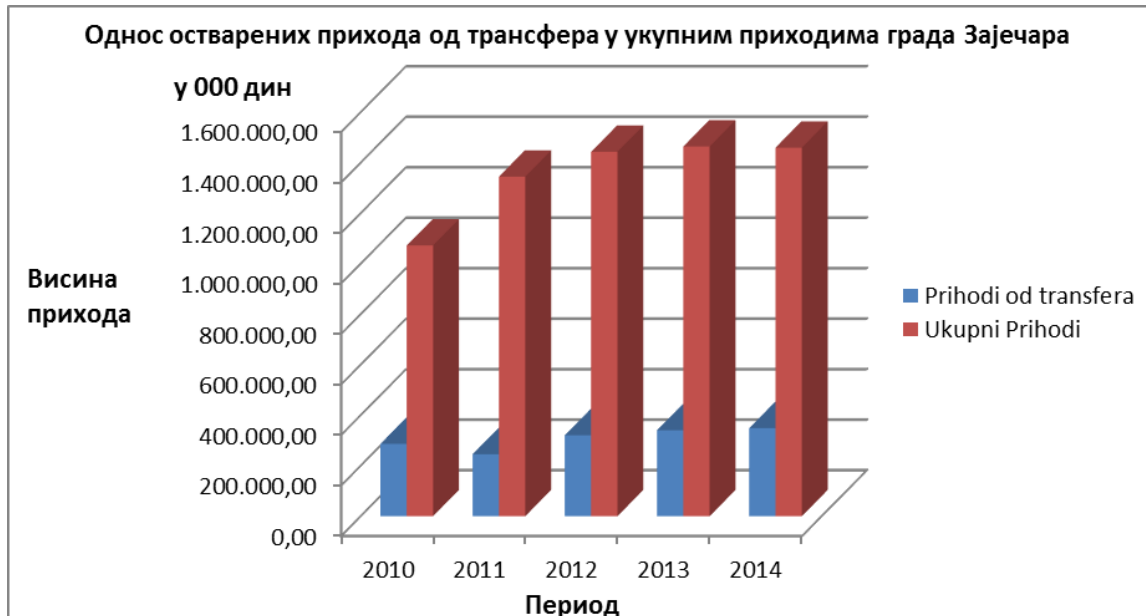


График 20 – Однос остварених прихода од трансфера у укупним приходима града Зајечара (Обрадио аутор рада)

Законом о јавним приходима и јавним расходима утврђено је да општини која не може из својих властитих и уступљених прихода да финансира извршавање послова утврђених Уставом и законом, република обезбеђује допунска средства у складу са утврђеним критеријумима. Међутим, критеријуми нису предвиђени ни у једном закону који разрађује ове опште одредбе. Године 1999. донет је нови закон који уређује питања у вези са локалном самоуправом у Србији, али ни њиме није прецизно утврђено питање допунских средстава. У суштини, ради се о дотацијама за вертикално фискално уједначавање, односно о пружању финансијске помоћи општинама које из својих редовних прихода не могу финансирати обезбеђивање неопходних јавних добара и услуга.

7.6. Јавни расходи на нивоу локалне самоуправе

Добра класификација јавних расхода је корисна па и неопходна, јер омогућује пуну прегледност намена за које се користе јавни расходи и финансирања јавних добара и контролу истих. Први је критеријум време настанка, тј. редовност (периодичност) појављивања јавних расхода у буџету. Зато се разликују редовни и нередовни, тј. ванредни

расходи. Други је критеријум административни и према њему постоје расходи намењени за различите гране државне управе. Организација државне управе одређује и врсте ових расхода. Тако постоје расходи различитих органа (парламента, владе, судова, министарства, департмана и сл.). Трећи је функционални критеријум који указује на функције за чије су остваривање намењени јавни расходи. Тако, имамо функције спољне (војска) и унутрашње (полиција и органи гоњења) безбедности, управне функције или функција јавне управе (администрације), судску функцију, функцију социјалног осигурања, здравства, школства итд. Зато се и расходи појављују не као расходи службе већ као функционални расходи. Четврти критеријум био би финансијско-статистички, чијом се применом утврђују две категорије расхода, и то бруто и нето расхода (бруто расходи минус трошкови за њихову реализацију). Из изнетог ова класификација углавном обухвата расходе који су: редовни и ванредни; функционални инвестициони и трансферни; продуктивни и непродуктивни; рентабилни и нерентабилни; по објекту и субјекту трошења; лични и материјални и остали расходи.

Када се локални расходи посматрају према обављању конкретних послова из области наведених функција, може се рећи да у оквиру изворне локалне надлежности искључиве локалне расходе представљају:

- комунални и стамбени послови (водовод; канализација; грејање; одржавање улица и зелених површина; јавни градски превоз, итд.);
- уређивање градског грађевинског земљишта и обезбеђивање коришћења пословног простора;
- изградња и одржавање јавних објеката општинског значаја и
- посебни послови који се утврде статутом општине, а њихово обављање је у интересу грађана.

Приказ распореда расхода по економској класификацији (контима) у буџету града Зајечара за период од пет година дат је у следећој табели.

Табела 33: Остварени расходи буџета града Зајечара 2010 – 2014

КОНТО	ОПИС КОНТА	Расходи 2010	Расходи 2011	Расходи 2012	Расходи 2013	Расходи 2014
410000	РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	339.632.877,41	322.772.973,65	404.019.568,73	420.657.393,33	423.061.134,51
411000	Плате и додаци запослених	268.228.124,27	257.354.425,09	336.168.264,79	350.263.129,56	354.720.691,30

Докторска дисертација „Управљање локалним економским развојем града Зајечара“

412000	Социјални доприн. на терет послодавца	46.975.174,10	47.432.229,19	59.256.323,00	62.583.900,82	59.896.323,74
413000	Накнаде у натури	20.008,27	12.000,00	0,00	462.860,00	1.152.161,00
414000	Социјална давања запосленима	22.695.092,96	15.697.108,60	6.152.294,60	6.270.731,13	6.958.881,62
415000	Накнаде запосл. за превоз на посао	1.714.477,81	1.484.174,40	1.838.842,34	982.049,20	333.076,85
416000	Награде, бонуси и ост. пос. расходи	0,00	793.036,37	603.844,00	94.722,62	0,00
417000	Судијски и посланички додатак	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
420000	КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА	238.095.694,94	261.066.487,57	333.116.060,46	346.658.086,90	470.675.097,01
421000	Стални трошкови	36.512.931,96	58.036.073,02	117.853.281,09	82.523.864,52	93.938.402,92
422000	Трошкови путовања	7.445.235,97	7.579.777,21	7.184.711,71	4.197.619,33	4.878.553,31
423000	Услуге по уговору	86.825.160,71	134.510.431,35	133.908.843,90	145.102.075,22	215.312.091,73
424000	Специјализоване услуге	14.210.953,09	18.052.978,77	21.864.340,63	18.413.432,56	36.085.378,72
425000	Текуће поправке и одржавање	24.667.067,49	19.136.167,71	19.983.220,31	77.058.787,79	98.545.502,69
426000	Материјал	68.434.345,72	23.751.059,51	32.321.662,82	19.362.307,48	21.915.167,64
430000	УПОТРЕБ ОСНО. СРЕД	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
431000	Употреба осн средстава	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
440000	ОТПЛАТА КАМАТА	19.994.085,14	32.015.126,00	38.167.764,40	41.702.805,16	29.266.517,53
441000	Отплата домаћих камата	17.043.594,40	25.713.444,79	35.342.502,25	40.607.818,40	28.216.823,82
444000	Пратећи трошкови задуживања	2.950.490,74	6.301.681,21	2.825.262,15	1.094.986,76	1.049.693,71
450000	СУБВЕНЦИЈЕ	42.203.566,28	18.160.214,04	63.001.498,29	54.272.421,96	11.152.885,85
451000	Субвенције јавним нефинан. предузећима и организацијама	42.203.566,28	18.160.214,04	63.001.498,29	54.272.421,96	11.152.885,85
463000	Донације и трансфери осталим нивоима власти	54.261.297,32	84.238.912,38	75.897.141,60	70.857.070,79	54.918.736,68
470000	ПРАВА ИЗ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА	7.055.873,50	9.632.667,41	36.974.770,95	40.656.796,09	29.841.261,50
471000	Права из социјалног осигурања	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
472000	Накнаде за соц. заштиту из буџета	7.055.873,50	9.632.667,41	36.974.770,95	40.656.796,09	29.841.261,50
480000	ОСТАЛИ РАСХОДИ	161.993.620,25	168.442.434,08	224.899.124,76	244.541.195,81	183.646.281,17
481000	Дотације	110.824.946,24	151.347.436,71	185.161.231,56	143.074.580,03	100.022.043,60
482000	Порези, обавезне таксе и казне	2.108.210,40	4.854.999,11	5.344.021,52	7.715.868,73	3.949.309,32
483000	Новчане казне и пенали по решењима	6.673.019,16	11.509.351,60	16.052.985,88	89.830.247,05	46.332.147,43
484000	Накнада штете за повреду	36.073.844,18	730.646,66	15.275.885,80	1.500.000,00	33.032.780,82
489000	Расходи који се финансирају	6.313.600,27	0,00	3.065.000,00	2.420.500,00	310.000,00
490000	РЕЗЕРВЕ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
494000	Текући расходи	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

495000	Не финансијска имовина	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
496000	Новчане казне по решењу суда	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
499000	Средства резерве	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	УКУПНО	865.654.142,84	896.628.808,15	1.176.203.756,08	1.219.820.930,85	1.202.563.988,81
510000	ОСНОВНА СРЕДСТВА	132.083.507,63	407.021.570,64	237.326.146,23	188.008.929,08	191.497.159,58
511000	Зграде и грађевински објекти	106.371.214,33	370.670.020,14	215.171.136,06	178.301.145,72	180.495.687,47
512000	Машине и опрема	22.566.432,77	35.507.502,02	18.642.668,27	9.149.727,36	9.344.190,91
513000	Остала основ. средства	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
515000	Нематеријална имовина	3.145.855,61	844.048,48	3.512.341,90	558.056,00	1.657.281,20
541000	Земљиште	0,00	6.404.473,70	715.218,79	377.200,00	597.410,00
	УКУПНО	132.083.507,63	413.426.050,67	238.041.376,23	188.448.754,28	192.094.573,31
611000	Отплата главн. домаћим кредиторима	67.004.045,76	25.824.902,13	45.014.713,91	54.127.952,42	60.888.037,45
	УКУПНО	67.004.045,76	25.824.902,13	45.014.713,91	54.127.952,42	60.888.037,45

Извор: Град Зајечар

Прегледом ове табеле према економској класификацији, може се лако уочити за које расходе град Зајечар највише издваја средстава. Кад су у питању расходи за запослене, према економској класификацији (41000), учешће у укупним расходима износило је 31,89% у 2010, 24,16% у 2011. 27,68% у 2012. 28,76% у 2013 и 29,06% у 2014..

Веома значајни расходи се односе на економску класификацију 42000 - коришћење роба и услуга и оних у износу 22,36% у 2010, 19,54% у 2011. 22,82% у 2012. 23,70% у 2013 и 32,33% у 2014. Ако погледамо збир ова два највећа расходна конта видећемо да се он креће од око 50% у четири буџетске године до чак 61,39% у 2014 години. Све ово указује да за локални развој и инвестиције у локалну инфраструктуру, економски развој и унапређење локалне заједнице, пре свега у социјалном смислу, остаје веома мало средстава.



График 21 – Остварени расходи за запослене у укупним расходима града Зајечара (Обрадио аутор рада)

Због овакве структуре прихода и расхода намеће се закључак да не постоје услови за изразитији и динамичнији развој града без помоћи државе.

Покриће јавних расхода

Подела јавних расхода на редовне и ванредне од посебног је значаја за питање покрића јавних расхода. У финансијској теорији срећу се две теорије покрића: класична теорија покрића и савремена (модерна) теорија покрића јавних расхода. Класична теорија покрића поставила је опште правило да се редовни јавни расходи покривају из редовних прихода (дажбине) а ванредни ванредним приходима (јавни зајмови, ванредне дажбине). Но, у погледу јавних зајмова (не летећих за ликвидност, већ инвестиционих), дошло се до става о одрживости, односно, да њих треба користити водећи рачуна да они олакшају терет садашњој генерацији и оптерећују будуће генерације, јер се враћају из будућих пореза. Због чега неке ванредне расходе треба везивати за садашњу генерацију, док друге треба пренети на будуће генерације. У том смислу класична теорија покрића дошла је до следећих правила:

1. редовне расходе (плате административног особља, материјални расходи који су везани за њихову делатност и сл.) треба покривати редовним буџетским приходима, као што су порези, царине, таксе, приходи државних органа и установа: и
2. ванредне расходе треба подмиривати и редовним и ванредним приходима зависно од тога да ли се ради о правим ванредним или не правим ванредним јавним расходима, и то:

- ако се ради о правим ванредним расходима, који не дају приходе у будућности (штета од поплаве, суше и сл.), њих треба покривати редовним приходима (дажбинама); и
- ако се ради о неправим ванредним расходима који дају приходе у будућности (железнице, привредне инвестиције) њих треба покривати зајмовима.

Класична теорија не препоручује употребу јавних зајмова за покриће редовних јавних расхода. Да се средства јавног зајма строго троше за одређене привредне објекте и да не дозвољавају да се користи за непривредне сврхе ни у време економске кризе. За разлику од класичне, савремена теорија покрића предлаже употребу јавних зајмова и за покриће јавних расхода.

Савремена финансијска теорија налаже опрез код коришћења јавних зајмова нарочито у условима рецесије, и то из два разлога. Први разлог је што повећавају тражњу за кредитима а самим тим и каматну стопу, чиме дестимулише инвестиције. Други разлог је да држава повлачи финансијска средства из тржишног и јавног сектора која доводе до неликвидности у привреди и повећања цене капитала.

Тенденција пораста јавних расхода

Пораст јавних расхода је дугорочна и законита тенденција у свим савременим државама, без обзира на развијеност. Ово повећање је и апсолутно, и релативно, посматрано у структури потрошње националног дохотка. Најновије тенденције, међутим, показују да јавни расходи када достигну око 50% БДП-а, престају да расту како се не би повећавао фискални притисак на приватни сектор (тржишну привреду). То се сматра оптималном границом преко које би на рачун јавних потреба биле угрожене личне потребе грађана. Практично гранични однос у рационалном трошењу средстава за личне и јавне потребе у релативно развијеним земљама је изгледа 50%:50% БДП-а. Најновија тенденција је да се под притиском политике тврдог буџетског ограничења ови расходи смање.

До повећања јавних расхода доводе привредни и технолошки развој, пораст јавних служби изазван технолошким развојем, развој јавних потреба, раст становништва, повећање улоге државе, бирократије итд. Непосредни узроци пораста јавних расхода леже у порасту јавних потреба, како по обиму тако и по квалитету, као и у свим оним променама у савременом друштву које до њих доводе.¹²⁰

Закониту тенденцију пораста јавних расхода могуће је пратити на примеру европских земаља - чланица Европске уније. Збирно посматрано, у времену од 1870. до 1913. године,

¹²⁰ Јеличић, Б. *Наука о финансијама и финансисјко право*, Информатор, Загреб, 1989

учешће јавних расхода у националном дохотку ових држава било је око 12,5%, да бисе 1920. године попело на 19,0%, а 1937. године на 23,4%.

Ситуација у земљама у транзицији је у том погледу другачија. Код њих се смањују јавни расходи с обзиром на велику улогу државе коју су те земље имале у задовољавању јавних на рачун приватних потреба, али и зато што морају више да развијају тржишни сектор и да више средстава улажу у привредне инвестиције, да би убрзале привредни развој и структурна и друга прилагођавања.

7.7. Финансирање локалног економског развоја кроз буџет локалне заједнице

Буџет представља најзначајнији финансијско-правни акт јавне потрошње односно финансирања јавног сектора у његовој функцији задовољавања јавних потреба. То је акт утврђивања и реализације јавних расхода и прихода. Својим приходима и расходима буџет је повезан са приватним сектором из ког се финансира али коме, трошећи јавне расходе, обезбеђује пружање јавних услуга. Буџет је годишњи финансијски акт али и усклађен обично са привредним развојем израженим у плановима економског развоја. Истовремено он је и строго формалан правни акт и правни институт регулисан уставом, законом о буџету и другим законима (нарочито пореским, законима о јавној управи). Буџет је истовремено и изузетно значајан политички акт сваке државне политичко територијалне заједнице за чије остварење су битно заинтересовани сви политички субјекти (грађани, политичке партије и др.). Контрола буџета је битан део контроле ефикасности владе и јавне управе¹²¹.

Израда и доношење буџета

За разлику од претходног излагања где су изнети нормативни елементи буџетске институције, овај део је намењен анализи фаза кроз које пролази буџет у свом сталном кретању. Прва од тих фаза је она у којој буџет настаје.

Нацрт буџета предлажу управни органи. Органима управе припада право «буџетске иницијативе». Само су они у сталном додиру са свакодневним животом, они најбоље могу проценити потребе јавних служби, осетити шта је неопходно за успон привреде и задовољење друштвених потреба.

Пошто је природа буџетског акта предвиђање прихода и расхода, то се поставља питање каквим се методама служе органи који су позвани да изврше њихову процену за

¹²¹ Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002,

следећи буџетски период. Ти методи су – директно процењивање и аутоматско процењивање.

Код директног метода процењивања расхода за основу предвиђања узимају се подаци о оствареном извршењу расхода буџета које је као последње познато, али кориговано евентуалним променама које се предвиђају за идући период. Директно процењивање служи и за предвиђање прихода, а оно се састоји у слободном оцењивању финансијских, економских и социјалних прилика у условима који тада постоје.

Аутоматско процењивање је метод који је раније био у употреби у Француској. Аутоматизам овог метода састојао се у томе што се за ову процену прихода узимала цифра прихода из последње извршене буџетске године са неопходним исправкама (ако се ради буџет за 2007. у 2006. години, последња година је 2005. година – аутоматско преузимање. Разуме се да овај метод у временима динамике какав данас карактерише финансије постаје узрок нереалног предвиђања, тако да је временом овај метод напуштен.

Предлог буџета постаје из пропозиција управних органа у којима су садржани захтеви за буџетским средствима. Ти захтеви се не формирају спонтано, већ на директивама које потичу од централних финансијских органа, међу којима посебну и највећу улогу за припрему буџета а касније и за његову реализацију има министарство финансија.

Техничке радње око припремања предлога буџета су обимне и многобројне. Сваки руководиоца управне јединице, дужан је да састави свој прорачун расхода и евентуално прихода. Сви прорачуни се сређују, испитују и пореде, а затим се одлучује о коначном пројекту финансијског плана. По извршеној анализи прелази се на претресање захтева са представницима заинтересованих ресора, где се постиже сагласност. Тако израђен пројекат буџета са одговарајућом документацијом и образложењем, доставља се на усвајање. После разматрања и усвајања предлога, предлог се упућује скупштини општине на одобрење. Уколико се буџет не усвоји, настаје криза локалне управе и она по правилу мора да поднесе оставку јер се ради о акту без кога ни јавни сектор ни приватни сектор локалне заједнице не могу да функционишу. До доношења новог буџета, примењују се одредбе старог буџета, односно финансирање се врши аконтацијама (буџетским дванаестицама) док се не усвоји нови буџет.

Програмско буџетирање локалних самоуправа

Програмско буџетирање је метод израде буџета, који се користи широм света, а у Републици Србији је у складу са Законом о буџетском систему¹²² почео да се користи од 2015. године. Програмски буџет представља вид буџетирања јединица локалне самоуправе (ЈЛС) коме је циљ успостављање што чвршће везе између ангажованих ресурса и очекиваних, односно постигнутих резултата у вршењу јавних функција. Ми ћемо се позабавити концептом и кључним елементима који се користе у процесу израде програмског буџета.

Вршење јавних функција од стране јавно-правних ентитета треба да води конкретним *излазним резултатима* који се огледају у пруженим услугама и „произведеним“ добрима ЈЛС (издати документи, извршене инспекције, изграђена водоводна мрежа или асфалтирани локални путеви, и сл.). Стога се у процесу јавног рада користе одређени „input-и“ (улазни параметри) - људски и материјални ресурси који имају своју „цену коштања“ и „output-и“ (излазни резултати) који, заправо, чине „производ“ рада јавно-правних ентитета чији је задатак да се остваре очекивани учинци и ефекти у пракси. У процесу припреме и израде програмског буџета ЈЛС, важно је имати унапред утврђене *врсте програма*. Логично, програми морају бити разврстани у односу на врсте послова који се обављају у оквиру ЈЛС.

Разликовање више врста програма служи као средство за њихову идентификацију и груписање различитих активности које се обављају на истој основи и које су усмерене ка истом циљу рада субјекта планирања. Излазни резултати једног програма, по својој природи, треба да буду слични и да заједно доприносе постизању жељеног ефекта. Због тога, исти „output“ не сме да буде садржан у два или више програма.

Важан кохезивни елемент процеса програмског буџетирања чини утврђивање и примена одговарајуће класификације. Задатак програмске класификације огледа се у разврставању расхода и издатака у оквиру буџета и финансијских планова корисника буџетских средстава ЈЛС на:

- главне програме,
- програме и
- пројекте.

Главни програм одражава општи стратешки циљ ЈЛС, чија реализација може бити у надлежности једне или више организационих јединица унутар морфолошке структуре локалних власти. У буџетском смислу, он се припрема и спроводи преко *једног или више*

¹²² "Сл. Гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15)

програма, који су у надлежности једног или више буџетских корисника. „Шифрарник“ главних програма утврђује локални орган управе надлежан за финансије, и то у сагласности са „листом“ циљева који су детерминисани општим и секторским стратегијама ЈЛС. У случају да постоји општи стратешки документ који их „увезује“ у нумерички и логички „заокружену“ целину, као и да је стратешким планом „разрађен“ распоред реализације циљева, активности и одговорности међу различитим субјектима унутар организационе структуре ЈЛС, могуће је антиципирати да се већ у процесу стратешког планирања размишља о шифрирању општих циљева у главне програме буџета ЈЛС. У принципу, најједноставније и најкомуникативније решење јесте да се примени декадни систем, и то од почетног броја 1 који би се односио на реализацију прво утврђеног циља у стратешком плану ЈЛС. Нумерички низ главних програма буџета ЈЛС зауставио би се на броју којим је означен последњи општи циљ стратешког документа општине или града. У случају „разбројивости“ и непрегледности стратешких циљева који су „разбацани“ у више стратешких планова ЈЛС, надлежни орган локалне самоуправе за буџет и финансије требао би прописати шифрарник у складу са логиком модулирања, креирања и извршења буџета. Тиме би буџет преузео улогу „обједињивача“ и структурализатора стратешких циљева ЈЛС.

Програм је део главног програма и у надлежности је само једног буџетског корисника.¹²³ Програми су сачињени од групе независних, али тесно повезаних активности који имају заједничко усмерење у делању. Они требају да има јасно одређен циљ (посебног карактера) и показатеље успешности. Програми се могу изводити и преко једног или више усклађених пројеката који су усмерени ка постизању јединственог циља програма. При том, сваки пројекат мора бити „у рукама“ само једне организационе јединице или буџетског корисника ЈЛС. У случају да је програм искључиво састављен из пројеката, онда се одговорност учесника за ваљану реализацију програма утврђује реципрочно месту и улоге пројекта у матрици управљачких циљева детерминисаних датим документом.

Пројекат је скуп активности међусобно повезаних и организованих на такав начин да воде ка остварењу посебног циља и резултата пројекта. Он не може трајати дуже од дужине трајања програма и мора бити његов интегрални део. Пројекат мора имати унапред дефинисани:

- временски оквир трајања - може бити утврђен на годину дана или дуже;
- циљ или резултат коме тежи;

¹²³ Ипак, корисници буџетских средстава треба да обезбеде координацију између програма који су на неки начин повезани - програми са истим или сличним жељеним ефектом.

- план људских и материјалних ресурса који су потребни за његову реализацију.

У садржају, горе наведених појмова, издваја се појам *активности*. *Активност* чине задаци које корисници буџетских средстава обављају, односно услуге које се пружају у оквиру програма, односно пројекта, с прецизно планираним расходима и издацима, а завршавају се остваривањем једног или више резултата, који доприносе постизању циљева и резултата програма, односно пројекта чији су саставни део. Процена потребних средстава и трошкова тј. буџетирање врши се на нивоу активности¹²⁴.

Програми и пројекти представљају основу за расподелу средстава институцијама које су одговорне за њихову употребу – засновани су на поштовању принципа организационе одговорности. Буџетски корисници требало би да имају активну улогу у процесу шифрирања програма и пројекта¹²⁵ а дата активност реализовала би се у поступку израде предлога финансијских планова.

Буџет представља обавезну компоненту сваког програма. Њиме се утврђује „цена коштања“ одређеног делања буџетског корисника, али и извори средстава за њено „покривање“ у поступку реализације програма. За разлику од досадашњег модела буџетирања, где је утврђено *место* и *врста* трошка, овде се „локализује“ и његов *носилац* – програм или пројекат. Због тога, врло је важно извршити њихово адекватно алоцирање на конкретне активности буџетског корисника. Изворе финансирања треба приказати у складу са „фондовско-резорском“, а не економском кодификацијом (класификацијом) прихода.

Мерење и оцена „излазних резултата“ рада јавно-правних ентитета започиње још у фази планирања и израде буџетског програма. У сваком програму морају се назначити и очекивани резултати, односно индикатори и ефекти његове реализације у пракси. Њима се рефлектују „последнице“ вршења једне или више програмских активности буџетског корисника у циљу испуњења одређеног стратешког и оперативног циља утврђених планом. Дати резултати морају бити „материјализовани“ и мерљиви ради што боље оцене програма и пројек(а)та у фази њиховог завршетка (евалуације), али и у фази „мониторинг-а“ како би се пратио степен извршења и мера постизања циљаних резултата у пракси.

Извршење буџета

Извршење буџета састоји се из наплате прихода, њихове расподеле на кориснике буџетских средстава и трошења тих средстава за предвиђене намене. Оно се поверава

¹²⁴ Активности не улазе у систем шифрирања јер представљају интегрални сегмент програма или пројекта који чине крајњу тачку у процесу програмског класификовања.

¹²⁵ Исто важи и за одређивање назива програма.

органима управе а послове у вези са извршењем обављају две категорије извршилаца: наредбодавци и рачуноплогачи. Правило је да функције наредбодача и рачуноплогача због правилног извршења буџета и обезбеђења контроле над радом буџетских извршилаца буду одвојене једна од друге.

Наредбодавци су органи који су овлашћени да управљају државном имовином, да се старају о прикупљању државних прихода и самостално одлучују о расподели прихода који су им буџетом за односну годину додељени. Те функције имају лица која стоје на челу управних органа. Рачунопологачи су лица у органима којима је поверено непосредно руковање државном имовином и одређеним средствима. У пракси, то су руководиоци финансијских послова и рачуноводства у органима управе. Они не могу самостално да располажу државним средствима, већ само извршавају налоге (наредбе и сл.) наредбодача. Сем тога, рачунопологачи су дужни да се старају о државној имовини и да њоме правилно послују. У том својству, они имају контролу над радом наредбодача, јер имају право и дужност да испитају правилност и законитост докумената којим наредбодавац преузима обавезе.¹²⁶

Рачунопологачи за свој рад одговарају и наредбодавцима и финансијском органу управе. У неким државама они стоје искључиво под ауторитетом министра финансија. Иначе, права и дужности рачунопологача регулисана су у финансијским законима који се доносе уз буџет.

Завршни рачун буџета

Завршни рачун је инструмент на основу којег органи који су извршавали буџет полажу рачун представничком телу о остварењу буџетских прихода и извршењу буџетских расхода. Завршни рачун се изражује по истеку буџетске (рачунске) године на коју се односи. За разлику од буџета у коме се приходи и расходи предвиђају, у завршном рачуну се исказује стање стварно реализованих прихода и извршених расхода у истеклој буџетској години. Завршни рачун региструје фактичко стање једног извршеног буџета. Садржи исте делове и класификацију које и буџет. Завршни рачун доноси представничко тело одлуком, а његова израда и усвајање врши се по сличној процедури као и за буџет. Предлог завршног рачуна буџета доставља се и рачунском суду или другом (ревизорском) органу, ради контроле са гледишта законитости и тачности¹²⁷.

¹²⁶ Ibid. стр. 204.

¹²⁷ Раичевић, Б., Николић, Д. Буџетска потрошња 1994-2000., Југословенски преглед бр. 4/99, Београд., 1999

Завршни рачун има значаја не само као извор дефинитивних података у вези са остваривањем буџета, реалним буџетским планирањем за наредне периоде већ и као документ за оцену оствариване политике финансирања, законитости и дисциплине извршне власти у реализовању буџетске потрошње. Завршни рачун буџета и резултати контроле рада извршилаца буџета јавно се објављују.

8. *Истраживања*

8.1. SWOT анализе

У процесу управљања локалним економским развојем града Зајечара користе се методе и технике помоћу којих се остварује ефективност и ефикасност у реализацији циљева. Једна од њих је SWOT анализа. То је крајње ефикасан алат за разумевање и доношење одлука у најразличитијим ситуацијама процеса стратешког планирања на нивоу локалне самоуправе.

Појам, односно назив **SWOT** анализа, представља скраћеницу од четири енглеске речи, које у преводу значе:

- **Strengths** – снаге
- **Weaknesses** – слабости
- **Opportunities** – могућности (шансе, прилике)
- **Threats** – претње (опасности)

SWOT анализа је добила такав назив због тога што је њена основна идеја да омогући развојно понашање на нивоу ентитета на коме се примењује (у нашем случају је то локална заједница) и која обезбеђује максимално коришћење шанси и способности, и да нађе начина да се минимизирају слабости и претње.

У граду Зајечару је током 2015 године реализован процес стратешког планирања који је резултовао изработом Стратегије локалног економског развоја града Зајечара за период 2015 – 2020. Стратегија развоја града је идентификовала четири кључна стратешка циља економског развоја. У наставку ће бити представљена SWOT анализа града и SWOT анализе за сва четири идентификована стратешка приоритета.

SWOT анализа града¹²⁸

<p>Снаге</p> <ul style="list-style-type: none"> • потенцијал радне снаге • производни ресурси • туристички ресурси • енергетски потенцијал • позиција Града (географски положај) • ефикасна Градска управа • административни центар • трговински центар • термални извори • традиционалне манифестације • образовни центар • богатство минералних сировина • погодности за инвеститоре 	<p>Слабости</p> <ul style="list-style-type: none"> • позиција Града, удаљеност од коридора 10 • лоша инфраструктура (локална инфраструктура и железнички саобраћај) • незапосленост • сиромаштво • старо становништво • недостатак инвестиција • неискоришћене локације • застарела механизација • нерешена имовинска питања • економска политика • недовољно развијена комунална инфраструктура • миграција кадрова • неусаглашеност образовног профила са потребама привреде • технолошка неразвијеност • недостатак мотивације • недовољно здравствено образовање грађана • недовољна развијена свест о екологији
<p>Шансе</p> <ul style="list-style-type: none"> • позиција Града – прекогранична сарадња • пољопривреда • природни ресурси • ИПА фондови • децентрализација и регионализација • изворни приходи • агроиндустрија • образовани центар • РАРИС • бањски здравствени туризам – интересовање инвеститора • струковна удружења људи по огранцима струке • обновљиви извори енергије • повезивање са коридором 4 и 10 • унапређење система управљања комуналним отпадом 	<p>Претње</p> <ul style="list-style-type: none"> • економска криза • нестабилна политика • неадекватна политика регионалног развоја • недостатак националне стратегије • неусклађеност стратегија на државном нивоу • неусклађеност развојних политика • депопулација и миграција младих • недостатак инвестиција • угрожавање животне средине (недостатак фабрика за пречишћавање отпадних вода) • централизовано управљање добрима од јавног интереса (воде, шуме и минерали) • одлагање враћања државне имовине локалним самоуправама

SWOT анализа за стратешки приоритет: Унапређење инфраструктуре, боље коришћење обновљивих извора енергије, развој високих технологија и заштите животне средине

¹²⁸ Извор: Стратегија локалног економског развоја града Зајечара 2015-2020

Снаге

- потенцијал радне снаге
- развијена комунална инфраструктура у урбаним деловима Града (водовод и канализација)
- расположиви капацитети и ресурси за даљи развој водоводне и канализационе мреже
- Генерални план
- висок квалитет воде
- постојање спортске инфраструктуре (тениски терени, фудбалски терени, хиподром, Попова плажа, потенцијал Краљевица, ски стаза)
- јавна комунална предузећа за све делатности са веома јасно дефинисаним надлежностима
- високо образовани и квалитетан кадар у јавним комуналним предузећима
- постојање планске документације за ширење дистрибутивне водоводне мреже и пречишћавање отпадних вода
- постојање планске документације за изградњу обилазнице
- постојање планске документације за измештање железнице
- постојање “brownfield” локација
- сва села имају асфалтни пут
- сва села имају телефоне
- домови културе и амбуланте у 14 сеоских месних заједница
- добра градска политика – подршка за комуналну изградњу
- велики број сунчаних дана (800 W/m² на дан, инсолација 50-60% изнад просека централне Европе)
- рудна богатства
- велики број природних термалних извора
- добри ветрови
- производње биомасе и пелета
- велика покривеност мобилном телефонском мрежом
- постојање планске документације за рурални развој и отвореност локалног руководства за сарадњу са инвеститорима
- природни потенцијал
- постојање комуналне службе
- реке Црни и Бели Тимок
- дефинисане локације за смештај депоније – регионални потенцијал депоније
- постојање и опремљеност Завода за јавно здравље “Тимок” у Зајечару који се бави контролом квалитета воде и ваздуха

Слабости

- недовољно асфалтиране улице
- недостатак планске документације за неурбане делове града
- неискоришћени капацитети у водоснабдевању
- нема третмана отпадних вода (непостојање система за пречишћавање отпадних вода)
- недостатак финансијских средстава за развој комуналне мреже
- железничка пруга кроз центар Града
- нерешени имовинско-правни односи (у вези са локацијама)
- недостатак гаса као енергента
- лош квалитет воде у неким селима (18 села није прикључено на градски водовод)
- недовољан број прикључених домаћинства (сеоских) на канализациону мрежу – недостатак водне и канализационе мреже у селима
- недовољно развијена спортска инфраструктура
- недостатак енергетске ефикасности објеката
- ниска еколошка свест грађана
- неуређеност депонија – велики број дивљих депонија у насељеним местима
- одлагање отпадних материја без претходне обраде
- неконтролисана употреба пестицида и вештачког ђубрива
- низак ниво инфраструктурне опремљености јавних предузећа (механизација)
- неискоришћена локална изворишта пијаће воде
- нерационална потрошња енергије и одсуство употребе обновљивих извора енергије

SWOT анализа за стратешки приоритет: Развој туризма

<p>Снаге</p> <ul style="list-style-type: none"> • Гамзиградска бања • Феликс Ромулијана • Попова плажа • Парк шума Краљевица • Извиђачки клуб • спортски терени • манифестације у култури • традиционалне манифестације • три језера • две реке • манастири • ловни туризам • излетнички туризам • Факултет за менаџмент • Установе културе • РАРИС • добра сарадња организација/установа и разних угоститељских хотела • Народни музеј у Зајечару • Позориште Тимочке Крајине “Зоран Радмиловић” • пројекат јачања регионалне туристичке понуде 	<p>Слабости</p> <ul style="list-style-type: none"> • лоша саобраћајна инфраструктура • недостатак пешачке стазе до Феликс Ромулијане • неадекватна инфраструктура (аутобуска станица и пијаца) • пруга кроз центар Града • неадекватне квалификације запослених у туризму • недостатак хотелских капацитета за школски туризам • недостатак хотела и смештајних капацитета високе категорије • недовољна туристичка сигнализација • недостатак рецептивних туристичких агенција • недовољна развијеност • непостојање сувенира • недостатак квалификованих туристичких водича – водичка служба • недостатак категоризација бање • пси луталице • дивља градња
<p>Шансе</p> <ul style="list-style-type: none"> • присуство Центра за рехабилитацију у Гамзиградској бањи • Николичевска бања • хотел на Краљевици • транзит • веза коридора 10 и 4 • Еуро velo 6 – бициклистичка стаза • измештање железничке станице и пруге из центра Града • обновљиви извори енергије • топли извори • развој домаће радиности и капацитета за приватни смештај у Граду • развој старих заната • развој сеоског туризма • развој еко туризма • близина границе са Европском унијом • заједничка понуда • развој спортског туризма • летњи театар Ромулијана • обједињена туристичка понуда Источне регије 	<p>Претње</p> <ul style="list-style-type: none"> • централизовано управљање Ромулијаном • приватизација Рготског језера од стране Рудника кварцног песка • централизација • дивље депоније • пси луталице • политичка нестабилност • старо становништво и низак наталитет (природни прираштај) • приватизација ДП Ромулијана

SWOT анализа за стратешки приоритет: Рурални развој

<p>Снаге</p> <ul style="list-style-type: none"> • пољопривреда • производња пољопривредних производа • воћарство • виноградарство • комасирано земљиште • сва села су повезана асфалтним путевима • богатство природних ресурса • повећан број пољопривредних газдинстава • удружење жена које се бави очувањем старих заната • примери сарадње са приватним сектором – откуп воћа • повољни агроеколошки услови за развој пољопривреде • постојање хладњача • воћарство: јабучасто, коштуњаво, јагодичасто, лешник 	<p>Слабости</p> <ul style="list-style-type: none"> • сва села су повезана асфалтним путевима, који су у лошем стању • недовољна едукација за органску производњу • недовољно наводњавање • застарела механизација • депопулација и старосна структура становништва • слаб јавни превоз до свих села • лоша едукација за пољопривредне произвођаче • недовољно удруживање пољопривредних произвођача • не искоришћеност постојећих пољопривредних објеката – фарми • непостојање организованог откупа • недостатак кланичне индустрије • непостојање и непознавање стандарда • непостојање промотивних активности • непостојање сушара • слабо развијене задруге • нерегулисан катастар • уситњеност поседа • недовољна искоришћеност земљишта • непостојање конкретне производње и лоша едукативност млекара • недовољна едукација младих за стварање културних, забавних и едукативних садржаја за младе на селу
<p>Шансе</p> <ul style="list-style-type: none"> • сеоски туризам • фарме дивљачи • све већи број регистрованих винарија • постојање сеоских газдинстава за рурални туризам • повезивање ловног туризма са сеоским туризмом • стварање етно кућа • земљиште уз реку – могућност наводњавања • развијање сеоских центара • развијање задругарства • производња здравствено безбедне хране • заштићено географско порекло робне марке • ревитализација постојећих објеката (силоси, фарма пилића, фарма оваца) • формирање фонда за развој пољопривреде 	<p>Претње</p> <ul style="list-style-type: none"> • угрожавање пољопривредног земљишта дивљом градњом • угрожавање пољопривредног земљишта Борском реком • држава не улаже у овај регион и непостојање субвенција • изградња ветро паркова • миграција људи • не опремљеност у опреми и људству из противградне заштите

SWOT анализа за стратешки приоритет: Развој малих, средњих и микро предузећа и стварање услова за привлачење инвестиција

<p>Снаге</p> <ul style="list-style-type: none"> • дефинисане локације • инфраструктура коју Град нуди инвеститорима • квалификована стручна радна снага • административни центар • трговачки центар • капацитет за развој “brownfield-a” • уређење Града • развој спортског туризма и смештајних капацитета • бизнис инкубатор центар • конкурентна цена радне снаге • добра сарадња са Националном службом за запошљавање • стратегија развоја предузетништва и конкурентности 	<p>Слабости</p> <ul style="list-style-type: none"> • лоша сарадња између оних који воде мала и средња предузећа • недовољна повезаност предузетника са предузетницима из других региона и земаља • непостојање предузетничког духа • 20% од укупног броја запослених у Граду ради у МСП • плате испод просека • непостојање интересних групација • непостојање предузетничке банке
<p>Шансе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Факултет за менаџмент • позитивна искуства других у Србији и у Региону • стимулација • развој “brownfield-a” • повезивање пољопривредне производње са МСП • уређење Тимока • прекогранична сарадња 	<p>Претње</p> <ul style="list-style-type: none"> • спор и недефинисан поступак приватизације и стечаја • старо становништво • могућност коришћења брэнда Феликс Ромулијана за развој приватног предузетништва

8.2 χ^2 тест (хи квадрат тест)

Поступак назван хи-квадрат тест¹²⁹ се употребљава у већини случајева када се ради о квалитативним подацима или ако тим подацима дистрибуција значајно одступа од нормалне. Већ у почетку треба нагласити да се хи-квадрат тест рачуна само с фреквенцијама па у рачун није дозвољено уносити никакве мерне јединице. Основни подаци истраживања могу бити и мерне вредности, али у хи-квадрат уносе се само њихове фреквенције.

¹²⁹ Грубишић А.(2004), Хи-квадрат тест и његова примена, Загреб

Хи-квадрат тест је врло практичан тест који може нарочито послужити кад желимо утврдити да ли неке добијене (запажене) фреквенције одступају од фреквенција које бисмо очекивали под одређеном хипотезом. Код овог теста понекад тражимо да ли постоји повезаност између две варијабле и он показује вероватност повезаности. Можемо претпоставити да нека теоријска расподела добро описује запажену расподелу фреквенција. Да бисмо ту претпоставку (хипотезу) проверили, примењујемо овај тест.

Резултати добијени у узорку не подударују се увек са теоретским резултатима који се очекују према правилима вероватноће. Нпр. иако према теорији очекујемо да када бацимо новчић 100 пута добијемо 50 „глава“ и 50 „писама“, ретко када се добије овакав резултат.

Често желимо знати да ли се запажене фреквенције значајно разликују од очекиваних фреквенција. Та разлика се рачуна се према следећој формули:

$$\chi^2 = \sum \frac{(f_o - f_i)^2}{f_i} \quad (1)$$

при чему f_o значи запажене фреквенције, а f_i очекиване (теоретске) фреквенције, тј. фреквенције које бисмо очекивали под неком одређеном хипотезом, па је вредност:

$$\sum f_o = \sum f_i = N \quad \text{укупна фреквенција} \quad (2)$$

Израз еквивалентан формули (1) је следећи:

$$\chi^2 = \sum \frac{f_o^2}{f_v} - N \quad (3)$$

Број степена слободе ν дефинисан је као број независних варијабли укључених у израчунавање χ^2 . Налазимо га на следећи начин: $\nu =$ број разреда – број ограничења.

Размотрићемо пример који даје n запажених фреквенција f_u . Желимо ли а проверимо хипотезу да та запажања прате неку теоријску расподелу, прво израчунамо очекиване теоријске вредности f_i . Запажене фреквенције, наравно, одступају од теоријских, а ми желимо донети одлуку можемо ли та одступања сматрати случајним. Нулта-хипотеза је: "Запажања следе теоријску расподелу". Нулта-хипотеза је хипотеза коју тестирамо и обележавамо је са H_0 . Она се исказује као недостатак различитости или учинка. Нулта-

хипотеза се одбацује ако тест значајности покаже да су подаци неконзистентни с нулто-хипотезом.

Гранична вредност је вредност теста за које се нулта-хипотеза одбацује. Значај теста α је вероватност одбацивања нулте-хипотезе када је истинита, тј. Вероватност да су посматрани подаци екстремнији од стварних резултата кад је нулта-хипотеза истинита. Мала значајност теста значи да су подаци толико екстремни да су невероватни под овом нултом- хипотезом. Значајност теста није вероватност да је нулта хипотеза лажна. Мала значајност теста не значи да постоји мала вероватноћа да је нулта-хипотеза истинита. Нулта-хипотеза се одбацује за значајност теста 0.05 или 5%.

Најчешће употребљавамо хи-квадрат тест у овим случајевима:

1. Кад имамо фреквенције једног узорка па желимо утврдити да ли одступају те фреквенције од фреквенција које очекујемо уз неку хипотезу.
2. Кад имамо фреквенције два или више независних узорака па желимо утврдити да ли се разликују узорци у запаженим карактеристикама.
3. Кад имамо фреквенцију два зависна узорка, који имају дихотомна својства, па желимо утврдити да ли се разликују узорци у мерним карактеристикама, тј. Да ли је дошло до промене.

У наставку ћемо показати један пример у коме се примењује хи – квадрат тест:

Пример из градске управе Зајечар: 48 испитаних предузетника изнело је мишљење да ли је у ЛЕР канцеларији града Зајечара, у складу са Законом о улагањима који је усвојен крајем 2015, формирана Јединица за локални економски развој и подршку улагањима која би пружала стручну помоћ и подршку предузетницима у реализацији улагања. Добијени су следећи одговори: 26 одговора „да“, 12 одговора „не знам“ и 10 одговора „не“.

Поставићемо „нулту-хипотезу“: нема разлике између добијених одговора и случајно распоређених одговора. Кад би одговори били дати потпуно случајно, сваки би од њих имао једнаку вероватност па бисмо сваки одговор очекивали $48/3=16$ пута. Тако би, очекивана фреквенција за сваки одговор била 16.

Приказаћемо резултате у табlici:

	„Да“	„Не знам“	„Не“	Укупно
f_0	26	12	10	48
f_t	16	16	16	48

Израчунајмо податке потребне за формулу (1):

f_0	f_t	$f_0 - f_t$	$(f_0 - f_t)^2$	$\frac{(f_0 - f_t)^2}{f_t}$
26	16	10	100	$100/16=6,25$
12	16	-4	16	$16/16=1$
10	16	-6	36	$36/16=2,25$
				$\Sigma=9,50$
Σ		$(f_0 - f_t)^2$	$= \chi^2 = 9,50$	

Принцип интерпретације добијеног резултата запажених и очекиваних фреквенција израз χ^2 : кад не би нашли никакве разлике између био би 0. Што су разлике између запажених и очекиваних фреквенција веће, то је већи и дефинитивни израз χ^2 . Према томе, што је хи-квадрат мањи, то је вероватније да треба прихватити постављену хипотезу, а што је хи-квадрат већи, то је вероватније да постављену хипотезу треба одбацити, јер се запажени резултати знатно разликују од оних које бисмо под одређеном хипотезом очекивали.

9. Закључна разматрања

Планирање политике локалног економског развоја на једној страни и њена имплементација на другој, морају успоставити повезаност са нагомиланим проблемима који су настали као последица примене неадекватних развојних политика у дужем временском периоду. Локални економски развој (ЛЕР) је партиципативни процес у којем људи из свих сектора заједно раде на подстицању локалне привредне активности, што води отпорној и одрживој привреди. Процес ЛЕР-а тежи да оспособи локалне учеснике за ефикасно коришћење локалних ресурса у циљу остваривања локалних приоритета.

Анализа функционисања буџета и локалне самоуправе у граду Зајечару, указују на чињеницу да се резултати и слабости које се испољавају у нашем постојећем буџетском и систему локалне самоуправе, одражавају на ниво локалне заједнице. Слично је и са условима и претпоставкама прилагођавања и развоја локалне самоуправе.

Кроз овај рад се може сагледати да у савременим условима локални економски развој на другачији начин ствара предуслове за економски просперитет. Није довољно инсистирати на креирању што већег броја радних места, потребно је обезбедити радна места која ће бити у складу са структуром понуде радне снаге на локалном тржишту. Важно је имати квалитетна радна места, на којима ће радници бити задовољни и на којима ће моћи да се усавршавају и напредују. Утицај локалних власти/државе не треба да се своди на одлучивање о секторској структури, већ је потребно изградити квалитетне институције које ће допринети стварању повољне инвестиционе климе и пословног амбијента у којем ће приватни капитал самостално доносити инвестиционе одлуке. *Квалитетан амбијент за пословање је уједно главна конкурентска предност локалитета (града).* Ово је много важније него имати компаративну предност у некој делатности на основу нижих трошкова производње. Знању се придаје све већи значај. За разлику од ранијег периода када је било важно да ли је радна снага доступна, данас се све већи акценат ставља на квалитет радне снаге и развој људског капитала. Креатори локалне економске политике који се руководе овим принципима успевају да обезбеде претпоставке за квалитетан привредни развој града/општине.

Савремени, модеран, децентрализовани приступ локалном економском развоју („од доле ка горе“) који се примењује у глобализованим условима има низ економских, социјалних и еколошких предности у односу на стари („од горе ка доле“) приступ локалном економском развоју. Локалне развојне стратегије у чијем креирању учествују директно заинтересовани субјекти (локална предузећа, локална влада и локално становништво) везују

сваку економску активност за одређени локалитет (град/општину) и на тај начин јачају његов економски положај. Исто тако, локална заједница постаје „неко ко се пита“. Они који до сада нису имали никаквих могућности да утичу на своју „судбину“ сада добијају то право. Децентрализација и аутономија коју локалне заједнице добијају и те како утиче на бољу „социјалну климу“. Говорећи о еколошком аспекту, јасно је да нико нема веће интересе да живи у здравом и незагађеном окружењу од самог локалног становништва. Улога локалних житеља је незаменљива у области еколошке заштите градова и њиховог окружења. Очигледно је да нови, децентрализовани приступ у потпуности испуњава захтеве концепта одрживог локалног економског развоја, те и не чуди што је ова парадигма широко прихваћена од стране теоретичара, али и од људи из праксе који се баве локалним економским развојем.

Привредни раст у једном граду или општини зависи од многобројних слободних инвестиционих одлука грађана који живе у тој локалној самоуправи или инвеститора који одаберу баш тај град или општину да започну/наставе/прошире посао. Често на одлуку инвеститора утиче близина саобраћајница, ретко на њега утиче политичко усмеравање од стране централне власти, а увек на одлуке инвеститора утиче ефикасност локалне самоуправе. Ефикасност рада локалне самоуправе, када је у питању сервисирање потреба локалне привреде и потенцијалних инвеститора, најједноставније је обезбедити путем делегирања ове активности и преношења надлежности за ове послове стручном тиму у граду/општини. Иако нема правила, нити „прописаних“ решења, препорука је да се формира Канцеларија (одељење) за локални економски развој (ЛЕР канцеларија). Кроз рад смо видели које све функције и активности обавља ЛЕР канцеларија и оне би требало да омогуће добро организовану општину/граду да на ефикасан начин успостави квалитетну комуникацију са релевантним институцијама, постојећим привредницима и заинтересованим инвеститорима. Оне такође говоре о интерној комуникацији, на релацији ЛЕР канцеларија - начелници других одељења - градоначелник (и остали руководиоци) и о људском капацитету да се пруже информације и организује адекватан наступ и промоција градских пословних прилика. Испуњење ових стандарда представља гаранцију за привреднике да ће остварити добру комуникацију и добити информације и услуге на адекватан начин, у складу са својим потребама. Тиме смо доказали прву помоћну хипотезу: ***„Што је у локалној самоуправи развијенији институционални оквир за локални економски развој, то ће укупан привредни амбијент на локалу бити подстицајнији за привлачење инвестиција и отварање нових радних места“***

Привлачење потенцијалних инвеститора с једне и финансијера с друге стране, представља најдиректнији начин подстицања локалног економског развоја. Поред већ поменуте добре пословне климе на локалном нивоу, за привлачење потенцијалних инвестиција, неопходни су и многи национални и регионални предуслови. Локалне самоуправе потенцијалним инвеститорима треба да понуде што већи дијапазон погодности које би оне имале баш у тој локалној самоуправи, у односу на друге локалне самоуправе, и самим тим предочи многобројне користи и оптималну комбинацију истих. Кроз процес правилног управљања развојем локалног подручја, значајну основу за привлачење инвеститора пружа обезбеђење инфраструктуре (транспортне, телекомуникационе, водоснабдевања и канализације, енергије и гаса, информатичке, итд.) и стимулисање развоја људског – друштвеног капитала.

Када су у питању екстерни инвеститори, показало се ефикасним давање бесплатног или јефтиног земљишта, јефтине и уређене локације, уз пореске олакшице. Овакве активности пружају значајне предности локалним заједницама за директне стране инвестиције, пре свега, greenfield или brownfield. Ту су свакако и разни развојни фондови, посвећени порези, специјално опорезовани дистрикти, међународне донације, интернационални фондови, посебно претприступни фондови ЕУ, итд. Битно је истаћи да у том смислу, велики значај за локални развој и афирмацију локалних расположивих ресурса, имају сложени облици локалног економског развоја: Бизнис инкубатор центри, индустријски и научно-технолошки паркови, слободне зоне и јавно-приватна партнерства су основа око које може да се покрене, развије и унапреди економско пословање на директан и индиректан начин.

Са друге стране долазак инвеститора и улагања у привреду директно доприноси економском развоју саме локалне самоуправе и стварања благостања за становнике те локалне заједнице, с циљем да се створи и унапреди квалитет живота, кроз повећање запослености, зарада, вредности личне имовине, обима и квалитета локалних власти, унапређење целокупног животног окружења за све субјекте локалне заједнице. Овим смо доказали другу помоћну хипотезу: **„Што је већа помоћ локалне самоуправе привреди, то ће бити већа помоћ привреде локалној самоуправи“**.

У контексту глобализације, настојање локалних заједница (градова) да привуку инвестиције које су мобилне доводи до ситуације да се управо ти градови такмиче између себе и самим тим представљају конкуренцију једни другима. У питању је феномен који се у

литератури може пронаћи под називом „*такмичење територија*“.¹³⁰ Из овог феномена произилази и постојање концепта тзв. *територијалне конкурентске предности*. Реч је о начину да локална економија привуче развојне ресурсе који су ретки пре него што то уради неки други локалитет, а на основу погодности које нуди мобилним ресурсима (капиталу и раду). Локалне економије се „утркују“ у креирању што повољније инвестиционе климе¹³¹. У практичном смислу, носиоци локалне власти имају релативно ограничене инструменте помоћу којих могу да креирају своју конкурентност. Инструменти као што су монетарна политика и политика девизног курса, које националне власти често користе, нису доступни локалним властима. Отуда се са правом поставља питање на који начин локална заједница може да креира своју конкурентску предност?

Локалне заједнице креирају своју конкурентност тако што ће инвестиционом капиталу омогућити комплетан сет услуга:

- брзу администрацију,
- едуковану и обучену радну снагу,
- квалитетну инфраструктуру,
- повезаност са тржиштима сировина и готових производа,
- комплетан сет ажурних и тачних информација, итд.

Разумевање захтева које намеће власник капитала (инвеститор) и пружање погодности јесу основни предуслов да локална економија оствари развојне циљеве и отвори нова радна места. Овим је доказана главна хипотеза „**Што је већи капацитет локалних самоуправа за коришћење инструмената и иновативних пракси које су им на располагању, то је локални економски развој бржи и успешнији**“

130 A. Pike, A. Rodrigues-Pose and J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, New York, October 2006, str. 10.

131 У Србији постоји програм сертификације градова и општина за успешно изграђено повољно пословно окружење. Поменути програм спроводи Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД).

10. Литература

1. Arndt, H. Economic Development: The History of an idea, University of Chicago Press, Chicago, 1987
2. Atkinson, G. at al. Measuring Sustainable Development – Macroeconomics and the Environment, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997
3. Baumol, W., Blinder, A. Economics: Principles and Policy, The Dryden Press, 1997
4. Behrman, J., Srinivasan, T. Handbook of Development Economics, North Holland, Amsterdam, 1995
5. Bird, P. Financing Local Services: Ratterns, Problems and Possibilities, Paper prepared for the Global Report on Human Settlements, Toronto, Canada, 1994
6. Бајец, Ј., Јоксимовић, Љ. Савремени привредни системи, Економски факултет; Београд, 1997
7. Вацић З. и сарадници, Регионализација Србије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003
8. Влада Србије, Стратегија регионалног развоја републике Србије за период од 2007. до 2012., Београд, 2005
9. Building the ERA of knowledge for growth, Brussels, 2005
10. Деветаковић, С., Гавриловић-Јовановић, Б., Рикаловић, Г. Национална економија, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2006
11. Драгутиновић, Д., Филиповић, М., Цветановић, С. Теорија привредног раста и развоја, ЦИД, Економски факултет, Београд, 2005
12. Душан Васиљевић, Локални економски развој, ПАЛГО центар, Београд, Србија, 2012
13. Ђурковић, М. и др. Србија 2000-2006, држава, друштво, привреда, Институт за европске студије, Београд, 2007
14. Филиповић М. Хацић, М. Улога тржишта и планирања и усклађивање тржишних и планских одлука у условима транзиције, монографско издање поводом одржавања научног скупа “Планирање и имплементација” Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, стр. 267, 2002
15. Galbraith K. Доба неизвесности, превео Konstantin Miles, Стварност, Загреб, 1997
16. Giddens A., The constitution of Society, Cambridge, Polity Press, GB, 1984
17. Goldsmith, S. and Eggers, W. D., Governing by Network: the New Shape of the Public Sector, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2004.
18. Грбић, В. Економија Европске уније, Мегатренд, Београд, 2005
19. Грубишић А. Ни-квадрат тест и његова примена, Факултет електротехнике и рачунарства, Загреб 2004
20. Горчић, Ј., Анђелковић, М. Јавне финансије, финансијско право и економија јавног сектора, Проинком Београд, 2005
21. Grope of authors Reports and studies, EC agricultural policy for the 21st Century, No 4, European Commision, Brussels * Luxembourg, pg. 152, 1994
22. GTZ, Fideco and Associates Municipal support programme – Eastern Serbia, EU financed project - European Agency for Reconstruction, Zaječar, 2003-2006

23. Ђорђевић Б, Цветковић А. Микроекономска анализа и мерење перформанси отворених инвестиционих фондова у Републици Србији, Институт за рударство и металургију, Бор 2010
24. Ђорђевић Б, Јачање имиџа градова у функцији развоја националне бренд стратегије, научни скуп „Институционалне промене као детреминанта привредног развоја Србије у 2007.г.“, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2007
25. Ђорђевић С. Власти у акцији – свет јавних услуга, Чигоја штампа, Београд 2008.
26. Ђорђевић С. Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, СКГО, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
27. E. J. Blakely and T. K. Bradshaw, Planning Local Economic Development – Theory and Practice, Sage Publications Inc., California, 2006,
28. Јакопин Е. и Тонтић С. Децентрализација, дерегулација и диференцијација регионалног развоја Србије, зборник: Регионални развој и демографски токови балканских земаља, Економски факултет, Ниш, 1999
29. Janković, D. Social factors of rural community development, Proceedings „State, Possibilities and Perspectives of Rural Development on Area of Huge Open-Pit Minings“, Belgrade, 2008
30. Јовановић, А. Теорија, системи и методологија планирања, Економски факултет, Београд, 1990
31. Јелчић Б. Наука о финансијама и финансијско право, Информатор, Загреб 1983
32. Јовановић М; Менаџмент у 69 лекција, Мегатренд Београд, 1996
33. Јовановић М; Интеркултурни менаџмент, Мегатренд Београд, 1998
34. Јовановић М, Ланговић А; Стратегијски менаџмент, Мегатренд Београд, 2001
35. Јовановић М, Sung-JO Park, Lit Verlag, Глобално културно и економско истраживање, Берлин, 2006
36. Lal, D. The Poverty of Development Economics, Harvard University Press, 1985
37. Litvack J., Seddon J. (editors), Decentralization Briefing Notes, The World Bank Institute, Washington D.C. (Rondinelli, D. What is Decentralization?), 2000
38. Marshall Alfred, Принципи економије, Велика Британија, 1994
39. Маџар, Љ. Финансијски аспекти привредног развоја, Економски факултет, Београд, 1995
40. Михајловић Д., Управљање предузећем као фактор економског развоја наше земље у периоду 1950. до 2000. године, докторска дисертација, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент Зајечар, 2006.
41. Михајловић Д., Јовановић В., Организација и управљање предузећем, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент Зајечар, 2012.
42. Михајловић Д., Софтић К., Плавшић А., Економија бизниса, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент Зајечар, 2011.
43. Михајловић Д., Управљање предузећем као услов економског развоја, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент Зајечар, 2007.
44. Михајловић Драган - Поткрањак, Лексикон појмова у менаџменту, Факултет за менаџмент Зајечар, Зајечар 2008.
45. Михајловић Д. Плавшић А. Стратегијски менаџмент, Мегатренд универзитет примењених наука Београд, Факултет за менаџмент, 2012.

46. Михајловић Д. Илић Б, Симоновић З, „Економија природних ресурса - опште карактеристике“, Економика, Ниш, 2013.
47. Михајловић Д, Стратегијски менаџмент, ауторизована предавања, Факултет за менаџмент Зајечар, 2006.
48. Министарство за социјална питања, Светска банка - WB Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, (стратегија за смањивање руралног сиромаштва) , Београд, (2002/2003)
49. Михајловић Д, Рујица Мрдаковић-Цветковић, "Повлачење страних инвеститора са финансијских тржишта Србије". Економска политика, Београд, 2009,
50. Мрдаковић – Цветковић Р, Михајловић Д, "Економски ресурси и увозна зависност Србије - случај гас". Економска политика, Београд, 2009
51. Musgrave Richard, Теорија јавних финансија, Научна књига, Београд, 1973
52. Николић, М., Живановић, Ј. Индикатори руралности и развојне шансе локалних заједница, чланак, ИАУС, Београд, 2008
53. Nijkamp, P. / J. C. J. van den Bergh / F. J. Soetheman Regional Sustainable Development and Natural Resource Use, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1990
54. Његован, З. Локално стратешко планирање као основа за ефикаснији рурални развој у Републици Србији, часопис "Агроекономика", Пољопривредни факултет, Департаман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад, 2007
55. Његован З.. at All. Report on Rural development in the Republic of Serbia, World Bank, Washington DC, USA, 2002
56. Његован, З., Одрживо планирање и управљање локалним развојем, стр. 249-281, поглавље у полиграфији: Одрживи развој у СЦГ: Институционално прилагођавање решењима и пракси у ЕУ, Економски факултет, Београд и Институт за архитектуру и урбанизам - ИАУС, Београд, стр. 374, 2006
57. Његован, З. Процес стратешког планирања развоја у општинама Источне Србије, СКГО, Београд, 2005
58. Његован, З. Ко ће нас хранити у 21. веку, зборник «Економска политика стабилизације» Економски факултет, Београд, 1997
59. OECD Rural Households Livelihood and Well-Beeing, Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income, The Wye Group Handbook, United Nations, New York and Geneve, 2007
60. Пејановић, Р. и Његован, З. Актуелни проблеми пољопривреде и села Републике Србије, часопис "Индустрија", Економски институт, Београд, 2008
61. Павловић-Крижанић Т, Шовљански Р, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010
62. Пејановић, Р., Тица, Н. Транзиција, рурални развој и аграрна политика, монографија, Економски институт – Београд, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2007
63. Петровић Ж., Самарџија, Ј., Јанковић Д, Rural Development Strategy of Serbia. Савремена пољопривреда. Пољопривредни факултет Нови Сад. 2005
64. Поповић, Д. Наука о порезима и пореско право, ЦОЛПИ, Будимпешта и Савремена администрација”, Београд, 1997,

65. Перић А. Финансијска теорија и политика, 1976,
66. Пројекат „Стандардизација услуга ЛЕР канцеларија“ Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС и GIZ-KWD, 2011
67. Приручник „Локални економски развој у Републици Србији“, The Urban Institute, Washington DC, USA), 2011
68. Pike A., Rodriguez-Pose A and Tomaney J., Local and Regional Development, Routledge, New York, October 2006
69. Раичевић Б., Илић-Попов, Г. Конференција о фискалној децентрализацији у Југославији (радови са конференције), Магна агенда, Београд, 2002,
70. Раичевић, Б., Николић, Д. Буџетска потрошња 1994-2000., Југословенски преглед бр. 4/99, Београд., 1999
71. Републички Завод за развој Анализа Хуманог развоја Србије, Београд, 2007
72. Републички завод за развој, Пут ка складнијем регионалном развоју, политика, приоритети, подстицаји, Београд 1996
73. Републички завод за статистику, Општине и региони у Републици Србији, Београд 2014,
74. Rosen, H. Public Finance, The third edition, Richard D. Irwin, INC., Homewood, Boston, 1992
75. Segerros, M., Hunt, R., Study of the Rural and Agricultural Sector Serbia/Montenegro, Scandiaconsult Natura, Stockholm, Sweden, 2001
76. Сертификација општина са повољним пословним окружењем, НАЛЕД Београд, 2013
77. Stiglitz, J. Economics of the Public Sector, The third edition, W.W. Norton Company, New York, 1999
78. Стојановић, Р. Теорија привредног развоја у трећој технолошкој револуцији, Савремена Администрација, Београд, 1997
79. Стратегија локалног економског развоја града Зајечара 2015-2020
80. Стратегија одрживог развоја Републике Србије 2007-2017
81. Science and technology, the key to Europe's future – Guidelines for future European Union policy to support research”, COM, 2004
82. Томић, Д. Идеје и иницијативе о пољопривреди и селу, монографија, Прометеј, Нови Сад, 2004
83. Томић, Д., Индустријализација пољопривреде и руралних подручја у Србији, часопис Привредна изградња, бр. 3-4, Нови Сад, 1994
84. F. Fukuyama, Trust: the social virtues and creation of prosperity, Free press, New York, 1995
85. Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000, Country Report: Hungary (Final), OECD, Paris, 2001
86. Heideman C., Regional Planning, A "Reader", University of Karlsruhe, Germany, 1992
87. Henderson, J., Castells, M. Global Restructuring and Territorial Development, SAGE Publications, London, 1987
88. Herrick, B., Kindleberger, Ch. Economic Development, McGraw-Hill, 1983
89. Цветановић С. Финансирање привредног развоја, Економски факултет, Ниш, 1999
90. Цветановић С. Теорија и политика привредног развоја, Економски факултет, Ниш, 1999

91. Council of Europe Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants, Local and Regional Authorities in Europe, No. 65, Strasbourg, 2000
92. World Bank Rural development, putting the pieces in place, Publication, Washington, D.C., USA, 1998
93. World Bank – IBRD, WB Indicators, Handbook on Rural Households Livelihood and Well-Being, The Wye Group Handbook, United Nations, New York and Geneva, 2003
94. World Bank, Technical Paper No 484 Rural Development Strategy, Eastern Europe and Central Asia, World Bank, Washington, 2000
95. World Bank Technical Paper No 484 Rural Development Strategy, Eastern Europe and Central Asia, World Bank, Washington, 2000
96. UNESCO's Anti-Poverty Strategy, 2000
97. The Urban Institute, Washington DC, USA, Локални економски развој у Републици Србији, НАЛЕД, 2013
98. The UN eight Millennium Development Goals (MDGs)
99. Закон о јавно – приватном партнерству и концесијама ("Сл. Гласник РС", бр. 88/2011 и 15/2016)
100. Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник Р.Србије", бр.129/2007 и 83/2014)
101. Закон о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник Р.Србије", 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн. и 125/2014).
102. Закон о средствима у својини Републике Србије, „Службени гласнике РС”, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97.
103. Закон о регионалном развоју, „Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010.
104. Закон о јавном дугу, члан 33-38, „Службени гласник РС“, бр 61/2005 и 107/2009 и 78/2011
105. Закон о страним улагањима "Службени лист СРЈ", бр. 3/2002 и 5/2003, "Службени лист СЦГ", бр. 1/2003 – Уставна повеља и "Службени гласник РС", бр. 107/2014
106. Закон о порезу на доходак грађана „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02. и 135/04. 62/06, 65/06, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11, 93/12, 114/12
107. Закон о буџетском систему "Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. Закон 103/15)
108. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ број 98/2006
109. Влада Републике Србије, Национални програм заштите животне средине, 2010; <http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/razno/>

11. Прилози

ПРИЛОГ 1 – АНКЕТНИ УПИТНИК ЗА ИНВЕСТИТОРЕ И ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЗА ПОДРШКУ ИНВЕСТИТОРИМА

6. ОСНОВНИ ПОДАЦИ	
6.1. Ваш назив	
Адреса.....	
Место.....	
Име контакт особе.....	
Телефон.....	
е-маил.....	
веб.....	
6.2. У односу на питање инвестиције, Ви радите као :	
<input type="checkbox"/> инвеститор	
<input type="checkbox"/> пружате подршку инвеститорима	
6.3. Наведите годину оснивања	
6.4. Наведите Вашу главну делатност	
6.5. Наведите Ваше споредне делатности	
7. ИНСТИТУЦИЈЕ	
7.1. Од која институције очекујете највећу подршку и помоћ?	
<input type="checkbox"/> Удружење предузетнике	
<input type="checkbox"/> Регионална привредна комора	
<input type="checkbox"/> Регионална развојна агенција	
<input type="checkbox"/> Регионална агенција за МСП	
<input type="checkbox"/> Општинска Канцеларија/Агенција/Фондација за локални економски развој	
<input type="checkbox"/> Унија послодаваца или друга асоцијација послодаваца	
<input type="checkbox"/> Министарство економије и регионалног развоја	
<input type="checkbox"/> Национална агенција за развој	
<input type="checkbox"/> Нико	
<input type="checkbox"/> Наведите институцију	
7.2. Да ли сте упознати са услугама које пружа канцеларија за локални економски развој?	
<input type="checkbox"/> ДА	
<input type="checkbox"/> НЕ	
7.3. Да ли сте до сада тражили подршку или помоћ од канцеларије за локални економски развој?	
<input type="checkbox"/> ДА	
<input type="checkbox"/> НЕ	
7.4. Ако сте до сада тражили подршку или помоћ канцеларије за локални економски развој наведите које:	
.....	
.....	

8. УСЛУГЕ					
8.1. Који облици подршке и помоћи би вама и другим инвеститорима користиле у пословању? 1 – непотребна 2 – прихватљива 3 - значајна 4 – врло значајна 5 – стварно неопходна					
<input type="checkbox"/> Писмени опис процедуре регистрацију нових привредних субјеката	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Доступне податке о величини и броју парцела погодних за инвестиције са ажурираним ценама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Доступне податке о јавном пословном простору – бровнфилд са ажурираним ценама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Доступне податке о приватном пословном простору – бровнфилд са ажурираним ценама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Обједињене информације о свим финансијским обавезама привредних субјеката према локалној самоуправи и локалним комуналним предузећима (накнади за уређење и коришћење грађевинског земљишта, таксе за истицање фирми....)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Информације о подстицајним средствима везаним за ваше пословање	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Стручна помоћ везаним за остваривање права на субвенције из буџета Републике Србије	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Стручна подршка приликом конкурисања за кредитна средства из развојних фондова	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Информације са финансијског тржишта везане за ваше пословање	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Помоћ у процесу запошљавања нове радне снаге	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Организација програма обуке који је у складу са вашим потребама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Помоћ у процесу издавања грађевинских дозвола, као и других дозвола и сагласности	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Додатне информације о комуналним прикључцима (који се плаћају локалној самоуправи – водовод, канализација, чврсти отпад)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Информације о трошковима комуналних прикључака који нису у надлежности локалне самоуправе (струја, телекомуникације)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Информације о извозним процедурама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Организација сусрета са научно истраживачким организацијама	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Организација сусрета са представницима републичких институција (нпр СИЕПА, Министарства.....)	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Помоћ у идентификацији пословних партнера у иностранству	1	2	3	4	5
8.2. Молимо Вас, наведите услуге које горе нису наведене, а користиле би унапређењу вашег пословања и инвестицијама уопште.....					