

UNIVERZITET "UNION - NIKOLA TESLA"
Fakultet za graditeljski menadžment

Dušan J. Aničić

**ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U PRIVREDNOM
RAZVOJU REPUBLIKE SRBIJE – MOGUĆNOSTI I
OGRANIČENJA**

Doktorska disertacija

Beograd, 2018. godine

**UNIVERSITY “UNION - NIKOLA TESLA”
Faculty of Construction Management**

Dušan J. Aničić

**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN
ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF
SERBIA – POSSIBILITIES AND LIMITATIONS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

PODACI O MENTORU I ČLANOVIMA KOMISIJE

Mentor:

1. Prof. dr Nebojša Zakić, redovni profesor, Univerzitet „Union – Nikola Tesla“, Fakultet za preduzetnički biznis i menadžment nekretnina, Beograd

Članovi komisije:

2. Prof. dr Slavko Božilović, profesor emeritus, Univerzitet „Union – Nikola Tesla“, Fakultet za graditeljski menadžment, Beograd

3. Prof. dr Ivan Šijaković, redovni profesor, Univerzitet „Union – Nikola Tesla“, Fakultet za preduzetnički biznis i menadžment nekretnina, Beograd

4. Prof. dr Slavomir Miletić, redovni profesor, Univerzitet u Prištini/Kosovska Mitrovica, Ekonomski fakultet

ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U PRIVREDNOM RAZVOJU REPUBLIKE SRBIJE – MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA

REZIME

Proces globalizacije svetskog tržišta je doveo do stanja u kome su lokalni ekonomski subjekti izloženi konkurenciji od strane moćnih privrednih preduzeća iz celog sveta, a mnoge nacionalne ekonomije nisu dale adekvatan odgovor na kompleksne izazove koje sa sobom nosi proces globalizacije. Zato su stvoreni uslovi za zanačajniju ulogu regionalnih i lokalnih vlasti u pitanjima od značaja za strategiju ekonomskog razvoja na svom području. Srbija se početkom tranzicionog perioda našla u specifičnoj situaciji, jer je proces privatizacije mnoge lokalne zajednice ostavio bez svoje predtranzicione privrede, sa visokom stopom nezaposlenosti i niskim životnim standardom svog stanovništva.

Tretiranje ekonomskog razvoja kao prioriteta za lokalne samouprave u razvijenim državama počinje krajem XX veka. Od tada su lokalne samouprave po pitanjima privrednog razvoja postale važan segment države, jer i građani od njih očekuju da sve svoje kapacitete usmere na zapošljavanje i povećanje životnog standarda stanovništva. Lokalne samouprave u Srbiji tek od 2006. godine dobijaju zakonske mogućnosti da postaju aktivan činilac u planiranju ekonomskog razvoja i unapređenja poslovnog okruženja na svom području. Do tada su pitanja razvoja i ekonomske politike u celini bila u nadležnosti centralnih organa vlasti.

Predmet našeg istraživanja je mesto i uloga koju lokalna samouprava treba i može da ima u podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja, kao i mere i instrumenti koji joj stoje na raspolaganju u ostvarenju tog procesa. Važna pitanja u istraživanju su posvećena razvijenosti infrastrukture na lokalnom nivou za bavljenje pitanjima ekonomskog razvoja, saradnji koju imaju lokalni organi vlasti sa centralnim organima, usaglašenosti lokalnih razvojnih projekata sa nacionalnim, iskorišćenosti prirodnih resursa i komparativnih prednosti lokalnih samouprava u cilju podizanja svoje konkurentnosti u odnosu na druge lokalne samouprave.

Osnovna dilema je u kojoj meri se treba osloniti na tržište u stvaranju ambijenta za održiv privredni razvoj, a u kolikoj meri treba da se država i lokalna vlast uključuju u upravljanje razvojem. Posebno je uloga lokalne samouprave po pitanjima privrednog razvoja složena jer ona predstavlja poprište ukrštanja ekonomije i politike, javnog i privatnog, konkurencije i monopola. Zbog visoke stope nezaposlenosti i niskog životnog standarda građana ova pitanja su za Srbiju izuzetno važna jer od odgovora na njih zavisi kojom brzinom i u kom vremenskom roku se možemo približiti razvijenim državama.

Empirijsko istraživanje u ovoj disertaciji je imalo za cilj da pruži realnu sliku mogućnosti i ograničenja koja lokalne samouprave imaju u bavljenju procesima lokalnog ekonomskog razvoja. Istraživanjem je obuhvaćeno 28 lokalnih samouprava koje pripadaju različitim regionima Srbije, imajući u vidu velike regionalne razlike u razvijenosti. Istraživački uzorak se sastojao od 140 ispitanika, od kojih je polovina zaposlena na poslovima lokalnog ekonomskog razvoja, a drugu polovinu su sačinjavali lokalni privrednici i zaposleni u naučno-obrazovnim institucijama. Istraživanje je sprovedeno u drugoj polovini 2017. i početkom 2018. godine.

Cilj istraživanja je bio da ukaže na potrebu jačeg uključivanja lokalne samouprave u pitanja lokalnog ekonomskog razvoja, mogućnosti i elemente koji utiču na ovaj proces i podstiču ga, kao i prepreke koje stoje na putu uspešne primene ovog koncepta u privrednom ambijentu Srbije. Analiza prethodnih pitanja treba da posluži kao osnov za odgovor na pitanje koliki doprinos lokalne samouprave, baveći se lokalnim ekonomskim razvojem, mogu da daju ukupnom razvoju na nacionalnom nivou, odnosno, da li veće učešće lokalne samouprave u sprovođenju ekonomske politike na opštinskom i regionalnom nivou dovodi do efikasnijeg ekonomskog razvoja zemlje.

Kroz istraživanje su dati odgovori na važna pitanja iz istraživačkog upitnika: da li su lokalne vlasti dovoljno sposobne da na najbolji način iskoriste resurse kojima raspolažu na svom području i stave ih u funkciju privrednog razvoja, smanjenja nezaposlenosti i povećanja životnog standarda svih građana; u kojoj meri se lokalne samouprave mogu da uključe u savremena privredna kreatanja i dinamične promene okruženja; da li se razvija međuopštinska saradnja ili se konkurentna pozicija gradi

samo na što većem davanju povlastica investitorima, posebno stranim; koliko su lokalne vlasti preduzetnički orijentisane i sposobne, da zajedno sa privatnim sektorom iskoriste komparativne prednosti koje njihova lokalna zajednica ima?

Ključne reči: lokalni ekonomski razvoj, tranzicioni period, lokalna samouprava, Srbija, ekonomska politika, strategija razvoja, nezaposlenost, životni standard.

Naučna oblast: Ekonomske nauke

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA – POSSIBILITIES AND LIMITATIONS

SUMMARY

The process of globalization of world market has led to a state in which local economic subjects are exposed to the competition of powerful enterprises from all over the world, and many national economies have not had an adequate answer onto the complex challenges that the process of globalization carries along. That led to forming of conditions in which local and regional authorities have a more significant role in the matters related to economic development strategy on its territories. Serbia, at the beginning of transition period, was in a specific situation because during the process of privatization, many local communities were left without its pre-transitional economy, with a very high unemployment rate and a low living standard of its population.

The treatment of economic development as a priority of local self-governments in developed countries starts at the end of the twentieth century. Since then, local self-governments have become an important segment of the state when economic development is concerned, because citizens expect them to direct its capacities towards employment and increased living standard. Not until 2006 did local self-governments in Serbia manage to get legal possibilities to be active participants in planning economic development and improvement of business surrounding on its territory. Up until then, the matters of development and economic policy were entirely within the competence of central authorities.

The subject of our research is place and role which local self-government can and should have in stimulating local economic development, as well as measures and instruments which it has at disposal in the realization of that process. Important questions in research are dedicated to infrastructure development on the local level necessary for dealing with matters of economic development, cooperation which local authorities have with central authorities, compatibility of local development projects

with national ones, utilization of natural resources and comparative advantages of local self-governments in order to increase its competitiveness in relation to other local self-governments.

Basic dilemma, in creation of an environment for sustainable economic development, is to a what extent should one rely on market, and how much should government and local authority be involved in the development management. The role of local self-government in economic development is especially complex because it represents a battlefield in which economy and politics, public and private, competition and monopoly are colliding. Due to high unemployment rate and a low standard of living of citizens, these issues are of an extreme importance for Serbia, because our velocity and time frame in which we can come close to developed countries depends on their solving.

Empirical research in this dissertation had a goal to provide a real picture of possibilities and limitations which local self-governments have in dealing with local economic development. The research included 28 local self-governments that belong to different regions of Serbia, taking into account large regional differences in development. The research sample consisted of 140 respondents, half of which is employed on the jobs of local economic development, and the other half are local entrepreneurs and people employed in scientific-educational institutions. Research was conducted in the second half of 2017 and at the beginning of 2018.

The objective of the research was to point out the need of stronger involvement of local self-government into matters of local economic development, possibilities and elements that affect this process and instigate it, as well as barriers that stand in the way of successful application of this concept in Serbia's business environment. Analysis of these questions should serve to answer how much local self-governments, when dealing with local economic development, can contribute to an overall development on a national level, that is, whether or not a greater participation of local self-government in conducting economic policy on municipality and regional level could stimulate a more efficient economic development of a country.

The research provided important answers to survey questions: are local authorities capable enough of utilizing, in the best possible way, resources which are at their disposal on their territory and putting them into function of economic development, unemployment reduction and an increase of standard of living of all citizens; to a what degree can local self-governments be included in contemporary economic movements and dynamic changes of surrounding; is inter-municipal cooperation developing at all, or competing position is built upon only giving as big as possible prerogatives to investors, especially foreign ones; how much are local authorities entrepreneurship-orientated and capable to, along with private sector, utilize comparative advantages that their local community has?

Key words: local economic development, period of transition, local self-government, Serbia, economic policy, development strategy, unemployment, standard of living.

Academic expertise: Economic Sciences

Sadržaj

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| UVOD | 1 |
| 1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DEO RADA | 3 |
| 1.1. PREDMET I ZNAČAJ ISTRAŽIVANJA..... | 3 |
| 1.2. CILJ I HIPOTEZE ISTRAŽIVANJA..... | 5 |
| 1.3. METODE ISTRAŽIVANJA..... | 7 |
| 1.4. OBRAZLOŽENJE IZABRANE STRUKTURE RADA | 8 |
| I KONCEPT LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA..... | 11 |
| 1. DEFINISANJE I ZNAČAJ LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA..... | 11 |
| 2. LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ U SRBIJI..... | 20 |
| 3. KONCEPTI UPRAVLJANJA LOKALNIM EKONOMSKIM RAZVOJEM U PROŠLOSTI I DANAS..... | 25 |
| 4. KLJUČNI FAKTORI ZA USPEŠNOST LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA | 32 |
| 5. NADLEŽNOST LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI..... | 37 |
| 6. GLOBALIZACIJA I LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ | 41 |
| II POSLOVNO OKRUŽENJE U SRBIJI U TRANZICIONOM PERIODU..... | 45 |
| 1. FAKTORI PRIVREDNOG RAZVOJA..... | 45 |
| 2. STANJE NACIONALNE EKONOMIJE U PREDTRANZICIONOM PERIODU..... | 49 |
| 3. EFEKTI EKONOMSKE POLITIKE NA PRIVREDNI RAZVOJ SRBIJE..... | 52 |
| 4. EKONOMSKA POLITIKA OD 2000. DO 2010. GODINE | 56 |
| 5. EKONOMSKA POLITIKA POSLE VELIKE FINANSIJSKE KRIZE 2008. GODINE | 64 |
| 6. KONKURENTNOST PRIVREDE SRBIJE U TRANZICIONOM PERIODU | 72 |
| 6.1. ELEMENTI KONKURENTNOSTI | 76 |
| 6.2. EFEKTI EKONOMSKE POLITIKE NA KONKURENTNOST PRIVREDE SRBIJE | 81 |
| 6.3. INVESTICIJE I PRODUKTIVNOST RADA KAO KONKURENTSKE PREDNOSTI PRIVREDE..... | 85 |
| 6.4. STRATEGIJA POVEĆANJA KONKURENTNOSTI PRIVREDE | 88 |
| 7. INVESTICIONA POLITIKA I REGIONALNI RAZVOJ U TRANZICIONOM PERIODU..... | 91 |
| 7.1. EFEKTI STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA NA PRIVREDNI RAZVOJ..... | 100 |
| 7.2. KARAKTERISTIKE INVESTICIONE POLITIKE U TRANZICIONOM PERIODU | 104 |
| 7.3. INVESTICIONA POLITIKA U FUNKCIJI RAVNOMERNOG REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE | 106 |
| 8. EKONOMSKA POLITIKA I PREDUZETNIŠTVO U TRANZICIONOM PERIODU | 109 |
| 8.1. PREDNOSTI I NEDOSTACI SEKTORA MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA | 113 |
| 8.2. ZNAČAJ MSP I PREDUZETNIŠTVA ZA PRIVREDNI RAZVOJ..... | 118 |
| 8.3. RAZVOJ PREDUZETNIŠTVA U TRANZICIONOM PERIODU SRBIJE | 121 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.4. DOSTIGNUTI NIVO I PREPREKE RAZVOJA PREDUZETNIŠTVA U SRBIJI..... | 129 |
| 9. EFEKTI MONETARNE POLITIKE U TRANZICIONOM PERIODU..... | 133 |
| 9.1. OSNOVNI PARAMETRI BANKARSKOG SISTEMA SRBIJE..... | 138 |
| 9.2. KREDITNA POLITIKA BANKARSKOG SEKTORA | 146 |
| 10. PORESKA POLITIKA SRBIJE U FUNKCIJI RAZVOJA PRIVREDNOG SISTEMA | 152 |
| 10.1. PORESKA POLITIKA U TRANZICIONOM PERIODU | 156 |
| 10.2. MERE ZA POBOLJŠANJE PORESKE POLITIKE | 161 |
| 11. POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA U TRANZICIONOM PERIODU | 166 |
| 12. STANJE ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI | 174 |
| 13. EKONOMSKA POLITIKA I ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE U TRANZICIONOM PERIODU..... | 179 |
| III INSTITUCIONALNA STRUKTURA I ELEMENTI PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA..... | 185 |
| 1. PRAVNA I INSTITUCIONALNA STRUKTURA U UPRAVLJANJU LOKALNIM EKONOMSKIM RAZVOJEM..... | 185 |
| 1.1. POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA EU..... | 185 |
| 1.2. POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE | 188 |
| 1.3. LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI – POJAM I DEFINISANJE..... | 192 |
| 1.4. PRAVNI OKVIR LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA U SRBIJI..... | 195 |
| 1.5. INSTITUCIONALNA STRUKTURA PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA | 197 |
| 1.5.1. <i>Razvojna agencija Srbije</i> | 197 |
| 1.5.2. <i>Nacionalna agencija za regionalni razvoj (NARR)</i> | 201 |
| 1.5.3. <i>Regionalni razvojni saveti</i> | 202 |
| 1.5.4. <i>Fond za razvoj Republike Srbije</i> | 203 |
| 1.5.5. <i>Slobodne zone</i> | 205 |
| 1.6. KANCELARIJE ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ | 207 |
| 1.7. STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA (SKGO)..... | 211 |
| 2. ELEMENTI PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA..... | 214 |
| 2.1. STRATEŠKO PLANIRANJE LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA | 214 |
| 2.1.1. <i>Primeri strateških planova lokalnih samouprava u Srbiji</i> | 227 |
| 2.2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO | 230 |
| 2.3. BIZNIS INKUBATORI | 236 |
| 2.4. KLASITERI | 239 |
| 2.4.1. <i>Dostignuti nivo razvoja klastera u Srbiji</i> | 244 |
| 2.5. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI | 252 |
| 2.5.1. <i>Upravljanje finansijama lokalne samouprave</i> | 253 |
| 2.5.2. <i>Lokalni programi finansijske podrške privrednim subjektima</i> | 257 |
| 2.5.3. <i>Finansiranje lokalne samouprave putem zaduživanja</i> | 261 |
| 2.6. LOKALNA PORESKA POLITIKA U FUNKCIJI LER-A..... | 265 |
| 2.6.1. <i>Uloga poreskih podsticaja u lokalnom ekonomskom razvoju</i> | 272 |
| IV REZULTATI ISTRAŽIVANJA | 278 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1. OPIS ISTRAŽIVAČKOG UZORKA | 278 |
| 1.1. STRUKTURA UZORKA ISTRAŽIVANJA | 279 |
| 1.2. KONSTRUKTIVNA VALIDNOST UPITNIKA O ULOZI LOKALNE SAMOUPRAVE U EKONOMSKOM RAZVOJU SRBIJE | 280 |
| 1.3. POUZDANOST PRIMENJENOG INSTRUMENTA ISTRAŽIVANJA | 284 |
| 1.4. ISTRAŽIVANJE UČEŠĆA LOKALNE SAMOUPRAVE U SPROVOĐENJU POLITIKE EKONOMSKOG RAZVOJA | 285 |
| 1.5. ISTRAŽIVANJE ZNAČAJA KOMPARATIVNIH PREDNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE | 289 |
| 1.6. ISTRAŽIVANJE RAZVIJENOSTI INFRASTRUKTURE LOKALNIH SAMOUPRAVA | 293 |
| 1.7. MEĐUOPŠTINSKA I SARADNJA SA CENTRALNIM ORGANIMA PO PITANJIMA PRIVREDNOG RAZVOJA | 301 |
| 1.8. USAGLAŠENOST LOKALNIH I NACIONALNIH PLANOVA RAZVOJA | 307 |
| 1.9. LOKALNI RESURSI I PREDUZETNIČKA INICIJATIVA LOKALNIH SAMOUPRAVA | 313 |
| 1.10. ISTRAŽIVANJE JPP U FUNKCIJI LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA | 319 |
| 1.11. ISTRAŽIVANJE MOGUĆNOSTI FINANSIRANJA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA | 323 |
| 2. NAJZNAČAJNIJI FAKTORI KOJI UTIČU NA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ | 331 |
| ZAKLJUČAK | 333 |
| LITERATURA | 343 |
| INTERNET IZVORI | 351 |
| PRILOZI | 352 |
| SPISAK TABELA | 352 |
| SPISAK SLIKA | 356 |
| SPISAK GRAFIKONA | 356 |
| IZJAVA O AUTORSTVU | 360 |
| IZJAVA O ISTOVETNOSTI ŠTAMPANE I ELEKTRONSKE VERZIJE DOKTORSKOG RADA | 361 |
| IZJAVA O KORIŠĆENJU | 362 |
| BIOGRAFIJA | 363 |

UVOD

Globalizacija svetskog tržišta i koncept neoliberalne ekonomske politike su usloveli da su lokalni ekonomski subjekti izloženi konkurenciji od strane privrednih preduzeća iz celog sveta. Mnoge nacionalne ekonomije nisu spremno dočekale ove promene i nisu adekvatno odgovorile na izazove koje sa sobom nosi proces globalizacije. Na taj način su se stvorili uslovi za značajniju ulogu regionalnih i lokalnih vlasti u rešavanju nastalih razvojnih problema i strategija. Proces privatizacije u tranzicionom periodu uslovio je da su mnoge lokalne zajednice ostale bez svoje predtranzicione privrede, sa visokom stopom nezaposlenosti i niskim životnim standardom svog stanovništva.

Zbog toga i lokalne samouprave u Srbiji dobijaju zakonske mogućnosti da postanu aktivan činilac u planiranju ekonomskog razvoja i unapređenju poslovnog okruženja na svom području. One se sve više angažuju u pitanjima lokalnog razvoja, od izgradnje lokalne infrastrukture, industrijskih zona i parkova, razvoja poslovnih inkubatora i klastera, stvaranja povoljnog ambijenta za privlačenje investicija, strateškog planiranja održivog razvoja svoje sredine, stvaranja javno-privatnog partnerstva i drugih instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja.

Lokalni ekonomski razvoj predstavlja proces u kome lokalne vlasti, zajedno sa privredom i ostalim akterima na lokalnom nivou, rade na poboljšanju uslova za privredni razvoj i podizanju standarda svojih građana. Uspešnost programa lokalnog ekonomskog razvoja, u velikoj meri, zavisi od participacije svih zainteresovanih aktera na lokalnom nivou, kao i od vertikalne koordinacije između različitih organa vlasti i harmonizacije javnih politika između njih. Lokalni ekonomski razvoj nije vezan samo za pokazatelje ekonomskog rasta već pre svega na aktivnosti koje dovode do poboljšanja poslovnog ambijenta i kvaliteta života građana na prostoru lokalne zajednice.

Posledice ekonomske krize u Srbiji su ojačale shvatanja da je neophodno angažovati sve društvene potencijale kako bi se pomoglo privredi da ostvari stope rasta koje bi našu ekonomiju približile razvijenom svetu i zaustavile negativne trendove u srpskoj ekonomiji. Prema rezultatima brojnih istraživanja i sami građani vide visoku nezaposlenosti i nizak životni standard kao dva najvažnija problema čije rešavanje

zahteva sistemski pristup svih nadležnih institucija i organizacija koje se bave ovim pitanjima. Od razvoja privrede zavisi koliko će biti moguće očekivati napredak u drugim oblastima: u prosveti, zdravstvu, socijalnoj politici, u kulturi i sportu. Zato sve državne i ostale institucije moraju stvoriti preduslove za brz razvoj privrede, kako bi razvijena privreda postala nosilac razvoja države i društva.

Tretiranje ekonomskog razvoja kao prioriteta za lokalne samouprave u razvijenim državama počinje krajem XX veka. Tako, na primer, prema rezultatima istraživanja stavova izabranih funkcionera u gradovima u SAD sa više od 100.000 stanovnika, još 1993. godine je 86% ispitanika navelo da smatra lokalni ekonomski razvoj važnom obavezom lokalne samouprave. Prema istom istraživanju, najvažniji cilj u okviru lokalnog ekonomskog razvoja jeste povećanje broja zaposlenih na teritoriji zajednice. Od tada su lokalne samouprave po pitanjima privrednog razvoja postale važan segment države, jer i građani od njih očekuju da sve svoje kapacitete usmere na zapošljavanje i povećanje životnog standarda stanovništva.

Oko mesta i uloge države u privrednom razvoju i dalje postoje potpuno različita shvatanja. Pojedini autori smatraju da država treba da obezbedi građanima zaposlenost i adekvatan životni standard, dok se drugi zalažu za potpunu deregulaciju i povlačenje države iz upravljanja privrednim tokovima, čak i posle svetske krize u kojoj su i najrazvijenije države (SAD, EU) uskočile u pomoć privredi kako bi ublažile posledice krize. Naravno da je i pitanje oko uloge lokalne samouprave u privrednom razvoju još kontroverznije, jer mnogi koji se zalažu za veće učešće države u privrednim pitanjima, to osporavaju lokalnoj samoupravi, smatrajući da se time umnožava birokratija i nepotrebno uvećavaju troškovi poslovanja.

Lokalni ekonomski razvoj predstavlja savremeno shvatanje prema kome javno upravljanje nije oslonjeno samo na organe javne vlasti već i na druge institucije, organizacije, udruženja i pojedince koji su zainteresovani da pomognu ostvarivanju definisanih razvojnih ciljeva. Mobilisanje resursa javnog, privatnog i nevladinog sektora daje nesumnjive koristi u formulisanju i realizaciji svih vidova javnih politika na području zajednice. Sami programi i projekti lokalnog ekonomskog razvoja se sprovode putem izgradnje lokalne infrastrukture, podrškom određenim privrednim subjektima od značaja za budući razvoj lokalne zajednice, izmenama lokalne

regulative i politike javnih prihoda i rashosa, u cilju stvaranja adekvatnog privrednog ambijenta.

Pojedine lokalne samouprave u Srbiji su već početkom tranzicionog perioda posvetile potrebnu pažnju pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja, od formiranja kancelarija kojima je to jedini zadatak, preko donošenja stratejskih planova razvoja i usvajanja reformskih politika kojima su privukle značajne investicije i otvorile veliki broj radnih mesta na svojoj teritoriji. Na drugoj strani, mnoge lokalne samouprave su kasno krenule sa ovim procesima što je sigurno uticalo i na skromnije rezultate razvoja. Veliki problem mnogih lokalnih samouprava predstavlja nedostatak kvalitetnih kadrova koji bi se bavili ovim pitanjima. Odlazak u velike gradske centre i prelazak u privatni sektor zbog veće zarade predstavljaju osnovne probleme sa kojima se mnoge lokalne samouprave susreću, posebno u nerazvijenim regionima države.

1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DEO RADA

1.1. Predmet i značaj istraživanja

Predmet istraživanja u disertaciji je mesto i uloga koju lokalna samouprava treba i može da ima u podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja, kao i mere i instrumenti koji joj stoje na raspolaganju. Osnovna dilema je u kojoj meri se treba osloniti na tržište u stvaranju ambijenta za održiv privredni razvoj, a u kolikoj meri treba da se država uključuje u upravljanje razvojem. Posebno je uloga lokalne samouprave po pitanjima privrednog razvoja složena jer ona predstavlja poprište ukrštanja ekonomije i politike, javnog i privatnog, konkurencije i monopola. Pri tome se lokalne vlasti često javljaju u više različitih uloga, koje su često međusobno i suprotstavljene. Na primer, postavlja se pitanje mogućnosti da lokalna samouprava obavlja nepristrasno regulatornu funkciju budući da je i sama vlasnik zemljišta, objekata i dr.

Najveće dileme kreatora ekonomske i razvojne politike jesu da li se osloniti samo na tržišne mehanizme ili upravljati razvojem od strane države i njenih institucija, odnosno koliko treba da se razvoj zasniva na privatnoj inicijativi, a koliko na budžetskim instrumentima. Iskustva pokazuju da rešenje nije u opredeljenju za jednu

ili drugu mogućnost, već u postizanju adekvatnog balansa između tržišta i plana, privatne inicijative i budžetskih podsticaja.

Efikasnost lokalnog ekonomskog razvoja u velikoj meri zavisi od instrumenata koji su na raspolaganju lokalnoj samoupravi u sprovođenju razvojne politike. Opseg mera koje lokalna samouprava primenjuje je veoma širok, počev od pravne regulative, planskih akata (prostorni i urbanistički planovi, strateški planovi razvoja i dr.), budžetskih i drugih podsticajnih sredstava i olakšica, preko upravljanja infrastrukturom, do javno-privatnih partnerstava. Važna pitanja kod primene ovih mera i instrumenata je merenje njihove efikasnosti, posmatrano kroz odnos ukupnih troškova sprovođenja neke mere i rezultata njene primene.

Analiza prethodnih pitanja treba da posluži kao osnov za odgovor na pitanje koliki doprinos lokalne samouprave, baveći se lokalnim ekonomskim razvojem, mogu da daju ukupnom razvoju na nacionalnom nivou. Da li su lokalne vlasti dovoljno sposobne da na najbolji način iskoriste resurse kojima raspolažu na svom području i stave ih u funkciju privrednog razvoja, smanjenja nezaposlenosti i povećanja životnog standarda svih građana? U kojoj meri se lokalne samouprave mogu da uključe u savremena privredna kretanja i dinamične promene okruženja? Da li se razvija medjuopštinska saradnja ili se konkurentska pozicija gradi samo na što većem davanju povlastica investitorima, posebno stranim? Koliko su lokalne vlasti preduzetnički orijentisane i sposobne, da zajedno sa privatnim sektorom iskoriste komparativne prednosti koje njihova lokalna zajednica ima?

Lokalne samouprave se moraju u svom bavljenju lokalnim ekonomskim razvojem, prilagodjavati brojnim ograničenjima sa kojima se susreću. Ograničenja nametnuta sa makronivoa se teško mogu ublažiti i otkolniti, poput političke nestabilnosti, makroekonomske neizvesnosti, nestabilnog deviznog kursa i sl. Na lokalnom nivou problemi nastaju u suprotstavljenim prioritetima lokalnog razvoja, raznim interesnim grupama koje treba pomiriti. Koncept lokalnog ekonomskog razvoja treba da vodi računa o svim elementima koji mogu da dovedu do razvoja koji je održiv na duži vremenski rok, koji ne ugrožava životnu sredinu, koji je ravnomeran u prostornom pogledu, kao i da pruži mogućnost svim društvenim grupama da u njemu uzmu učešće. Tek u tom slučaju se može govoriti o ekonomskom razvoju, a ne samo o

ekonomskom rastu. Takođe, u praksi je teško pomiriti ciljeve privrednog rasta, na jednoj strani, sa imperativom očuvanja životne sredine i socijalne jednakosti, na drugoj strani.

1.2. Cilj i hipoteze istraživanja

Cilj istraživanja je da ukaže na potrebu jačeg uključivanja lokalne samouprave u pitanja lokalnog ekonomskog razvoja, mogućnosti i elemente koji utiču na ovaj proces i podstiču ga, prepreke koje stoje na putu uspješne primene ovog koncepta u privrednom ambijentu Srbije koji se, pre svega, karakteriše velikom stopom nezaposlenosti i niskim životnim standardom građana.

Od preduzetničke orijentacije lokalnih vlasti i njihove spremnosti na reforme će u najvećoj meri zavisiti uspešnost privrednog razvoja na lokalnom nivou. Nesporno je da su lokalni menadžeri i privrednici mnogo više upoznati sa komparativnim prednostima koje njihova sredina ima u odnosu na vlast viših nivoa, pa je otuda i cilj što većeg uključivanja lokalne samouprave u formulisanje i sprovođenje strategije razvoja na svom području.

U istraživanju se ukazuje na uticaj najvažnijih instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja, od biznis inkubatora i klastera do javno-privatnog partnerstva kao modela za rešavanje infrastrukturnih problema zajednice. Takođe se ukazuje i na značaj međuopštinske i regionalne saradnje, putem koje opštine treba da rešavaju zahtevne projekte koje samostalno ne bi mogle da ostvare. Time se susedne opštine više ne gledaju samo kao konkurencija koja, često netržišnim podsticajima, privlači investitore na ukupnu društvenu štetu.

Naučni cilj istraživanja je da se na osnovu teorijskih stavova i rezultata istraživanja definišu mogućnosti i ograničenja koja lokalne samouprave imaju u pitanjima iz oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. Lokalni ekonomski razvoj predstavlja nov koncept razvoja, posebno u zemljama u tranziciji, pa ovi rezultati mogu biti osnova za neka buduća istraživanja iz ove oblasti. Rezultati istraživanja u ovoj disertaciji svojom originalnošću i naučnim pristupom predmetu istraživanja upotpunjuju istraživačku gradnju u ovoj naučnoj oblasti, što zaslužuje pažnju naučne i stručne javnosti. Slično

bavljenje ovom problematikom retko se sreće u našoj dosadašnjoj praksi u ovoj oblasti, tako da ova disertacija predstavlja i konkretan doprinos nauci.

Društveni cilj je da ovo istraživanje pruži nova saznanja onima koji žele da se bave unapređenjem lokalnog ekonomskog razvoja. Razvijena lokalna sredina nudi veće šanse svim društvenim grupama na području lokalne zajednice, od javnog sektora, preko privrede, do različitih udruženja i pojedinaca. Neophodno je da svi akteri lokalne samouprave budu svesni da efikasan i efektivan lokalni ekonomski razvoj rešava probleme nezaposlenosti i zaostatka u razvoju, i dovodi do povećanja kvaliteta života svih građana lokalne zajednice.

Za potrebe ovog istraživanja formulisane su sledeće hipoteze:

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

1.3. Metode istraživanja

Polazeći od specifičnosti predmeta i cilja istraživanja a u skladu sa metodološkim odrednicama i strukturom disertacije, potrebno je korišćenje više metoda i tehnika naučno verifikovanih metoda naučno-istraživačkog rada. Ovo je neophodno zbog kvaliteta i forme istraživačkog poduhvata i ispravnog donošenja zaključaka.

Uspešno formulisanje postavljenog predmeta i cilja, te dokazivanje formulisanih hipoteza zahtevalo je primenu osnovnih analitičkih i sintetičkih metoda, posebno metod dedukcije i indukcije. Od opšte naučnih metoda korišćene su hipotetičko-deduktivne metode, deskriptivne metode, metode povratne sprege i uporedne metode statističke obrade i analize. Od metoda prikupljanja podataka korišćena je tehnika anketiranja i metoda statističkog uzorka. To je pretpostavljalo analizu sadržaja izvorne i sekundarne naučne građe.

U teorijsko-metodološkom postupku istraživanja na izradi ove doktorske disertacije korišćeni su:

- dijalektički metod;
- metod istorijske analize;
- analitički metod i
- metodi deskriptivne i komparativne statistike.

Istraživanje je realizovano na bazi posebno pripremljenog upitnika, anketiranjem menadžera iz javnog sektora, direktora javnih preduzeća i zaposlenih na poslovima lokalnog ekonomskog razvoja. Drugu grupu ispitanika činili su privatni sektor (vlasnici i menadžeri malih i srednjih preduzeća, menadžeri velikih privrednih subjekata) i zaposleni u naučnim institutima i obrazovnim institucijama, kao i predstavnici udruženja koji u fokusu delovanja imaju bavljenje lokalnim ekonomskim razvojem.

1.4. Obrazloženje izabrane strukture rada

Polazeći od definisanih pretpostavki i ciljeva istraživanja je nastala i odgovarajuća struktura rada. Osim uvoda i teorijsko-metodološkog okvira istraživanja disertacija sadrži pet delova, od kojih četiri čine teorijska razmatranja, dok je u petom delu dat pregled empirijskog istraživanja. Na kraju su data zaključna razmatranja.

U uvodnom delu disertacije je obrazložen predmet i polazište istraživanja i ukazano na značaj i aktuelnost teme. Zatim su označeni ciljevi istraživanja, izložene istraživačke hipoteze i izabrane metode istraživanja.

U prvom delu rada dato je definisanje pojma lokalnog ekonomskog razvoja od strane najistaknutijih autora koji su se bavili ovom problematikom i njegov istorijat kroz tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja na primeru SAD, gde je ovaj koncept najpre zaživeo. Sve definicije lokalnog ekonomskog razvoja stavljaju u prvi plan činjenicu da je lokalni ekonomski razvoj proces koji se stalno odvija i unapređuje, kao i to koliko je važna saradnja lokalnih aktera kao konstitutivnih elemenata ovog koncepta. Ističe se da je ekonomski razvoj visokog kvaliteta ako je održiv, donosi trajne koristi u smislu zaposlenosti i životnog standarda i smanjenja siromaštva u lokalnoj zajednici. U ovom delu su definisani najvažniji faktori za uspešnost koncepta lokalnog ekonomskog razvoja kao što su lokacija, preduzetnička orijentacija javnog sektora, opterećenost privrede, prirodna bogatstva, nasleđeno stanje privrede, ljudski faktor, politička kultura građana i dr. U ovom delu rada je izneta i komparacija upravljanja lokalnim ekonomskim razvojem u prošlosti i danas. Ovaj deo rada se bavi i lokalnim ekonomskim razvojem u Srbiji, i to počecima razvoja i pravnim okvirom sistema lokalne samouprave definisanim kroz Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, u kome su prvi put precizno određene nadležnosti lokalne samouprave za donošenje programa i projekata lokalnog ekonomskog razvoja.

Drugi deo rada obrađuje poslovno okruženje i faktore koji su uticali na ostvarene rezultate razvoja u tranzicionom periodu. Obradjeni su ključni makroekonomski pokazatelji razvoja i faktori koji su ih usloveli u najvećoj meri. U ovom delu je obradjena ekonomska politika koja je vodjena pre i posle velike finansijske krize iz 2008. godine i njen uticaj na ostvarene rezultate privrede i celokupan razvoj zemlje.

Značajna pažnja u ovom delu rada je posvećena pitanjima i faktorima konkurentnosti zemlje, investicionoj politici i efektima stranih direktnih investicija na privredni razvoj. Poseban deo rada se odnosi na mogućnosti razvoja sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, imajući u vidu nezavidan položaj velikih ekonomskih sistema koji su činili dominantnu privrednu strukturu u predtranzicionom periodu. Dati su i efekti monetarne politike u ovom periodu, kao i analiza poslovanja bankarskog sektora Srbije i politike kreditiranja i visine kamatnih stopa na odobrene kredite privredi. U radu se analizira poreska politika kao važan segment društvenog razvoja, kao i politika regionalnog razvoja koja je dovela do velikih razlika u razvijenosti pojedinih regiona Srbije, kao i opština unutar regiona. Prikazani su podaci o stanju zaduženosti i mogućnosti daljeg zaduživanja jedinica lokalne samouprave, u cilju bržeg ekonomskog razvoja, kao i važnost politike održivog razvoja, kao strateškog razvojnog cilja.

Treći deo rada obuhvata institucionalnu strukturu i elemente procesa lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji. U njemu je obradjena pravna i institucionalna struktura u upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem, politika regionalnog razvoja EU i Srbije, definisane su nadležnosti lokalne samouprave za bavljenje poslovima lokalnog ekonomskog razvoja shodno važećim propisima države. U ovom delu rada su definisani ciljevi i zadaci institucija koje se bave razvojnim pitanjima na nacionalnom i regionalnom nivou, kao što su Razvojna agencija Srbije, Nacionalna agencija za regionalni razvoj, Fond za razvoj Republike Srbije, Regionalni razvojni saveti. Takodje, definisane su i kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, kao nosioci poslova i zadataka razvoja na lokalnom nivou, kao i uloga i zadaci Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), udruženja koje se bavi unapređenjem svih aspekata bavljenja lokalnim razvojem i pomaže lokalnim samoupravama na celom području države. U ovom delu su obradjeni i ključni elementi procesa lokalnog ekonomskog razvoja, kao što su strateško planiranje, javno-privatno partnerstvo, biznis inkubatori i klasteri, uz date komparacije sa primerima iz zemalja okruženja i zemalja Jugoistočne Evrope. Važan deo je posvećen pitanjima finansiranja lokalne samouprave, ostvarivanju izvornih, ustupljenih prihoda i transfera, kao i model finansiranja putem zaduživanja. Posebno je apostrofirana lokalna poreska politika i njen uticaj na lokalni ekonomski razvoj.

U četvrtom delu rada su prezentovani rezultati sprovedenog istraživanja o mestu i ulozi lokalne samouprave u vođenju lokalnog ekonomskog razvoja, mogućnosti koje su na raspolaganju lokalnim vlastima i prepreke koje ih sputavaju u postizanju boljih rezultata. U ovom delu rada su testirane postavljene hipoteze u radu odgovarajućim statističkim metodama, a utvrđeni su i statistički značajne razlike u mišljenjima zaposlenih u lokalnoj samoupravi od mišljenja privatnog sektora i naučno-obrazovnih institucija. Najznačajniji faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj su, po mišljenju ispitanika, preduzetnička inicijativa lokalne samouprave, raspoloživost kvalifikovane radne snage i lokacija lokalne samouprave. Faktori poput dostupnosti prirodnih resursa, nasledjenog privrednog stanja i poreskih podsticaja su manje vrednovani od strane ispitanika u uzorku.

U zaključku je predočena sinteza teorijskih i empirijskih rezultata istraživanja, koji pokazuju da je neophodno veće učešće lokalne samouprave u kreiranju i sprovođenju ekonomske politike na opštinskom i regionalnom nivou. Ekonomska politika na nacionalnom nivou nije uspela da se odupre globalnoj konkurenciji čime je dodatno otvorena mogućnost da se jedinice lokalne samouprave adekvatno uključe u rešavanje privrednog razvoja svojih sredina, smanjenja nezaposlenosti i povećanja životnog standarda svojih građana. Efikasnost procesa lokalnog ekonomskog razvoja će u velikoj meri zavisiti od sposobnosti lokalne vlasti, ali i drugih aktera zajednice – lokalne privrede, udruženja građana i pojedinaca zainteresovanih za razvoj svoga područja.

Na kraju rada sledi pregled korišćene literature i prilozi.

I KONCEPT LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

1. Definisanje i značaj lokalnog ekonomskog razvoja

Pojam lokalnog ekonomskog razvoja (LER) je dobio mnogo na svom značenju u savremenom privrednom okruženju. Činjenica je da se svaka privredna aktivnost realizuje na nekom lokalitetu i da globalna ekonomija čini skup lokalnih ekonomija. Efekti koji koriste ili štete lokalnom ekonomskom razvoju istovremeno koriste i nacionalnom, pa i globalnom ekonomskom razvoju. Ovakva argumentacija ima za cilj da dovede u pitanje opravdanost bavljenja lokalnim ekonomskim razvojem i njegovim efektima na privredni razvoj uopšte. Posledično, postavlja se i pitanje prava lokalnih vlasti da se uopšte bave privrednim pitanjima.

Lokalni ekonomski razvoj se najčešće posmatra kao mogućnost lokalne ekonomije da unapređuje kvalitet života svojih građana kroz povećanje broja zaposlenih, njihovih realnih primanja, kvaliteta infrastrukture i lokalnih usluga, rasta imovine i životnog standarda i slično. Ključni doprinos lokalnom ekonomskom razvoju daje politika stvaranja optimalnog infrastrukturnog i regulatornog okruženja za ekonomski razvoj, uz mogućnost selektivnog privlačenja pojedinih privrednih grana i delatnosti, često posredstvom javno-privatnog partnerstva. Ove tendencije su rezultat promene strukture svetske ekonomije, u kojoj industrija sve više gubi primat, a njeno mesto zauzimaju usluge i sektor visokih tehnologija. Lokalne vlasti žele unapređenje kvaliteta života celokupne lokalne zajednice i teže ka planiranom i održivom razvoju koji uzima u obzir i socijalni i ekološki faktor. Zadatak LER-a treba da bude stvaranje prihvatljivih radnih mesta i poboljšanje kvaliteta života za sve stanovnike uključujući i siromašne i marginalizovane grupe u društvu.

Lokalni ekonomski razvoj po svom značaju prevazilazi lokalne okvire, a primarni cilj je saradnja lokalnih privrednih i vanprivrednih subjekata kako bi se na najefikasniji način iskoristile komparativne prednosti lokalne zajednice kao što su lokacija, prirodni resursi, preduzetnička sposobnost lokalne samouprave, sektorska struktura i konkurentna prednost postojećih preduzeća, stepen izgrađenosti fizičke

infrastrukture, stepen obrazovanosti radne snage i dr. Blakely and Brandshaw¹ sumiraju značaj lokalnog aspekta u ekonomiji na sledeći način:

“Lokalno bazirani ekonomski razvoj i podsticanje zapošljavanja imaju više šansi da se pokažu uspešnim ako su pokrenuti na lokalnom nego ako su pokrenuti na nekom drugom nivou. Svaki od faktora koji utiču na ekonomiju manifestuje se na jedinstven način i ima delimično različite uzroke u svakoj lokalnoj zajednici. Rešenja lokalnih problema neće biti uspešna ako nisu usmerena na pojedinačne grupe i ako nisu povezana sa celinom regionalnog ekonomskog sistema.”

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

Stanje u kome se lokalne zajednice međusobno bore za što bolju poziciju ne znači da su one u suprotstavljenom položaju jednih u odnosu na druge. Mnogi projekti koji se odvijaju na regionalnom ili lokalnom nivou zasnovani su na saradnji i učešću više okolnih zajednica da bi mogli da se realizuju. Pored lokalnih projekata koji obuhvataju veći broj opština, postoje i oni koji se definišu i sprovode za deo lokalne zajednice, što znači da termin lokalni nije izjednačen sa teritorijom lokalne samouprave.

Pogrešna su i shvatanja LER-a koja u njemu vide isključivo tržišne mehanizme jer veliki broj autora shvata lokalni ekonomski razvoj kao “treći put”, pri čemu se delovanje tržišnih mehanizama koriguje i usmerava učešćem države tamo gde je to neophodno.

¹ Blakely, E., Brandshaw, T., (2002) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications, Thousand Oaks, str. 25.

Svetska banka pod lokalnim ekonomskim razvojem podrazumeva skup aktivnosti i mera sa ciljem izgradnje kapaciteta lokalne zajednice da unapredi svoju ekonomsku budućnost i kvalitet života za svoje stanovnike. Slično, Brajant i Sofski² u svom poimanju lokalnog ekonomskog razvoja stavljaju akcenat na aktivnosti koje se sprovode na određenom lokalitetu sa ciljem dostizanja održivog društveno-ekonomskog razvoja. Obe ove definicije snažno izražavaju moderno shvatanje koncepta lokalnog ekonomskog razvoja kojim se prevazilazi ograničenje na ekonomska pitanja stavljanjem razvoja u kontekst ukupnog kvaliteta života i društveno-ekonomskog razvoja.

Koncept ekonomskog razvoja zajednice se javlja od 60-ih godina prošlog veka nastojeći da u prvi plan istakne potrebu uvažavanja šireg konteksta društvenog razvoja, u kome pitanja održivosti razvoja, većeg učešća građana, ekološka i socijalna pitanja dobijaju mnogo više na značaju. Od tada je i shvatanje lokalnog ekonomskog razvoja sve više uključivalo i elemente socijalnog razvoja i zaštite životne sredine, odnosno održivog razvoja.

Ne postoji opšteprihvaćena definicija pojma lokalni ekonomski razvoj, a jedno od najširih poimanja lokalnog ekonomskog razvoja dao je Coulson³, za koga lokalni ekonomski razvoj obuhvata svaku intervenciju koja za cilj ima jačanje lokalne i regionalne privrede. Za Čapkovu⁴ je LER "široka strategija putem koje lokalni akteri i institucije nastoje da na najbolji način iskoriste lokalne resurse u svrhu očuvanja postojećih i otvaranja novih radnih mesta, kao i da povećaju obim privrednih aktivnosti." Određenje lokalnog ekonomskog razvoja koje nude Blakely i Brandshaw jeste da se radi o "procesu preko kojeg lokalna samouprava i lokalne društvene organizacije podstiču, odnosno održavaju lokalnu privrednu aktivnost, odnosno nivo zaposlenosti". Blakely⁵ u određenju pojma LER naglasak stavlja na ulogu lokalnih vlasti i društvenih organizacija "u upravljanju postojećim resursima i stvaranju novih

² Bryant, C., Cofsky, S., (2004) Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools, str. 19.

³ Coulson, A., (1997) Local Economic Development: A Guide to Practice, Birmingham University, Birmingham, str. 6.

⁴ Čapkova, S. (2005) Local Government and Economic Development, OSI/LGI, Budapest, str. 3.

⁵ Blakely, E., (1994) Planning Local Economic Development – Theory and Practice, SAGE Publications, str. 3.

partnerstava sa privatnim sektorom, kao i među sobom, da bi se otvorila nova radna mesta i podstakle privredne aktivnosti u jasno definisanoj ekonomskoj zoni."

Drugačije shvatanje pojma lokalnog ekonomskog razvoja stiče Bartik⁶, prema kome „LER obuhvata povećanje kapaciteta lokalne privrede da proizvede bogatstvo za lokalno stanovništvo“. Prema njegovom shvatanju, LER nije primarno vezan za aktivnosti koje proističu iz saradnje različitih nivoa lokalnih vlasti, privrede i nevladinog sektora, već obuhvata sve ono što može dovesti do boljih performansi lokalne ekonomije. Bartik ide korak dalje i definiše politiku lokalnog ekonomskog razvoja, i to kao "posebne aktivnosti koje preduzimaju državni organi ili privatne grupe da bi pomogle ekonomski razvoj."

I najrazvijenije zemlje sveta tretiraju lokalni ekonomski razvoj kao prioritet za lokalne samouprave. Tako, na pr. prema Furdelu⁷, najvažniji cilj u okviru lokalnog ekonomskog razvoja je povećanje broja zaposlenih na teritoriji lokalne samouprave, a suština pojma „lokalni“ je da istakne potrebu saradnje na lokalnom nivou i nastojanju da se u najvećoj meri iskoriste lokalne komparativne prednosti kao što su geografski položaj, infrastruktura, postojeći privredni potencijali, prirodni resursi, kvalitet radne snage i dr.

Prema Beer et al. (2003) postoji razuman konsenzus o širim parametrima koji označavaju lokalni i regionalni ekonomski razvoj: on se odnosi na set aktivnosti usmerenih ka unapređenju ekonomske dobrobiti jedne oblasti. Takve aktivnosti mogu uključivati strategiju ekonomskog razvoja, istraživanje, preduzeća, tržište rada i političko lobiranje i sl⁸. Smanjivanje društvene nejednakosti, promocija održivosti, ohrabrivanje inkluzivne vlade i upravljanja i prepoznavanje kulturne različitosti su u različitim stepenima uključeni u definicije lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja⁹.

⁶ Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, Upjohn Institute Working paper, No. 03-91, str. 2.

⁷ Furdell, P., (1994) Poverty and Economic Development: Views From City Hall, National League of Cities, Washington, D.C.

⁸ Beer, A., Haughton, G. and Maude, A. (2003) Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development, Bristol: Policy Press.

⁹ Haughton, G. and Counsell, D. (2004) Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development. London: Routledge and Regional Studies Association.

Svaka definicija lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja zahteva uvažavanje osnovnih geografskih koncepata – prostora, teritorije, mesta i skale (razmere). Geografija je sastavni deo ekonomskog, socijalnog, ekološkog, političkog i kulturnog procesa i stanje geografije u velikoj meri oblikuje kako se ti procesi odvijaju¹⁰.

Ekonomski razvoj nije cilj sam po sebi. On predstavlja sredstvo za postizanje blagostanja u skladu sa kulturom i uslovima u određenim populacijama. Pa ipak, blagostanje kao cilj nije isto za ljude koji žive u Njujorku ili u Sao Paolu; samo ljudi koji žive u tim gradovima mogu da postave ciljeve koje žele da ostvare u srednjem i dugom roku¹¹.

Ekonomski rast visokog kvaliteta je onaj koji je održiv, donosi trajne koristi u smislu zaposlenosti i životnog standarda i smanjuje siromaštvo. On treba da promoviše veću jednakost i ujednačenost prilika. Treba da poštuje ljudske slobode i štiti prirodno okruženje. Ostvarivanje rasta visokog kvaliteta zavisi stoga ne samo na jurenju za zdravim ekonomskim politikama, već i na implementaciji širokog niza socijalnih politika¹².

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

Pitanjima definisanja lokalnog ekonomskog razvoja bave se i brojne međunarodne organizacije i institucije. Međunarodna organizacija rada shvata lokalni ekonomski

¹⁰ Markusen, A. (1985) Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development. Cambridge, MA: MIT Press.

¹¹ Canzaneli, G. (2001) Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development and Decent Work. Geneva: ILO/Universitas Working Paper, www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm.

¹² Cypher, J.M. and Dietz, J.L. (2004) The Process of Economic Development. London: Routledge.

razvoj kao „bottom- up“ strategiju u kojoj specifičnosti na lokalnu dolaze u prvi plan kreirajući radna mesta prema mogućnostima i zahtevima lokalnog stanovništva. Ističe se značaj zapošljavanja kroz promociju malih preduzeća, socijalni dijalog i planiranje razvoja. U centru razvoja je javno-privatno partnerstvo koje treba da okupi sve raspoložive snage na lokalnu u cilju racionalnog korišćenja resursa uz opštu saglasnost svih zainteresovanih na području lokalne samouprave¹³.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) terminu lokalni ekonomski razvoj dodaje i reč „zapošljavanje“, što znači da ne razdvaja ekonomski razvoj od zapošljavanja. Najvažniji kriterijum uspešnosti lokalnog razvoja je broj zaposlenih radnika¹⁴. Ujedinjene nacije (UN) definišu lokalni ekonomski razvoj kao učešće svih stanovnika lokalne zajednice u privrednoj aktivnosti u cilju stvaranja uspešne i održive ekonomije. To dovodi do poboljšanja životnih uslova uključujući i siromašne i marginolizovane grupe. Ovo znači da je potreban samo onaj ekonomski razvoj koji ne ugrožava prirodnu sredinu¹⁵.

Lokalni ekonomski razvoj može biti definisan kao rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za svoje stanovnike, a time i da unapređuje njihov kvalitet života kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta usluga lokalnih vlasti i slično. Takav razvoj se događa kada se lokalni nezaposleni resursi, kao što su radna snaga i zemljište, počnu koristiti ili kada se već zaposleni resursi počnu koristiti na produktivniji način, u novim sektorima sa novim tehnologijama¹⁶.

Lokalni ekonomski razvoj se u užem smislu, shvata kao proces donošenja strateških planova proisteklih iz saradnje lokalnih vlasti, privatnog i nevladinog sektora, usmerenog na podsticanje investicija koje će obezbediti visok i dugoročan ekonomski rast lokalne zajednice. Svaka strategija lokalnog ekonomskog razvoja se fokusira na

¹³ International Labour Organization, Local Economic Development, <http://www.ilo.org/employment/led>, 15.6.2018.

¹⁴ Clark, G., Huxley, J., and Mountford, D., (2010) Organising Local Economic Development – The Role of Development Agencies and Companies, OECD, OECD Publishing, Paris, p. 22.

¹⁵ Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, (2005) Volume 1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPan International Inc, Nairobi and Vancouver, p. 2.

¹⁶ Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Beograd

komparativne prednosti lokalne zajednice, na postojeća ili potencijalna tržišta i na slabosti ili prepreke unutar lokalne zajednice. Ona obično ne treba da ima uticaj samo na pojedine sektore lokalne privrede, već na celu ekonomiju zajednice i susednog područja.

Postoje dve glavne strategije podsticanja lokalnog razvoja¹⁷: prvo, privlačenje „stranih“ preduzeća da investiraju u datoj lokalnoj zajednici, a kroz podsticaje koje lokalna vlast daje pojedinicima, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice i dr., i drugo, podsticanje lokalnih grupa od strane lokalne vlasti da razviju poslove i, time, ubrzaju ekonomski razvoj zajednice; ta podrška je obično jednokratna jer lokalni privrednici sami u narednom periodu šire i razvijaju svoje poslovanje.

Savremeni pristup LER-u ne znači težnju ka nekontrolisanom privrednom rastu lokalne sredine. Naprotiv, lokalne vlasti koje žele unapređenje kvaliteta života celokupne lokalne zajednice teže ka planiranom i održivom razvoju, pri čemu njihovi naponi ka postizanju samoodržive zajednice i te kako uzimaju u obzir i socijalni i ekološki faktor. Zadatak LER-a treba da bude stvaranje prihvatljivih radnih mesta i poboljšanje kvaliteta života za sve stanovnike uključujući i siromašne i marginalizovane grupe u društvu. Nasuprot tome, planiranje i sprovođenje LER-a uzima u obzir i stanje i zaštitu životne sredine¹⁸.

Lokalni ekonomski razvoj je proces promena čiji je cilj povećanje broja zaposlenih, ali uz istovremeno povećanje životnog standarda građana. Neophodni preduslov uspešnosti LER-a u savremenim uslovima je saradnja privatnog i javnog sektora. Najčešći pokretač promena je kompetitivnost dok je nedostatak finansijskih sredstava u velikom broju slučajeva najveća prepreka, ali i nedostatak preduzetničke orijentacije lokalnih zajednica.

Osim finansijskih i merljivih efekata LER-a, njegov doprinos ogleda se i u tome što manji broj građana prima socijalnu pomoć, manje su migracije obrazovanih, mladih

¹⁷ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 33.

¹⁸ Belkić, V., Hrnjaz, M., (2010) Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi, Građanska mreža, Beograd, str. 11.

ljudi, veći broj građana redovno izmiruje komunalne usluge i povećavaju lokalni prihod, stvara se bolja opšta privredna slika lokalne zajednice, lokalni dobavljači sirovina i usluga imaju sigurnog kupca, zaposleni u lokalnim pravnim subjektima kupuju robu i usluge u lokalnoj zajednici i sve to doprinosi razvoju lokalne infrastrukture, kulture, obrazovanja i dr.

Pred lokalnom zajednicom je izbor načina i metoda lokalnog razvoja: privlačenje novih investicija, podsticaj malim i srednjim preduzećima, programi samozapošljavanja i sl. Lokalni lideri, zajedno sa privatnim i javnim sektorom, moraju da prepoznaju realne mogućnosti za razvoj svoje zajednice. Polazna osnova je poznavanje lokalnih resursa na osnovu kojih mogu da se odrede prioriteti razvoja i utvrde mehanizmi čijom primenom će doći do ostvarenja željenih ciljeva. Uspešnost programa će biti veća ako ga prati jasno definisana politika koja ima široku podršku lokalnog stanovništva za njeno sprovođenje.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja je već niz godina deo svakodnevice u razvijenim tržišnim zemljama. Ovaj koncept je za kratko vreme doživeo veliku popularnost među teoretičarima, a još više među praktičarima. Postavlja se pitanje zašto nacionalne vlasti, doskoro rezervisane prema ulozi lokalne zajednice u vezi sa privrednim razvojem, danas u najvećem broju zemalja aktivno podstiču lokalni ekonomski razvoj. Razloge za to Cuningham i Meyer-Stamer¹⁹ vide u razumevanju centralnih vlasti da im nedostaju ne samo budžetska sredstva, već i informacije i poznavanje lokalnih prilika da bi se bavile lokalnim razvojnim inicijativama. Zato nacionalne vlasti sve zdušnije podstiču planiranje lokalnog ekonomskog razvoja kao načina da se maksimizira korist od toga što lokalni akteri poznaju prilike, kao i uspostavljanje javno-privatnih partnerstava, naročito kada to dovodi do angažovanja privatnih fondova za obavljanje javnih poslova.

Pored istorije, ovaj koncept ima i svoju bogatu predistoriju jer su vekovima gradovi mobilisali svoje resurse da bi iskoristili prednosti koje imaju i tako ojačali nezavisan položaj ili dominaciju u odnosu na okruženje. Povoljan geografski položaj je nekada

¹⁹Cunningham, S., Meyer-Stamer, J., (2005) Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Orthodox Approach to LED, Africa Insight Vol. 35 No. 4, December, str. 2.

bio dominantan faktor razvoja, dok u savremenim uslovima to često nije slučaj. Obaveza lokalnih vlasti za pitanja LER-a je sve očiglednija jer ekonomija postaje ključna briga građana ne ulazeći u to da li je ili nije u nadležnosti lokalne zajednice. Kada realizacija lokalnih projekata ima potencijal da dovede do određenih prihoda lokalne samouprave onda je to razlog više za angažovanje lokalne zajednice.

S druge strane, privreda ima sopstvene interese za pojačano učešće u poslovima LER-a. Privrednici su tradicionalno malo zainteresovani za učestvovanje u konsultacijama sa opštinskim vlastima ili u planiranju lokalnog ekonomskog razvoja. To je delimično posledica prezauzetosti svakodnevnim poslovima, a delimično sumnje da li mali privredni subjekti mogu zaista uticati na ekonomsku politiku lokalne zajednice. Veća preduzeća, s druge strane, često zanemaruju organizovane konsultacije o planovima lokalnog ekonomskog razvoja, jer svoje interese, uglavnom ostvaruju kroz neposredne kontakte sa vlastima ili vladajućim političkim strankama.

Šta je uticalo na veće interesovanje privrednika za problematiku lokalnog razvoja? Na prvom mestu činjenica da od aktivnosti lokalne zajednice (ulaganje u infrastrukturu, brzina izdavanja dozvola i druge administrativne usluge, lokalni porezi i druge dažbine...) u velikoj meri zavisi i njihova konkurentnost. Pozitivna iskustva preduzetnika u drugim sredinama, koji su zahvaljujući saradnji sa lokalnim partnerima podigli svoje poslovne performanse, takođe su veliki motiv da ostali privrednici krenu njihovim stopama. Saradnjom sa lokalnom samoupravom privrednici povećavaju svoje šanse pri konkurisanju za sredstva kod razvojnih fondova nacionalnog i regionalnog nivoa. Takođe, društveno odgovorno poslovanje sve više dobija na značaju ukoliko je povezano sa poslovima lokalnog ekonomskog razvoja.

Motivacija udruženja građana, odnosno nevladinog sektora je takođe sve izraženija. Pitanja opšte demokratizacije društva i vladavine prava sve više ustupaju mesto pitanjima društveno-ekonomskog razvoja, pa i pažnja ovih organizacija na mogućnosti i probleme privrede postaje aktuelnija. Smanjena donatorstva i sve veća pažnja donatorskih organizacija i institucija na lokalni nivo su dodatni faktori povećanja interesovanja ovih udruženja za pitanja razvoja na lokalnu i regionu.

2. Lokalni ekonomski razvoj u Srbiji

U Srbiji su se početkom 2001. godine kao pioniri reforme u tranzicionom periodu nametnule opštine Indija i Zrenjanin. U najužem izboru bilo je još nekoliko opština, ali su zbog nedostatka političke stabilnosti, ili promenjenog kursa razvoja, pokrenuti programi ugroženi i druge opštine su izgubile "dobar glas" pionira reformi. U osnovi, bila je potrebna vizija, energija i malo političke moći. U opštinu Indija je uveden "Sistem 48", sistem koji je razvijen u Baltimoru, SAD, pod nazivom City Stat, a onda je prvi put primenjen u Evropi, u Indiji. Zrenjanin je, sa druge strane, prepoznao, a potom i iskoristio, veliki resurs svih vojvođanskih opština - hektare imovinski "čistog" zemljišta koje je u vlasništvu države. Danas se mnoge opštine u Srbiji mogu pohvaliti uspešnim projektima ekonomskog razvoja, ali je potrebno naglasiti da su efekti ekonomskih programa i dalje teško merljivi²⁰.

Cilj tih, kao i mnogih drugih, ekonomskih programa i pristupa jeste ekonomski razvijena zajednica, što podrazumeva privredni rast i promene u sastavu privrede. Reforme institucija, promene u organizaciji, postavljanje strategije, uvođenje novih kodeksa, samo su neki od primera navedenih programa. Dakle, lokalni ekonomski razvoj je proces promena u kojem javni i privatni sektor zajednički prepoznaju probleme u privrednom okruženju, sprovode politiku i programe koji utiču na smanjenje problema i čine da lokalna zajednica bude konkurentnija i privreda jača, čime se životni standard u lokalnoj zajednici podiže na jedan viši nivo.

Za početak organizovanog i dokumentima podržanog bavljenja lokalnim ekonomskim razvojem u Srbiji se uzima 2006. godina, jer se do tada opštine i gradovi nisu bavili poslovima LER-a. Tada počinju da se osnivaju opštinski uslužni centri, jedinstveni šalteri za registraciju privrednih subjekata, šalteri za izdavanje dozvola i sl. Sve do tada zvanično nije postojala nijedna organizacija u okviru lokalne samouprave koja se bavila ekonomskim razvojem²¹. Te godine pojavljuju se prve Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (KLER), čiji je osnovni zadatak da privuku investicije i pomažu lokalni ekonomski razvoj. KLER su dobile razvojnu, ekonomsku ulogu, a Zakonom o lokalnoj

²⁰ Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

²¹ NALED (2016) Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj, Beograd, str. 7

samoupravi iz 2007. godine, lokalni ekonomski razvoj je dobio svoj pravni okvir i stavljen je u nadležnost gradova i opština²². Time su jedinice lokalne samouprave dobile mogućnost da samostalno kreiraju politiku lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa svojim mogućnostima i interesima.

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

1. privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), i
2. podsticanje lokalnih privrednih subjekata i pojedinaca da razviju poslove i time ubrzaju ekonomski razvoj lokalne zajednice²³.

Lokalne samouprave su primenom odgovarajućih mera i instrumenata nastojale da poboljšaju investicionu klimu kako bi obezbedile priliv svežeg kapitala za razvoj privrednih subjekata i infrastrukture na svom području. Smanjivanje administrativnih procedura, podrška osnivanju i razvoju preduzeća i preduzetništva, smanjenje lokalnih nameta i druge olakšice bili su najčešći vidovi podrške lokalnom ekonomskom razvoju. Opštine kreću u donošenje strateških planova razvoja, formiranje klastera i biznis inkubatora, slobodnih zona i drugih načina kojima nastoje da steknu konkurentske prednosti i ostvare održiv razvoj svoje zajednice.

Ekonomski razvoj je deo održivog razvoja u kome svi vidovi zajednice moraju da se razvijaju paralelno, zato što utiču jedni na druge. Održivi razvoj obuhvata privredni i društveni razvoj i zaštitu životne sredine. Održivost zahteva opštu promenu perspektive: prelazeći sa modela „tri prstena“, u kojem se privreda, društvo i životna sredina samo delimično i nasumice prepliću, na model u kojem su ove tri sfere života usko međusobno povezane, pri čemu životna sredina obuhvata druga dva elementa. Dakle, održivi razvoj podrazumeva bavljenje ekonomskim i društvenim razvojem uz pažljivo korišćenje ograničenih prirodnih resursa i uz očuvanje životne sredine²⁴.

²² Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. Glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014)

²³ Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Beograd, str. 8

²⁴ Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

Zapažanje koje se nameće na osnovu navedenih shvatanja jeste činjenica da centralno mesto ima ekonomski razvoj, bez kojeg ostali elementi ne mogu da se razvijaju. Da je ekonomski razvoj, čak i bez znanja o konceptu održivog razvoja, nemoguć bez uvažavanja ostalih elemenata društvenog razvoja, pokazuje istraživanje investitora u Srbiji sprovedeno 2008. godine, u kojem oni, kao pojedine kriterijume pri odlučivanju o investiranju, navode kvalitet radne snage, političku stabilnost, kvalitet i pristupačnost infrastrukture, kvalitet života, jednostavnost administrativnih procedura i sl.

Potencijalni investitori, osim podataka o samoj lokaciji i osnovnih ekonomskih pokazatelja, posebnu pažnju posvećuju i pitanjima: postojanja škole na engleskom jeziku, kvaliteta hotela i smeštaja, kvaliteta stanovanja, postojanja sanitarnih uslova i dr. Dakle, sve veću ulogu dobijaju pitanja socijalnog razvoja (poboljšanje socijalnog okruženja, smanjenje korupcije, veće učešće stanovništva u rešavanju važnih pitanja), kulturnog razvoja (očuvanje tradicije, raznovrsniji kulturni sadržaji) kao i političkog aspekta (transparentnost u odlučivanju, viši nivo političke kulture, dosledna primena demokratskih principa).

Privrednici smatraju da je životno okruženje neodgovarajuće ukoliko je visok nivo zagađenosti osnovnih životnih uslova, zapuštena infrastruktura, politička nestabilnost, niske mogućnosti za obrazovanje, manjak kulturnih događaja i sl. Dakle, težnja je da se ekonomski razvoj poveže sa širim procesom razvoja zajednice.

Resursi se usmeravaju u određenom, željenom pravcu, u grupu aktivnosti koje doprinose istom cilju, tako da efekti tih aktivnosti u narednom periodu obezbede resurse za druge oblasti delovanja. Uvek treba razmišljati kako da se u narednim godinama stvori nova vrednost koja će biti dovoljna za nastavak aktivnosti u željenom pravcu, a koja otvara i mogućnost za realizaciju drugih oblasti razvoja.

Lokalni ekonomski razvoj je obaveza lokalne samouprave, a svaka investicija je lokalnog značaja. Pristup ekonomskom razvoju pomera se od tradicionalnog i

centralizovanog, ka bavljenju ekonomijom na lokalnom nivou. Za to postoje mnogobrojni razlozi među kojima su sledeći primarni²⁵:

- U Zakonu o lokalnoj samoupravi, čl. 20, navodi se: Opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave.

- Građani i privrednici smatraju da je opštinska administracija odgovorna za poboljšanje uslova života i privređivanja.

- Države se bore sa državama - lokalne zajednice sa lokalnim zajednicama. Makroekonomsku i monetarnu politiku kreira država, a ona utiče na lokalne zajednice. Državna regulativa, poreska i druge pravne strukture utiču na oblikovanje ambijenta za privređivanje, što može da pomogne, ili odmogne, ciljevima lokalnog ekonomskog razvoja. Ali, lokalna uprava i lokalna politika utiču na dostupnost, ili nedostatak vode, kanalizacije, telekomunikacija i razvijene infrastrukture građevinskog zemljišta. Lokalna samouprava kreira i proces i proceduru kroz koju preduzeća moraju da prođu unutar same gradske uprave, utiču na stambeni fond, zdravstvene i obrazovne usluge, raspoloživost radne snage, sigurnost, prilike za obukom/edukacijom, ili javni transport. Dakle, vlada jedne države radi na konkurentnosti države, a lokalne vlasti unapređuju konkurentnost određene lokalne sredine.

- Tradicionalna, centralizovana politika je sektorski orijentisana: oslanja se na finansijske stimulanse i uopšten pristup privredi, dok je lokalni pristup teritorijalan, interaktivan i ima horizontalnu saradnju sa privredom.

- Sve investicije su, u krajnjem slučaju, lokalne - što znači, stiču se na određenoj teritoriji određenog grada ili opštine. Svoje hale, fabrike, ili poslovni prostor,

²⁵ Ibid.

kompanije smeštaju na teritoriju opštine/grada i zapošljavaju radnike sa teritorije tog grada.

Tabela 1: Razlike između tradicionalnog pristupa "odozgo na dole" i lokalnog "odozdo na gore"²⁶.

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

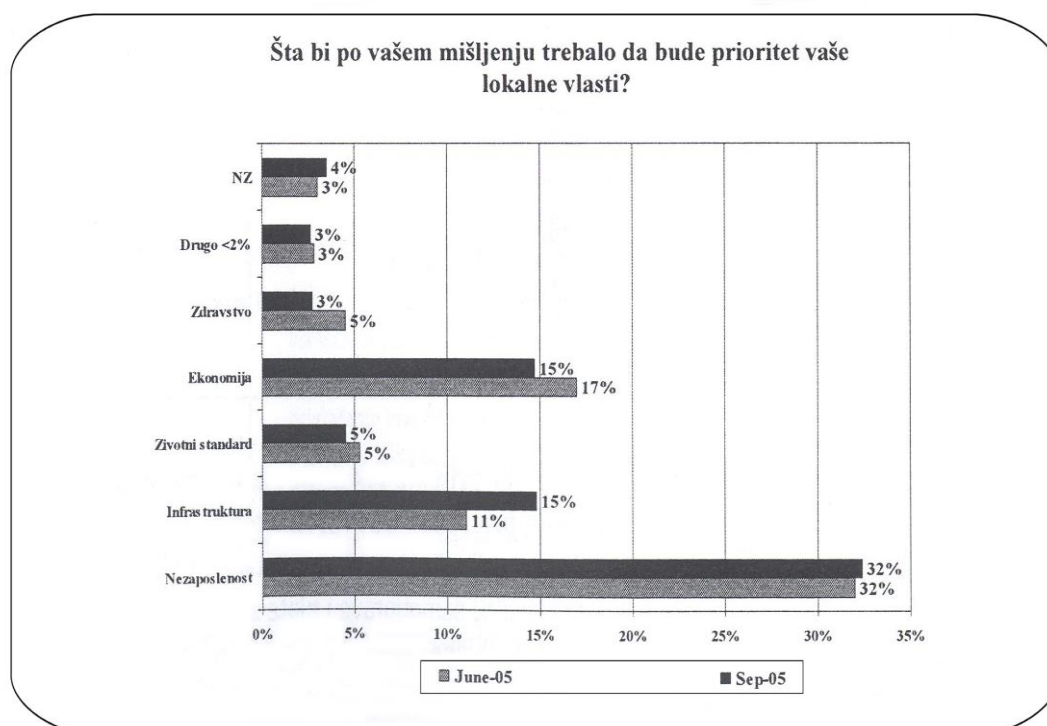
Izvor: Rodrigues-Pose Andres, (2001) The role of the ILO in the implementing of Local Economic Development Strategies in a Globalised World

Prema istraživanju javnog mnjenja od strane International Republican Institute (IRI), na uzorku od 2.212 osoba, u 2005. godini ispitanici su dali odgovore na pitanje prioriteta lokalnih vlasti gde 32% ispitanika smatra nezaposlenost kao najveći opštinski problem, zatim slede ekonomija (17%) i infrastruktura sa 15%²⁷. Takođe, prema istom istraživanju čak 30% investitora obrati se najpre lokalnoj samoupravi kada traga za informacijama o uslovima za investiranje u Srbiji.

²⁶ Rodrigues-Pose A., (2001) The role of the ILO in the implementing of Local Economic Development Strategies in a Globalised World

²⁷ Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd

Grafikon 1: Prioriteti lokalnih vlasti



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

3. Koncepti upravljanja lokalnim ekonomskim razvojem u prošlosti i danas

U razvijenim evropskim zemljama, u opštinama koje su ušle u proces lokalnog ekonomskog razvoja početkom šezdesetih godina prošlog veka, fokus bavljenja lokalnom ekonomijom menjao se sa godinama. Danas, gradovi i opštine u Srbiji ubrzano prolaze kroz sve ove cikluse, uz saznanje da je kombinovanje više metoda koji su se koristili kroz istoriju, možda najbolje rešenje za njih.

Jedan od prvih ekonomskih aksioma na nacionalnom, ali i na lokalnom nivou jeste ulaganje u, takozvanu, osnovnu infrastrukturu. Iako je danas očigledno da putna, vodovodna i železnička mreža i druga infrastruktura imaju veliki uticaj na ekonomski razvoj, početkom šezdesetih godina prošlog veka ovo otkriće je izazvalo ekspanziju ulaganja u infrastrukturu. Pionirska studija koja je urađena u SAD 1963. godine bavila se ekonomskim trendovima, pre svega, brojem zaposlenih. Jedan od

najznačajnijih rezultata ove studije jeste postojanje veze u periodu od pet godina između povećanja broja zaposlenih i oblasti kroz koje prolaze međudržavne putne mreže. Tih šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka, u Sjedinjenim Američkim Državama godišnje se gradilo više od tri hiljade kilometara međudržavnih saobraćajnica.

Jasno je da je u razvijenim zemljama težište ulaganja blago pomerenom ka sekundarnoj infrastrukturi i opštem poboljšanju kvaliteta života, s obzirom da je osnovni infrastrukturni uslov razvoja ostvaren još sedamdesetih godina. Značaj infrastrukture danas potvrđuje činjenica da u svim tržišno orijentisanim zemljama u svetu, sve državne, regionalne i opštinske agencije prilikom promocije investicionih lokacija, u svojim investicionim brošurama, na prvom mestu, navode glavne putne saobraćajnice, aerodrome i drugu infrastrukturu.

Najvažnije fundamentalne determinante lokalnog ekonomskog razvoja su lokacija i prirodni resursi, obrazovanost i demografija, poslovno okruženje, fizička infrastruktura, upravljanje lokalnom zajednicom i socijalno-kulturno stanje (stanje svesti, preduzetništvo, itd). To su nesporni faktori ekonomskog razvoja, a za Srbiju su karakteristične brojne specifičnosti razvoja u tranzicionom periodu, o čemu se detaljno govori u drugom delu rada. U tranzicionom periodu nestala su regionalna preduzeća koja su bila nosioci lokalnog razvoja i zaposlenosti, a posledica takvog razvoja događaja je i odlazak iz nerazvijenih područja ka regionalnim centrima, pa će tim biti teže sprovesti buduću razvojnu politiku u lokalnim sredinama²⁸.

Prirodna bogatstva mogu značajno da unaprede lokalnu privredu, ali i da dovedu čitavu opštinu u nezavidnu situaciju kada se osloni na jednu privrednu granu (Bor, Majdanpek i dr). Većina opština u Srbiji koje su postigle dobre rezultate u pogledu lokalnog ekonomskog razvoja ne može se pohvaliti velikim prirodnim bogatstvima. Na drugoj strani, treba reći da mnoge opštine nisu imale adekvatne ekonomske koristi od prirodnih resursa kojima raspolažu i preduzeća koja ih koriste (rudnici, hidroelektrane i dr.).

²⁸ Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M., (2014) Clusters as a Part of Improvement Function of Serbian Economy Real Sector Competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV No. 33, str. 224-245.

Posebno je važno jačati vezu između naučno-istraživačkih centara i privrede – svaki region bi trebalo da ima naučno-istraživački centar koji bi podržavao delatnost koja predstavlja najveći razvojni potencijal tog regiona. Efekti tehničko-tehnološkog progresa ne deluju ravnomerno na celoj teritoriji Srbije²⁹. Po pravilu, inovacije nastaju i primenjuju se u razvijenim, urbanim sredinama i industrijskim centrima, a tek kasnije se šire na druge sredine.

Ovo je identična situacija sa rasporedom visokoobrazovanog kadra u našoj zemlji. Najveća koncentracija visokokvalifikovanih kadrova je u gradovima koji imaju univerzitete – Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac. Osim toga, zbog jednosmernog kretanja od perifernih područja ka velikim gradskim centrima, mobilnost radne snage između regiona i između zanimanja je zabrinjavajuće niska³⁰. To dalje implicira manje mogućnosti primene lokalnog i regionalnog znanja u cilju rešavanja konkretnih problema u privredi perifernih i nerazvijenih područja.

Rezultati brojnih istraživanja pokazuju da građani kao dva najvažnija problema u Srbiji navode nezaposlenost i nizak životni standard. To je posledica pogrešne ekonomske politike u tranzicionom periodu, koja se i dan danas nastavlja. Od brzine razvoja privrede zavise reforme i napredak u svim drugim oblastima života. Zbog toga država mora pomoći privredi da bi privreda, kasnije, kada se razvije, mogla da pomogne državi i društvu. I od lokalne zajednice se očekuje da sve svoje snage usmeri na smanjenje nezaposlenosti i povećanje životnog standarda.

Poslovima koji su od značaja za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji se (osim lokalne samouprave) bave i mnoge druge lokalne i republičke ustanove i preduzeća: Ministarstva, Direkcije za izgradnju, Razvojne agencije, Privredna komora Srbije i Regionalne privredne komore, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) i drugi. Istraživanja pokazuju da često među navedenim institucijama postoji dupliranje aktivnosti jer nisu precizno utvrđene i ne postoji jasan sistem odgovornosti. Saradnja

²⁹ Radulović, D. (2012) Politike i mere regionalnog razvoja u Srbiji, Konferencija: Mere za izlazak iz krize - izazovi, prioriteti i rizici u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013 – 2020, Preporuke za vođenje politika u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013-2020, Novi Sad, str. 67-96.

³⁰ Radovanović, V., Maksimović, M., (2010). Labor market and (un)employment in the European Union and Serbia – Regional Aspects, Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić” SANU, 60(2), str. 59-74.

se često zasniva na individualnim principima jer ne postoje sistematizovani kanali komunikacije i raspodele posla. Usled nedostatka adekvatnih kadrova, jedan deo lokalnih samouprava nije u mogućnosti da samostalno priprema projekte, posebno one finansirane iz fondova EU, već se u velikoj meri koriste usluge outsourcing-a.

Navedene okolnosti uzrokovale su da se Srbija nalazi na 59. mestu u svetu (Tabela 2.) po lakoći poslovanja mada je prema pojedinim pokazateljima znatno bolje rangirana kao što su zaštita manjinskih investitora, izvršenju ugovora, plaćanju poreza i dr.

Tabela 2: Usporedni pregled rangiranja Srbije i zemalja okruženja u pogledu osnovnih pokazatelja lakoće poslovanja među 183 države obuhvaćene analizom svetske banke

| Ekonomija | Lakoća poslovanja | Pokretanje biznisa | Upis imovine | Dobijanje kredita | Zaštita manjinskih akcionara | Plaćanje poreza | Prekogr. trgovina | Izvršenje ugovora |
|------------|-------------------|--------------------|--------------|-------------------|------------------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Makedonija | 12 | 1 | 12 | 11 | 2 | 1 | 9 | 7 |
| Rumunija | 37 | 14 | 17 | 1 | 17 | 12 | 1 | 11 |
| Bugarska | 38 | 16 | 16 | 6 | 2 | 18 | 5 | 16 |
| Hrvatska | 40 | 22 | 14 | 19 | 8 | 6 | 1 | 4 |
| Crna Gora | 46 | 19 | 19 | 1 | 10 | 15 | 14 | 14 |
| Srbija | 59 | 21 | 18 | 18 | 22 | 23 | 7 | 20 |
| Bosna | 79 | 25 | 23 | 11 | 20 | 24 | 10 | 18 |
| Albanija | 97 | 18 | 23 | 25 | 11 | 22 | 13 | 22 |

Izvor: Doing Business 2016, the World Bank Group

Lokalne zajednice širom sveta bave se ekonomskim razvojem već više od četrdeset godina, tako da gradovi i opštine u Srbiji moraju ofanzivno i predano da krenu u osvajanje investitora i podršku postojećoj privredi. U svetu se na probleme razvoja reaguje blagovremeno u cilju praćenja konkurentskih aktivnosti drugih regiona ili država. Primeri su brojni, od razvijenih zapadnih zemalja, preko zemalja Istočne Evrope pa sve do država bivše SFRJ.

Lokalni ekonomski razvoj relativno je nova pojava, predstavlja više tendenciju, a manje jasno definisanu ekonomsku doktrinu jer praksa LER-a nije generisana na bazi teorijskih stavova. Štaviše, teorija i danas ima zadatak da sistematizuje praksu LER-a, i doprinese da se najbolja praksa prenosi na druge lokalne zajednice. Što se tiče radova

iz oblasti LER-a treba istaći radove Goldsmita i Eggersa³¹, kao i Ozborna i Geblera³², koji su uticali u velikoj meri, pre svega, da ohrabre privredne subjekte da praktikuju preduzetnički i inovatorski duh u privatnom, ali i u javnom sektoru.

Na drugoj strani, Bartik³³ razlikuje tri "talasa" LER-a, polazeći od različitih pristupa primenjenih u državnim i lokalnim programima LER-a. Početak prvog talasa Bartik vezuje za 30-e godine 20. veka, kada Misisipi i druge države juga SAD kreću u podršku lokalnim vlastima kako bi privukle otvaranje preduzeća, odnosno prelazak sa severa na njihova lokalna područja. Primenjuju se mere kao što su infrastrukturno opremanje zemljišta, davanje povoljnih kredita i zajmova, poreske olakšice i sl.

Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka dolazi do znatnog proširenja broja preduzeća i aktivnosti koje se podržavaju na lokalnom nivou. Tada počinje drugi talas kada se finansijskim podsticajima pomažu i postojeća preduzeća, kao i novoosnovana mala i srednja preduzeća, uz zadržavanje svih mera koje su bile na snazi tokom prvog talasa. Treći talas se javlja početkom devedesetih godina 20. veka, a suština je pokušaj da se podrška LER-u ostvaruje preko privatnog sektora, a manje preko organa vlasti ali i dalje uz finansiranje od strane države, odnosno lokalnih vlasti. Kao velika prednost ovog pristupa ističe se ograničenje političkih procesa jer odluke o konkretnim projektima koji će biti podržani donosi privatni sektor na bazi ekonomskih kriterijuma.

³¹ Goldsmith, S., Eggers, W., (2004) *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

³² Osborne, D., Geabler, T., (1993) *Reinventing Government*, Penguin Books, New York

³³ Bartik, T., (2003) *Local Economic Development Policies*, Upjohn Institute Working paper No. 03-91

Tabela 3: Programi lokalnog ekonomskog razvoja

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

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

Doprinos istorijatu lokalnog ekonomskog razvoja dala je Svetska banka na čijoj su internet stranici³⁴ prezentirana takođe tri talasa LER-a, ali se oni, ni hronološki, a ni po sadržaju, ne podudaraju sa podelom koju koristi Bartik. Takođe, talasi nisu striktno razdvojeni, ni vremenski, ni prostorno. Karakteristično je nastojanje da se politika olakšica i podsticaja zameni poboljšanjem regulatornog okruženja i infrastukture uz selektivno privlačenje pojedinih delatnosti, a koristi se u obimnoj meri i javno-privatno partnerstvo.

³⁴ World Bank, A Brief History of LED

Tabela 4: Tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja

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

Izvor: World Bank, A Brief History of LED

4. Ključni faktori za uspešnost lokalnog ekonomskog razvoja

Kroz istorijat lokalnog ekonomskog razvoja formirano je nekoliko različitih mišljenja u vezi sa procenom značaja faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj³⁵. Prema prvoj grupi mišljenja lokacija je nesporno najvažniji faktor LER-a. Prema drugoj školi mišljenja, potreban i dovoljan uslov je obezbediti da javni sektor (država u svim njenim pojavnim oblicima) ne bude na teretu privredi. Treća škola mišljenja u prvi plan ističe preduzetnički duh lokalne samouprave i podrške od strane viših nivoa vlasti. Svaki od ovih stavova pruža odgovore na to šta je potrebno da bi neka lokalna zajednica bila konkurentnija u odnosu na ostale.

Lokacija je po mnogima najvažniji faktor za uspeh LER-a. Značaj lokacije prevashodno je uslovljen karakterom investicionog ulaganja, a ona je posebno značajna kod novih investicionih aktivnosti kao što su osnivanje proizvodnih preduzeća, otvaranje prodajnog prostora, nove uslužne aktivnosti i sl. Prilikom izbora regiona ili lokalne zajednice investitori posebno vrednuju blizinu kupaca, blizinu dobavljača, ponudu neophodne radne snage. Na izbor konkretne lokacije utiču demografski podaci i trendovi, lokalna regulativa, konkurencija, kompatibilnost sa zajednicom, komunalije i javne usluge i reputacija lokacije³⁶.

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

Takođe, prednosti neke lokacije se vremenom menjaju pod uticajem različitih, posebno geostrateških faktora tako da su mnoge lokacije koje su nekada bile atraktivne danas postale periferne. Zbog toga lokalne zajednice uvek moraju da rade na podizanju

³⁵ Vasiljević, D., (2012) Lokalni ekonomski razvoj – zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije, PALGO Centar, Beograd

³⁶ Paunović, B., Zipovski, D., (2013) Poslovni plan – vodič za izradu, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd, str. 75-77

konkurentnosti svoje lokacije, bilo da je to poboljšanje celokupne infrastrukture, privlačenje nekog značajnog proizvodnog preduzeća oko koga se razvija mala lokalna privreda, ulaganje u razvoj turističkih kapaciteta i sl. Posebno treba imati u vidu da su elementi prednosti lokacije različiti kod pojedinih privrednih grana, a da su kod nekih vrlo mali kao što je informaciono-tehnološki sektor.

U Srbiji su opštine na područjima gde prolazi Koridor 10 imale značajne lokacijske prednosti, ali ih nisu sve iskoristile u skladu sa mogućnostima. Takođe, opštine u blizini aerodroma Beograd, regionu Beograda i Južno-bačkom regionu su, od početka tranzicionog perioda dobile najviše stranih (i domaćih) investicija zahvaljujući svojim lokacijskim prednostima. Značajne investicije u drugim delovima zemlje su uglavnom nastale kao produkt prodaje postojećih lokalnih preduzeća stranim i domaćim investitorima, a tek poslednjih par godina dolazi do osnivanja novih preduzeća u manje razvijenim opštinama u ostalim delovima Srbije.

Mogućnosti za razvoj privatnog sektora - druga grupa mišljenja smatra da je za uspešan lokalni ekonomski razvoj najvažnije da država smanji opterećenja privredi što bi uslovalo da se tako u privredi formiraju fondovi koji bi služili za investiranje u budući lokalni razvoj. Naravno, ovakvi zahtevi nisu nikakva novost ali je pitanje na koji način ih realizovati jer centralna vlast nije voljna da se odrekne svojih vrsta prihoda. Takođe, brojni su i primeri sličnog ponašanja lokalnih vlasti, odnosno uvođenja raznoraznih nameta na koje su lokalne zajednice dobile zakonsku mogućnost da ih uvode na svom području. Za Srbiju je bilo karakteristično da se, gotovo isti namet, plaćao na državnom i lokalnom nivou. Srećom, zahvaljujući procesu harmonizacije propisa sa EU kao i poklanjanju veće pažnje domaćoj regulativi, takvih slučajeva je sve manje.

Opterećenost privrede je posebno velika u delu plaćanja poreza i doprinosa na zarade zaposlenih i to je godinama problem koji je potrebno rešiti jer su poreska opterećenja na rad previsoka što poslodavci (domaći i, nažalost i strani) obilato koriste kao razlog za isplatu vrlo niskih zarada zaposlenima. Na drugoj strani, slaba struktura privrede nije u mogućnosti da podmiri potebe zaposlenih u javnom sektoru, davanja penzionom fondu, sredstva za razvoj kulture i dr. Takođe, visoki nameti privredi utiču da se veliki

deo privrednih aktivnosti odvija u tzv. sivoj zoni, dakle bez plaćanja bilo kakvih obaveza državnim organima.

Preduzetnička orijentacija javnog sektora - prema trećoj grupi mišljenja preduzetnička inicijativa lokalnih vlasti je od krucijalnog značaja za uspešan lokalni ekonomski razvoj. Ona se ogleda u promovisanju investicionog potencijala lokalne zajednice, razvijanju javno-privatnog partnerstva, formiranju biznis inkubatora, klastera i drugih vidova udruživanja mikro i malih preduzeća, stvaranju slobodnih poslovnih zona i sl. Svi ovi procesi treba da budu potpomognuti i od strane države, jer „društvo mora da pomogne privredi da bi privreda mogla da pomogne društvu“.

Ovaj pristup ima niz dobrih osobina jer se na ovaj način smanjuje uticaj arbitrarnosti koji je veoma izražen kod različitih vrsta subvencija i olakšica. Formiranje biznis inkubatora i drugih vidova unapređenog poslovanja dovodi i do stvaranja uspešnih preduzeća, što je svojevrsna besplatna reklama za lokalnu samoupravu. Naravno, time se povećava i broj zaposlenih na području lokalne zajednice i podiže osposobljenost lokalne radne snage da bi mogla da odgovori zahtevima novih tehnologija. Takođe, uspešna slobodna zona ili biznis inkubator je i mamac za dolazak novih investitora na područje lokalne zajednice.

Osim navedenih grupa mišljenja o najvažnijim faktorima LER-a treba ukratko navesti i ostale faktore kojima se u savremenoj literaturi daje manji značaj.

Prirodna bogatstva predstavljaju značajan potencijal za uspešan LER ali nisu i garant za uspešnost ovog procesa. Lokalne zajednice koje na svojoj lokaciji poseduju neka prirodna bogatstva nastoje da svoj privredni razvoj zasnuju na njima i da stvore ekonomske koristi za članove svoje zajednice. Međutim, u Srbiji je čest slučaj da lokalne vlasti nemaju zakonske mogućnosti da upravljaju prirodnim bogatstvima na svojoj teritoriji jer to vrše centralni organi vlasti. Oslanjanje na jednu privrednu granu, koja se zasniva na prirodnim bogatstvima, često je dovelo u nezavidan ekonomski položaj pojedine lokalne zajednice kao što su Bor, Majdanpek i druge.

Nasleđeno stanje privrede: devedesetih godina prošlog veka privreda Srbije je potpuno urušena međunarodnim sankcijama, NATO bombardovanjem 1999. godine i razornom inflacijom (posebno u periodu 1992. i 1993. godine). Rezultat takvih događaja je veoma slaba struktura privrede generalno, kao i na lokalnom nivou na početku tranzicionog perioda. Na nivou lokalnih zajednica ostala su preduzeća – lokalni giganti koji su zapošljavali najveći broj stanovnika, a čija je delatnost industrija, od metalske, preko kože, obuće, tekstila, poljoprivrede i dr.

Ta velika preduzeća nisu imala uslove za normalno poslovanje posle 2000-te godine jer im ekonomska politika nije poklanjala značajnu pažnju (osim u procesu prodaje-privatizacije), raskinute su ekonomske veze sa ranijim kupcima, došlo je do velike tehnološke zaostalosti u odnosu na konkurenciju, itd. U takvoj situaciji je orijentacija na razvoj malih i srednjih preduzeća, koja su delom mogla da zamene navedene velike sisteme, bila jedina realna opcija. No i taj proces je išao dosta sporo, a brojni su i primeri da su neke delatnosti potpuno zamrle na pojedinim područjima, iako za njihovim proizvodima i uslugama postoji tražnja, odnosno tržište.

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

Politička pripadnost rukovodstva lokalne samouprave je u Srbiji, nažalost, u celom tranzicionom periodu bila važan faktor za dobijanje sredstava od strane republičkih fondova i drugih organa koji su pomagali LER, tako da je pripadnost vladajućoj stranci znatno olakšavala sve poslove koji su vođeni na lokalnu. Naravno, važi i obrnuto, tako da su lokalni organi koji nisu pripadali vladajućim strukturama morali da se oslanjaju na druge mogućnosti i šanse, odnosno na sopstvene snage, pre svega na promociju investicione kilme kako bi privukli investitore.

Kadrovski aspekt: bez obzira na ogroman uticaj prethodno nabrojanih faktora, za uspešnost LER-a je uticaj ljudskog faktora primaran, posebno u savremenim, turbulentnim uslovima gde se pod uticajem procesa globalizacije gube čak i nacionalne granice. Opštinska rukovodstva, čelnici javnih komunalnih preduzeća, lokalni privrednici, kadrovi u naučno-istraživačkim centrima i obrazovnim institucijama, stručna i druga udruženja građana, sve su to grupe i pojedinci koji odlučujuće utiču na uspeh ili neuspeh lokalnog razvoja.

Posebno je ljudski faktor važan u zemljama u tranziciji jer u njima nisu postojala kvalitetna sistemska rešenja privrednog razvoja kao u razvijenim zemljama. Samim tim i uspešnost lokalnog razvoja više zavisi od sposobnosti čelnih ljudi lokalne zajednice. Praksa u Srbiji je pokazala i jednu negativnu stranu lokalnog rukovodstva, a to je želja za ostvarenjem velikih projekata koji ostavljaju trag na lokalnu i utiču na njihovu političku popularnost. Takvi projekti se često pokazuju kao neefikasni i neodrživi.

Takođe, često je preneglašavanje činjenice da su pojedine lokalne zajednice manje uspešne u odnosu na druge zbog nedostatka novca. Međutim, taj nedostatak novca je vrlo često posledica nedostatka ljudi koji treba da stvore preduslove da novac stigne i u njihovu lokalnu zajednicu. Brojni su primeri nekorišćenja bespovratnih sredstava ili povoljnih finansijskih aranžmana zbog nedostatka adekvatnih projekata kojima su ta sredstva namenjena. Nosioци takvih projekata su visokoobrazovani kadrovi ali brojne opštine imaju problem da takve kadrove zaposle i zadrže, kako zbog niske visine zarada, tako i drugih motiva odlaska mladih ka velikim gradskim centrima ili u inostranstvo.

Status zaposlenih u lokalnoj samoupravi je jedno od otvorenih pitanja u vezi sa efikasnijim lokalnim razvojem jer su zakonska rešenja u velikoj meri zastarela i imaju uzak okvir za motivisanje zaposlenih na ovim poslovima. To ima za posledicu da je teško računati na kvalitetan kadar, posebno u siromašnijim opštinama, iako su ulaganja u takve kadrove bila velika. S druge strane, privatni sektor je u mogućnosti da ponudi bolje uslove takvim kadrovima tako da se lokalne zajednice često moraju zadovoljiti rezervnim rešenjima. Izvestan napredak u pogledu kadrovskih pitanja je

postignut uvođenjem kancelarija za lokalni ekonomski razvoj (KLER) gde se formiraju odeljenja čiji je isključivi zadatak bavljenje pitanjima LER-a.

5. Nadležnost lokalnih samouprava u Srbiji

Sve do 2002. godine sistem lokalne samouprave je bio regulisan zakonom iz 1999. godine, dakle zakonom iz predtranzicionog perioda koji nije predviđao veću autonomiju opština. Zakon o lokalnoj samoupravi donet 2002. godine uveo je značajne novine i mogućnosti učešća lokalne samouprave u važnim pitanjima razvoja. Izvorne i poverene nadležnosti su proširene novim poslovima, uspostavljena su jasnija pravila u odnosima lokalne samouprave i centralnih organa vlasti, nastale su izmene u sistemu finansiranja i dr³⁷.

Ovaj zakon je uveo neposredno biranje odbornika za skupštinu opštine, a uveo je gradsko (opštinsko) veće i instituciju zaštitnika građana. Važan element ovog zakona je bio neposredno biranje predsednika opštine, odnosno gradonačelnika što je obezbedilo mogućnost da predsednici (gradonačelnici) sprovedu potrebne reforme u oblasti lokalne uprave i lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim, u praksi je dolazilo do opstrukcije i nemogućnosti saradnje skupštinske većine i izabраниh predsednika opštine, pa je Ustav iz 2006. godine predvideo da se čelnici opština i gradova biraju posrednim putem.

Takođe, 2006. godine je donet Zakon o finansiranju lokalne samouprave, a onda naredne godine čitav set zakona iz oblasti lokalne samouprave: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu. Međutim, nijedan od ovih zakona nije uveo princip supsidijariteta kao princip podele poslova između različitih nivoa vlasti i načina funkcionisanja celine sistema³⁸. Zakon o regionalnom razvoju je usvojen 2009. godine i njime je ustanovljeno pet regiona u Srbiji tipa NUTS 2. Ovi regioni predstavljaju ekonomsko-planske i statističke jedinice, a formirani su sa ciljem korišćenja sredstava

³⁷ Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, *Croatian and Comparative Public Administration*, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 750

³⁸ Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, *Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa*, str. 389.

Evropske Unije namenjenih razvoju regiona, bez pravnog subjektiviteta i sopstvene nadležnosti³⁹.

Jedna od najvažnijih zakonskih promena koja se odnosi na opštine i njihove mogućnosti razvoja je donošenje Zakona o javnoj svojini iz 2011. godine. Ovim zakonom je došlo do uspostavljanja javnih registara imovine opština, a predviđa i budžetsku kontrolu opštinske imovine, što su pitanja koja su neopravdano dugo odlagana što je često donosilo nedoumice i pometnju u važnim imovinsko-razvojnim pitanjima.

Sistem lokalne samouprave u Srbiji ima obeležje monotipskog modela organizacije jer sve jedinice lokalne samouprave imaju isti način organizovanja i iste nadležnosti. Zbog različite veličine opština često se javlja pitanje zastupljenosti građana i deficita demokratije, jer postoje opštine sa manje od 10.000 stanovnika, ali i opštine sa preko 50.000 stanovnika. Važno je takođe istaći da gradske opštine nemaju značajan deo nadležnosti, ne raspolazu pravom prikupljanja poreza, nemaju ni izvorne budžete, već im ta sredstva prenosi grad⁴⁰.

Lokalne samouprave u Srbiji su donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine i kasnijeg zakona iz 2007. godine dobile znatno veći krug nadležnosti u odnosu na predtranzicioni period. Evropska povelja o supsidijarnosti se temelji na principu supsidijarnosti koji podrazumeva da se najviši nivo odlučivanja bavi isključivo poslovima za koje se utvrdi da ih niži nivoi ne mogu da obavljaju dovoljno efikasno i ekonomično. Međutim, zakonodavac se u Srbiji nije rukovodio ovim principom jer su opštinske i gradske vlasti nedovoljno autonomne u donošenju i sprovođenju odluka koje se tiču brojnih pitanja od neposrednog značaja za lokalnu zajednicu. Ministarstva su zadržala deo nadležnosti koje bi daleko kvalitetnije i efikasnije obavljale lokalne samouprave⁴¹.

³⁹ Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, *Croatian and Comparative Public Administration*, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 750

⁴⁰ Đorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 389.

⁴¹ *Ibid*, str. 394.

Organi lokalne samouprave obavljaju dve vrste poslova: poverene i izvorne. Povereni poslovi su poslovi iz delokruga centralnih organa koje ovi organi, po potrebi, poveravaju lokalnim organima. Ovi se poslovi obavljaju na osnovu specijalnog zakonskog ovlašćenja koje daje Republika⁴². Sa druge strane, izvorni poslovi lokalnih samouprava su oni koji po zakonu spadaju u delokrug lokalnih vlasti, a u koje centralne vlasti nemaju pravo da se mešaju, već samo mogu da kontrolišu zakonitost njihovog obavljanja. Zakon o lokalnoj samoupravi u 39 tačaka precizira sve poslove koji su u delokrugu jedinica lokalne samouprave⁴³.

⁴² Milosavljević, B., (2012) Reforma lokalne samouprave u Srbiji, *Croatian and Comparative Public Administration*, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 66.

⁴³ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“ br 129/2007 i 83/2014), Član 20.

Slika 1: Izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave

| |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom:</p> <ol style="list-style-type: none">1) donosi programe razvoja;2) donosi urbanističke planove;3) donosi budžet i završni račun;4) utvrđuje stope izvornih prihoda opštine i visine lokalnih taksi i naknada;5) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;6) stara se o održavanju stambenih zgrada;7) sprovodi postupak iseljenja bespravno useljenih lica u stanove;8) donosi programe uređenja građevinskog zemljišta;9) donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja;10) uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja, utvrđuje visinu naknade za korišćenje poslovnog prostora i vrši nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora;11) stara se o zaštiti životne sredine;12) uređuje i obezbeđuje upravljanje lokalnim putevima, kao i ulicama u naselju;13) uređuje i obezbeđuje posebne uslove i organizaciju autotaksi prevoza putnika;14) uređuje i obezbeđuje organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi;15) osniva robne rezerve i utvrđuje njihov obim i strukturu;16) osniva ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma;17) osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje;18) organizuje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu;19) organizuje zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara;20) donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta;21) uređuje i utvrđuje način korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama;22) stara se za očuvanje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima;23) podstiče i stara se o razvoju turizma na svojoj teritoriji i utvrđuje visinu boravišne takse;24) stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine;25) upravlja imovinom opštine i koristi sredstva u državnoj svojini i stara se o njihovom očuvanju i uvećanju;26) uređuje i organizuje vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja;27) organizuje vršenje poslova pravne zaštite svojih prava i interesa;28) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad;29) pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama;30) podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva;31) organizuje službu pravne pomoći građanima;32) stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;33) utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine;34) stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja;35) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;36) obrazuje inspeksijske službe i vrši inspeksijski nadzor;37) uređuje organizaciju i rad mirovnih veća;38) uređuje i obezbeđuje upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine;39) obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

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

I pored značajnih ovlašćenja kojima raspolažu opštine i gradovi u Srbiji, ostaje veliko pitanje njihovog sprovođenja u praksi. Lokalne samouprave imaju osnovni prigovor da je obavljanje niza poslova iz izvorne nadležnosti u praksi ograničeno od strane Republike. Primer za to je da opština ima pravo da određuje visinu cena komunalnih

usluga i lokalnih taksi, ali samo do maksimalnog iznosa prpisanog od strane državnih organa. Kao najveći nedostatak u sistemu vršenja poslova lokalnog ekonomskog razvoja navode se nadležnosti lokalnih samouprava koje nisu praćene prenosom dovoljnih finansijskih sredstava za njihovo obavljanje. Da bi se te nadležnosti uspešno realizovale, potrebno je da lokalne vlasti imaju dovoljne, sigurne i stalne izvore finansiranja⁴⁴.

6. Globalizacija i lokalni ekonomski razvoj

Proces globalizacije je u velikoj meri promenio prirodu svetske ekonomije jer se svetska privreda sve više povezuje i sve je manje pod kontrolom nacionalnih država. Novčani tokovi se kreću ka onim svetskim destinacijama na kojima se najbrže mogu oploditi, često i protiv interesa država iz kojih potiču. Takođe, preduzeća u savremenim uslovima se sve manje vezuju za neki omeđen prostor, bilo lokalni, bilo nacionalni. Posebno mesto i ulogu imaju multinacionalne kompanije koje prevashodno imaju ekonomske interese koji se često ne podudaraju sa nacionalnim interesima pojedinih država.

Nacionalne privrede se prilagođavaju novonastalim globalnim kretanjima prihvatajući tržišne zakone i nastojeći da zauzmu što bolju poziciju na svetskom tržištu. Najveći naponi se ogledaju u razvoju nauke i njenoj primeni u praksi, posebno informatike i tehnologije koje su osnov konkurentnosti i snage privrede. Zbog toga, nacionalna država postaje preuzak okvir za rešavanje važnih životnih pitanja, poput istraživanja i razvoja svemirske tehnologije, skladištenja nuklearne energije i sl⁴⁵. Ovakvi projekti su preskupi za mnoge pojedinačne države, pa se uspešnije rešavaju kroz različite nadnacionalne institucije i intergacije.

S druge strane, nacionalna država je često preširok okvir za rešavanje brojnih konkretnih problema svojih građana, koji se mogu uspešnije rešavati kroz učešće stanovnika i lokalnih zajednica kao što su opštine, regioni, okruzi i dr. Aktivno učešće stanovnika u rešavanju brojnih lokalnih problema je vrlo važan preduslov razvijanja

⁴⁴ Đorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 396.

⁴⁵ Amin, S., (1997) „Capitalism in the Age of Globalization“, Zed Press, London

preduzetničke kulture na lokalnu. Nacionalne države se nalaze u procesu gubitka suvereniteta i nadležnosti⁴⁶. One gube čak i nacionalne valute (na pr. u Evropi su mnoge države prihvatile evro kao zajedničku valutu, odričući se svojih dotadašnjih valuta), formiraju zajedničku vojsku (NATO), prihvataju zajedničku carinsku politiku i sl.

Kroz proces prilagođavanja globalnim trendovima, nacionalne države mogu postići za sebe brojne pozitivne efekte, kao što su veća pokretljivost i mobilnost kapitala i radne snage, razvijanje partnerskog odnosa i bolje povezanosti sa lokalnim i regionalnim vlastima što doprinosi većoj funkcionalnosti celog društva, i, posledično, donosi građanima bolji kvalitet usluga i veći životni standard. Najbolji primer takvih kretanja je u Evropi gde je došlo do formiranja Evropske Unije, Evropske zajednice za slobodnu trgovinu (EFTA) i brojnih drugih institucija i organizacija, čije stvaranje je u funkciji uspešnijeg ekonomskog sistema i boljeg života svih građana.

Za Evropsku Uniju je karakterističan i proces harmonizacije pravnih normi u kome nacionalne države moraju da usaglase svoje zakonodavstvo sa evropskim, pa iako je zakonodavna aktivnost jedna od navažnijih karakteristika suvereniteta države, mora da se prilagođava potrebama evropskih integracija. Sistemi lokalnih samouprava u različitim zemljama su vrlo različiti, ali i za njih postoje zajednički standardi koje su lokalne samouprave dužne da poštuju. U tom cilju, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi precizira minimum standarda obavezan za sve evropske zemlje⁴⁷.

Organima lokalne vlasti se na području EU posvećuje značajna pažnja pa su formirane brojne organizacije i komisije koje se bave ekonomskim razvojem kroz saradnju lokalnih vlasti i drugim razvojnim pitanjima od značaja za lokalne samouprave. Među najznačajnijim organizacijama je Savet evropskih opština i regiona (CEMR), kao i brojna predstavništva regionalnih i opštinskih zajednica čiji je zadatak saradnja sa drugim lokalnim zajednicama u svetu. Primere ekonomskih integracija imamo i u Americi, kao što je NAFTA – Severnoatlantska asocijacija za slobodnu trgovinu (SAD, Kanada, Meksiko), i u Aziji, kao što su SEATO – Jugoistočna ugovorna organizacija, CENTO – Centralna ugovorna organizacija, SEAR – Jugoistočni azijski region i dr.

⁴⁶ Zevin, R., (1995) Are World Financial Markets more open?, Oxford University Press, Oxford

⁴⁷ Đorđević, S., (2007) Smisao lokalnog ekonomskog razvoja u globalizaciji, SKGO; Beograd

Aktuelna su i pitanja dogradnje postojećih i formiranje novih međunarodnih institucija, kao i preispitivanje koncepta postojećih institucija⁴⁸.

Partnerstvo centralne i lokalnih vlasti je od izuzetnog značaja zbog neophodnosti njihove saradnje u cilju uspešnijeg lokalnog razvoja. Centralna vlast utvrđuje misiju razvoja, donosi regulativu iz ove oblasti, formira institucije za podršku lokalnog razvoja i druga važna pitanja. Lokalne vlasti razvijaju međusobni konkurentski odnos u nastojanju da za sebe obezbede što veće ulaganje kapitala, da privuku kvalitetnu radnu snagu i sl. Bolje korišćenje komparativnih prednosti, prirodnih resursa i drugih razvojnih potencijala uz profesionalno upravljanje lokalnim razvojem, donosi konkurentsku prednost lokalnim zajednicama a njihovim građanima bolje usluge i veći životni standard.

Koncept društveno odgovornog ponašanje je pitanje koje sve više dobija na značaju, kako na nivou centralnih vlasti, tako i na lokalnom nivou. Vrednost nekog privrednog subjekta se ne meri samo njegovim finansijskim rezultatima već se u analizu uključuju ekološki i socijalni aspekti njegovog poslovanja. Stepem znanja potrošača i raznih interesnih grupa je sve veći pa time i njihovi zahtevi za primenu ekoloških i socijalnih kriterijuma pri donošenju poslovnih odluka od strane preduzeća. Sve više se u prvi plan ističu pitanja poslovne etike, ljudskih prava, mera zaštite životne sredine, odnos prema zajednici i sl.

Država i lokalna vlast, sa svoje strane, treba da podstiču privrednike da se što više uključuju u pitanja razvojnih potreba lokalne zajednice i društveno odgovornog poslovanja. Lokalna vlast treba da kreira ambijent za dolazak i razvoj biznisa na svom području kroz mere i instrumente koji joj stoje na raspolaganju. Pre svega, to su privlačan poreski ambijent, kvalitetna infrastruktura, privlačni uslovi života u zajednici (urbanizam, školstvo, zdravstvo, čista životna sredina, sport i kultura). U takvoj sredini će se i biznis razvijati na principima društveno odgovornog ponašanja.

Takav odnos je u interesu kako lokalne zajednice, tako i preduzeća koja posluju na njenoj teritoriji. Lokalna zajednica smanjuje nezaposlenost i povećava životni standard

⁴⁸ Buchanan, J., (1991) „The Economics and the Ethics of Constitutional Order“, The University of Michigan Press, An Arbor.

svojih građana, kao dva najvažnija cilja u većini lokalnih samouprava u Srbiji. Sa druge strane, na dobitku su i preduzeća koja primenjuju koncept društveno odgovornog poslovanja koji se ogleda u više benefita kao što su: reputacija, tržišno pozicioniranje, motivacija zaposlenih, primena inovacija, bolji odnosi sa regulatornim telima, smanjenje poslovnih rizika i dr.

II POSLOVNO OKRUŽENJE U SRBIJI U TRANZICIONOM PERIODU

1. Faktori privrednog razvoja

Ekonomska situacija i nivo razvoja privrede Srbije krajem 20. i početkom 21. veka, rezultat su složenog spleta i uzajamnog delovanja različitih faktora po dejstvu i karakteru. Najznačajniji faktori u privrednom razvoju su⁴⁹:

1. *Ekonomski i geopolitički položaj*
2. *Prirodni uslovi i resursi*
3. *Socijalekonomski faktori*
4. *Međunarodni raspored rada*
5. *Tehničko-tehnološki faktori*
6. *Politički faktori*
7. *Regulatorni propisi*
8. *Ljudski resursi*

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

Prirodni uslovi i resursi igraju važnu ulogu u razvoju privreda većine zemalja u savremenom svetu. U uslovima svetske ekonomske i sirovinske krize dolazi do porasta značaja prirodnih resursa za dinamiku proizvodnje svake nacionalne ekonomije. U takvoj situaciji neophodan je koncept privrednog razvoja koji podrazumeva racionalnu upotrebu prirodnih resursa na dugi rok. Srbija se odlikuje relativno povoljnim prirodnim uslovima i raznovrsnošću resursa. Ako se izuzme nafta

⁴⁹ Bukvić, R., Aleksić, D., Aničić, J., Laketa, M., Todorčić, J., Zakić, N., Vuković, D., Miletić, D., Vukotić, S., Vukmirović, D., Vukmirović, J., Majdarević, A. (2017) Geografija Srbije – Nacionalna ekonomija, SANU, GI Jovan Cvijić, Beograd.

i još nekoliko manje značajnih resursa, problemi su više vezani za eksploataciju prirodnih resursa nego za njihovu limitiranost.

Sadašnji nivo razvoja nacionalne privrede nastao je pod *uticajem dinamičkih i složenih socijalekonomskih faktora*. Na jednoj strani su nasleđeni razvoj nacionalne ekonomije zemlje tokom 20. veka, pod nepovoljnim spoljnim okolnostima, od sankcija međunarodne zajednice pa do fizičkog uništenja značajnih privrednih kapaciteta tokom bombardovanja 1999. godine, a na drugoj prelazak na tržišnu privredu, sa svim negativnim efektima koji su pratili proces tranzicije. U tom procesu dolazi do značajnih promena strukture privrednog sistema, radikalnih promena u vlasništvu privrednih subjekata i ulozi države u organizaciji i upravljanju privrednim delatnostima. Nestaju čitave privredne grane koje su tradicionalno bile nosioci privrednog razvoja i zaposlenosti u Srbiji (metalski kompleks, tekstilna industrija, industrija kože i obuće i dr), a na njihovo mesto veoma sporo i u malom obimu dolaze druge privredne delatnosti. Sve to za posledicu ima nisku produktivnost u privredi, dalje tehnološko zaostajanje za razvijenim zemljama, formiranje monopolskih struktura, nisku konkurentnost domaćih preduzeća na međunarodnom tržištu, neselektivan uvoz i njegovu nisku pokrivenost izvozom domaće privrede. Posledično, povećava se nezaposlenost i dolazi do pada životnog standarda stanovništva.

Međunarodni raspored rada je faktor koji dobija sve više na značaju, posebno u zemljama sa malom površinom teritorije i malobrojnim stanovništvom. Događaji s početka 90. godina 20. veka su doneli dodatne teškoće u razvoju srpske ekonomije jer je došlo do prekida trgovinskih odnosa i gubljenja razvijenih evropskih tržišta, a povratak na ta tržišta je dugoročan i veoma otežan. Na drugoj strani pozitivne mere su prijem države u različite međunarodne organizacije (CEFTA, STO i dr), dobijanje statusa kandidata za prijem u EU, bilateralni sporazum sa Rusijom i dr. Zbog problema nezaposlenosti koji prati proces tranzicije, politici tržišta rada pripada važno mesto u sveukupnoj ekonomskoj politici. Politika tržišta rada u uslovima tranzicije treba da bude sveobuhvatna, odnosno da pored pasivne (obezbeđivanje dohotka nezaposlenima) uključuje i aktivnu komponentu (stvaranje uslova za zapošljavanje). Privredni rast je primarni faktor u povećanju tražnje za radom, a aktivna politika tržišta rada ima prevashodno za cilj da pomogne kako bi se obezbedio adekvatan

odgovor ponude. Budžetska ograničenja i drugi faktori su uticali da su u praksi postignuti skromni rezultati politike tržišta rada.

Tehničko-tehnološki faktori u razvijenim privredama gotovo u celini određuju stopu privrednog rasta, pravce i intenzitet ekonomskog i socijalnog razvoja. Tehnološki progres se višestruko može označiti kao najdinamičniji faktor privrednog razvoja. Zaostajanje u mnogim granama privrede i niska konkurentnost domaćih proizvoda je posledica niskog tehnološkog nivoa koji je zastupljen u prerađivačkoj industriji i drugim sektorima privrede. Sa druge strane, nedostatak sopstvenog kapitala i skroman nivo stranih investicija su faktori koji otežavaju modernizaciju privrede i priključak razvijenom delu sveta. Zastarela infrastruktura i slabo razvijene komunikacije su velika prepreka za savremeni razvoj privrede, za povezivanje pojedinih delova zemlje i Srbije sa susednim i drugim zemljama. Saobraćaj još uvek nije organizovan i razvijen kao integralni transport čija je svrha minimiziranje troškova transporta i ubrzanje tokova robe.

Posledice *političkih faktora* su izrazito velike i negativne na razvoj privrede Srbije, počev od spoljnih faktora kao što su visoke cene sirovina i goriva na svetskom tržištu izazvane političkim krizama u pojedinim delovima sveta, do unutrašnje političke nestabilnosti koja je počela 1991. godine početkom raspada SFRJ i sa manjim prekidima traje do danas. Ogromni su gubici srpske ekonomije nastali međunarodnim sankcijama koje je uveo Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija maja 1992. godine koje su u više navrata pooštravane i proširivane, a trajale su do novembra 1995 godine. Po sveobuhvatnosti i oštini, izuzimajući vojnu intervenciju, bile su to najteže kaznene mere koje su UN ikada preduzele protiv jedne zemlje. Bombardovanjem Srbije od strane NATO pakta 1999. godine su uništena velika privredna preduzeća, nosioci privrede, koja ni do danas nisu obnovljena⁵⁰.

Veliki uticaj na razvoj privrede su imale i *greške u ekonomskoj i finansijskoj sferi* koje su nastale u procesu tranzicije. Prelazak na potpuno otvorenu tržišnu privredu u uslovima kada su ekonomski subjekti bili u fazi oporavka posle skidanja ekonomskih sankcija i privatizacija preduzeća bez obaveze da novi vlasnici nastave delatnost

⁵⁰ Ibid.

kojim se subjekat privatizacije bavio ostavili su negativne posledice na razvoj celokupne privrede, a posebno realnog sektora. U finansijskom sektoru je izvršena promena vlasničke strukture banaka, ali najveći nedostaci su nepostojanje razvojne banke za praćenje dugoročnih kapitalnih investicija kao i mikrofinansijskih organizacija za praćenje razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u celini. Sa druge strane, posledica nepostojanja konkurencije u bankarskom sektoru su kamatne stope na kredite privredi koje su daleko iznad kamatnih stopa u razvijenim državama, što je velika prepreka rastu i razvoju, pre svega realnog sektora privrede.

Proces tranzicije prati i *promena zakonskih propisa* i njihova harmonizacija sa regulativom Evropske Unije. Mnogi od bazičnih zakona se donose sa zakašnjenjem i ne prate pravovremeno promene u privrednom sistemu. Takođe i velika očekivanja od tzv. sveobuhvatne reforme propisa u Srbiji nisu se ostvarila najviše iz razloga sporosti njenog sprovođenja, pa su administrativne prepreke i dalje jedan od velikih problema za brži rast i razvoj privrede. Poseban problem je neusaglašenost zakonskih propisa u oblasti građevinskog zemljišta sa zakonodavstvom u zemljama iz kojih dolazi najviše investicija. Zakoni imaju veliki značaj za neometano funkcionisanje finansijskog i ostalih tržišta kao i za povećanje zaposlenosti.

Uticaj *ljudskih resursa* na razvoj privrede je posebno izražen u procesima transformacije privrede u tržišnu ekonomiju jer se tada formira tržište rada i menja se model zaposlenosti, što sa svoje strane utiče na stepen iskorišćenosti radne snage. Demografski pokazatelji u Srbiji pokazuju negativne tendencije koje se ogledaju u smanjenju ukupnog broja stanovnika, povećanju starosne strukture, pražnjenju nerazvijenih regiona i odlivu mladih, obrazovanih ljudi u inostranstvo. Ljudski kapital je oduvek bio važan faktor razvoja nacionalne privrede, a u savremenim uslovima on dobija ključni značaj. Razloge za to treba tražiti u brzom napredovanju i širenju informacionih i komunikacionih tehnologija pod čijim uticajem se menjaju same osnove industrijskog društva. Stvara se novi civilizacijski kontekst koji se označava terminima: „nova ekonomija“, „ekonomija znanja“, „informatičko društvo“.

Funkcionisanje i budući razvoj ekonomije realizovaće se u uslovima određenih vrsta sredina – u ekonomskoj, pravno-normativnoj, institucionalnoj, socijalnoj. Na razvoj svih sektora privrede značajan uticaj imaće ekonomska sredina. Slobodno kretanje

roba, kapitala, lica i pružanja usluga su tzv. „četiri slobode“ koje predstavljaju osnovne predušlove za održivi ekonomski i demokratski razvoj zemlje. Daljim razvojem privrede i promenama njene suštine menjajuće se i uticaj pojedinih faktora koji utiču na razvoj nacionalne privrede. U dosadašnjem razvoju veću ulogu su odigrali prirodni i radni resursi, a ubuduće će biti značajnija uloga naučno-tehničkog razvoja, međunarodnog tržišta, socijal-političkih faktora i dr.

2. Stanje nacionalne ekonomije u predtranzicionom periodu

Proces tranzicije je počeo u zemljama Istočne i Centralne Evrope početkom 90-ih godina sa ciljem prelaska iz netržišne (centralno-planske, administrativne, komandne, odnosno regulacijskim mehanizmima usmeravane) privrede u tržišnu privredu podrazumevajući i odgovarajuće promene u društvenom i političkom sistemu. Smisao i složenost tranzitornih procesa se upravo ogledaju u mogućnostima, teškoćama i rizicima uspostavljanja efikasne tržišne privrede i demokratskog sistema, odnosno prelaza u otvoreno građansko društvo, društvo parlamentarne demokracije, mešovite ekonomije, sa razvijenim pravima čoveka i izraženom socijalnom dimenzijom.

Suštinu tranzicije čini uspostavljanje prilagodljive, otvorene, mešovite i socijalne privrede a tranzicioni period se može podeliti na četiri faze: makroekonomsku stabilizaciju, liberalizaciju, privatizaciju i prestrukturiranje. Tranzicija je kao put ili prelaz u novo postala sinonim promena i na našem prostoru i u drugim postsocijalističkim zemljama. Esencijalnu sadržinu pojma tranzicije za postsocijalistički svet predstavlja prelazak iz jednog oblika ekonomskog i društvenog sistema (netržišnog ili manje tržišnog) u tržišni, kao i iz jedne razvojne koncepcije (ekstenzivne i mobilizacione) u drugi, novi obrazac razvoja koji je tržišno utemeljen i inovaciono usmeren.

Tranzicija je na prostoru bivše SFRJ prvi put pokrenuta 1989. godine. Glavni elementi tog prvog tranzicionog talasa bili su makroekonomska stabilizacija, reforma samoupravnog privrednog sistema (Zakon o preduzećima) i svojinska transformacija (Zakon o društvenom kapitalu). Međutim, raspad zemlje i ratovi na njenom prostoru prekinuli su ovaj proces, a Srbija se 90. godina dodatno suočila sa problemom

sankcija međunarodnih institucija, hiperinflacijom i NATO bombardovanjem 1999. godine koje je nanelo nemerljivu ekonomsku štetu privrednim kapacitetima zemlje.

Srbija je, zajedno sa ostalim republikama bivše SFRJ, u 80-tim godinama prošlog veka zapala u ekonomsku stagnaciju. U takvom stanju ekonomija je ušla u ekonomski sunovrat početkom devedesetih godina prošlog veka, tako da društveni proizvod opada 1990. za 8,3% u odnosu na prethodnu godinu, dok je u 1991. godini taj pad 11,1%. Razlozi za takav ekonomski pad su u dezintegraciji SFRJ i početku gradjanskog rata na njenim prostorima. Narednih godina se prekidaju svi ekonomski tokovi sa bivšim jugoslovenskim republikama, a polovinom 1992. godine Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija zavodi stroge sankcije prema Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ)⁵¹.

U ekonomiji SRJ nastaju ogromne štete jer je njena privreda bila veoma zavisna od saradnje sa inostranstvom. Ekonomska politika nije uspela da neutrališe negativne efekte sankcija međunarodne zajednice. Ceh međunarodnih sankcija je bio zaista ogroman: 1992. godine društveni proizvod zemlje je opao za 27,9% au 2003. godini za čitavih 30,8 %. Kao rezultat takvih kretanja, BDP u 1993. godini iznosi svega 41 % u odnosu na nivo iz 1989. godine. Naravno, smanjivanje BDP je praćeno opadanjem investicija, zaposlenosti, ličnih primanja i životnog standarda stanovništva.

Spoljnotrgovinska razmena je u velikom padu, a krejem 1992. i u 1993. godini se razbuktava hiperinflacija koja dobija nezamislive razmere. U celoj 1993. godini cene su porasle za 116,5 hiljada milijardi procenata, a samo u prve tri nedelje 1994. za 313 miliona procenata ⁵². Ova hiperinflacija je suzbijena sprovođenjem tzv. Avramovićevog programa u januaru 1994. godine, pa je došlo i do povećanja BDP za 2,5 % bez inostrane pomoći. U periodu 1994-1998. (gde je 1993. bazna godina) zabeležen je rast društvenog proizvoda od 4,7 % prosečno godišnje.

⁵¹ Devetaković, S., Jovanović-Gavrilović, B., Rikalović, G., (2009) Nacionalna ekonomija, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd.

⁵² Ibid.

Tabela 5: Indeks industrijske proizvodnje u Srbiji (1989-2000)

| Godina | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bazni index 1989=100 | 100,0 | 88,0 | 72,2 | 55,6 | 35,0 | 35,7 | 37,1 | 39,4 | 43,3 | 45,0 | 33,5 | 37,1 |

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2017.

Sankcije koje su nametnute 1992. godine Savet bezbednosti UN je ukinuo krajem 1995. godine, ali je ostao tzv. „spoljni zid sankcija“ koji je sprečavao regulisanje odnosa SRJ sa međunarodnim finansijskim organizacijama, bez koga nije moglo doći doozbiljnijeg priliva kapiatala u zemlju. Tokom 1998. godine sankcije SRJ se ponovo uvode od strane SAD i EU zbog situacije na Kosovu i Metohiji. Pod uticajem NATO bombardovanja 1999. godine je došlo do drastičnog pogoršanja ekonomske situacije i BDP je opao za 18,3 %, a ukupna šteta koju je SRJ pretrpela od bombardovanja meri se desetinama milijardi dolara.

Privredni rast u Srbiji je obnovljen 2000. godine, kada je ostvarena stopa rasta BDP od 5,2 %. Posle događaja od 5. oktobra stekli su se uslovi za ukidanje sankcija prema SRJ i za njeno uključivanje u međunarodne organizacije, od ekonomskih i političkih, do finansijskih. Napred navedeni podaci govore o tome da je naša ekonomija počela da propada još u socijalističko vreme jer se veliki broj privrednih subjekata iz tog perioda nije mogao da uklopi u kasnije tržišne uslove. Nastankom navedenih događaja naša privreda je naglo ostala bez velikog dela tržišta, a politika vlade je bila da nema otpuštanja radnika bez obzira na drastična smanjenja proizvodnje i ukupnog prihoda preduzeća.

Prema Arsiću⁵³, (2016) Srbija se, nakon dve i po decenije tranzicije nalazi u maloj grupi zemalja iz Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje još uvek nisu dostigle nivo razvijenosti iz pred-tranzicionog perioda. Tako napr. BDP Srbije je u 2015. godini za 25% niži od 1989. godine, do su zemlje CIE u istom periodu u proseku povećale BDP za blizu 60 %. Kao rezultata divergentnog razvoja u navedenom periodu, zemlje CIE su u 2015. godini u proseku razvijenije od Srbije za 85 odsto, dok je u 1989. godini

⁵³ Arsić, M., (2016) Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-tih godina, Kvartalni monitor, br. 44, Beograd.

Srbija bila na nivou proseka ove grupe zemalja. Niži nivo razvijenosti implicira niži standard građana, dok je pad BDP direktno uticao na povećanje nezaposlenosti.

Nakon političkih promena 2000. godine stvoreni su uslovi za uključivanje zemlje u međunarodnu integraciju. Počele su reforme u više oblasti: socijalna politika je uklonjena iz preduzeća i preneti na državu, radni odnosi su bitno liberalizovani, ukinuta su nezarinska ograničenja, doneto antimonopolsko zakonodavstvo i dr. Jedan od osnovnih tranzicionih zakona u Srbiji je Zakon o privatizaciji iz 2001. godine koji privatizaciju zasniva na metodu prodaje. Naime, prodaje se 70% društvenog (državnog) kapitala preduzeća, a ostatak se besplatno deli zaposlenima i/ili svim građanima. Prodaja akcija društvenih (državnih) preduzeća vrši se putem aukcije (javnog nadmetanja) ili putem tendera (prikupljanja ponuda na konkurentski način) sa ciljem da se na ovaj način dođe do strateških investitora koji će obezbediti efikasnije poslovanje preduzeća u budućnosti⁵⁴.

Srbija je od 2001. godine izvršila značajna institucionalna i zakonska prilagođavanja: donet je veliki broj zakona kojima se uređuje tržišni sistem i harmonizacija sa propisima EU. Na osnovu tih zakona reformisani su u većoj meri realni i finansijski sektor, a u manjoj meri i javni sektor. Preostale reforme se odnose najviše na privatizaciju javnih preduzeća, razvoj nebankarskog sektora, infrastrukturne reforme, reformu penzijskog sistema, politiku konkurentnosti i uspostavljanje discipline u pogledu primene donetih sistemskih zakona.

3. Efekti ekonomske politike na privredni razvoj Srbije

Ekonomska politika države je skup aktivnosti kojima ona deluje na ekonomsku aktivnost privrednih subjekata. Razlozi za vođenje ekonomske politike su isti kao razlozi za intervenciju u privredi – postojanje monopola, eksternih efekata, javnih dobara, javne potrošnje i dr., kao i potreba da se privredna aktivnost na makro nivou usmerava kako bi se na što efikasniji, a opet i na društveno pravedan način postigli ciljevi društva kao celine. Pitanje uloge države u privredi se aktuelizuje posle svake ekonomske i finansijske krize koje dokazuju da se privredni sistem ne može prepustiti

⁵⁴ Devetaković, S., Jovanović-Gavrilović, B., Rikalović, G., (2009) Nacionalna ekonomija, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd.

isključivo delovanju tržišnog mehanizma. U cilju očuvanja stabilnosti privrednog sistema i stvaranja pretpostavki za njegov dalji razvoj neophodna je intervencija države i njeno aktivnije angažovanje u privrednom životu.

Ekonomska politika i privredni sistem obuhvataju ukupne institucionalne uslove obavljanja privrednih aktivnosti, kao i uspostavljanja i održavanja brojnih veza i odnosa između ekonomskih subjekata (države, preduzeća i domaćinstava)⁵⁵. Ekonomska politika u tržišnim privredama ne predstavlja skup administrativnih dozvola i zabrana koje sputavaju (ograničavaju) poslovnu samostalnost ekonomskih subjekata, nego, pre svega, sveukupnost mera kojima se privredni subjekti (u okviru njihove zagarantovane slobode izbora) usmeravaju ka poslovnom ponašanju koje vodi ostvarenju postavljenih ciljeva.

Država je glavni nosilac ekonomske politika, tako da ona ima makroekonomski karakter. Za razliku od ekonomske politike koja se (spro)vodi na makronivou, postoji poslovna politika koju vode preduzeća kao mikroprivredni subjekti. Dok poslovna politika predstavlja svojevrsnu reakciju privrednih subjekata na raznorazne izazove okruženja, dotle ekonomska politika ima ambiciju da ponašanje privrednih subjekata usmerava u željenom pravcu kako bi se ostvarili njeni ciljevi. Ekonomska politika zapravo podrazumeva delovanje države na privrednu aktivnost u skladu sa postavljenim ciljevima. Država preduzima mere radi razvoja i unapređivanja funkcionisanja privrede što ima za cilj uvećavanje ukupnog društvenog blagostanja (kroz rast bruto domaćeg proizvoda, u prvom redu)⁵⁶. Osnovni koncept ekonomske politike jedne zemlje uvek polazi od međuzavisnosti između privredne i političke oblasti društvenog života⁵⁷.

Ekonomska politika ima pred sobom mnoštvo ciljeva koji su često među sobom komplementarni, ali nisu ratki slučajevi u kojima nosioci ekonomske politike imaju pred sobom suprotstavljene ciljeve kao, na primer, u slučaju kada treba smanjiti budžetsku potrošnju i istovremeno obezbediti zadovoljavajući nivo dohodaka radnika u prosveti i zdravstvu. Ciljevi ekonomske politike dele se na dugoročne i

⁵⁵ Marsenić, D. (1996.), *Ekonomika Jugoslavije*, Beograd, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu

⁵⁶ Devetaković, S., Jovanović-Gavrilović, B., Rikalović, G., (2009) *Nacionalna ekonomija*, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd

⁵⁷ Bajec, J., Lj. Joksimović, (2002.), *Savremeni privredni sistemi*, Beograd, Ekonomski fakultet

kratkoročne⁵⁸. Dugoročni (strateški) ciljevi su ekspanzija proizvodnje, povećanje produktivnosti, poboljšanje u alokaciji resursa i raspodeli bruto društvenog proizvoda, zadovoljenje zajedničkih potreba, efikasnije uključivanje u međunarodnu privredu, povećanje konkurentske prednosti privrede. Kratkoročni ciljevi su puna zaposlenost, valutna stabilnost i niska inflacija, ravnoteža platnog bilansa, stabilnost privrednog sistema.

Elemente ekonomske politike čine njeni ciljevi, subjekti i instrumenti. Tradicionalno, postoje četiri glavna cilja ekonomske politike:

1. privredni rast,
2. puna zaposlenost,
3. stabilnost tržišta i cena, kao i
4. ravnoteža razmene i finansijskih transakcija sa inostranstvom⁵⁹.

Ciljevi ekonomske politike mogu, neretko, biti suprotstavljeni (na primer brz rast zaposlenosti i stabilnost tržišta i cena). Oni koji kreiraju i sprovode ekonomsku politiku moraju voditi računa o tome, jer ambicija da se istovremeno ostvari više suprotstavljenih ciljeva može dovesti u pitanje ostvarivanje ijednog od njih posebno. Preporuka je da se utvrdi redosled po prvenstvu i važnosti (prioritizacija) ekonomsko-političkih ciljeva⁶⁰.

Među područjima ekonomske politike mogu se izdvojiti četiri osnovna:

1. uravnotežujuće područje, koje podrazumeva održavanje makroekonomske ravnoteže (obezbeđivanje pune zaposlenosti radne snage i drugih proizvodnih činilaca, stabilnost cena i dohodaka, ravnoteže platnog bilansa);
2. alokativno područje, smanjivanje i/ili uklanjanje nedostataka tržišta u usmeravanju raspoloživih resursa ka najproduktivnijim upotrebama;
3. distributivno područje, tj. korektivno delovanje na uslove privređivanja;

⁵⁸ Ristić, K., (2014) Ekonomija održivog razvoja, Beograd

⁵⁹ Marsenić, D. (1996.), Ekonomika Jugoslavije, Beograd, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu

⁶⁰ Devetaković, S., Jovanović-Gavrilović, B., Rikalović, G., (2009) Nacionalna ekonomija, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd

4. razvojno područje, ono je fokusirano na usmeravanje privrednog razvoja i obezbeđivanje privrednog rasta⁶¹.

Tranzicioni period privreda Srbije nije iskoristila da uhvati razvojni priključak sa razvijenim privredama, naprotiv, u mnogim segmentima rezultati su više nego skromni što je rezultiralo slabljenjem relativne pozicije naše privrede u odnosu na predtranzicioni period. To je dovoljno dug period da bi se sa velikim stepenom sigurnosti mogli izvući zaključci o osnovnim uzrocima ovakvog stanja i sagledati negativne posledice koje su nastale kao proizvod ekonomske i razvojne politike u ovom periodu.

Koncept ekonomske politike Srbije u tranzicionom periodu se temeljio na visokom uvozu, rastu spoljne zaduženosti i neefikasnoj privatizaciji što je dovelo do negativne promene privredne strukture naše zemlje. U periodu od 2001. do 2008. godine ostvarene stope rasta BDP su bile relativno visoke, ali sa nedovoljnim razvojem industrijskog sektora: najveći rast su ostvarile delatnosti usluga usko povezane sa velikim, a ekonomski neopravdanim uvozom, dok je razvoj realnog sektora privrede potpuno izostao. Proces tranzicije ka otvorenoj tržišnoj ekonomiji obeležen je konceptom reformi (liberalizacija, privatizacija i deregulacija) i potpuno pogrešnom strategijom razvoja, bez stvaranja uslova za razvoj visoko konkurentne i izvozno orijentisane industrije, koja je tradicionalno nosilac privrednog razvoja. Problemi i kriza se još više usložnjavaju globalnom ekonomskom krizom i njenim reperkusijama na našu ekonomiju.

Privredni sistem Srbije opterećen je strukturnim neskladima, zaostalom tehnologijom, visokim troškovima proizvodnje, neefikasnošću, niskim nivoom investicija i malim izvozom, što u uslovima ekonomske krize ima posebnu težinu. Brz privredni rast, koji je neophodan Srbiji, zahteva pre svega, velika investiciona ulaganja da bi se ubrzao privredni rast i smanjio zaostatak za razvijenim svetskim ekonomijama. Ono što je za Srbiju kao zemlju u tranziciji veoma bitno jeste da shvati i iskoristi sve pozitivne, i izbegne mnogobrojne negativne efekte globalizacije, kao procesa koji je dominantan i koji će se dalje razvijati, jer je opšte poznato da globalizacija pogoduje velikim

⁶¹ Madžar, Lj., (2001) Makroekonomsko planiranje i tržišna privreda, Beograd, Savezni sekretarijat za razvoj i nauku;

svetskim kompanijama i da nije uvek u funkciji privrednog rasta i razvoja svih regiona u svetu⁶².

Pred kreatorima ekonomske politike je odgovor na niz značajnih pitanja kao što su: Koliko je na postojeće stanje imao uticaj ekonomske politike vođene u tranzicionom periodu a koliko su unutrašnji faktori u privrednim preduzećima tome doprineli? Koliko je svetska ekonomska kriza produbila i pooštrila sve negativnosti naše privredne strukture? Koji je najbezbolniji i najbrži izlaz iz ove situacije? Kakve su reforme neophodne da bi Srbija ponovo ostvarila visok privredni rast koji bi bio zasnovan na zdravim osnovama? Na kojim kadrovskim rešenjima se mora zasnivati buduća strategija razvoja?

4. Ekonomska politika od 2000. do 2010. godine

U obnovi i privrednom razvoju razvijenih država Evrope i novoindustrijalizovanih zemalja država je imala veliku ulogu. Osnovne aktivnosti uticaja države na privredni razvoj su se ogledale posebno kroz⁶³:

- Planiranje industrijskog razvoja i uticaja na usmeravanje investicija putem velikog broja podsticajnih mera,
- Zaštitu domaće industrije merama ekonomske politike,
- Ulaganje u ljudski kapital – obrazovanje kadrova,
- Pomaganje funkcionisanja velikih sistema - energetika, transport, komunikacije,
- Podsticanje naučnih i tehnoloških istraživanja, obezbeđenje naučno-tehnološke infrastrukture i izbor uvozne tehnologije,
- Vođenje razvojne, makro-ekonomske, finansijske i spoljnotrgovinske politike merama regulisanja investicione aktivnosti, kontrole cena i fiskalnih podsticaja,
- Sprečavanje monopolskih i oligopolskih tržišnih struktura,

⁶² Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010) Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora, *Ekonomske vidice*, XV, br.2, Beograd, str. 207-221.

⁶³ Ibid.

- Uvođenje regulativnih mehanizama za kontrolisanje investicija, alokacije kredita, cena i da, preko javnih preduzeća interveniše u oblasti proizvodnje.

U razvijenim privrednim strukturama država je direktno uticala na transformisanje privredne strukture preko politike podsticaja prioritetnih industrijskih sektora merama izvozne, fiskalne i razvojno-tehnološke politike preko državnih i paradržavnih institucija.

Rezultati makro-ekonomske politike u ovom periodu u našoj zemlji su daleko od zadovoljavajućih. Tokom tranzicionog perioda, zbog restriktivne kreditno-monetarne i fiskalne politike i nerealnog deviznog kursa, u pojedinim sektorima privrede obim proizvodnje je do te mere smanjen da preti opasnost da se ti sektori potpuno ugase. Pojedine privredne aktivnosti nestaju, a na njihovo mesto sporo, i u malom obimu, nastaju nove kroz razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preko stranih direktnih investicija. Opravdano se postavlja pitanje: postoji li dugoročna strategija razvoja naše privrede?

U odsustvu dugoročne strategije razvoja, prestrukturiranje naše privrede se vršilo u skladu sa kriterijumima svetskog tržišta i interesima krupnog kapitala – multinacionalnih korporacija. Poznato je da je globalizacija proces koji dovodi do otvaranja nacionalnih ekonomija brisanjem ekonomskih granica i nacionalnih tržišta u cilju njihovog pretapanja u jedinstveno svetsko tržište, ali to je i proces koji dovodi do stanja dalje divergencije između bogatog i siromašnog dela sveta.

U takvim uslovima okruženja propali su sektori privrede čiji proizvodi zbog niske konkurentnosti (niska produktivnost, zastarela tehnologija i visoki proizvodni troškovi) ne mogu da se realizuju na inostranom tržištu. Opstaju oni sektori privrede u kojima, privatizacijom i direktnim investicijama, krupni kapital nalazi svoj interes.

Postavljeni ciljevi privatizacije početkom tranzicije vremenom su postali netransparentni i umesto oruđa u rukama aktera privatizacije postali su oruđe u rukama raznih interesnih koalicija, koje su imale i realizovale svoje vizije transformacije vlasničkih i menadžerskih struktura. Određenom broju lica koja su posedovala kapital ili društvenu poziciju omogućeno je da kupuju preduzeća daleko

ispod realne cene, a bliskost tih lica sa političkim elitama omogućila im je da se ne postavlja pitanje porekla tog kapitala.

Država je pokazala veliku nezainteresovanost za privatizaciju malih i srednjih preduzeća i prepustila ih na „milost i nemilost“ novokomponovanih bogataša i dela političke elite. Posebno je negativna činjenica da kupci proizvodnih preduzeća nisu imali obavezu nastavljanja osnovne delatnosti preduzeća već su, kupovinom tih preduzeća zbog atraktivnih nekretnina i lokacija, stvarali ogromne viškove radne snage i znatno uticali na povećanje stope nezaposlenosti, što će dugoročno biti gorući problem naše ekonomije. Ista je situacija i sa privatizacijom trgovinskih mreža (prehrana, tekstil, obuća...), gde su bez posla ostali ne samo radnici tih preduzeća već i zaposleni kod njihovih dobavljača širom Srbije.

Za razliku od Srbije, razvijene države Evrope i novoindustrijalizovane zemlje su uvažavale logiku tržišnih zakonitosti, ali, istovremeno, na pravila igre na tržištu direktno su uticale države koje su se i same povinovale tim pravilima u situaciji kada su bile učesnik u privređivanju⁶⁴. Države su otklanjale uočene nedostatke tržišta kao što su monopolske pozicije, precenjen devizni kurs, potcenjen kapital, rigidnost tržišta radne snage i sl. Takođe, one su intervenisale kada tržište nije obezbeđivalo optimalnu alokaciju resursa, podsticale izvozni sektor, istraživanja i razvoj, obuku radne snage i sl. Mnoga rešenja koja su dokazana u posleratnim iskustvima obnove i razvoja tržišne privrede Zapadne Evrope i novoindustrijalizovanih zemalja, mogu da se prilagode i primene shodno našim razvojnim potrebama. Znači, model razvoja otvorenih privreda koje se slobodno integrišu u svetsku privredu po modelu Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, nije jedini niti najuspešniji model i na primeru naše (a i nekih drugih u bliskoj prošlosti) privrede dao je negativne rezultate.

⁶⁴ Ibid.

Tabela 6: Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja u periodu 2001-2010.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| BDP u mil. EUR | 12,8 | 16,0 | 17,3 | 19,0 | 20,3 | 23,3 | 28,5 | 32,6 | 28,8 | 28,9 |
| BDP per capita (EUR) | 1.708 | 2.137 | 2.313 | 2.549 | 2.729 | 3.144 | 3.856 | 4.444 | 3.945 | 3.967 |
| BDP realni rast u % | 5,3 | 4,3 | 2,5 | 9,3 | 5,4 | 3,6 | 5,4 | 3,8 | -3,5 | 1,0 |
| Izvoz robe u mil. E | 1.922 | 2.201 | 2.441 | 2.831 | 3.608 | 5.102 | 6.431 | 7.428 | 5.961 | 7.393 |
| Uvoz robe u mil. E | 4.759 | 5.956 | 6.585 | 8.623 | 8.439 | 10.462 | 13.951 | 16.478 | 11.504 | 12.621 |
| Deficit u mil. E | -2.837 | -3.755 | -4.144 | -5.792 | -4.831 | -5.360 | -7.519 | -9.049 | -5.543 | -5.228 |
| SDI, neto, u mil. E | 184 | 500 | 1.194 | 774 | 1.250 | 3.323 | 1.821 | 1.824 | 1.373 | 860 |
| Dev. rez. NBS u mil. E | 1.325 | 2.208 | 2.854 | 3.131 | 4.952 | 9.041 | 9.660 | 8.190 | 10.602 | 10.002 |
| Štednja st. u mil. E | 330 | 813 | 1.100 | 1.465 | 2.275 | 3.414 | 5.029 | 4.895 | 6.143 | 7.232 |
| Broj zaposl. u ooo | 2.102 | 2.067 | 2.040 | 2.051 | 2.069 | 2.026 | 2.002 | 1.999 | 1.889 | 1.796 |
| Stopa nezap. MOR | - | - | - | 19,5 | 21,8 | 21,6 | 18,8 | 14,4 | 16,9 | 20,0 |
| Spoljni dug u mil. E | - | 9.402 | 9.678 | 9.466 | 12.196 | 14.182 | 17.139 | 21.088 | 22.487 | 23.786 |

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

Ključni makroekonomski rezultati Srbije u periodu 2001. do 2010. (Tabela 6) ukazuju na relativno brz rast bruto domaćeg proizvoda od 2001. do 2008. godine od 5,4% prosečno godišnje, ali i zaustavljanje trenda rasta u kriznom periodu, odnosno pad od 3,5% u 2009. godini. Ostvaren je značajan kumulativni rast deviznih rezervi Narodne banke Srbije na kraju 2010. godine u odnosu na početak tranzicije kao i devizne štednje stanovništva što ukazuje na vraćanje poverenja građanstva u bankarski sistem. Na drugoj strani, i dalje je neopravdano visok spoljnotrgovinski deficit koji ukazuje na neselektivni i prekomeran uvoz, ali i nedovoljnu konkurentnost domaće privrede na međunarodnom tržištu koja se reflektuje malim izvozom. Takođe, spoljni dug je više nego udvostručen u odnosu na 2002. godinu a stopa nezaposlenosti je među najvećim u regionu.

Makroekonomske rezultate ovog perioda pratile su unutrašnja i spoljna makroekonomska neravnoteža i strukturni problemi nasleđeni iz prethodnog perioda, a posebno: visok obim i nepovoljna struktura državne potrošnje, visok nivo inflacije i prisustvo jakih inflatornih očekivanja, visok deficit u robnoj razmeni i deficit tekućeg računa, visoka stopa nezaposlenosti po ILO definiciji, brži rast realnih zarada od realnog rasta BDP i rasta produktivnosti rada, i dr.

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

U periodu dobre konjunktore na svetskom tržištu 2004.-2007. godine nije dovršeno restrukturiranje privrede pa je industrija dočekala krizu s niskim nivoom konkurentnosti i efikasnosti poslovanja, povećanom nelikvidnošću, uz kontinuiran pad zaposlenosti. Tranzicioni bilans industrije Srbije je prosečna stopa rasta fizičkog obima proizvodnje u periodu 2001-2010. godine od 0,5 % za ukupnu industriju i 0,4 % za prerađivačku industriju⁶⁵.

Proces tranzicije privrede ka otvorenoj tržišnoj ekonomiji u ovom periodu zasnovan je na pogrešnom konceptu i strategiji zapostavljanja razvoja industrije, kao ključne privredne grane za sveukupan rast i razvoj naše privrede. Prihvatanjem neoliberalnih pravila ekonomske politike, kreatori iste su zanemarili stanje i položaj u kojem se sektor industrije nalazio početkom tranzicionog perioda. Umesto obnove i temeljnog restrukturiranja industrije, dominantno mesto je dobio sektor usluga pa je sadašnja ekonomska situacija logična posledica ovako odabranog pogrešnog koncepta razvoja.

Globalna ekonomsko-finansijska kriza je samo produbila i izbacila na površinu sve promašaje ekonomske politike u ovom periodu. Koreni krize u našoj privredi nemaju mnogo veze sa korenima svetske finansijske krize, pa stoga, i mere na ublažavanju i prevazilaženju krize u našoj zemlji moraju biti drugačije i prilagodjene našoj ekonomskoj situaciji. Navedeni podaci rečito ukazuju gde su napravljeni pogrešni koraci u reformskim procesima zadnjih godina i u kom pravcu naša zemlja mora da

⁶⁵ Ministarstvo finansija RS (2010), Izveštaj o razvoju Srbije, Beograd.

postavi prioritete razvoja, a to je razvoj preduzeća iz sektora proizvodnje koji su konkurentni i izvozno orijentisani.

Tabela 7. Uvoz i izvoz robe u periodu 2003. do 2009. godine (u milionima EUR)

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

Izvor: Statistički bilten Narodne banke Srbije, mart 2010.

Slaba izvozna orijentisanost i visoka uvozna zavisnost industrije je jedan od najznačajnijih faktora ogromnog spoljnotrgovinskog deficita. Struktura domaće industrije i njene proizvodne mogućnosti nisu odgovarajuće za konkurentan nastup na stranim tržištima. Osnovu izvoza najviše čine proizvodi bazirani na sirovinama, radu i kapitalu dok je znatno niži udeo zasnovan na znanju i visokoj tehnologiji. Struktura izvoza iz prerađivačke industrije pokazuje da najmanje učestvuju visoko tehnološke grane 7,2%, srednje tehnološke imaju učešće 52,4%, a nisko tehnološke 40,4%.

Tabela 7 pokazuje izuzetno nisku pokrivenost uvoza izvozom robe, koja se u pojedinim godinama kretala ispod 50%. Takva tendencija je neodrživa jer bi dovela do prezaduženosti zemlje posmatrano po učešći spoljnog duga u BDP-u, kao i odnosa visine izvoza prema spoljnom dugu države. Podaci Tabele 8. pokazuju veoma nepovoljnu strukturu izvoza, gde je učešće izvoza repromaterijala u posmatranom periodu visoko i kreće se od 53,03% u 2003. godini do 65,54 % u 2007. godini.

Tabela 8: Izvoz Republike Srbije u periodu 2003-2009. godine (u milionima EUR)

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

Izvor: Statistički bilten Narodne banke Srbije, mart, 2010.

Rast BDP u ovom periodu je bio zasnovan na rastu domaće tražnje, rastu spoljnotrgovinskog i fiskalnog deficita, prilivu stranog kapitala i visokoj spoljnoj zaduženosti. Mnogo manje pažnje je posvećeno merama koje podstiču inovativnost i produktivnost realnog sektora, rast izvoza i investicija i unapredjenje opšteg nivoa konkurentnosti naše privrede, posebno industrije. Ovakav koncept razvoja limitira razvoj domaćeg realnog sektora i on nije dugoročno održiv jer je zasnovan na prilivu stranih sredstava plaćanja u uslovima veoma niskog izvoza.

Tabela 9: Rast prerađivačke industrije 2001-2008. godine

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

Izvor: Republički zavod za razvoj, 2009.

Rezultati Tabele 9 ukazuju na jedan od glavnih uzroka zaostajanja ukupnog privrednog rasta naše zemlje u tranzicionom periodu, a to je zapostavljen razvoj industrije, posebno prerađivačkog sektora ove grane, koji je osnovna poluga industrijskog i privrednog razvoja većine ekonomski razvijenih zemalja, kao i većine zemalja iz našeg regiona.

Naravno, ovakav koncept je doveo do smanjenja učešća industrije u BDP tako da je od 1990. kada je ovo učešće bilo 44,4% palo na svega 17,8% u 2007. godini. Ovakvi rezultati ukazuju na proces deindustrijalizacije u ovom periodu u našoj zemlji, za razliku od vodećih zemalja tranzicije (Slovenija, Češka, Poljska, Slovačka, Mađarska) gde je učešće industrije u BDP između 25-30%. Do izražaja su došli svi negativni makro i mikro faktori koji utiču na ovakav pad industrijske proizvodnje: zastarelost tehnoloških i proizvodnih programa, strukturne neuskладjenosti, raskid i spor povratak na tradicionalna ino-tržišta, nekonkurentnost, nedostatak izvozne strategije, niska investiciona aktivnost, subjektivne (organizacione i menadžerske) slabosti⁶⁶.

⁶⁶ Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010.), Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora, *Ekonomski vidici*, XV, br. 2, str. 207-219.

Tabela 10: Struktura BDP Srbije u periodu 2001-2007. godine (u %)

| Sektori | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Poljoprivreda, lov i ribarstvo | 15,5 | 14,3 | 12,9 | 14,2 | 11,3 | 10,7 | 9,6 |
| Industrija | 24,8 | 23,1 | 21,7 | 21,4 | 17,7 | 17,6 | 17,8 |
| Građevinarstvo | 3,7 | 3,3 | 3,5 | 3,43 | 2,9 | 2,9 | 3,1 |
| Trgovina na veliko i malo | 7,0 | 7,7 | 8,4 | 9,0 | 9,3 | 9,7 | 11,2 |
| Saobraćaj i veze | 7,9 | 7,7 | 8,3 | 8,8 | 9,1 | 11,1 | 12,8 |
| Finansijsko posredovanje | 5,5 | 5,9 | 6,2 | 6,3 | 5,7 | 6,3 | 6,7 |
| Ostale delatnosti | 22,5 | 21,9 | 21,8 | 19,7 | 27,8 | 26,4 | 22,6 |
| Bruto dodata vrednost | 86,9 | 83,9 | 82,8 | 82,8 | 83,8 | 84,7 | 83,8 |
| Porezi – subvencije za proizvode | 13,1 | 16,1 | 17,2 | 17,2 | 16,2 | 15,3 | 16,2 |
| Bruto domaći proizvod | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Izvor: Statistički godišnjak Srbije 2008, Republički zavod za statistiku

Proces privatizacije je veliki broj industrijskih preduzeća doveo u nezavidan položaj. Iako je u periodu od 2001-2009. godine od privatizacije ostvareno 2,88 mlrd. eura prihoda, ova sredstva nisu adekvatno usmeravana u investicije, kreditiranje razvojnih i izvoznih projekata industrije i restrukturiranje nosilaca industrijskog razvoja u ovom periodu. Nije došlo do značajnijeg poboljšanja poslovnog ambijenta niti su sprovedene temeljne reforme koje bi amortizovale i ublažile negativne posledice tranzicionog perioda. Osnovni strukturni problemi su u dominantnosti tradicionalne industrijske proizvodnje, visokom učešću prljavih industrija, niskom nivou tehničko-tehnološke opremljenosti, niskom stepenu konkurentnosti, nedovoljnoj izvoznoj orijentisanosti.

5. Ekonomska politika posle velike finansijske krize 2008. godine

Rezultati ekonomske politike u proteklom tranzicionom periodu doveli su srpsku privredu do jednog od najvećih problema, poslovne nesposobnosti odnosno nelikvidnosti. Tako izrazita i široko rasprostranjena poslovna nesposobnost utiče na ukupnu privrednu aktivnost, sposobnost privrednih subjekata da izmiruju ugovorne obaveze, obaveze prema državi po osnovu poreskih prenadležnosti, poveriocima, bankama po osnovu povraćaja odobrenih kredita, kao i na ukupnu investicionu

aktivnost onih koji imaju potencijal za rast pod uslovom da realizuju stvorenu vrednost za tržište⁶⁷.

Uzroci ovakvog stanja nelikvidnosti u privredi Srbije su brojni, počev od onih koji su posledica pogrešnog modela privatizacije u ovom periodu pa do subjektivnih faktora u samim preduzećima. Do izražaja su došle brojne negativnosti našeg poslovnog ambijenta, od nasleđene nepovoljne privredne strukture iz prošlosti, prevaziđenih poslovnih navika i načina rada pa sve do naširoko rasprostranjene korupcije u sistemu, oličene u brojnim novim vlasnicima i osnivačima preduzeća sa sumnjivim poreklom kapitala i nedovoljnim menadžerskim znanjem. Sam čin promene vlasništva nije uvek garancija efikasnijeg poslovanja preduzeća, tako da veliki broj privatizovanih preduzeća postižu slabije rezultate u odnosu na period pre privatizacije.

Domaća fizička i pravna lica, kao novi vlasnici koji su kapital stekli uglavnom kroz privatizaciju u senci poslovnih transakcija moraju prihvatiti ekonomske zakonitosti i profitne stope koje su višestruko niže od onih iz perioda sankcija, hiperinflacije ili ratnog okruženja. Sve to je uticalo da se problemi poslovanja rešavaju na tržištu kapitala, putem bankarskih kredita iz domaćih i stranih izvora, ne vodeći računa o odnosu sopstvenog kapitala i imovine prema pozajmljenim izvorima, kao i o ročnosti zaduživanja.

Nasuprot navedenom, u drugom planu su bili veoma važni zadaci za jačanje konkurentnosti domaće privrede kao što su razvoj menadžmenta, uvođenje i primena sistema kvaliteta i inovativni procesi, shvaćeni kao poboljšanje proizvoda, usluga i procesa unutar preduzeća. Mnoga preduzeća se u ovom periodu bore za opstanak na tržištu i nemaju resurse za ulaganje u poboljšanje i razvoj proizvoda i usluga: postojeće kapacitete za podršku preduzećima u razvoju i testiranju novih proizvoda ili poboljšanju postojećih treba identifikovati i kreirati program za podršku razvoju i primeni inovacija. Nadležne državne institucije treba da pripreme pravni okvir za razvoj Republike kao inovativnog društva kojim će se regulisati formiranje i rad inovacionih centara, poslovno-tehnoloških inkubatora i naučno-tehnoloških parkova, transfer znanja i rezultata naučnih i razvojnih istraživanja u preduzeća u cilju razvoja

⁶⁷ Aćimović, S. (2010.) Ključni generatori nelikvidnosti srpske privrede, NSPM Analize, Beograd, str. 39-49.

inovativnih međunarodno konkurentnih proizvoda i korišćenje i zaštitu intelektualne svojine.

Opštoj nelikvidnosti privrede doprinosi i sama država, po osnovu kašnjenja ispunjavanja svojih obaveza u transferu sredstava budžetskim korisnicima, čime se stvara lanac štete usled kašnjenja izmirenja ugovornih obaveza prema dobavljačima i proizvođačima. Kašnjenjem od strane države pogođeni su čitavi pojedini značajni sektori kao što je građevinarstvo koje ima veliki uticaj na razvoj mnogih drugih delatnosti. Na drugoj strani, stvoreni monopoli u maloprodajnoj mreži za promet prehrane zahvaljujući svojoj poziciji diktiraju rokove plaćanja koje su mali proizvođači prinuđeni da prihvate u nedostatku drugih mogućnosti plasmana svojih proizvoda.

Sigurno je da će rast privrede posle ekonomske krize, na srednji rok, biti usporen što je za našu zemlju izuzetno nepovoljno zbog niskog BDP i velike nezaposlenosti. Zbog toga je za Srbiju ključno da ubrza svoje integrisanje u Evropu i da na taj način obezbedi priliv stranih investicija, sa kojima bi mogla da ostvari prihvatljiv privredni rast, kao i da domaćim reformama obezbedi stimulatívno privredno okruženje za razvoj proizvoda višeg stepena prerade za izvoz i supstituciju uvoza. Takođe, veliki fiskalni deficit i javni dug predstavljaju ozbiljnu prepreku budućem privrednom rastu, pa je neophodan čvrst politički dogovor o nužnim reformama javne potrošnje na srednji rok i kretanju javnih rashoda i prihoda u periodu od nekoliko narednih godina.

Mere koje je neophodno sprovesti u cilju jačanja konkurentnosti su⁶⁸:

- Završetak procesa privatizacije, posebno velikih privrednih sistema;
- Uvoz savremenih tehnologija i tehnoloških rešenja, koja će u budućnosti podići cenovnu i troškovnu konkurentnost privrede i omogućiti jačanje izvoznog sektora;
- Razvoj sektora MSP, njihovu međusobnu, kao i povezanost sa velikim sistemima i naučnim institucijama;

⁶⁸ Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010.), Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora, *Ekonomske vidice*, XV, br. 2, str. 207-219.

- Povećanje fleksibilnosti tržišta radne snage;
- Razvoj finansijskog tržišta;
- Uvođenje i primena međunarodnih standarda;
- Smanjenje administrativnih postupaka i dr.

Neizostavna je i puna primena Prava konkurencije EU, koji predstavlja posebnu oblast Poslovnog prava EU koje uređuje slobodan protok roba, kapitala, lica i usluga. To je neophodan uslov za evropske integracije, potpuno uključivanje u privredne tokove razvijenog sveta i unapređenje domaće privrede. Usvajanje i primena prava konkurencije kakvo postoji u EU je važan spoljni i unutrašnji pravno-politički cilj u interesu pospešivanja domaćih i stranih ulaganja, stvaranja konkurentnog tržišta i razvoja domaće privrede. Zadatak prava konkurencije je da utvrdi fini balans koji omogućava postojanje dovoljno snažnih i velikih privrednih sistema, uz postojanje i osnivanje MSP i snažne konkurencije u cilju konkurentnosti cele privrede na internom i međunarodnom planu.

Kako je u prethodnim godinama u Srbiju najviše investirano u oblastima bankarstva, telekomunikacija i nekretnina, odnosno u uslužne delatnosti, neophodna je orijentacija da privučemo one koji žele da proizvode, jer Srbija mora da bude izvozno orijentisana zemlja, a uslužne delatnosti, ma koliko profitabilne, ne prave robu za izvoz. Pažnju treba usmeriti na privredne sektore koji imaju poseban strateški značaj zahvaljujući svojoj sposobnosti dodavanja nove vrednosti prirodnim resursima, doprinosu većem deviznom prilivu, uticaju na povećanje zaposlenosti, podsticanju regionalnog razvoja i stvaranju uslova da naša zemlja iskoristi mogućnosti koje se otvaraju napretkom informacionih i komunikacionih tehnologija.

U našoj zemlji su identifikovana četiri sektora koji imaju najveći ekonomski potencijal i to⁶⁹:

- prerada poljoprivrednih proizvoda; poljoprivreda ima poseban značaj za Republiku Srbiju jer stvara oko 20% bruto domaćeg proizvoda uz realne mogućnosti povećanja obima prerade poljoprivrednih proizvoda, uz

⁶⁹ Ibid.

neophodnu pretpostavku da se izvrše neophodna ulaganja u kvalitet i marketing

- industrijska proizvodnja; iako će vremenom udeo industrije u bruto domaćem proizvodu opasti, ova privredna grana će uvek imati važnu ulogu u privredi Republike Srbije. U nasleđenoj privrednoj strukturi velika koncentracija industrije je u mašinogradnji i metalurgiji, kojima je potrebno restrukturiranje, ali ne treba zanemariti akumulirana znanja koja predstavljaju potencijal za razvoj sektora malih i srednjih preduzeća u oblasti inženjeringa i kooperacije
- turizam; sektor turizma nije značajnije razvijen u Republici Srbiji, a kako doprinosi povećanju zaposlenosti koristan je za sve ostale sektore i lokalna područja, uz činjenicu da usluge u ovom sektoru uglavnom pružaju mala i srednja preduzeća
- elektronsko poslovanje (e-business); ovo je jedan od sektora koji se najbrže razvija u svetu i pruža velike mogućnosti za ekonomski razvoj. Posebnu pažnju treba posvetiti razvoju industrije softvera u malim i srednjim preduzećima jer Republika Srbija raspolaže mladim kadrovima sa znanjem i iskustvom u ovoj oblasti, koja ima i značajan izvozni potencijal.

Osnovni zadaci ekonomske i razvojne politike Srbije u narednom periodu su makroekonomska i tržišna stabilnost, održiv privredni rast baziran na rastu industrijske proizvodnje i izvoza, povećanje zaposlenosti radne snage, smanjenje spoljnog duga i negativnog spoljnotrgovinskog bilansa. Srbiji je potreban mnogo brži rast BDP i oporavak industrijske proizvodnje u odnosu na prosečne stope rasta ovih agregata u svetskoj ekonomiji kako bi povratila relativnu poziciju razvijenosti iz osamdesetih godina prošlog veka. Razvojnou politikou je potrebno preusmeriti investicije u preduzeća koja se bave proizvodnjou i izvozou proizvoda višeg stepena prerade, sa orijentacijou na strateške sektore koji će najviše doprineti stabilnou i dinamičnou privrednou razvoju i ostvarenju ciljeva ekonomske politike zemlje.

Zbog svega navedenog, ekonomski je nedopustivo da Srbija kroz dalje zaduživanje najveći deo duga usmerava na intervencije na deviznom tržištu ili popunu budžeta, bez efekata na razvoj privrede, i da račun za takvu politiku plaćaju buduće generacije. Pod hitno se mora usvojiti strategija upravljanja javnim dugom da bi se izbegle posledice koje već imaju pojedine prezadužene zemlje (Grčka i dr.). Osnova budućeg

razvoja je prestanak negativne selekcije kadrova (po partijskoj pripadnosti) jer izlaz iz sveukupne ekonomske krize u kojoj se Srbija nalazi mogu da realizuju samo stručni kadrovi neopterećeni partijskim plaštom, a nikako radne grupe iza kojih stoje neformalni centri odlučivanja u našoj privredi.

Imajući u vidu ekonomsku poziciju Srbije postavlja se pitanje načina i izvora finansiranja napred navedenih ciljeva i prioriteta održivog razvoja. Jer, ostvareni rezultati poslovanja privrede Srbije u periodu od 2010. do 2017. godine (Tabela 11.) ukazuju na brojne slabosti privrede i veliko zaostajanje za privredama razvijenog sveta. U Tabeli je prikazano kretanje makroekonomskih pokazatelja počev od 2010. godine u kojima se jasno očitavaju trendovi u privrednim kretanjima. Tako, na primer, stope rasta BDP-a su daleko ispod očekivanih i neophodnih da bi se privreda Srbije približila razvijenim privrednim sistemima. Procene su da je potrebna stopa rasta BDP-a od najmanje 4 % godišnje, međutim u pojedinim godinama su ostvarene čak i negativne stope (2012. i 2014. godine). Posebno je pitanje nepovoljne strukture privrednog sistema jer je u tranzicionom periodu ekonomska politika dovela do deindustrijalizacije zemlje i zapostavljanja realnog sektora privrede.

Tabela 11: Osnovni makroekonomski pokazatelji privrede Srbije za period 2010-2017. godine

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

Izvor: Narodna banka Srbije, maj 2018.

U posmatranom periodu devizne rezerve pokazuju relativnu stabilnost što je vezano i za kretanje deviznog kursa dinara prema evru, mada su 2011. godine iznosile 12.058 miliona evra dok na kraju 2017. godine iznose 9.962 miliona evra što predstavlja smanjenje od 2.096 miliona evra. U posmatranom periodu od 2010. do 2017. godine, rastu i izvoz i uvoz proizvoda i usluga, uz napomenu da je izvoz robe rastao brže od

uvoza (103,15% : 57,02%). Problemi na strani izvoza su i dalje veliko učešće primarnih i proizvoda sa malom dodatom vrednošću dok se na strani uvoza vrlo često pojavljuju proizvodi koji guše domaću proizvodnju.

Uspešna ekonomska politika treba da obezbedi smanjenje stope nezaposlenosti i da poboljša životni standard svojih građana: međutim, po ovim pokazateljima Srbija se nalazi među najnerazvijenim državama u svom okruženju. Prema podacima o nezaposlenosti (Anketa o radnoj snazi) stopa nezaposlenosti na kraju 2017. godine iznosi 13,5 % i manja je u odnosu na prethodne godine. Međutim, na ovo smanjenje senku bacaju mnoge nepovoljne okolnosti od kojih ovde ističemo tri. Pre svega, mora se imati u vidu masovan odlazak mladih, obrazovanih kadrova u inostranstvo, čime se negativno narušava starosna i obrazovna struktura stanovništva. Na drugom mestu su migracije ka velikim gradskim centrima koje uzrokuju depopulaciju u mnogim regionima u Srbiji što će dugoročno ostaviti negativne efekte na razvoj tih regiona i njihovo dalje zaostajanje u razvoju. Osim toga, pritisak na gradske centre povećava ponudu radne snage što snižava cenu rada i uslove u kojima stanovništvo živi i radi.

Kvalitet takvih radnih mesta je veoma nizak, ne samo po ceni rada već i uslovima rada (trgovina, uslužne delatnosti, radno-intenzivne delatnosti u proizvodnji i sl.). Zbog toga je osnovano pitanje održivosti postojeće ekonomske politike koja je usloвила ovakve rezultate. Održivi razvoj zahteva promenu postojeće ekonomske politike koja se zasniva na privatizaciji (rasprodaji), deregulaciji, favorizovanju stranih ulagača (na račun domaćih), neselektivnom uvozu, deindustrijalizaciji, zaduživanju zbog potrošnje, a ne razvoja i sl. Država se u narednom periodu mora oslanjati, pre svega, na sopstvene snage: štednju stanovništva i usmeravanje investicija u sektore koji su konkurentni na međunarodnom tržištu a koji će „povući“ razvoj ostalih sektora, dovesti do ravnomernog razvoja svih delova zemlje i zaustaviti negativna migraciona kretanja.

6. Konkurentnost privrede Srbije u tranzicionom periodu

Pitanjima unapređenja konkurentnosti nacionalne privrede se poklanja značajna pažnja kao jednom od ključnih strateških zadataka svake zemlje. Nivo konkurentnosti nacionalne privrede i njenih privrednih subjekata govori o sposobnosti zemlje da u konkurentnim uslovima proizvodi dobra i usluge čijom se realizacijom uvećava životni standard njenih građana i mogućnost dugoročno održivog rasta i razvoja. Analiza konkurentnosti daje odgovore na pitanja zbog čega je ekonomija neke zemlje uspješnija ili manje uspješna u odnosu na zemlje okruženja kao i u širim razmerama. Brojni su pokazatelji nivoa konkurentnosti nacionalne ekonomije, od učešća na svetskom tržištu, izvoza do visine nacionalnog dohotka per capita. Zadatak države se ogleda u stvaranju povoljnih makroekonomskih uslova poslovanja koji dovode do rasta konkurentnosti pojedinačnih preduzeća, grana i cele nacionalne ekonomije.

Prema Porteru (1990) ključni faktor konkurentnosti je produktivnost, ali na nju utiču i makroekonomski ambijent, ekonomska politika države, troškovi radne snage, raspoloživost prirodnim resursima, razlike u načinu upravljanja i odnosa između menadžmenta i radnika⁷⁰. Konkurentnost je određena kvalitetom ekonomskih institucija i njihovom doprinosu formiranju povoljnih uslova poslovanja, s jedne strane, i, s druge strane, sposobnošću preduzeća i građana da iskoriste te uslove radi stvaranja i razvoja održivih konkurentskih prednosti. Zbog toga je formiranje kvalitetnih i efikasnih institucija sa osloncem na ljudski kapital i privlačenje stranih tehnologija, jedan od uspešnih načina rešavanja problema održivosti makroekonomske dinamike.

Konkurentnost zemlje predstavlja njenu sposobnost da ostvari brži i kvalitetniji privredni rast od drugih zemalja i da poveća blagostanje na način da se njena privredna struktura menja i što efikasnije prilagođava kretanju međunarodne razmene⁷¹. Dakle, konkurentnost jedne zemlje se temelji na relativnim pozicijama. Ona govori o stepenu do koga država može, u uslovima slobodnog i fer tržišta, proizvoditi dobra koja zadovoljavaju zahteve međunarodnog tržišta uz istovremeno

⁷⁰ Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press;

⁷¹ Bienkowski, W. (2006) *How Much Are Studies of Competitiveness Worth? Some critical theoretical reflections on the issue*, *The Second Economic Forum on New Europe*, April, 2006;

uvećavanje realnog dohotka svojih građana. Najvažniji pokretač poboljšanja konkurentnosti zemlje jeste rast produktivnosti. Ovo poboljšanje je u vezi sa višim životnim standardom, mogućnostima za zapošljavanje, kao i sposobnostima države da ispuni svoje međunarodne obaveze. Ona ne predstavlja samo meru sposobnosti zemlje da proda u inostranstvu, već i da održi trgovinsku ravnotežu⁷².

Razlike u ekonomijama pojedinačnih zemalja, u njihovim kulturama, stanovništvu, infrastrukturi, načinu upravljanja nacionalnim vrednostima, pa i u istoriji, u različitim stepenima utiču na nivo konkurentnosti domaćih preduzeća kao i ekonomije u celini. Uprkos sve većem uticaju procesa globalizacije, nacionalna konkurentnost je određena nizom faktora koji zavise od specifičnih, lokalnih uslova. Na dobar deo tih faktora država utiče svojim politikama, merama i institucijama. Uprkos činjenici da je unapređenje konkurentnosti zemlje neretko predstavljeno kao centralni cilj ekonomske politike, činjenica je da ne postoji opšte prihvaćena definicija tog makroekonomskog fenomena. Nemali broj autora smatra da je koncept konkurentnosti zemlje po svom karakteru pogrešan⁷³.

Bez namere da se suprotstavljamo gore istaknutom stanovištu, smatramo da koncept konkurentnosti zemlje predstavlja legitimnu i u konceptualnom smislu prihvatljivu makroekonomsku kategoriju. Međutim, pogrešno je konkurentnost poistovećivati sa kategorijom produktivnosti. Konkurentnost govori o stepenu u kom se dobra proizvedena u posmatranoj zemlji mogu suprotstaviti konkurenciji iz inostranstva, što dominantno zavisi od relativnih cena domaćih i stranih proizvoda. Mora se napraviti razlika između konkurentnosti i produktivnosti, jer se produktivnost meri količinom proizvodnje po ulaznoj veličini (inputu)⁷⁴.

U praksi postoji veliki broj alata za kvantifikaciju konkurentnosti zemalja. Najpoznatija kvantifikacija konkurentnosti zemalja je metodologija izračunavanja tzv. globalnog indeksa konkurentnosti, kreirana od strane Svetskog ekonomskog foruma

⁷² Despotović, D., Cvetanović, S., Nedić, V., & Despotović, M. (2015) Economic, Social and Environmental Dimension of Sustainable Competitiveness of European Countries, *Journal of Environmental Planning and Management*, p. 1-23;

⁷³ Krugman, P., (1994) Competitiveness a Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 28-44.

⁷⁴ Samjuelson, P., Nordhaus, W. (2009) *Ekonomija*, Mate, Zagreb;

(WEF)⁷⁵. Pojam konkurentnosti se definiše kao skup faktora, politika i institucija koje determinišu nivo produktivnosti u zemlji (WEF, 2006).

Ekonomisti B. Scott i G. Lodge konkurentnost jedne zemlje definišu kao njenu sposobnost da najracionalnije uposli raspoložive resurse u skladu sa međunarodnom specijalizacijom i trgovinom, tako da to u krajnjoj instanci dovodi do rasta realnog dohotka i životnog standarda, ali zasnovanog na realnim kategorijama, ne na zaduživanju inostranstvu⁷⁶. Jan Fagerberg definiše konkurentnost zemlje kao sposobnost realizacije glavnih ekonomskih ciljeva ekonomske politike, sa naglaskom na rast dohotka i zaposlenosti, ali bez nastanka deficita platnog bilansa⁷⁷.

Iz navedenih definicija se može primetiti nekoliko važnih stvari:

1. koncept konkurentnosti je neraskidivo vezan za spoljnotrgovinske performanse privrede,
2. konkurentnost se uvek dovodi u vezu sa povećanjem životnog standarda nacije,
3. savremene definicije date od strane Svetskog ekonomskog foruma (WEF) se uglavnom zasnivaju na tekućoj produktivnosti, zanemarujući neopravdano važne parametre kao što su deficit platnog bilansa i visinu spoljne zaduženosti ekonomije.

OECD definiše međunarodnu konkurentnost kao meru prednosti ili nedostataka zemlje sa aspekta plasmana svojih proizvoda na međunarodnom tržištu. Garelli⁷⁸ definiše konkurentnost kao zemlje kao područje ekonomske teorije koja analizira činjenice i politike koje oblikuju sposobnost zemlje da stvori i održi sredinu koja stvara vrednost za preduzeća i prosperitet za njene stanovnike.

Porter (1990) definiše konkurentnost kao sposobnost nacionalne ekonomije u korišćenju prirodnih resursa, fizičkog i ljudskog kapitala. On ove faktore integriše u jednu homogenu celinu jer je nemoguće postati i dugoročno opstati konkurentan na

⁷⁵ Geiger, T. (2015) Competitiveness Dataset, World Economic Forum;

⁷⁶ Scott, B. R., Lodge, G. (1985) US Competitiveness in the World Economy, Harvard Business School Press, Boston;

⁷⁷ Fagerberg, J., (1988) Industrial Competitiveness, The Economic Journal, Vol. 98.

⁷⁸ Garelli, S., (2009) The Fundamentals History of Competitiveness, u IMD World Competitiveness Book

nacionalnom ili globalnom nivou ukoliko ne postoji jasno definisana strategija korišćenja prirodnih resursa, kao i makroekonomska politika koja mora da je prati i da bude usklađena sa ciljevima datim u strategiji⁷⁹. Rosić i Veselinović (2006) smatraju da konkurentnost jedne nacionalne ekonomije nije izolovan fenomen već interdisciplinarna pojava koja proizilazi iz internog i eksternog okruženja⁸⁰.

Kada se analizira nacionalna konkurentnost posmatra se sposobnost privrede da privuče investicioni kapital, podrži i ubrza privrednu aktivnost tako da privredu karakteriše dinamičan rast. Umesto starog koncepta prirodnih komparativnih prednosti, u modernom shvatanju razvoja dominiraju ostvarene komparativne prednosti. Umesto prirodnih resursa ključne odrednice rasta i razvoja nacionalne ekonomije postaju brzina uvođenja inovacija, sposobnost privrede da ostvarena teorijska znanja pretvori u pronalazke i nove tehnologije u procesima koji postaju temelj njihove konkurentnosti. Prednosti faktora konkurentnosti za preduzeće odražavaju se kroz⁸¹:

- Učešće tehnološko-intenzivnih proizvoda u ukupnom proizvodu,
- Učešće intenzivnih proizvoda ljudskim kapitalom,
- Efikasnost i ekonomičnost poslovanja,
- Unapređenje necenovnih faktora: dizajn, standardi, robne marke, brendovi i sl.

Dakle konkurentnost preduzeća počiva na izgradjenoj sposobnosti da u procesima stvori, za kupce i tržište, superiorne vrednosti.

Prema Novom Globalnom Indeksu Konkurentnosti (NGCI) sve zemlje nisu identične u startnim pozicijama u međunarodnoj utakmici, pa samim tim imaju i različite polazne osnove u ostvarivanju konkurentnosti. Prema ovom parametru, nivo konkurentnosti zemlje je određen dejstvom tri faktora (Savić, Pitić, 2010) i to: nasledjem, makroekonomskom i mikroekonomskom konkurentnošću⁸². U Srbiji postoji relativno solidan prirodni resursni potencijal koji može da bude dobra osnova privrednog razvoja u narednom periodu. Međutim, do sada ekonomska politika nije

⁷⁹ Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press;

⁸⁰ Rosić, I., Veselinović, P., (2006) *Nacionalna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Kragujevac

⁸¹ Harington, H., J., (1991) *Business Process Improvement*, New York, Mc Graw-Hill, Inc.

⁸² Savić, N., Pitić, G., (2010) *Kuda ide konkurentnost*, FEFA, Beograd

poklanjala potrebnu pažnju prirodnim resursima pa su i makroekonomski rezultati među najslabijim u Evropi.

6.1. Elementi konkurentnosti

Strateški cilj Srbije kao kandidata za člana EU jeste da poveća svoju konkurentnost i da uđe u grupu najkonkurentnijih evropskih zemalja. Da bi to uspela, Srbija mora da ojača ključne faktore konkurentnosti, pre svega da uspostavi stimulativan investicioni ambijent za ulaganja, prvenstveno u obrazovanje, infrastrukturu i unapređenje strateškog menadžmenta i liderstva. Razvojni procesi moraju biti usmereni na jačanje faktora koji podižu nivo produktivnosti privrede.

Nacionalna privreda je konkurentna onoliko koliko su preduzeća konkurentna na svetskom tržištu. Konkurentnost Srbije je niska zbog nekonkurentnosti srpskih firmi usled zastarele tehnologije, male inovativnosti, loših radnih navika i sl. Niska je i konkurentnost sektora pojedinih sektora privrede koji značajnije učestvuju u izvozu Srbije. Ključne mere za povećanje konkurentnosti i izvoza Srbije su: stimulatивно poslovno okruženje i privlačenje investitora, jačanje saradnje i integracionih procesa u regionu i Evropi, aktivna izvozna i industrijska politika i dr.

Evropska unija u Lisabonskoj strategiji razvoja do 2010. i u novoj Strategiji Evropa 2020. u prvi plan stavlja unapređenje konkurentnosti, a kao temeljni faktor promoviše uvođenje visokih i srednjih tehnologija u proizvodnju. Na globalnom nivou razvijeni svet je učinio prodor u povećanju učešća tehnologije u kreiranju proizvoda na tržištu i na toj osnovi je značajno povećao produktivnost i konkurentnost zemalja i preduzeća. Udeo srednjih tehnologija 1980. je iznosio 22%, a 2000. godine 32%, dok je udeo visoke tehnologije 1980. iznosio 11%, a 2000. godine 22%.

Tabela 12: Konkurentnost i uvoz/izvoz zemalja u regionu u 2016. godini

| | Rang konkurentnosti | Udeo izvoza u BDP (%) | Udeo uvoza u BDP (%) |
|---------------|----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| 1. Mađarska | 69 | 89,5 | 79,5 |
| 2. Rumunija | 62 | 41,4 | 42,3 |
| 3. Bugarska | 50 | 64 | 59,7 |
| 4. Hrvatska | 74 | 49,7 | 46,6 |
| 5. Albanija | 80 | 29 | 45,8 |
| 6. Makedonija | 68 | 49,2 | 63,8 |
| 7. Srbija | 90 | 50 | 57,5 |
| 8. BiH | 107 | 35,4 | 52,3 |

Izvor: sajтови Svetskog ekonomskog foruma i Svetske banke, pristupljeno 03. juna 2018. godine.

Konkurentnost i izvoz su ključne poluge razvoja Srbije u novoj razvojnoj fazi. Po konkurentnosti i udelu izvoza u BDP Srbija je na začelju zemalja u regionu (Tabela 12.). Od konkurentnosti i izvoza zavisi sposobnost države da se integriše u međunarodnu ekonomsku zajednicu. U tu svrhu potrebno je ojačati institucije, politike i faktore koji određuju nivo produktivnosti zemlje odnosno glavne stubove konkurentnosti: institucije kao institucionalni, pravni i administrativni okvir, infrastrukturnu osnovu, makroekonomski ambijent, obrazovanje, efikasnost tržišta roba i rada, razvijenost finansijskog tržišta, tehnološku razvijenost. Jačanjem ovih faktora dostiže se viši nivo konkurentnosti na osnovu inovativnosti i sofisticiranosti proizvodnje.

Tabela 13: Srbija i zemlje okruženja: Rast BDP-a, 2014-2017. godina

| | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Srbija | -1,8 | 0,8 | 2,8 | 1,9 |
| Srbija – trendni privredni rast | -0,8 | 1,2 | 2,3 | 2,9 |
| Centralna i Istočna Evropa (ponderisani prosek) | 2,9 | 3,8 | 3,2 | 4,5 |
| Zemlje okruženja (ponderisani prosek) | 2,7 | 3,5 | 3,7 | 3,7 |
| Albanija | 1,8 | 2,2 | 3,4 | 3,9 |
| Bosna i Hercegovina | 1,3 | 3,1 | 3,3 | 3,0 |
| Bugarska | 1,3 | 3,6 | 3,9 | 3,8 |
| Hrvatska | -0,1 | 2,3 | 3,2 | 3,0 |
| Mađarska | 4,2 | 3,4 | 2,2 | 3,8 |
| Makedonija | 3,6 | 3,9 | 2,9 | -0,4 |
| Crna Gora | 1,8 | 3,4 | 2,9 | 4,0 |
| Rumunija | 3,1 | 4,0 | 4,8 | 6,9 |

Izvor: Eurostat, zavodi za statistiku pojedinih zemalja za 2017. godinu.

Iz podataka Tabele 13 vidimo da su stope rasta BDP-a u poslednje četiri godine daleko niže od ponderisanog proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope, kao i zemalja okruženja. Posebno su stope rasta u 2014. i 2015. godini bile drastično niže od ovih proseka, a trend zaostajanja se nastavio i u narednim godinama. Kumulativni privredni rast u Srbiji, za poslednjih četiri godine iznosio cca 5 %, dok je uporedivi kumulativni rast u zemljama okruženja i zemljama Centralne i Istočne Evrope u proseku preko 15 %. Ovi podaci potvrđuju da postoje sistematski problemi zbog kojih je privredni rast Srbije nizak i dugoročno zaostaje za navedenim državama.

Tabela 14: Srbija i zemlje CIE: struktura BDP-a po potrošnji, prosek 2014.-2017. godina

| | Lična potrošnja (C) | Državna potrošnja (G) | Investicije (I) | Izvoz (X) | Uvoz (M) |
|-------------------------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------|------------------|-----------------|
| Učešće u BDP-u | | | | | |
| Srbija | 73,7 | 16,5 | 17,7 | 48,1 | 57,4 |
| Centralna i Istočna Evropa (pond. prosek) | 57,8 | 17,7 | 21,2 | 60,9 | 58,6 |
| Zemlje okruženja (pond. prosek) | 60,7 | 16,7 | 22,0 | 56,1 | 56,5 |

Izvor: Eurostat.

Navedeni rezultati takođe ukazuju na strukturne probleme koji su prisutni duži niz godina u privredi Srbije, jer je učešće investicija i izvoza u BDP-u znatno niže, a učešće privatne potrošnje znatno više od proseka navedenih zemalja (Tabela 14.). Iz podataka je vidljivo da se dalji rast BDP-a ne može zasnivati na povećanju potrošnje jer je ona već predimenzionirana u odnosu na proizvodnju. glavni nosioci privrednog rasta moraju da budu investicije i izvoz, a potrošnja mora da raste sporije od rasta BDP-a. Mogućnosti za povećanje investicija i izvoza postoje a neke od njih su: javne investicije od strane države koje imaju pozitivno dejstvo na rast ostalih privrednih grana, reforma javnih preduzeća u smislu njihovog pozitivnog poslovanja, kao i privatizacija preostalih velikih preduzeća. Neizostavna mera je i smanjenje korupcije, koja je u Srbiji postala sistemski problem, kao i povećanje efikasnosti državne administracije.

Tabela 15: Struktura izvoza privrede Srbije u 2016-2017. (u milionima EUR)

| | Učešće u ukupnom izvozu u % | 2016. | 2017. |
|-----------------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|
| Ukupno | 100 | 13.432 | 15.047 |
| Ukupno bez drumskih vozila | 91,7 | 12.057 | 13.797 |
| Energija | 2,5 | 329 | 379 |
| Intermedijarni proizvodi | 38,2 | 4.669 | 5.743 |
| Kapitalni proizvodi | 24,1 | 3.352 | 3.633 |
| Kapitalni proizvodi bez drumskih vozila | 15,8 | 1.977 | 2.383 |
| Trajni proizvodi za široku potrošnju | 5,4 | 739 | 811 |
| Netrajni proizvodi za široku potrošnju | 22,3 | 3.198 | 3.358 |
| Ostalo | 7,5 | 1.145 | 1.124 |

Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS).

Izvoz je i u 2017. godini nastavio da raste i u odnosu na prošlu godinu je veći za 12 %, a na rast izvoza je sigurno uticao i brzi rast privrede zemalja evrozone i drugih spoljnotrgovinskih partnera (Tabela 15.). Porast izvoza je najviše nastao zahvaljujući rastu izvoza Intermedijalnih proizvoda (32,9%), Kapitalnih proizvoda (20,5%) i Netrajnih proizvoda za široku potrošnju (13,3%), koji imaju najveće učešće u ukupnom izvozu (u 2017: 38%, 24% i 22%, respektivno).

Tabela 16: Struktura uvoza Srbije, 2016-2017. (u milionima EUR)

| | Učešće u ukupnom uvozu u 2017. u % | 2016. | 2017. |
|----------------------------------------|------------------------------------|--------|--------|
| Ukupno | 100 | 17.068 | 19.419 |
| Energija | 10,4 | 1.544 | 2.025 |
| Intermedijarni proizvodi | 35,3 | 5.880 | 6.862 |
| Kapitalni proizvodi | 21,2 | 4.128 | 4.120 |
| Trajni proizvodi za široku potrošnju | 2,1 | 380 | 411 |
| Netrajni proizvodi za široku potrošnju | 15,0 | 2.595 | 2.906 |
| Ostalo | 15,9 | 2.541 | 3.095 |
| Uvoz bez energije | 89,6 | 15.524 | 17.393 |

Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS).

Uvoz u 2017. godini iznosi 19.419 miliona evra što znači porast od 13,8 % u odnosu na prethodnu godinu. Prema podacima Tabele 16. vidimo da uvoz Intermedijarnih proizvoda i Trajnih proizvoda za široku potrošnju beleže usporavanje rasta, a ubrzava se uvoz Netrajnih proizvoda za široku potrošnju i Ostali uvoz. Povoljna promena se ogleđa u trendu rasta Kapitalnih proizvoda jer ukazuje na povećanje proizvodne aktivnosti zemlje kao i na njegov rast u narednom periodu.

Srbija posebno zaostaje kod faktora inovacija i sofisticiranosti proizvodnje zbog slabih kapaciteta za inovacije, niskih izdataka za istraživanje i razvoj, nerazvijenih klastera, slabog marketinga i sl. Od presudnog značaja za povećanje konkurentnosti i izvoza je privlačenje stranih direktnih investicija, reindustrijalizacija i jačanje izvozno konkurentnih grana privrede, kao i jačanje klastera (povezivanje poljoprivrede i prehrambene industrije, povezivanje metalnog kompleksa sa automobilskom industrijom i sl).

6.2. Efekti ekonomske politike na konkurentnost privrede Srbije

Srbija se nalazi u dubokoj ekonomskoj krizi koja je, pre svega, posledica pogrešne ekonomske politike u tranzicionom periodu. Umesto postepenog prilagođavanja i uključivanja privrede na slobodan tržišni prostor, uz maksimalno čuvanje i razvoj

proizvodnih kapaciteta, kreatori ekonomske politike u tranzicionom periodu su prihvatili koncept razvoja zasnovan na privatizaciji, liberalizaciji i deregulaciji, što je celu privredu a posebno njen realni sektor dovelo u veoma nezavidnu poziciju. Osnovni ekonomski pokazatelji (BDP po stanovniku, nivo zarada, stopa nezaposlenosti, inflacija i dr.) pokazuju da se privreda Srbije nalazi na samom dnu u poređenju sa privredama ne samo zemalja EU, kojoj težimo, već i regiona.

Globalna ekonomija je nametnula svim zemljama pitanje opstanka na veoma promenljivom i zahtevnom svetskom tržištu. Povećanje nacionalne konkurentnosti je primarni zadatak za države, jer samo konkurentna privreda može odoleti izazovima i pritiscima drugih tržišnih učesnika, a istovremeno obezbediti održiv privredni razvoj, odnosno ekonomski rast i socijalno blagostanje. U tranzicionom periodu u Srbiji je došlo do velikog pada ekonomske aktivnosti koji je rezultat, pre svega, promašaja u makro-ekonomskoj politici, neizgrađenih i „nedoraslih“ institucija države, niskog razvoja tehnologija, izostanka inovativnih aktivnosti preduzeća i neopravdano visokih troškova finansiranja tekućih i razvojnih projekata.

Iako je od 2000. godine pokrenuto više razvojnih strategija, ostvareni rezultati u privredi Srbije su daleko od očekivanih, kao i realno mogućih. Ceo tranzicioni period karakteriše odsustvo razvojne ekonomske politike, niska investiciona aktivnost realnog sektora privrede, neopravdano visoka javna potrošnja, deficit platnog bilansa, visoka zaduženost zemlje i velika stopa nezaposlenosti. Sve to ukazuje da je Srbiji potrebna strategija razvoja zasnovana na realnim osnovama i efikasna sistemski rešenja, po ugledu na razvijene, stabilne i konkurentne ekonomije.

Dugoročna konkurentnost Srbije ne može se obezbediti sa postojećom privrednom strukturom jer ona uslovljava strukturu robnog izvoza koja nije prilagođena potrebama razvijenih tržišta, posebno EU. Srbija ima komparativne prednosti kod primarnih, radno i resursno intenzivnih proizvoda, ali je za konkurentnost na svetskom nivou potrebno znatno veće učešće tehnološki intenzivnih proizvoda koji poseduju necenovne faktore kao što su kvalitet, pouzdanost, garancija, servisiranje. Nizak nivo konkurentnosti srpskih preduzeća osnovno je ograničenje efikasnijeg uključivanja na međunarodno tržište jer se uglavnom zasniva na izvozu kooperantskih usluga uz primenu uvoznih tehnologija (licence, zajednička ulaganja, strane direktne

investicije), a zbog niskih ulaganja u istraživanje i razvoj izostao je dinamičniji razvoj kapaciteta sopstvene tehnologije. Takođe, potrebno je stvoriti preduslove i za mnogo brže i efikasnije uključivanje sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetnika na međunarodno tržište.

Mikrokonkurentnost ili komparativna prednost preduzeća je njihovu relativna efikasnost da prodaju svoje proizvode i usluge na tržištu na kome je prisutna i strana konkurencija. Konkurentnost preduzeća temelji se na relativnim cenama i kvalitetu proizvoda u odnosu na ponudu drugih proizvođača. Niski troškovi poslovanja (posebno radne snage) ili viši rast faktorske produktivnosti su tipični činioci mikrokorporativne prednosti, odnosno konkurentnosti.

Konkurentnost sa makro stanovišta se odnosi na sposobnost ostvarivanja viših faktorskih dohodaka u uslovima kada su domaća preduzeća izložena neposrednom uticaju međunarodne utakmice. Makro konkurentnost reflektuje ukupne, a ne samo spoljnotrgovinske performanse domaće privrede. Temelj konkurentnosti se izgrađuje tako da zemlja rastom izvoza robe i usluga pokriva uvoz (tj. da ostvaruje ravnotežu ili suficit u trgovinskom bilansu) i istovremeno doseže faktorske dohotke sa kojima može konkurisati dohocima zemalja sa kojima se dominantno odvija njena spoljnotrgovinska razmena.

Svaka privreda ima komparativne prednosti za određene grupe proizvoda iz svoje ponude. Prema klasifikaciji Ujedinjenih nacija SITC (Standard International Trade Classification) izvozni proizvodi se mogu podeliti na osnovu upotrebnih karakteristika na tri grupe i to:

- 1) proizvodi koji imaju visoko učešće prirodnih sadržaja (tzv. „Ricardo proizvodi“ koji predstavljaju uglavnom inpute u proizvodnji gotovih i intermedijarnih proizvoda: hrana, minerali, obojeni metali i dr.);

- 2) složeni proizvodi koji imaju visoki tehnološki sadržaj za čiju proizvodnju ključni input predstavlja informatičko znanje (optički i električni instrumenti, mašine, vazduhoplovi i dr);

- 3) proizvodi industrije visoke koncentracije (telekomunikaciona oprema, motorna vozila, aparati za domaćinstvo, naftni derivati i dr.).

Zemlje u tranziciji imaju, u prvoj fazi razvoja, jedino komparativnu prednost kod proizvoda prve grupe, tj. u proizvodima sa velikim učešćem prirodnih komponenti čija prerada ne zahteva primenu sofisticiranih tehnoloških postupaka. To su proizvodi koji imaju malu dodatnu vrednost, što znači da je neto prihod po svakoj fizičkoj jedinici izvoza relativno manji nego kod proizvoda druge i treće grupe. Promenama u ekonomskoj organizaciji, uvođenjem nove tehnologije i proizvodnih procesa zemlje u tranziciji postepeno osvajaju proizvodnju i plasman roba koje spadaju u drugu i treću grupu SITC klasifikacije (pre svih Češka, Slovenija, Poljska, Mađarska).

Srbija je na početku tranzicionog perioda bila u posebno nepovoljnoj poziciji zbog politike zatvaranja i političkog, socijalnog i ekonomskog zaostajanja tokom 90-ih godina. Najveća preduzeća u Srbiji bila su ona čija osnovna delatnost nije proizvodnja finalnih proizvoda, nego eksploatacija prirodnih bogatstava (rude, voda, šume). Ova preduzeća su bila „lokomotive razvoja“, sa malim prirastom nove vrednosti, pa su i kod izvoza dominirale sirovine i polufabrikati, odnosno proizvodi nižih faza obrade. Pri svemu tome, tehničko zaostajanje naše privrede za industrijskim zemljama Evrope iznosi oko 5-6 tehnoloških godina, što je u vremenskoj dimenziji ekvivalentno 30-35 godina.

Mikro ili makro konkurentnost je rezultat složenih i brojnih činilaca koji deluju sinhrono i na različitim nivoima ekonomske organizacije. Nije moguće trajno uvećati konkurentsku sposobnost a da se prethodno ti činiloci ne postave u pravilan raspored i ne prevedu u regularno funkcionisanje. Faktori međunarodne konkurentnosti mogu se prema zajedničkim karakteristikama svrstati u četiri veće grupe⁸³ i to:

- 1) Ekonomski uslovi,
- 2) Efikasnost vlade,
- 3) Efikasnost privrede,
- 4) Infrastruktura.

Izolacija privrede Srbije u predtranzicionom periodu je uticala na tehnološko kašnjenje za svetskim kretanjima i pad konkurentnosti domaćih proizvoda na svetskom tržištu. Strana konkurencija je potisnula domaća preduzeća sa određenih

⁸³ IMD Lozana, World Competitiveness Yearbook

segmenata svetskog tržišta, a pre svega sa tržišta EU. Strani kupci imaju sve strožije zahteve u pogledu kvaliteta proizvoda, dizajna, servisiranja, kreditiranja prodaje i sl. Za anuliranje tehnološkog zaostajanja neophodan je uvoz tehnologija iz razvijenih zemalja, kao i poboljšanje domaće istraživačko-razvojne osnove.

Priliv stranog kapitala kroz strane direktne investicije i zaduživanje nije kvalitativno izmenio strukturu celokupne privrede a time ni njenog izvoznog dela. Zbog toga su neophodna ulaganja u revitalizaciju i izgradnju novih kapaciteta koja će dovesti do strukturnih promena realnog sektora privrede a time i do snažnijeg rasta izvoza i veće pokrivenosti uvoza u narednim godinama.

6.3. Investicije i produktivnost rada kao konkurentske prednosti privrede

Investicije predstavljaju primarnu komponentu privrednog razvoja zemlje. Iskustva svih evropskih zemalja u tranziciji pokazuju da je svaka od njih izvela probražaj svoje privrede sa udelom investicija u BDP koji nije bio manji od 25%, uz veliki udeo inostranih investicija. Investicije u osvremenjavanje opreme i tehnoloških procesa ključna su pretpostavka za poboljšanje konkurentnosti i na toj osnovi većeg rasta izvoza, jer je povećanje izvoznih prihoda, sa svoje strane, prvi uslov servisiranja spoljnog duga i obezbeđivanja sredstava za finansiranje uvoza opreme i tehnologije što znači i uslov ekonomskog razvoja u sledećim godinama.

Slika 2: Efekti novih investicija

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

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

Srbija se nalazi u grupi zemalja kojima je potrebno dugo vremena da premoste jaz ekonomske zaostalosti. Tek bi dodatne investicije u savremenu tehnologiju i u ljudski kapital (znanje, specijalizacija i dr.) mogle podići stopu rasta na viši nivo i tako osigurati istovremeno dva cilja: a) podići životni standard (per capita BDP) na viši nivo i b) omogućiti redovno servisiranje duga prema inostranim poveriocima.

Da bi podigla stopu privrednog rasta i ostvarila konstantno povećanje BDP i standarda stanovništva, Srbija mora dostići globalnu konkurentnost, prvenstveno na tržištu zemalja EU sa kojima se odvija najveći deo njene spoljnotrgovinske razmene, tokova kapitala i prema kojima ima najveći deo spoljnog duga. Procesi ekonomske globalizacije i multipolarno povezivanje različitih vrsta ekonomskih delatnosti zahtevaju od ekonomske politike da razvija konkurentske prednosti privrede Srbije, a ne samo komparativne prednosti.

Komparativna prednost se tradicionalno vezuje za proizvodne faktore, kao što su prirodni resursi i cena radne snage, dakle za nešto čime zemlja raspolaže u boljem rasporedu, kvalitetu ili u većoj meri od drugih zemalja sa kojima se susreće u međunarodnoj trgovini. Komparativna prednost je nešto dato, manje-više fiksnog karaktera, za razliku od konkurentske prednosti, koja se temelji na kvalitativnim činiocima, na koje može uticati strategija preduzeća ali i makroekonomska politika. Sa tog stanovišta postaju mnogo značajniji sposobnost kombinovanja proizvodnih činilaca i organizovanje procesa proizvodnje, distribucije i plasmana od datih faktora tradicionalnih komparativnih prednosti.

U središtu aktivnosti usmerene na jačanje konkurentnosti privrede Srbije mora biti podizanje produktivnosti rada, što pretpostavlja, na prvom mestu, povećanje investicija, odnosno njihovog učešća u BDP. Faktori koji neposredno doprinose porastu produktivnosti su tehnološki napredak, stopa korišćenja proizvodnih kapaciteta, obim i osposobljenost zaposlenih, sposobnosti menadžmenta, organizacija proizvodnje, način raspolaganja resursima, sirovinama i energetske izvorima. Visoka produktivnost i superiorni proizvodi predstavljaju temelj konkurentske prednosti, kako velikih, tako i malih i srednjih preduzeća.

Podizanje produktivnosti privrede Srbije na potreban konkurentski nivo treba da joj omogući uspešno suočavanje sa konkurencijom velikih proizvođača na stranim tržištima. Pri tome se mora imati u vidu da granice između tradicionalnih industrijskih sektora nisu više tako jasne, posebno kod grana višeg stepena tehnološke sofisticiranosti. Preduzeća koja posluju na području telekomunikacija, informacione tehnologije, farmaceutike, elektronike, hemije – međusobno se povezuju i nastupaju zajednički u različitim grupama i savezima stvarajući specifične tržišne strukture. Globalizacija je toliko međusobno izmešala različite privrede i tržišta, da više nije moguće deliti industrijske delatnosti i geografska područja u jasno odvojene i nezavisne segmente.

Osnova za održivi ekonomski razvoj u uslovima delovanja konkurentskog tržišta je tehnologija, a ona je u Srbiji prethodne dve decenije praktično uništena. Za razvoj novih tehnologija je, kako to pokazuje praksa u industriji zemalja EU, potrebno u proseku 7-8 hiljada E investicionih ulaganja godišnje po zaposlenom (zahvaljujući čemu prosečan radnik ostvaruje oko 80 hiljada E novododate vrednosti godišnje, a u tehnološki razvijenijim sektorima i znatno više). U Srbiji su ova ulaganja daleko manja što odslkava tehnološko, a time i ukupno razvojno zaostajanje. Iz tog razloga, kao i činjenice da zemlja ne raspolaže sa dovoljno sopstvene akumulacije kojom bi finansirala uvođenje savremene opreme i znanja, potrebne su strane investicije, među kojima strane direktne investicije predstavljaju najpovoljniji oblik jer se njima ne uvozi samo materijalna oprema već i novi tehnološki postupci, savremeni menadžment, obezbeđuje izvozno tržište i omogućuje dokvalifikacija radne snage.

6.4. Strategija povećanja konkurentnosti privrede

Izabrana strategija konkurentnosti treba da omogući postizanje konkurentnosti i njeno održanje na dugi rok. Sa stanovišta pojedinačnih preduzeća, moguće su dve ključne strategije u politici povećanja konkurentnosti: sniženje troškova poslovanja i/ili ponuda diferenciranih proizvoda i usluga. U oba slučaja je potrebna savremena tehnološka baza i odgovarajuće sistemske, odnosno makroekonomske pretpostavke: stabilnost cena i kursa, funkcionalna pravna zaštita, efikasan finansijski sistem, sprečavanje monopolskih struktura, suzbijanje korupcije i dr.

Iskustva tranzicionih zemalja centralne i jugoistočne Evrope pokazuju da preduzeća imaju tri strateška cilja kao najznačajnija za povećanje konkurentnosti. To su: poboljšanje kvalifikacione strukture zaposlenih, smanjenje i kontrola troškova poslovanja i poboljšanje kvaliteta proizvoda. Ovi ciljevi se mogu razumeti i kao ključne pretpostavke za dostizanje konkurentne prednosti na međunarodnom tržištu.

Privreda svake zemlje se može uslovno podeliti na dva segmenta: prvi, koji proizvodi pretežno za domaće tržište i eventualno susedne regione, koji su jednakog ili približnog stepena razvijenosti i strukture potrošnje; i drugi segment privrede, koji je prevashodno usmeren na razvijenije, međunarodno tržište, i koji, da bi opstao na takvom tržištu mora podići konkurentnost na nivo koji odgovara kriterijumima i zahtevima međunarodnog tržišta. Zemlje u razvoju osetno više zavise od izvoznog dela privrede, a on, sa svoje strane vrši pritisak na plate i cene u preostalom delu ekonomije, tako da je i on prinuđen da uvodi savremenu tehnologiju i racionalizuje organizaciju proizvodnje da bi opstao u konkurentskoj utakmici; na taj način izvozno konkurentna preduzeća utiču na povećanje efikasnosti celokupne privrede.

Za povećanje konkurentnosti privrede je potreban paket vremenski sinhronizovanih mera, funkcionalno usklađenih i usmerenih prema istom cilju, što znači da se ekonomska politika ne može voditi parcijalno kako je bio najčešći slučaj u tranzicionom periodu u Srbiji. Transparentnost tržišta, uvođenje savremene tehnologije i organizacije proizvodnje, menadžmenta, koordinacija mera ekonomske politike na nacionalnom i lokalnom nivou – sve su to mere koje je potrebno primeniti istovremeno. Tek kada se osiguraju uslovi za efikasno funkcionisanje tržišta, čvrsta i

beskompromisna pravna zaštita poslovanja, inovativni menadžment, savremena tehnološka baza – moće će se završiti transformacija privrede i obezbediti njena stalna konkurentnost i na tome zasnovan trajni privredni rast.

Prema Izveštaju Svetskog ekonomskog foruma (SEF) za 2017. godinu Srbija je zauzela 78. poziciju na rang listi koja obuhvata 137 zemalja sa zabeleženom vrednošću Indeksa globalne konkurentnosti (IGK) od 4,14. Teorijska vrednost IGK se kreće između 1 i 7. U odnosu na prethodnu godinu vrednost IGK je povećana za 0,17, što je uslovalo poboljšanje pozicije Srbije za 12 mesta. Kada je u pitanju najbolje rangirana privreda po vrednosti IGK, po ovom izveštaju Švajcarska već devetu godinu za redom zauzima prvo mesto sa vrednošću IGK od 5,86, dok drugo i treće mesto zauzimaju SAD i Singapur.

Prema vrednosti IGK u 2017. godini Srbija je, od zemalja okruženja, bolje plasirana jedino od Bosne i Hercegovine koja zauzima 103 mesto na listi SEF-a (Tabela 17).

Tabela 17: Rang zemalja prema Indeksu globalne konkurentnosti (2010-2017.)

| | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Albanija | 88 | 78 | 89 | 95 | 97 | 93 | 80 | 75 |
| BiH | 102 | 100 | 88 | 87 | n.a. | 111 | 107 | 103 |
| Bugarska | 71 | 74 | 62 | 57 | 54 | 54 | 50 | 49 |
| Hrvatska | 77 | 76 | 81 | 75 | 77 | 77 | 74 | 74 |
| Mađarska | 52 | 48 | 60 | 63 | 60 | 63 | 69 | 60 |
| Makedonija | 79 | 79 | 80 | 73 | 63 | 60 | 68 | n.a. |
| Crna Gora | 49 | 60 | 72 | 67 | 67 | 70 | 82 | 77 |
| Rumunija | 67 | 77 | 78 | 76 | 59 | 53 | 62 | 68 |
| Slovenija | 45 | 57 | 56 | 62 | 70 | 59 | 56 | 48 |
| Srbija | 96 | 95 | 95 | 101 | 94 | 94 | 90 | 78 |

Izvor: WEF (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Rast vrednosti IGK je posledica poboljšanja kod većine stubova konkurentnosti koje SEF analizira prilikom konstrukcije indeksa. U Tabeli 18 su prikazane promene vrednosti IGK po stubovima konkurentnosti za period 2015-2017. godine. Među stubovima konkurentnosti kod kojih je zabeleženo najveće povećanje vrednosti indeksa, ističe se stub „Makroekonomsko okruženje“ sa povećanjem vrednosti od 0,49 poena (11,89%) čemu je doprinelo smanjenje budžetskog deficita, povećanja učešća nacionalne štednje u BDP-u i rast kreditnog rejtinga zemlje. Prva četiri stuba zajedno predstavljaju osnovne faktore konkurentnosti, sledećih šest reprezentuju faktore efikasnosti a poslednja dva čine faktore sofisticiranosti i inovativnosti u poslovanju.

Tabela 18: Vrednost IGK po stubovima konkurentnosti (2015-2017.)

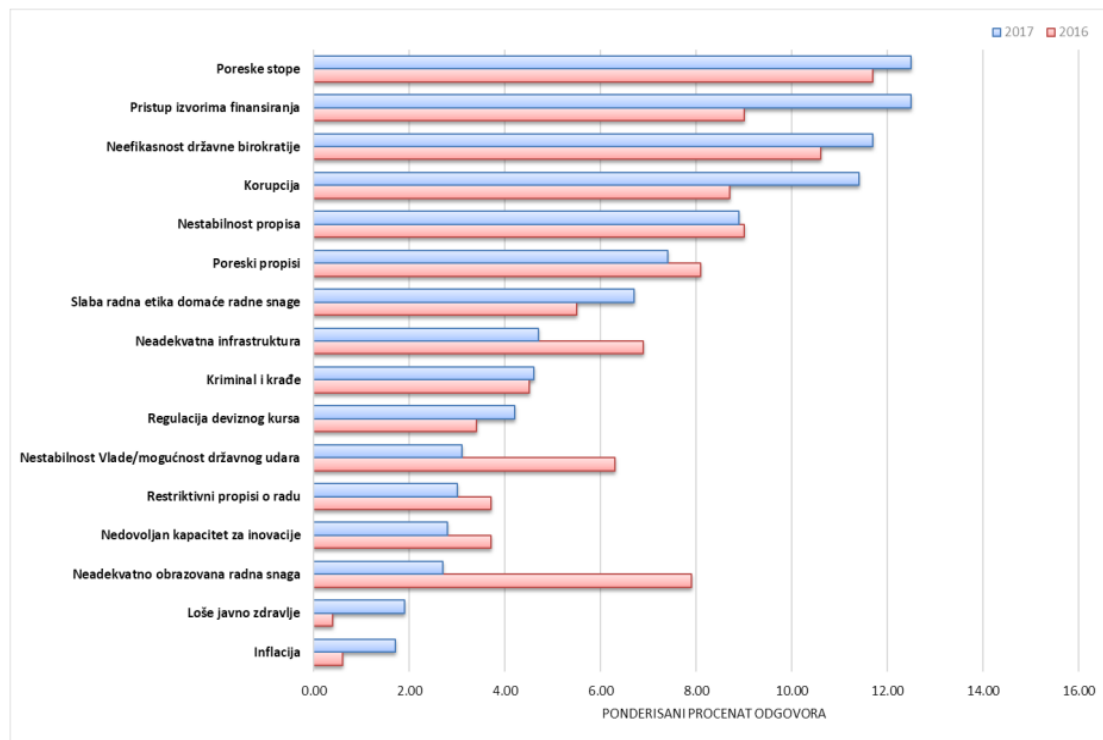
| | 2015. | 2016. | 2017. |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| 1. Institucije | 3,24 | 3,31 | 3,42 |
| 2. Infrastruktura | 3,87 | 3,94 | 4,09 |
| 3. Makroekonomsko okruženje | 3,61 | 4,12 | 4,61 |
| 4. Zdravstvo i osnovno obrazovanje | 5,87 | 5,97 | 6,02 |
| 5. Visoko obrazovanje i obuka | 4,27 | 4,40 | 4,55 |
| 6. Efikasnost tržišta dobara | 3,74 | 3,78 | 3,96 |
| 7. Efikasnost tržišta rada | 3,72 | 3,84 | 3,96 |
| 8. Razvijenost finansijskog tržišta | 3,23 | 3,41 | 3,56 |
| 9. Tehnološka osposobljenost | 4,47 | 4,05 | 4,19 |
| 10. Veličina tržišta | 3,70 | 3,63 | 3,72 |
| 11. Sofisticiranost poslovanja | 3,14 | 3,15 | 3,52 |
| 12. Inovacije | 2,90 | 2,97 | 3,11 |

Izvor: WEF (2015, 2016, 2017)

Izveštaj SEF-a sadrži i spisak najproblematičnijih faktora za poslovanje po zemljama. U izveštaju za 2017. godinu anketirani privrednici su kao najveći problem naveli poreski sistem a posle njega problem izvora finansiranja. Problem neefikasnosti državne birokratije i korupcija su zauzeli treće i četvrto mesto. Ova četiri problema su

povećali svoje učešće u odnosu na prethodnu godinu što ukazuje na se na rešavanju tih pitanja nije mnogo odmaklo, naprotiv. Osim visokih poreskih stopa, poreski sistem je vrlo komplikovan za razumevanje i nije izvršeno njegovo uskaldjivanje sa poreskim propisima zemalja EU. Finansiranje poslovanja u Srbiji se gotovo isključivo i dalje vrši putem bankarskog sektora sa kamatnim stopama koje su medju najvišim u Evropi.

Slika 3: Najproblematicniji faktori za poslovanje u Srbiji (2016-2017.)



Izvor: WEF 2017.

7. Investiciona politika i regionalni razvoj u tranzicionom periodu

Zaostatak u privrednom razvoju u odnosu na zemlje EU, kao i zemlje regiona, naša zemlja može nadoknaditi samo podizanjem konkurentnosti svoje privrede, koja u velikoj meri zavisi od mogućnosti investiranja privrednih entiteta u poboljšanje svojstava postojećih i razvoj novih proizvoda i usluga, kao i uvođenje savremene tehnologije i tehnoloških postupaka. Program tranzicije koje su sprovodile bivše socijalističke zemlje bio je zasnovan u velikoj meri na stranim direktnim investicijama (SDI) koje su omogućile ovim zemljama uspešno uključivanje u globalne tokove međunarodne proizvodnje i celokupne ekonomije.

Neophodnost uključivanja u međunarodnu podelu rada zahteva od svake nacionalne privrede dostignut odgovarajući nivo konkurentnosti, koji će joj u uslovima globalizacije omogućiti ravnopravnu tržišnu utakmicu sa ostalim učesnicima na međunarodnom tržištu. Postizanje ovog zahteva se može ostvariti adekvatnom investicionom politikom u privrednom sektoru, koji će postojeća ograničena finansijska sredstva usmeriti u privredne grane koje će obezbediti ispunjenje ciljeva ekonomske i investicione politike koji se ogledaju u obezbeđenju trajno održivog privrednog razvoja, povećanju zaposlenosti i izvoza, ravnomernom regionalnom razvoju i efikasnijem korišćenju postojećih resursa.

U literaturi se mogu zapaziti različite definicije stranih direktnih investicija. „Strane direktne investicije, po Kindlebergeru, predstavljaju direktno investiranje u preduzeće u inostranstvu u cilju sticanja trajne kontrole nad proizvodnjom, trgovinom i finansijama preduzeća u koje se ulaže⁸⁴.“

Alan Bevan i Saul Estrin zaključuju da je priliv stranih direktnih investicija određen rizikom zemlje, odnosno sa tri stuba stabilnosti⁸⁵:

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

Strane direktne investicije u zemlji domaćinu donose integrisani paket materijalnih i nematerijalnih resursa (kapital, tehnologiju, menadžment, marketing, organizaciona znanja, know-how, itd.) koji predstavljaju stimulans ekonomskom razvoju. Investicioni paket, s jedne strane, dopunjava raspoložive domaće faktore proizvodnje i kreira uslove za novu zaposlenost i rad, i podstiče, s druge strane, rast zemlje domaćina preko transfera tehnologije, obuke radne snage, uspostavljanja veza sa ostalim delom lokalne privrede i otvaranja puteva domaćim proizvođačima prema

⁸⁴ Jovanović Gavrilović, P. (2004) Međunarodno poslovno finansiranje, Beograd, Ekonomski fakultet

⁸⁵ Bevan, A., Estrin, S. (2000) The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, William Davidson Institute Working Paper 342, London Business School, London

svetskom tržištu. Cilj je da se dostigne nivo na kom porast nacionalne konkurentnosti, odnosno proizvodi koji se ističu u domaćoj privredi mogu da se pojave i na svetskom tržištu i tako utiču na konkurentnost svetskog tržišta⁸⁶.

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

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

Nijedan od ovih efekata se nije realizovao, što on pripisuje maloj veličini ekonomija, kao i koncentraciji stranih direktnih investicija u tercijarnom sektoru, naročito trgovini i finansijama⁸⁷.

Strane direktne investicije predstavljaju svaki oblik ulaganja kapitala u određeno preduzeće kojim se stiče vlasnička kontrola nad njim⁸⁸. Međunarodni monetarni fond (MMF) navodi da strane direktne investicije podrazumevaju ulaganje u inostranstvu koje preduzima direktni investitor rezident iz jedne privrede/zemlje u cilju

⁸⁶ Vidas Bujanja, M. (2008) Metode i determinante stranih direktnih investicija, Beograd, Institut ekonomskih nauka

⁸⁷ Mercinger, J., (2003) Does Foreign Investment Always Enhance Economic Growth?, *Kyklos, International Review for Social Sciences*, pp. 534-547

⁸⁸ Kovač, O. (1994) Platni bilans i međunarodne finansije, Centar za ekonomske studije, Beograd, str. 280-281.

preuzimanja kontole ili trajnog udela u preduzeću koje posluje u drugoj privredi/zemlji⁸⁹.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) ističe da strane direktne investicije odražavaju cilj uspostavljanja trajnog interesa preduzeća rezidenta jedne zemlje u preduzeću koje je rezident druge zemlje⁹⁰. Trajni interes, kao ključne reči u definisanju stranih direktnih investicija, navodi i Svetska banka tvrdeći da one predstavljaju neto prilive investicija učinjenih sa ciljem ostvarivanja trajnog interesa, odnosno dobijanja 10% glasačke moći ili više od ukupnog broja glasova neophodnih za upravljanje u preduzeću koje posluje u zemlji različitoj od zemlje investitora⁹¹.

Konferencija Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj (UNCTAD) definiše strane direktne investicije kao investicije koje uključuju dugoročni odnos i odražavaju trajni interes i kontrolu matičnog preduzeća, rezidenta jedne zemlje u preduzeću rezidentu druge zemlje. Strane direktne investicije čine tri komponente: vlasnički kapital, reinvestirane zarade i pozajmice⁹².

Važno je napomenuti da strane direktne investicije podrazumevaju uloge kako u novčanom obliku (prenos finansijskih sredstava ili odobravanje kredita), tako i u obliku opredmećenog i neopredmećenog kapitala (oprema, mašine, menadžment, prava industrijske svojine)⁹³.

Teoretski, domaća preduzeća mogu izvući koristi od prisustva snažne konkurencije u obliku strane direktne investicije iz nekoliko razloga:

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

⁸⁹ IMF, Balance of Payments and International Investments Position Manual, 6th edition, International Monetary Fund, Washington D.C., 2009, p. 101.

⁹⁰ OECD, Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, Fourth Edition, Paris, 2008, p. 48.

⁹¹ World Bank, Internet: <http://data.worldbank.org>

⁹² UNCTAD, World Investment Report 2007, Geneva, 2007, p. 245.

⁹³ Kozomara, J., Stojadinović Jovanović, S., (2011) Međunarodno poslovno finansiranje, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 352.

korporativne špijunaže pokušati da dođu do podataka koji bi im omogućili da naprave isti ili makar sličan proizvod⁹⁴.

- 2) Dolazak značajne transnacionalne kompanije na domaće tržište može privući druge strane investitore iz podržavajućih sektora (banke, konsultantske kuće, marketinške i lobi grupe, transportna i špediterska preduzeća), od čijeg prisustva će korist imati sva domaća preduzeća u datom sektoru⁹⁵.
- 3) Jačanje konkurencije se često navodi kao razlog transfera tehnologije, jer se smatra da će domaća preduzeća biti primorana da unaprede svoju produktivnost u nastojanju da opstanu na tržištu. Sa druge strane, neki od autora smatraju da konkurencija ove vrste može da ima i negativno dejstvo na domaća preduzeća jer ona najčešće nisu u stanju da kopiraju superiornu tehnologiju⁹⁶.
- 4) Mobilnost radne snage se takođe navodi kao kanal transfera tehnologije. Iako se najčešće glavna menadžerska mesta ostavljaju za stručnjake iz zemlje porekla, strani investitor će zaposliti i određeni broj domaćih radnika, koje će obučiti i osposobiti za rukovanje novim znanjima i tehnologijama. Nakon izvesnog vremena, obučeni radnici mogu preći da rade za domaćeg konkurenta i sa sobom preneti dragoceno znanje i iskustvo.

Klasifikacija stranih direktnih investicija u postojećoj literaturi je prilično široka i razlikuje se od autora do autora. Daning, kao jedan od pionira u proučavanju stranih direktnih investicija, polazi od motiva koji pokreću investitore da ulože sredstva u preduzeće u inostranstvu⁹⁷. On izdvaja četiri grupe stranih direktnih investicija:

- SDI motivisane obezbeđenjem tržišta. Osnovni motiv investitora je siguran plasman proizvoda na tržištu zemlje domaćina, tj. osvajanje datog tržišta i širenje izvan njegovih granica. Na ovaj način, strani direktni investitor omogućava sebi da zadrži i/ili unapredi poziciju na postojećem tržištu.

⁹⁴ Kokko, A., (1992) Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers, Stockholm: The Economic Research Institute.

⁹⁵ Blalock, G., Gertler, J. Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers, University of California, Berkeley, 2004.

⁹⁶ Aitiken, B., Harrison, A., (1991) Are There Spillovers from Foreign Direct Investment?, Evidence from Panel Data for Venezuela, Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991.

⁹⁷ Dunning, J., (1993) Multinational Enterprises and the Global Economy, Addison-Wesley Publishing Company Inc., England.

- SDI motivisane obezbeđenjem resursa. Osnovni motiv investitora je pristup određenim resursima, odnosno sirovinama koje su mu neophodne za obavljanje delatnosti (uglavnom proizvodnje).
- SDI motivisane povećanjem efikasnosti. Osnovni motiv stranog investitora nalazi se u određenim specifičnim prednostima koje ima zemlja domaćin ili dato preduzeće. Veću efikasnost i profitabilnost strani investitor postiže eksploatacijom jeftine radne snage i/ili ostvarivanjem posebnih pogodnosti u vidu subvencija, npr. Motivi investitora ovde mogu biti i lokacione prirode, pa tako strani investitor izmešta ceo proizvodni proces ili jedan njegov deo u inoanstvo kako bi obezbedio niže logističke troškove, odnosno smanjio troškove u lancu snabdevanja.
- SDI motivisane ostvarivanjem strateških interesa. Ova prilično široka odrednica podrazumeva sve one motive stranog investitora koji obezbeđuju unapređenje njegovog položaja na tržištu. Često su stvarni motivi skriveni od očiju javnosti pod parolom strateških interesa, ali jasno je da se radi o ostvarivanju dugoročnih interesa stranog investitora.

Još jedna od relevantnih podela stranih direktnih investicija jeste ona koju je 1971. godine sačinio Caves⁹⁸. Po njemu se SDI mogu podeliti na horizontalne, vertikalne i mešovite, ako se posmatraju iz ugla zemlje porekla, odnosno na SDI sa ciljem zamene uvoza, SDI koje podstiču izvoz i SDI koje su inicirane od strane vlade, ako se posmatraju iz perspektive zemlje domaćina. Naime, posmatrano iz ugla zemlje porekla strane direktne investicije mogu biti:

- Horizontalne SDI – preduzimaju ih preduzeća koja imaju ambiciju da proizvodnju postojećih ili sličnih proizvoda prošire na inostranstvo sa ciljem osvajanja tržišta. Ovo je najčešći vid stranih direktnih investicija i po pravilu ide iz razvijenih zemalja u druge razvijene zemlje. Posmatrano iz ugla zemlje porekla SDI, ovo su investicije koje imaju za cilj zamenu izvoza, u smislu zaobilazanja svih carinskih i necarinskih barijera prilikom plasmana proizvoda na inostrano tržište. Horizontalne SDI predstavljaju jedan od primera izvozne strategije preduzeća kada se ono odlučuje da internacionalizuje svoju proizvodnju, tj. postane transnacionalno.

⁹⁸ Moosa Imad, A., (2002) Foreign Direct Investment, Theory, Evidence and Practice, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York, p. 5.

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

Sa druge strane nalaze se zemlje domaćini SDI, koje ove investicije uglavnom posmatraju iz tzv. makroekonomskog ugla, tj. ne uzimaju u obzir strategije preduzeća koja ulažu kapital u njihovu zemlju. Posmatrano iz ugla zemlje domaćina, možemo izdvojiti sledeće tipove SDI:

- SDI motivisane supstitucijom uvoza – nastaju kada inostrana kompanija investira u proizvodnju proizvoda koji je do tada izvozila na tržište zemlje domaćina. Može se dogoditi da zemlja domaćin sada postane, od neto uvoznika, neto izvoznik proizvoda koje je do skoro uvozila.
- SDI koje pospešuju izvoz – nastaju kada inostrana kompanija zbog nižih troškova ili eksploatacije prirodnih resursa, otvara proizvodnju sa ciljem plasiranja proizvoda na treća tržišta ili tržište zemlje porekla strane direktne investicije.
- SDI inicirane od strane zemlje domaćina – podrazumevaju delovanje državnih organa (lobiranje, npr.) sa ciljem privlačenja stranih direktnih investicija, koje se može ogledati u fiskalnim i sličnim subvencijama za strane investitore. Ukoliko je ovakvo delovanje uređeno zakonima i aktima vlade, možemo govoriti o strategiji privlačenja stranih direktnih investicija, odnosno investicionoj politici zemlje domaćina.

Srbija je suočena sa velikom tehnološkom zaostalošću, nedovoljnim upravljačkim (menadžerskim) znanjem i što je posebno otežavajuće – nedovoljnim sopstvenim kapitalom i domaćom štednjom za realizaciju ozbiljnijih investicionih projekata. U takvoj ekonomskoj situaciji uloga stranih direktnih investicija dobija na svojoj težini,

posebno imajući u vidu sve prednosti koje SDI imaju u odnosu na kreditno zaduživanje kod međunarodnih finansijskih institucija i komercijalnih kreditora. Stvaranje povoljnog investicionog ambijenta i sposobnost da se iskoriste svi pozitivni i izbegnu negativni efekti SDI su osnovni zahtevi koji se postavljaju pred kreatore investicione i ekonomske politike.

Ekonomskom politikom treba usmeriti investicije u sektore privrede koji se bave višim fazama prerade proizvoda i koji stvaraju veću dodatnu vrednost, jer je veliko učešće repromaterijala i sirovina u izvozu pokazatelj nerazvijenosti zemlje koja ima takvu strukturu izvoza. S druge strane, Srbija se nalazi u poziciji kada je potrebno investicionom politikom ispraviti sve greške dosadašnjeg perioda u pogledu ravnomernijeg regionalnog razvoja, kako bi se zaustavili negativni trendovi koji se ogledaju u povećanju regionalnih razlika u zaposlenosti, zaradama, izvozu, investicijama, infrastrukturi, negativnim demografskim kretanjima i sl.

Tabela 19: Odnos stranih direktnih investicija i BDP-a (u milionima EUR)

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

Izvori podataka: RZS, NBS, Ministarstvo finansija.

Iz podataka Tabele 19 očigledno je da učešće stranih direktnih investicija u BDP-u varira iz godine u godinu pri čemu su maksimalno učešće dostigle 2006. godine od 13,6%, da bi u 2012. godini iznosile simboličnih 0,7%. Osim toga, prema podacima iz Tabele 20 ne postoji korelacija između kretanja stranih direktnih investicija na jednoj, i kretanja BDP-a i nezaposlenosti, na drugoj strani.

Tabela 20: Realni rast BDP-a za period 2001.-2017., stope rasta SDI i stopa nezaposlenosti u %

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

Izvori podataka: RZS, NBS, Ministarstvo finansija.

7.1. Efekti stranih direktnih investicija na privredni razvoj

Dolazak SDI ima veliki razvojni potencijal za zemlje u tranziciji: da li će i u kojoj meri on biti iskorišćen, zavisi od mnogih faktora ali i od sposobnosti zemlje domaćina da iskoristi pozitivne i izbegne negativne efekte i rizike koje SDI mogu da proizvedu⁹⁹. Osim priliva svežeg kapitala, koristi koje zemljama domaćinima donose SDI mogu da se jave u nekoliko drugih vidova:

- SDI donose značajan transfer tehnologije koji ne može da bude postignut putem finansijskih investicija, pozajmljivanjem kapitala ili trgovinom robama i uslugama,
- SDI mogu da unaprede konkurenciju na domaćem tržištu inputa,

⁹⁹ Centar za liberalno demokratske studije (2007), Grinfield investicije u Srbiji, Beograd.

- Primaoci SDI često dobijaju obuku zaposlenih tokom poslovanja novih preduzeća što doprinosi razvoju ljudskog kapitala u zemlji domaćinu,
- Dobit koju ostvare SDI uvećava prihode od poreza na dobit preduzeća u zemlji domaćinu,
- SDI mogu voditi izmeni tehnološke baze zemlje i smanjivanju tehnološkog jaza u odnosu na razvijene zemlje. Pri tome, vladine politike privlačenja SDI mogu značajno uticati na intenziviranje industrijalizacije zemlje i podizanje tehnološkog nivoa proizvodnje. O uspehu takve politike govori visoki kumulativni rast industrije u periodu 2000.-2007. godine u pojedinim zemljama u tranziciji, dok je kumulativni rast industrije Srbije u posmatranom periodu bio svega 16%.

Zemlje u razvoju na početku tranzicionog perioda beleže hroničnu nestašicu sopstvenog kapitala, upravljačkih znanja (menadžment), savremene tehnologije, izvoznih kanala i domaće štednje iz koje bi mogle da finansiraju sopstveni razvoj¹⁰⁰. Otuda je značaj SDI za razvoj ovih zemalja u većini slučajeva presudan, što pokazuje i činjenica da je najveći deo SDI uložen u najrazvijenije tranzicione zemlje.

Efekti stranih ulaganja su uglavnom pozitivni i obostrani, o čemu svedoči i njihov dinamičan rast poslednjih decenija: sve zemlje koje učestvuju u ovom procesu beleže značajan privredni rast, što uveliko povećava interes za nastavkom takvih tendencija. Kao alternativa dolasku SDI javljaju se krediti – komercijalni ili krediti međunarodnih finansijskih institucija (MMF, Svetska banka, EBRD i dr). No, uz veliku zaduženost koja po pravilu prati početak tranzicije, ova mogućnost je manje verovatna, jer prezadružene zemlje su suočene sa znatno smanjenim mogućnostima dobijanja kredita. Umesto kredita, strani investitori donose kapital, znanje, izvozne kanale i novu poslovnu kulturu u zemlju primaoca SDI¹⁰¹.

Nivo ukupnih SDI u zemljama Istočne Evrope jasno ukazuje da su zemlje koje su sprovele brze unutrašnje reforme privukle najviše stranih investicija¹⁰² (LOCO monitor, 2007.), dok Srbija i na tom planu značajno zaostaje, posebno u visini grinfild

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Maksimović, Lj., (2009) Koncept o odnosu SDI i razvoja zemalja u tranziciji, Naučni skup „Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji“, Ekonomski fakultet, Kragujevac.

¹⁰² LOCO monitor (2007) Monthly Investment Monitor Global (MIM) edition.

investicija¹⁰³, tako da su SDI po glavi stanovnika u Srbiji i po nekoliko puta niže od pojedinih tranzicionih zemalja.

Investicije u tranzicionom periodu u Srbiju su plasirane najviše u sektor nerazmenljivih dobara – bankarstvo, osiguranje, telekomunikaciju, energetiku, nekretnine i trgovinu. Iz razvojne perspektive međutim, najznačajnije su investicije koje podstiču produktivnost i tehnološki napredak u sektoru razmenljivih dobara pošto pozitivno utiču na povećanje konkurentnosti i izvoz domaće privrede¹⁰⁴. Priliv u sektor nerazmenljivih dobara može da izazove i neželjene posledice ako ne rezultira povećanjem deviznog priliva.

Priliv investicija u sektor nerazmenljivih dobara (posebno u sektor nekretnina) obično dovodi do kreditne ekspanzije, porasta cena imovine i dovodi do premeštanja resursa od razmenljivih ka nerazmenljivim dobrima. Rastuća uvozna tražnja i smanjena ponuda razmenljivih dobara, dodatno opterećuje deficit tekućeg platnog bilansa, što treba da bude ozbiljno upozorenje kreatorima ekonomske politike prilikom analize efekata SDI na nivo rasta BDP, stope nezaposlenosti, konkurentnosti domaće privrede i sl.

Srbija nije dovoljno konkurentna kao investiciona destinacija u odnosu na države regiona, jer su ulaganja po preduzeću kao i po zaposlenom znatno manja u odnosu na posmatrane zemlje. U Strategiji za privlačenje stranih direktnih investicija, koju je usvojila Vlada Srbije, definisane su četiri osnovne grupe problema koje je potrebno eliminisati za bolje rezultate na tom planu¹⁰⁵:

- zakonodavni problemi – od nedefinisanog vlasništva nad građevinskim zemljištem do potrebe za modernizacijom i efikasnošću celokupnog sudskog sistema,

¹⁰³ Šira definicija (LOCO monitor-a) obuhvata pet glavnih oblika SDI: grinfield investicije (izgradnja novih preduzeća), braunfield investicije (proširenje ili reinvestiranje u postojeće podružnice ili lokacije u inostranstvu), spajanje&akvizicije (M&A), privatizacija i investicija u vlasništvo i novi oblici investicija (zajednička ulaganja, strateško udruživanje, licenciranje i drugi ugovori o ortackim društvima).

¹⁰⁴ Savet stranih investitora (2009, 2010), Bela knjiga, Beograd

¹⁰⁵ Vlada Republike Srbije (2007) Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd

- ograničeni institucionalni kapaciteti za sprovođenje reformi i za strateško planiranje i marketing,
- neadekvatna infrastruktura, spore i nedovoljne ekonomske reforme i ograničen pristup merama za unapređenje konkurentnosti,
- potreba za boljim razumevanjem važnosti SDI i izrada programa koji su osetljivi na potrebe investitora i precizno usmerenog nacionalnog programa za promociju investicija.

SDI mogu da donesu različite vrste rizika za zemlju u razvoju koja im je domaćin, počev od „direktne štete“ kao što je zagađenje životne sredine i degradacija prirodnih bogatstava, pa do ostalih rizika od kojih su najvažniji¹⁰⁶:

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

¹⁰⁶ Centar za liberalno demokratske studije (2007) Grinfild investicije u Srbiji, Beograd

Tabela 21: Raspon mogućih efekata SDI

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

Izvor: UNCTAD (1994)

Jedan od najvećih problema srpske privrede je velika nezaposlenost, koja se u godinama ekonomske krize dodatno uvećala. Jedini način za održivi rast zaposlenosti, u nedostatku domaće štednje i kapitala, jesu SDI i podugovarački lanci koji se stvaraju nakon njihovog dolaska, što je potvrdila praksa u Češkoj, Slovačkoj, Poljskoj i drugim tranzicionim evropskim zemljama.

7.2. Karakteristike investicione politike u tranzicionom periodu

U razvoju konkurentskih prednosti sve zemlje prolaze kroz četiri faze: u prvoj fazi prednosti se ostvaruju na bazi resursa, u drugoj na bazi investicija, u trećoj na bazi inovacija i u četvrtoj na bazi stvorenog bogatstva¹⁰⁷. Da bi konkurentске prednosti

¹⁰⁷ Porter, M. (2008) The Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index, The Global Competitiveness Report 2007-2008, WEF

jedne privrede došle do punog izražaja, potrebno je između ostalog, voditi razvojnu i investicionu politiku u skladu sa sopstvenim razvojnim interesima i definisati strategiju privlačenja SDI kroz favorizovanje njihove alokacije u prioritetne sektore nacionalne ekonomije. Odgovornost za negativne efekte SDI ne snose strani ulagači, već zemlje primaoci SDI.

Kakvi su efekti razvojne i investicione politike Srbije u tranzicionom periodu?

U periodu od 2001. do 2007. godine Srbija je imala relativno visok rast bruto domaćeg proizvoda od 5,6% prosečno godišnje, prosečan rast investicija od 7,5% i rast izvoza od 20,2% prosečno godišnje, neto priliv direktnih stranih investicija od 8,9 milijardi evra, značajan rast deviznih rezervi¹⁰⁸. Ipak, sve to nije bilo dovoljno za brži priključak razvijenom delu sveta, kao ni dostizanju proizvodnih rezultata iz 90-ih godina, pa je tako nivo BDP iz 2007. godine iznosio samo 80% BDP iz 1990. a industrijska proizvodnja 2007. godine iznosila samo 50% industrijske proizvodnje iz 1990. godine.

Sve slabosti ekonomske politike Srbije u tranzicionom periodu su dolaskom svetske ekonomske krize, posebno od druge polovine 2008. godine došle do punog izražaja. U punoj meri se osetilo nedovoljno investiranje u realni sektor privrede (industriju, građevinarstvo, poljoprivredu), pre svega u sektor razmenljivih dobara koji bi doprineo povećanju konkurentnosti domaće privrede, rastu izvoza, smanjenju spoljnotrgovinskog deficita i smanjenju nezaposlenosti.

Podaci iz tog perioda ukazuju na to da se cca 1/2 investicija u osnovna sredstva odnosi na opremu, a ostatak na građevinske radove i ostalo, što sigurno nije dovoljno imajući u vidu nivo tehnološke razvijenosti naše privrede i zaostajanje za razvijenim privredama¹⁰⁹. Ovakva struktura investicija ne može doprineti značajnom poboljšanju postojećih proizvoda, niti brзом osvajanju novih proizvoda i tehnoloških postupaka bez kojih nema prodora na razvijena međunarodna tržišta, izložena međunarodnoj

¹⁰⁸ Privredna komora Srbije, 2010, Centar za naučno-istraživački rad, Beograd

¹⁰⁹ Drašković, B., (2011) Da li je moguć kopernikanski obrt u strategiji razvoja Srbije, Ekonomski vidici, XVI, br. 1, str. 19-29

konkurenciji, kao i raznim merama protekcionizma koje razvijene zemlje primenjuju, posebno pojačano u uslovima ekonomske krize.

Dolazak stranih direktnih investicija (SDI) ima veliki razvojni potencijal za zemlje u tranziciji: da li će i u kojoj meri on biti iskorišćen, zavisi od mnogih faktora ali i od sposobnosti zemlje domaćina da iskoristi pozitivne i izbegne negativne efekte i rizike koje strane investicije mogu da proizvedu. Osim priliva svežeg kapitala koristi od SDI javljaju se i kroz značajan transfer tehnologije, unapređenje konkurencije na domaćem tržištu inputa, obuku zaposlenih, razvoju ljudskog kapitala u zemlji i dr.

7.3. Investiciona politika u funkciji ravnomernog regionalnog razvoja Srbije

Svi dosadašnji modeli privrednog rasta i razvoja bazirali su se na sektorskim prioritetima i sektorskim politikama, uglavnom na kratkoročnim i srednjoročnim ciljevima. Regionalni razvoj i dugoročno regionalno planiranje su bili marginalizovani, a mere na ovom području su bile nesinhronizovane, kratkoročnog karaktera i usmerene uglavnom na podsticanje razvoja pojedinih nerazvijenih područja. Tranzicioni procesi od 2000. godine samo su dodatno potencirali i multiplikovali negativne efekte regionalne ekonomske politike.

Ciljevi regionalnog razvoja definisani Strategijom regionalnog razvoja Srbije 2007.-2012. godine su: održivi razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomyernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije, ekonomska integracija srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture¹¹⁰.

Proces tranzicije je imao izrazito negativan uticaj na regione - centre tradicionalne industrije, kao što su metalni kompleks, proizvodnja saobraćajnih sredstava, tekstilna industrija i dr. koji su angažovali veliki broj radno sposobnog stanovništva. To je uslovalo tendenciju demografskog praznjenja ovih područja, a i povećalo društvene troškove zbog velike koncentracije stanovništva u velikim gradovima.

¹¹⁰ Vlada Republike Srbije (2007) Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd

Učešće Srbije u privlačenju SDI je značajno povećano u odnosu na početak tranzicionog perioda, ali je nedovoljno u odnosu na neophodnost bržeg razvoja i smanjivanja velikih ekonomskih razlika u odnosu na razvijene zemlje. Nepovoljna je i činjenica da se strani investitori uglavnom koncentrišu na područjima većih gradova i razvijenih regiona, što je još više produbilo ionako velike regionalne razlike. Nesklad u regionalnoj konkurentnosti se ogleda u koncentraciji privredne aktivnosti uspešnih preduzeća, visokoj dobiti i zaposlenosti u Beogradu i Južno-bačkom okrugu, dok su svi ostali regioni suočeni sa niskom privrednom aktivnošću, nerazvijenošću i visokom stopom nezaposlenosti.

Regionalna privreda nije dovoljno prilagođena za visoke zahteve konkurentskih ino-tržišta, tako da je izvoz koncentrisan u razvijenim regionima dok je učešće pojedinih nerazvijenih regiona u ukupnom izvozu i uvozu simbolično. Konkurentski potencijal nacionalne privrede najbolje odražava njena izvozna aktivnost, dok je regionalna konkurentnost sposobnost regiona da privuče investitore, ubrza i podrži privrednu aktivnost tako da privreda regiona ima održiv i dinamičan privredni rast¹¹¹. Kako je ravnomeran privredni razvoj cilj, a podizanje njihove konkurentnosti strateško opredeljenje Srbije, prioritet regionalne politike u izvoznom segmentu je podsticanje dinamičnog razvoja regiona povećanjem njihove konkurentnosti i izvozne orijentacije. Negativan spoljnotrgovinski bilans Srbije je posledica nepovoljne izvozne strukture u kojoj dominiraju radno intenzivni (za čiju je proizvodnju karakterističan nisko kvalifikovan rad) i resursno intenzivni (proizvodi niskog stepena finalizacije, uglavnom agrarni i rudni inputi) proizvodi, dok u uvozu dominiraju energetske sirovine i tehnološki intenzivni proizvodi. Od 2001. u strukturi izvoza čak se smanjuje učešće proizvoda na kojima bi trebalo da se zasniva konkurentnost Srbije, a to su tehnološko-intenzivni proizvodi i proizvodi intenzivni ljudskim kapitalom, u čijoj proizvodnji dominiraju korišćenje moderne tehnologije, kvalifikovan rad, savremeni metodi upravljanja procesom proizvodnje, kao i proizvodi koji poseduju necenovne prednosti – kvalitet, dizajn, servisiranje i dr.

Industrijska struktura Srbije u proteklom tranzicionom periodu skoro da se nije promenila – i dalje je zasnovana na radno-intenzivnim podsektorima. U nisko i

¹¹¹ Jefersone Institute (2003) Konkurentnost privrede Srbije, Beograd.

srednje-niskim (Low-tech i Medium-low tech) podsektorima zaposleno je 75% radnika, delatnost obavlja 90% preduzeća i ostvaruje se 76% novostvorene vrednosti. Transformacija privrede potencirala je produbljivanje regionalnih asimetričnosti koje se primarno ispoljavaju sve većom koncentracijom privrednih aktivnosti u Dunavsko-savskom pojasu. Skoro 2/3 prerađivačke industrije koncentrisano je u dva regiona: region Vojvodine i Grada Beograda, a samo 37% prerađivačke industrije se nalazi na ostalom području¹¹².

Sigurno je da se ovako negativno regionalno stanje može promeniti, pre svega, povećanjem investicija u pojedine opštine, okruge i regione, a u tom procesu aktivnu ulogu moraju imati i nadležne državne institucije, od Fonda za razvoj, Agencije za regionalni razvoj, SIEPA-e i drugih regulatornih tela na državnom i lokalnim nivoima. Značajne mere za dinamičan regionalni razvoj su infrastrukturne investicije u putnoj privredi, investicije u energetske sektor (hidro i termo-elektrane), formiranje razvojne (investicione) banke na nivou države, razvoj regionalnog tržišta hartija od vrednosti, povezivanje institucionalnih investitora (investicioni fondovi, dobrovoljni penzioni fondovi, sektor osiguranja) i privrede, posebno sektora malih i srednjih preduzeća, stvaranje stimulativnog privrednog ambijenta i pravne sigurnosti za privlačenje investicija iz dijaspore, stimulisanje povezivanja sektora malih i srednjih preduzeća putem poslovnih inkubatora, klastera i sl.

Dodatni problem i zadatak kreatorima ekonomske i investicione politike u budućem periodu jeste i otklanjanje dispariteta regionalnog razvoja i smanjenje neopravdano velikih regionalnih razlika u razvijenosti, nastalih pre svega malim investicionim aktivnostima u većini regiona Srbije (izuzev Beograda i Južno-bačkog regiona). Kako se strani investitori uglavnom koncentrišu u razvijenim regionima i većim gradovima, potrebno je stvoriti povoljan investicioni ambijent i na nivou nerazvijenih regiona, okruga i opština u cilju stvaranja preduslova za ravnomeran privredni razvoj i zaustavljanje negativnih demografskih kretanja u Republici.

¹¹² Republički zavod za razvoj, (2010) Izveštaj o razvoju Srbije 2009. godine, Beograd

8. Ekonomska politika i preduzetništvo u tranzicionom periodu

Preduzetništvo je savremeni oblik poslovnog ponašanja kojim se pronalaze ekonomski efikasnije i tržišno atraktivnije poslovne aktivnosti. To je kreativna aktivnost stvaranja konkurentskih i komparativnih prednosti proizvoda, usluga, preduzeća ili pojedinaca, a koja obezbeđuje povećanje tržišnih i ekonomskih rezultata preduzetnički orijentisanim preduzećima. Nastanak i razvoj preduzetništva predstavlja značajan ekonomski, tehnološki i socijalni fenomen. Danas, kada su izazovi okruženja veći i složeniji, preduzetništvo postaje ključni nosilac razvoja pojedinaca, poslovnih sistema i nacija.

Preduzetništvo predstavlja model ponašanja koji podrazumeva da se vlasnici/menadžeri preduzeća nalaze u aktivnoj potrazi za novim poslovnim mogućnostima. Pojedince koji su nosioci tih aktivnosti nazivamo preduzetnicima, a njihovo ponašanje neretko podrazumeva aktivnosti koje odlikuju inovativnost, proaktivnost i sklonost riziku prilikom iskorišćavanja poslovnih prilika. Preduzetništvo podrazumeva i način razmišljanja, a suština preduzetništva je u akciji. Pokretanje sopstvenog posla, kao najčešće aktivnosti koja se vezuje za pojam preduzetništva, ima svoje karakteristike, pozitivne i negativne strane, probleme, kao i načine za njihovo rešavanje. Preduzetničko ponašanje zahteva spremnost za ulazak u rizik i smisao za samostalnost. Učestalo je shvatanje da se preduzetništvom smatra osnivanje novog preduzeća gde preduzetnik ima ulogu osnivača i/ili rukovodioca.

Preduzetništvo, kao naučna oblast istraživanja, je još uvek u povoju i nema jedinstvene i opšteprihvaćene definicije osnovnih termina. Međutim, sigurno je da preduzetništvo, kao oblast istraživanja, ima ambiciju da odgovori na pitanje ko i kako pronalazi, procenjuje i iskorišćava poslovne mogućnosti koje rezultiraju budućim proizvodima ili uslugama¹¹³. Preduzetništvo otvara nova radna mesta i pokretačka je snaga privrede, a razvijanjem preduzetništva snažno se potpomaže društveni razvoj. Preduzetništvo poprima novi obrazac u kome se na preduzetnike gleda kao na

¹¹³ Shane, S., Venkataraman, S., (2000) The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research, 25, no. 1, p. 17-26.

dinamičan proces u kojem preduzetnici preduzimaju inicijativu u proizvodnji i novim načinima poslovanja¹¹⁴.

U literaturi se mogu naći tri različita pristupa koji se odnose na način definisanja preduzetništva. Naime, preduzetništvo se može posmatrati kao funkcija tržišta, kao proces i kao osoba, tj. preduzetnik^{115,116}. Ideja o preduzetništvu kao funkciji tržišta proističe iz oblasti ekonomskih nauka i ima za cilj da objasni promene do kojih dolazi na tržištu kada preduzetnik reaguje. Ovo implicira da se ovaj pristup bavi isključivo ispitivanjem ishoda preduzetnikovih aktivnosti, a ne njegovom ličnošću, ponašanjem i motivima. Začetnik ovog pristupa je Cantillon¹¹⁷, koji je predstavio preduzetnika kao osobu koja ima ekonomsku ulogu na tržištu, a koja se upušta u rizik kupujući po sigurno ceni, a prodajući po neizvesnoj ceni.

Francuski ekonomista i biznismen Say¹¹⁸, tvorac zakona o tržištu i jedan od značajnijih teoretičara preduzetništva u XIX veku, smatrao je da se uloga preduzetnika ogleda u tome da kombinuje faktore proizvodnje u proizvodni organizam. On je predstavio preduzetnika kao osobu koja uočava neefikasno iskorišćene resurse i kapital i koristi ih na način koji mu donosi profit.

Značajan doprinos shvatanju preduzetništva dali su predstavnici austrijske škole ekonomije: Schumpeter i Kirzner. Između njihova dva pristupa postoji suštinska razlika u poimanju preduzetnika. Naime, prema Schumpeteru¹¹⁹ preduzetnik kreira nešto novo i donosi destrukcije kroz inovacije na tržištu, dok prema Kirzneru¹²⁰ preduzetnik ne stvara ništa novo, već traga za neravnotežom na tržištu i teži da je eliminiše ili umanjim svojim preduzetničkim aktivnostima. Moglo bi se reći da

¹¹⁴ Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) *Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji*, monografija, Beograd.

¹¹⁵ Bygrave, W.D., Hofer, C. W., (1991) *Theorizing about Entrepreneurship*, *Entrepreneurship: Theory & Practice* 16, no. 2, p. 13-22.

¹¹⁶ Stevenson, H., Jarillo, J.C., (1990) *A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management*, *Strategic Management Journal* 11, p. 17-27.

¹¹⁷ Cantillon, R., (1959) *Essays on the Nature of Commerce in General*. Transaction Publishers. London.

¹¹⁸ Say, Jean-Baptiste (1803) *Traite D'economie Politique Ou Simple Exposition de La Maniere Dont Se Forment, Se Distibuent et Se Consomment Les Richesses, De l'imprimerie de Crapelet*.

¹¹⁹ Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers.

¹²⁰ Kirzner, I. M. (1978) *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: University of Chicago Press.

Schumpeter-ov preduzetnik kreira neravnotežu na tržištu, dok Kirzner-ov pronalazi i reaguje na raznorazne situacije na tržištu.

Na osnovu istraživanja tržišne funkcije preduzetništva može se identifikovati pet osnovnih funkcija preduzetnika¹²¹: 1) preduzetnik kao kapitalista, koji za osnovni cilj ima maksimizaciju profita koji predstavlja očekivanu nagradu za uloženi napor¹²², 2) preduzetnik kao osoba koja preuzima rizik i upravlja istim (Cantillon), 3) preduzetnik kao koordinator ograničenih resursa (Say), 4) preduzetnik kao kreator/inovator (Schumpeter), 5) preduzetnik kao pronalazač mogućnosti (Kirzner).

Preduzetnik kao pojedinac proističe iz oblasti društvenih nauka koje se bave ispitivanjem ponašanja pojedinca. Ovaj pristup teži da objasni ko su preduzetnici i šta im je motiv da se angažuju na tržištu, istovremeno pokušavajući da objasni koje su osobine ličnosti preduzetnika, njihov proces odlučivanja i ponašanje koje proističe iz tih karakteristika¹²³.

Preduzetništvo kao proces je ideološki utemeljeno u konceptima teorije menadžmenta. Ovaj pristup nastoji da objasni kako se preduzetništvo razvija¹²⁴. Preduzetnički proces uključuje funkcije i aktivnosti koje su povezane sa prepoznavanjem prilika i stvaranjem organizacija radi njihovog dostizanja i korišćenja¹²⁵. Može se reći da se preduzetništvo kao proces odnosi na proces stvaranja novih organizacija i pronalaženja novih poslovnih prilika. Začetnici ovakvih misli su Gartner¹²⁶ koji u svojoj studiji pomera fokus sa preduzetnika na proces osnivanja novih preduzeća, kao i Bygrave i Hofer koji pomeraju fokus sa preduzetnika na procese koji se odnose na uočavanje i iskorišćavanje poslovnih prilika, a koje su povezane sa formiranjem novih preduzeća. Prema ovim autorima, svaka osoba koja započinje novi biznis je preduzetnik. Oni smatraju da preduzetnik može da bude revolucionaran samo u retkim

¹²¹ Hebert, R. F. and Link, A. N. (1989) In Search of the Meaning of Entrepreneurship, *Small Business Economics* 1, no. 1, p. 39-49.

¹²² Smith, A. (1778) *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London.

¹²³ Stevenson, H. and Jarillo, J.C. (1990) A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management, *Strategic Management Journal* 11, p. 17-27.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Bygrave, William D. and Charles W Hofer (1991) Theorizing about Entrepreneurship, *Entrepreneurship: Theory & Practice* 16, no. 2, p. 13-22.

¹²⁶ Gartner, W. B. (1985) The Describing Framework for Conceptual Creation Venture Phenomenon of New, no. 4. p. 696-706.

situacijama. Preduzetnički proces podrazumeva sve funkcije i aktivnosti koje su vezane za spoznaju prilika i kreiranja organizacije koja će te prilike u praksi i iskoristiti.

Autori Shane i Venkataraman¹²⁷ ukazuju da se preduzetnički proces zasniva na pronalaženju i iskorišćavanju prilika, ne na osnivanju nove organizacije. Oni smatraju da su šanse za preduzetnički poduhvat prisutne i da postoje, samo ih treba prepoznati i aktivirati. Da bi se nešto danas kvalifikovalo kao šansa mora dovesti do realnog budućeg stanja, tj. neophodno je da bude realno dostižno. Dunkelber i Cooper¹²⁸ su definisali tri tipa preduzetnika koji se razlikuju po svom iskustvu i biografijama: vlasnici orijentisani prema rastu, vlasnici orijentisani prema nezavisnosti i zanatlijski orijentisani vlasnici:

- prvi su motivisani željom za ubrzanim rastom i razvojem poslovnih aktivnosti svojih preduzeća;
- drugi su oni koji ne žele da rade za druge;
- treći su usmereni prema specijalizovanim poslovima za određenu oblast – nemaju formalno obrazovanje i samoinicijativno usmeravaju razvoj svojih preduzeća.

Birch i Medoff¹²⁹ su podelili preduzetnike u tri osnovne grupe: veća preduzeća sa stagnantnim razvojem („slonovi“), mala i visoko fleksibilna preduzeća („miševi“) i brzorastuće kompanije („gazele“). Ovi autori su posebnu pažnju posvetili proučavanju poslednjih – „gazela“. Prosečno preduzeće ovog ranga zapošljava oko 60 radnika. Birch je naglasio da ne postoji nikakav poseban sektor ekonomije za koji je ovaj tip preduzeća specifičan. Ovakva preduzeća se mogu naći u trgovini na veliko, zdravstvu, tekstilu i sl., a samo mali broj ovih preduzeća pripada sektoru visoke tehnologije.

¹²⁷ Shane, S. and Venkataraman, S. (2000) The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research, 25, no. 1, p. 17-26.

¹²⁸ Dunkelberg, W. C. and Cooper, A. C. (1982) Entrepreneurial Typologies: An Empirical Study. In Frontiers of Entrepreneurial Research. Babson College, Centre for Entrepreneurial Studies. p. 1-15.

¹²⁹ Birch, D. and Medoff, J. (1994) Gazelles, In Labour Markets, Employment Policy, and Job Creation, 159-68. Westview: Boulder, Co.

Govoreći o razlikama između inovatora u postojećoj i inovatora u novoj delatnosti Christensen¹³⁰ pravi razliku između preduzeća sa aspekta prirode inovacija. On je formirao tri tipa preduzeća sa stanovišta uvođenja inovacija: preduzeća koja uvode „održive inovacije“, ona koja uvode „normalne inovacije“ i ona koja uvode „radikalne inovacije“.

Mala preduzeća i slobodno privatno privređivanje predstavljaju osnovu društveno-ekonomskog napretka razvijenih zemalja. Ovakva preduzeća se brže i lakše prilagođavaju promenljivim zahtevima tržišta. Mala preduzeća su profitabilnija, dinamičnija, fleksibilnija i ekonomski stabilnija. U odnosu na velika preduzeća, ovi privredni subjekti su izloženi manjem riziku od poslovnog neuspeha i gubitaka. Naravno, i za velika i za mala preduzeća ključ uspeha je u ljudskom kapitalu. Poštovanje standarda, korporativna odgovornost, tj. socijalno odgovorno ponašanje takvih kompanija je veoma važno. Mala preduzeća imaju manju resursnu snagu u odnosu na velika, ali su mala i srednja preduzeća (MSP) elastičnija, tj. adaptibilnija¹³¹.

8.1. Prednosti i nedostaci sektora malih i srednjih preduzeća

Privatni sektor ne zahteva velika investiciona ulaganja, niti visoku kvalifikaciju zaposlenih, kao što je to situacija kod velikih preduzeća. Ovaj sektor lakše i brže prevazilazi krizu, brže menja strukturu svoje ponude i lakše se opredeljuje za promene i inovacije^{132,133}. Mala preduzeća imaju veću sposobnost da brže odgovore na sve veći obim posla, jer imaju manje menadžerskih nivoa i manji broj učesnika u lancu odlučivanja, što omogućava bolju koordinaciju kod donošenja odluka¹³⁴. Sledi da, dok je preduzeće malo, preduzetnički način rukovođenja predstavlja snagu preduzeća, a kada preduzeće postane veće u eksternom i internom smislu, pogotovo što se tiče broja zaposlenih, preduzetnički način rukovođenja postaje njegova slabost. Politika malog preduzeća se brzo može promeniti sa ciljem zadovoljenja promenljivih potreba

¹³⁰ Christensen, C. M. (1997) *The Innovator's Dilemma*, Boston, MA, Harvard Business School Press;

¹³¹ Vukotić, S., Zakić, N., Aničić, J., Vuković, D. (2014) Knowledge, education and innovation in the function of professional and economic development in Serbia, *The Privolzhsky scientific Journal*, No. 1 (29), p. 172-181.

¹³² Inic, B., Vucelja, A., Petrovic, Z. (2011) Kakav je stav menadžmenta kompanija u Srbiji prema promenama – istraživanja u Srbiji, *Tehnika* 66, No. 5, str. 825-831.

¹³³ Inic, B., Petrovic, Z. (2012) The influence of service-dominant orientation of small firms on its growth, *African Journal of Business Management* 6, No. 45, p. 202-205.

¹³⁴ Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, *Kvalitet i iznovrsnost* 1, No. 5-6, str. 71-76.

klijenata. Ključni faktori uspeha preduzeća moraju postati sposobnost i brzina prilagođavanja, pri čemu su strateške i organizacione promene neizbežne da bi preduzeće racionalno reagovalo na turbulentno okruženje. Naime, u promenljivom okruženju, ukoliko imaju nameru da opstanu, preduzeća se i sama moraju u kontinuitetu menjati i razvijati.

Svi navedeni problemi sa kojima se MSP susreću imaju za posledicu to da se veliki broj novoosnovanih preduzeća ugasi u roku od pet godina od osnivanja. Takođe, od svih preživelih MSP, prilično mali deo njih raste i razvija se. Opstanak i razvoj podrazumevaju ulaganje napora u reevaluaciju i ponovnu afirmaciju konkurentskih prednosti preduzeća i njihovih pozicija na tržištu¹³⁵. Takođe, mala preduzeća nisu opterećena sa mnogo administracije, mogu da ponude bolju uslugu kupcima i mogu brže i lakše da uđu na određeno tržište ili tržišni segment (tzv. tržišnu nišu), gde ne preti velika opasnost od konkurencije.

Mali biznis se može pokrenuti sa vrlo malim sredstvima i skraćenim (fleksibilnim) radnim vremenom. Ovakav oblik biznisa je pogodan za internet marketinšku prezentaciju, brže se prilagođava promenama, lakše i brže odgovara na zahteve tržišta, povezaniji je sa svojim kupcima i klijentima i nije „žrtva“ birokratskih procedura. Prednosti i nedostaci malih preduzeća predstavljani su u Tabeli broj 22.

¹³⁵ Mihailović, B., Hamović, V., Cvijanović, D. (2010) Upravljanje promenama u kriznom okruženju preduzeća, Škola biznisa, Broj 4, str. 67-75.

Tabela 22: Prednosti i nedostaci malih preduzeća

| Prednosti | Nedostaci |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fleksibilnost , tj. sposobnost preduzeća da se brzo prilagodi promenama u okruženju; | Neefikasnost koja se ispoljava u visokim troškovima proizvodnje po jedinici proizvoda zbog usitnjenosti obima proizvodnje, čestih promena asortimana, malih serija i sl.; |
| Mala preduzeća su značajan izvor inovacija , što može biti velika prednost na tržištu; | Rizik ključnih ljudi – velika zavisnost ovih preduzeća od znanja, sposobnosti i drugih profesionalnih i ličnih karakteristika jednog ili malog broja ključnih ljudi, odnosno vlasnika i članova njegovog užeg tima; |
| Prednost u upravljanju ljudskim resursima usled manjeg broja radnika i neposrednijeg odnosa vlasnika i zaposlenih, kao i između zaposlenih; | Nisu atraktivna za stručnjake specijaliste; |
| Veći stepen motivisanosti i radnika i vlasnika, jer se ljudi lakše identifikuju sa preduzećem; | Visoki tržišni rizici , jer svoje poslovanje zasnivaju na jednom ili malom broju proizvoda; |
| Visok stepen kontrole. | Teškoće u obezbeđivanju finansijskih sredstava. |

Izvor: Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji, monografija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, str. 55

Značajna prednost malih preduzeća jeste i njihova nezavisnost. Istraživanja su pokazala da je oko 38% vlasnika malih preduzeća napustilo prethodni posao jer su imali motiv da se „oslobode šefa“. Pored toga, vlada i mnoge organizacije pružaju pomoć i podršku za formiranje i razvoj malog biznisa. Mala preduzeća mogu bolje da prate i kontrolišu svoj razvoj, što ima uticaja na efikasniju politiku zapošljavanja i osvajanje novih tržišta. Usled manjeg broja zaposlenih, radnici u malom preduzeću nastoje da budu bolje obučeni za više različitih poslova, tj. da budu više-funkcionalni, što implicira da ova preduzeća više insistiraju na znanju i neposrednijem kontaktu sa svojim klijentima. Bez obzira na to što su smanjenje troškova i veći profit važni svim organizacijama, nezvano za njihovu veličinu, tzv. multitasking je više izražen u MSP sektoru. U malim preduzećima je prisutnija težnja da pojedinci rade što je moguće

više različitih poslova. Najkraće rečeno, manje su mogućnosti za strogu diferencijaciju, tj. visoku horizontalnu specijalizaciju radnog mesta, kao u velikim organizacijama.

Radnici koji su zaposleni u tzv. malom biznisu imaju niz prednosti u poređenju sa onima zaposlenim u velikim kompanijama. Osnovne pogodnosti za ove radnike su alternativni oblici radnog angažovanja. Mnoge organizacije danas eksperimentišu sa različitim oblicima radnih angažmana¹³⁶. Osnovni ciljevi alternativnih radnih angažmana su da povećaju motivaciju i produktivnost radnika, kao i da obezbede zaposlenima alternativne mogućnosti obavljanja poslova i radnih zadataka. Među popularnijim alternativnim radnim angažmanima su: 1. varijabilno radno vreme, 2. fleksibilno radno vreme, 3. podeljeni posao i 4. rad od kuće.

Ovakvi alternativni radni angažmani su jedan od najvažnijih motivacionih faktora za povećanje produktivnosti i radne efikasnosti zaposlenih. Među drugim faktorima koji takođe mogu uticati na povećanje radne efikasnosti zaposlenih u malim preduzećima su: efikasno dizajniranje poslova, efikasan sistem nagrađivanja, učestvovanje radnika u pripremanju i donošenju odluka i efikasan stil menadžmenta¹³⁷. Moderni pristupi upravljanju, koji uključuju korišćenje timskog rada i veći stepen decentralizacije odlučivanja omogućavaju da radnici imaju veći stepen slobode u radu i da više participiraju u procesu pripremanja i donošenja odluka.

Mala preduzeća imaju manje administrativne troškove, veće šanse za razvoj imidža i bolje veze sa klijentima. Ona su podesnija za podsticanje inovacija i naučno-tehničkih izazova, kao i za formiranje zajedničkih poduhvata (engl. joint ventures). Klasteri i zajednice malih preduzeća sa jakim naučnim i inženjerskim potencijalom, uključujući programe inovativnih istraživanja, imaju veliki potencijal za stvaranje profita¹³⁸. Postupajući tako, mala preduzeća mogu da budu konkurentna na tržištu, kao i velike kompanije.

¹³⁶ Zakić, N., Vukotić, S., Vuksanović, M., Vuković, D. (2014) The change of function and design of workplaces in modern organizations, *The Privolzhsky scientific journal*, June, No. 2. str. 171-180.

¹³⁷ Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, *Kvalitet i iznornost* 1, No. 5-6, str. 71-76.

¹³⁸ Vukotić, S., Cvijanović, D., Aničić, J. (2014) Mala i srednja preduzeća – ključ uspeha u klsterskom povezivanju, *Monografija*, Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede.

Mala preduzeća lakše povezuju i centralizuju poslove, brže formiraju kreativne i inovativne timove i lakše definišu svoje strateške i operativne planove. Takođe, ova preduzeća ne opterećuju društvene i socijalne fondove, a njihova finansijska i ekonomska stabilnost ne stvara društvene probleme zapošljavanja tehnoloških viškova radnika. Pored navedenih prednosti, mala preduzeća imaju manji broj organizacionih (menadžerskih) nivoa, imaju autonomne jedinice i manje centralizovanog odlučivanja, fleksibilnija su kod zadovoljenja potreba tržišta i brže uvode inovacije.

Poslovni uspeh malih preduzeća u najvećoj meri zavisi od broja i radnih sposobnosti zaposlenih, kao i od sposobnosti vlasnika da razvijaju i podstiču kolektivno znanje i timski rad i da ih stave u funkciju razvoja biznisa. Na osnovu istraživanja, uspešnost organizacije je veća kada u postavljanju ciljeva učestvuju i zaposlena lica na svim nivoima. Naime, ukoliko i izvršioци posla učestvuju u postavljanju ciljeva, onda postaju motivisaniji i opredeljeni za veća zalaganja, poistovećujući ciljeve organizacije sa ličnim ciljevima.

Znanje i radni potencijali zaposlenih, stvoreni kroz obrazovanje i profesionalno iskustvo i stavljeno u funkciju radne i poslovne efikasnosti malog biznisa, mogu obezbediti preduzeću veće rezultate nego tehnologija i finansijski kapital.

Praksa u najrazvijenijim zemljama pokazuje da konkurentnost malih preduzeća ne zavisi toliko od instaliranih kapaciteta, sirovinske osnove i raspoloživog kapitala, koliko od preduzetničke kreativnosti, kojom razvijaju i implementiraju superiornije poslovne strategije u odnosu na konkurenciju. Nisu retke države u kojima se osnivanje i razvoj malih preduzeća stimuliše određenim merama državne ekonomske politike. Međutim, ovde treba biti oprezan jer stimulisanje razvoja svih novih preduzeća može biti ekonomski neefikasan oblik korišćenja javnih sredstava. Umesto toga, ovim merama bi trebalo stimulisati samo preduzeća sa određenim potencijalom za rast i razvoj. Mala preduzeća sa potencijalom za rast i razvoj su, neretko, izložena ne tako malom broju ograničenja, kao što su: deficit obučene radne snage, finansijska ograničenja, nedovoljna motivacija menadžera i sl.

Preduzetništvo u Srbiji nije dostiglo nivo razvoja koji je potreban, kao ni onaj koji je proklamovan ekonomskom politikom posle 2000. godine. Zbog toga su svi negativni

rezultati tranzicionih procesa i dalje prisutni, od visoke nezaposlenosti i niske konkurentnosti do visokog nivoa spoljnog duga. Preduzetništvo može biti ključni činilac poželjnih promena u Srbiji, kao što su: porast produktivnosti rada, povećanje kvaliteta proizvoda i usluga, jačanje konkurentnosti, bolje korišćenje postojećih kapaciteta, porast izvoza, veća zaposlenost, smanjenje javnog i spoljnog duga, itd.

Mala i srednja preduzeća su jedan od ključnih faktora dinamičnog privrednog razvoja i smanjenja visoke stope nezaposlenosti, posebno mladih i teže zapošljivih kategorija društva. Ova preduzeća doprinose efikasnijoj alokaciji resursa jer primenjuju radno intenzivne proizvodne metode čime obezbeđuju uspostavljanje ravnoteže između veće raspoloživosti radne snage i nedostatka kapitala. U Srbiji su od posebnog značaja MSP koja se bave proizvodnom delatnošću jer je ekonomska politika u tranzicionom periodu favorizovala razvoj uslužnog sektora. Zbog toga su i rezultati poslovanja sektora MSP i preduzetništva znatno ispod očekivanih, praćeni nelikvidnošću, velikom zaduženošću i nepovoljnim izvorima finansiranja u kojima dominiraju preskupi bankarski krediti. Ekonomska politika u budućem periodu mora obezbediti povoljan poslovni ambijent za rast i razvoj sektora MSP i preduzetništva i podizanje njihove konkurentnosti u odnosu na preduzeća iz razvijene privrede.

Imajući u vidu visinu spoljnog duga, strukturu BDP-a (gde skoro dve trećine ostvaruju nerazmenljivi sektori), visok spoljnotrgovinski deficit, kao i negativne posledice okruženja jasno je da je pred kreatorima ekonomske politike u Srbiji težak zadatak zaustavljanja negativnih trendova u privredi, a time i na polju razvijanja preduzetništva i smanjenja nezaposlenosti. U takvim uslovima nameće se pitanje promene ekonomske politike koja će dovesti do održivog rasta i razvoja privrede, otkloniti regionalne disparitete, obezbediti neophodan nivo investicija i povoljan ambijent za razvoj sektora MSP. Afirmacija preduzetništva u celini, a pre svega proizvodnog, može biti dobar početak napredne i nesumnjivo pragmatične transformacije i tranzicije našeg društva ka ekonomski razvijenom svetu.

8.2. Značaj MSP i preduzetništva za privredni razvoj

Preduzetništvo se posmatra kao skup aktivnosti u čijoj se osnovi nalazi praktična primena heterogenih znanja i sposobnosti u cilju obavljanja određene aktivnosti koja u

sebe uključuje dalji rast i razvoj preduzeća. Samim tim, preduzetništvo predstavlja spoj različitih znanja, sposobnosti, spremnosti prihvatanja odgovarajućih mogućnosti, inovacija i rizika. Bitna odrednica preduzetništva je sposobnost prihvatanja inovacija. Znanje i informacije dolaze postepeno u prvi plan i mogu se smatrati strateškim faktorima preduzetništva. Kvalitetne i blagovremene informacije smanjuju rizik, neizvesnost i omogućavaju donošenje kvalitetnih odluka, omogućavaju razvoj kreativnih mogućnosti.

Preduzetništvo predstavlja model poslovnog ponašanja koji podrazumeva da se vlasnici/menadžeri preduzeća nalaze u aktivnoj potrazi za novim poslovnim mogućnostima. Nosioци tih aktivnosti su preduzetnici, a njihovo ponašanje najčešće podrazumeva aktivnosti koje uključuju inovativnost, proaktivnost i sklonost riziku prilikom iskorišćavanja poslovnih šansi. Preduzetništvo predstavlja i način razmišljanja, a suština preduzetništva je u akciji.

Preduzetništvo otvara nova radna mesta i pokretačka je snaga privrede, a razvijanjem preduzetništva snažno se potpomaže društveni razvoj. Preduzetništvo je dinamičan proces u kojem preduzetnici preuzimaju inicijativu u proizvodnji i novim načinima poslovanja. Preduzetništvo se može posmatrati kao funkcija tržišta (sa ciljem da objasni promene na tržištu kada reaguje preduzetnik)¹³⁹, kao proces¹⁴⁰ (prepoznavanja šansi i organizacije radi njihovog iskorišćavanja) i kao osoba, koja ima inicijativu, autoritet, sposobnost predviđanja, koja preuzima rizik i vođstvo¹⁴¹.

Nosilac preduzetničke aktivnosti mora da integriše: znanje, sklonost ka novim idejama, primenu inovacija, sposobnost kreativnog razmišljanja, spremnost za naporan rad i stalno usavršavanje, sposobnost brzog donošenja odluka i preuzimanja rizika, kao i usmerenost ka budućnosti. Potencijalni preduzetnici su lica iz postojećeg privatnog sektora, sa kraćim ili dužim radnim vekom kao privatnici; lica iz sive ekonomije; nezaposleni ili lica ostala bez posla; intelektualci čiji je materijalni položaj pogoršan; poljoprivrednici koji su dugi niz godina u položaju preduzetnika i dr.

¹³⁹ Hebert, R. & Link, A. N. (1989). In Search of the Meaning of Entrepreneurship, *Small Business Economics*, 1, pp. 39-49.

¹⁴⁰ Bygrave, W. D. & C. W. Hofer (1991). Theorizing about Entrepreneurship, *Entrepreneurship: Theory & Practice*, 16(2), pp. 13-22.

¹⁴¹ Stevenson, H. H. & J.C Jarillo (1990) A Paradigm of Entrepreneurship: *Entrepreneurial Management*, *Strategic Management Journal* 11, pp. 17-27.

Prema definiciji EU preduzetničke firme organizovane su kao mikro (do 10 zaposlenih), mala (od 10 do 50 zaposlenih) i srednja preduzeća (do 250 zaposlenih). Zakon o računovodstvu („Sl. glasnik RS“ br. 62/2013) vrši razvrstavanje pravnih lica u Srbiji prema broju zaposlenih na identičan način, s tim što kao kriterijume uzima i ostvarene poslovne prihode i prosečnu vrednost poslovne imovine. Evropska povelja o MSP ističe značaj malih i srednjih preduzeća za rast konkurentnosti i zaposlenosti i definiše osnovne principe za podršku njihovom razvoju, jeftiniji i brži start-up, bolje zakone i propise, pristup finansijskim sredstvima i pravednu poresku politiku. EU je kao najvažnije ciljeve označila postizanje visokog nivoa evropske konkurentnosti, bolji odnos MSP sa univerzitetima i istraživačkim centrima, socijalno odgovorni društveni pristup i dr.

Osnovne karakteristike MSPP (veličina, fleksibilnost, sklonost ka inovativnim i rizičnim poduhvatima, veća mogućnost za specijalizaciju i sl.) omogućavaju ovim preduzećima da se mnogo lakše od velikih poslovnih sistema prilagode kontinuiranim promenama u zahtevima potrošača i uslovima poslovanja na globalnim tržištima. Na taj način, MSPP podstiču jačanje konkurencije koja za posledicu ima unapređenje kvaliteta proizvoda i usluga i snižavanje cena, razvoj inovacija i novih tehnologija i privredni rast nacionalnih ekonomija uopšte.

Sektor MSPP često karakteriše ispodprosečna produktivnost iz razloga što su ova preduzeća suviše mala da bi ostvarivala efekte ekonomije obima. Pored toga, ona su manje kapitalno, a više radno intenzivna. Za razliku od velikih preduzeća koja prirodno teže ostvarivanju monopolskog ili duopolskog položaja na tržištu, MSPP doprinose stvaranju konkurentne privredne strukture kao preduslova povećanja efikasnosti privrede¹⁴². Doprinos ekonomskom rastu MSPP ostvaruju zahvaljujući svojoj sklonosti ka inovativnim poduhvatima i riziku, iako zbog toga plaćaju cenu visokih stopa gašenja i nižih stopa rentabilnosti. Sektor MSPP je mesto u kojem se rađaju i realizuju uspešne preduzetničke ideje. Većina malih preduzeća započela je svoj životni ciklus kao mikro preduzeće, dok su mnoga velika preduzeća izrasla iz

¹⁴² Berry, A., (2007), The Importance of SMEs in the Economy, ITD Global Conference on Taxation of Small and Medium Enterprise

sektora MSPP. Upravo ova preduzeća su sklonija uključivanju MSPP u svoje lance snabdevanja, čime značajno doprinose povećanju efikasnosti privrede¹⁴³.

U kontekstu doprinosa MSPP privrednom rastu i razvoju nacionalnih ekonomija često se ističu i sledeće njihove dimenzije¹⁴⁴:

- U poređenju sa velikim preduzećima, MSP su više radno intenzivna i utiču na smanjivanje nejednakosti u distribuciji dohotka. Ova preduzeća imaju značajnu ulogu u generisanju zaposlenosti i smanjenja siromaštva, posebno kreiranjem radnih mesta za osobe iz siromašnijih slojeva društva i žene sa manjim brojem alternativnih izvora prihoda.
- U zemljama u razvoju MSP doprinose efikasnijoj alokaciji resursa tako što primenjuju radno intenzivne proizvodne metode čime obezbeđuju uspostavljanje ravnoteže između veće raspoloživosti radne snage i nedostatka kapitala.
- MSPP podržavaju kreiranje sistemskih proizvodnih kapaciteta apsorbujući proizvodne resurse na svim nivoima u privredi i doprinoseći stvaranju dinamičnih i elastičnih proizvodnih sistema u kojima su mala i velika preduzeća međusobno povezana. U poređenju sa velikim preduzećima, MSP su geografski ravnomernije alocirana čime doprinose razvoju i difuziji preduzetničkih ideja i veština i smanjuju ekonomske razlike između urbanih i ruralnih područja.

8.3. Razvoj preduzetništva u tranzicionom periodu Srbije

Preduzetništvo i samozapošljavanje u Srbiji predstavljaju područja koja su dobila na značaju sa promenama ekonomskog konteksta – privatizacijom, promenom privredne i vlasničke strukture, povećanom mogućnošću gubitka posla i nestabilnošću tržišta radne snage. Promene u privrednoj strukturi uslovljavaju i potpuno nov pristup razvoju ljudskih resursa (zahtevi za novim znanjima, veštinama i visokim kompetencijama, mobilnost i adaptabilnost i sl.).

¹⁴³ Erić, D., Beraha, I., Đurićin, S., Kecman, N., Jakišić, B., (2012) Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji, Privredna komora Srbije i Institut ekonomskih nauka, Beograd, ISBN 978-86-80315-94-2

¹⁴⁴ Hobohm, S.,(2001) Small and Medium-sized Enterprises in Economic Development: The UNIDO Experience, Industrial Development Office, Austria, str. 4.

Jedan od pravaca održivog privrednog razvoja je preduzetništvo koje je dalo pozitivne rezultate u ekonomski razvijenom svetu. Međutim, poslovni ambijent za razvoj preduzetništva u Srbiji je i sada nepovoljan, sa gotovo istim preprekama kao i na početku tranzicionog perioda, uprkos deklarativnoj podršci kreatora ekonomske politike. Rešavanje problema nezaposlenosti, zaustavljanje migracije mladih kadrova, podizanje produktivnosti rada, usvajanje inovacija su samo neki od pozitivnih efekata razvoja preduzetništva. U procesu kreiranja povoljnog ambijenta za razvoj preduzetništva, osim državnih institucija, važnu ulogu moraju imati i udruženja preduzetnika, Asocijacija malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, kao i državni i privatni Univerziteti, međunarodne i lokalne organizacije i udruženja.

U skladu sa svetskim stremljenjima, i u srpskoj naučnoj javnosti i među kreatorima ekonomske politike, preduzetništvo se vidi kao jedan od ključnih faktora privrednog rasta i generator zapošljavanja. Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju smanjenja siromaštva¹⁴⁵ (2003) u kojoj je razvoj preduzetništva označen kao bitan element ekonomskog razvoja Srbije i smanjenja siromaštva, a samozapošljavanje i „start up“ su definisani kao ključni segmenti razvoja preduzetništva. U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja¹⁴⁶ (2008) kao jedan od prioriteta označen je razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnoteženi ekonomski rast, gde su među glavnim aktivnostima za njihovo ostvarivanje navedeni razvoj malih i srednjih preduzeća, podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva.

Glavni zadatak Strategije razvoja MSP i preduzetništva¹⁴⁷ u Srbiji jeste da kreira okvir za stvaranje održivog, međunarodno konkurentnog i izvozno orijentisanog sektora MSPP i na taj način obezbedi društveni boljitak za Republiku Srbiju. Nepovoljna privredna kretanja usporila su dinamiku rešavanja osnovnih razvojnih problema MSP i preduzetnika tako da je i danas u Srbiji nezaokruženo institucionalno okruženje i regulativa, nedovoljno znanje i osposobljenost preduzetnika i zaposlenih u MSP, nedovoljno promovisanje veština u preduzećima kao i nedovoljni podsticaji

¹⁴⁵ http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf
pristupljeno 26.06.2018. godine

¹⁴⁶ Nacionalna strategija održivog razvoja (“Službeni glasnik RS”, br. 57/2008)

¹⁴⁷ <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Strategija-mala-i-srednja-preduzeca.pdf>
pristupljeno 26.06.2018. godine

unapređenja u kapacitetima za upravljanje razvojem intelektualne svojine u preduzećima, uključujući svojinska prava.

U celom tranzicionom periodu su veoma nepovoljni uslovi finansiranja i neodgovarajući oblici i obim finansijske podrške: dominiraju banke sa skupom kreditnom ponudom i kratkim rokovima otplate kredita, a nedostaju razvijenije mikrokreditne institucije na nacionalnom i regionalnom nivou, ali i drugi finansijski instrumenti, primereni realnim finansijskim potrebama MSPP i njihovoj ekonomskoj snazi. Takođe, još uvek je nerazvijen programski pristup finansijama – saradnja sa privatnim investitorima, programi kredita i kreditnih garancija, zajmovi bez kolaterala za obezbeđivanje kapitala za inovativna MSPP, kapitalizacija fonda rizičnog kapitala, poreski podsticaji i sl.

Karakteristična je nedovoljna povezanost sa velikim preduzećima, a samim tim i nedovoljno iskorišćena šansa dinamičnijeg razvoja sektora MSPP kao kooperanata (dobavljača, podugovarača) velikih poslovnih sistema, odnosno nedovoljna iskorišćenost prednosti MSPP sektora u odnosu na velika preduzeća u pojedinim proizvodnim segmentima koji zahtevaju fleksibilnost i brzinu naučno-tehnološkog i tržišnog prilagođavanja. Nadležne institucije nisu prepoznale u punoj meri mogućnosti i potrebe sektora MSP pa su izostali potrebni podsticaji za uvođenje savremenih tehnologija, inovacija, standarda, kontrole kvaliteta i sl. tako da nije došlo do neophodne internacionalizacije i ulaska sektora na visokorazvijena tržišta.

I pored navedenog, sektor MSPP je značajno doprineo privrednom rastu ostvarenom u tranzicionom periodu. Ovaj sektor je i važan faktor u procesu približavanja srpske privrede razvijenim tržišnim ekonomijama, kao i na putu integracije u EU. Podsticanje razvoja ovog sektora je definisano kao jedan od prioritarnih ciljeva ekonomske politike Srbije, a 2016. godina je proglašena godinom preduzetništva. Posebno treba podsticati proizvodno preduzetništvo, jer ono može doprineti ne samo finansijskoj stabilizaciji, nego i socijalnoj-političkoj, jer otvara nova radna mesta, oslobađa kreativnu energiju inovatora, vraća veru u sopstvene mogućnosti i zaustavlja

odliv mozgova. Zbog toga, fokus pažnje treba što pre prebaciti iz područja finansijske ekonomije na svet realne ekonomije, materijalne proizvodnje, pre svega¹⁴⁸.

Neophodno je uvesti preduzetništvo u školski sistem, čime će se regrutovati veći broj uspešnih preduzetnika i olakšati njihovo snalaženje u razvijanju sopstvenog biznisa. Preduzetnička edukacija ima kratkotrajne i dugoročne efekte u društvu¹⁴⁹, a visoko obrazovanje značajno povećava izgleda da se u preduzetništvo uđe zbog poslovnih šansi i ideja, a ne iz ekonomske nužde, što je u Srbiji čest slučaj, posebno poslednjih, kriznih godina¹⁵⁰.

Prema studiji o zapošljavanju mladih i migracijama u Srbiji¹⁵¹, preduzetništvo se više vidi kao rezultat *push* efekta, tj. potrebe za radom i preživljavanjem, a manje kao rezultat *pull* efekta odnosno prepoznavanja poslovnih mogućnosti i prilika na tržištu. Karakteristike tržišta rada u Srbiji: neusaglašenost ponude i tražnje radne snage, veliko učešće dugoročno nezaposlenih, veliki priliv viška zaposlenih (otpuštanje iz javnog sektora, stečaj i likvidacija velikih preduzeća), nepovoljna starosna i kvalifikaciona struktura nezaposlenih, visoko učešće mladih i žena u ukupnoj nezaposlenosti, velike razlike između regionalnih tržišta rada, veliki broj angažovanih u sivoj ekonomiji, niska mobilnost radne snage, veliki broj nezaposlenih koji pripadaju teže zapošljivim kategorijama i dr.

Preduzetništvo može biti ključni činilac poželjnih promena u Srbiji, kao što su: porast produktivnosti rada, povećanje kvaliteta proizvoda i usluga, jačanje konkurentnosti, bolje korišćenje postojećih kapaciteta, porast izvoza, veća zaposlenost, smanjenje javnog i spoljnog duga, itd. U stvari, preduzetništvo jedino može doneti tako željenu dinamiku u naš privredni život, povratiti samopouzdanje građana, zaustaviti migracije ka inostranstvu, podići kvalitet života svih ljudi i uopšte postaviti nove standarde

¹⁴⁸ Pokrajac, S., Dondur, N., Grbić, S. & Savanović, M. (2011). Proizvodno preduzetništvo kao mogućí izlaz iz ekonomske krize, *Ekonomski vidici*, 16(4), str. 719-733.

¹⁴⁹ Arasti, Z., Kiani Falavarjani, M. & Imanipour, N. (2011). Teaching methods in entrepreneurship education: the case of business students in Iran, *Proceedings of the 6th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*, Aberdeen Scotland, UK, 15-16 September 2011, Edited by H. Fulford, Vol. 1, pp. 92-98.

¹⁵⁰ Grbović, D., Zakić, N. & Vukotić, S. (2013). Women education in the function of female entrepreneurship development in Serbia, 4th Women and Business Conference, Bulgaria

¹⁵¹ Vladislavljević, A., Krsmanović, B., Stojanović, M. & Azanjac, T. (eds.) (2010). Извештај о запошљавању и миграцијама младих у Србији 2010 (Report on employment and migrations of young people in Serbia 2010). Građanske inicijative, Beograd.

socijalne stratifikacije zasnovane na znanju i produktivnosti. Učenje i znanje upravo u preduzetništvu može biti najbolje prepoznato kao stvarni kapital koji se brzo i legalno oplođuje.

Opstanak, rast i razvoj MSPP primarno je determinisan mogućnostima finansiranja iz povoljnih izvora. Ograničen pristup izvorima finansiranja na tržištu novca i kapitala, naročito u pogledu cene i uslova korišćenja, predstavlja možda najvažniju odliku i najveći problem ovih preduzeća. U nastojanju da se potrebna finansijska sredstva obezbede iz najpovoljnijih izvora, preduzeća se tokom životnog veka suočavaju sa sledećim dilemama: da li investicije i razvoj poslovanja finansirati iz sopstvenih ili pozajmljenih izvora, koliko kapitala pribaviti iz pozajmljenih izvora, da li kapital obezbediti putem banaka i drugih finansijskih institucija na tržištu hartija od vrednosti ili privlačenjem formalnih ili neformalnih investitora i kakva je željena struktura kapitala preduzeća. Broj raspoloživih izvora finansiranja MSPP je mali i ona mnogo teže od velikih poslovnih sistema zadovoljavaju svoje potrebe za kapitalom. Zbog toga je i upravljanje finansiranjem MSPP po mnogo čemu specifično.

Zbog toga su visoke stope gašenja jedna od bitnih odlika MSPP. Neizvesnost opstanka je cena koju ova preduzeća plaćaju zbog svoje orijentisanosti ka inovativnim i rizičnim poslovnim poduhvatima i brzog i dinamičnog rasta. U uslovima visoke specijalizacije i nedovoljne diversifikacije poslovnih aktivnosti, nedostatak preduzetničkih veština, znanja i iskustva, strategija fokusiranja na pogrešnu tržišnu nišu ili nedostupnost adekvatnih izvora finansiranja vodi gašenju preduzeća. Visoka stopa gašenja MSPP ima negativne implikacije na prosečnu efikasnost upotrebe resursa i sigurnost radnog mesta zaposlenih¹⁵².

Ranjivost MSP u uslovima krize objašnjava se sledećim njihovim karakteristikama:

- MSP mnogo teže od velikih preduzeća sprovode pojedine aktivnosti restrukturiranja ili downsizing-a iz razloga što su ova preduzeća već mala,
- Nizak stepen diversifikacije poslovnih aktivnosti,
- Slaba finansijska struktura,

¹⁵² Erić, D., Beraha, I., Djuričin, S., Kecman, N., Jakišić, B., (2012) Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji, Privredna komora Srbije i Institut ekonomskih nauka, Beograd, ISBN 978-86-80315-94-2

- Nizak ili nikakav kreditni rejting,
- Zavisnost od kredita, kao osnovnog eksternog izvora finansiranja,
- Dostupnost manjeg broja alternativnih izvora finansiranja¹⁵³.

Ograničen pristup povoljnim izvorima finansiranja predstavlja jedan od najvažnijih ograničavajućih faktora rasta i razvoja MSPP. Mogućnost pribavljanja kapitala je ključna determinanta opstanka, rasta i razvoja ovih preduzeća. Oslanjanje na sopstvena sredstva je problematično usled njihove ograničenosti i nemogućnosti da zadovolje rastuće potrebe preduzeća za kapitalom, naročito u kasnijim fazama životnog ciklusa. Pozajmljena sredstva iz različitih izvora su mnogo manje dostupna MSPP nego velikim poslovnim sistemima. Najčešće prepreke korišćenju bankarskih kredita su nedostatak odgovarajućih sredstava obezbeđenja kredita, nepostojanje dokumentacije o poslovnom poduhvatu i preduzeću, nemogućnost adekvatnog prestavljanja projekta potencijalnim kreditorima, neprilagodjena metodologija za ocenu malih projekata što čini postupak ocenjivanja uspešnosti preskupim¹⁵⁴.

Obezbeđivanje potrebnih sredstava posredstvom privatnih investicionih fondova, fondova rizičnog kapitala i poslovnih anđjela uglavnom je rezervisano samo za inovativna i MSP sa visokim potencijalom rasta. Prikupljanje kapitala na berzi, putem inicijalne javne ponude akcija je takođe zanemarljivo iz razloga što je većina ovih preduzeća nedovoljno atraktivna za investitore.

Usled nedostatka adekvatnih kadrovskih rešenja iz oblasti finansijskog menadžmenta, kod vođenja finansijske politike sektor malih preduzeća pravi niz grešaka. Preduzeća ne razumeju osnovne parametre prihoda, posebno koje tačke leveridža upravljaju prihodima, a sami prihodi se postavljaju previše optimistično. Potcenjuje se i vreme potrebno da se prihodi uopšte stvore. U projekcijama se mnoge značajne stavke troškova potcenjuju, a neki troškovi se previdjaju što neminovno vodi u likvidnosne probleme. Potrebna novčana sredstva se ne dobijaju tako brzo pa je posledica

¹⁵³ Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD, The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship, Financing and Policy Responses, 2009, str. 6.

¹⁵⁴ Paunović, B., Novković, N., (2003) Mogućnosti i uslovi finansiranja malih i srednjih preduzeća, Časopis za procesnu tehniku i energetiku u poljoprivredi, /PTEP, vol.7, br 1-2

negativan cash flow, a za mala preduzeća je pozitivan cash flow najbitniji u početnim fazama razvoja, a profitabilnost će doći kasnije¹⁵⁵.

Nepovoljno privredno okruženje i interne slabosti sektora MSP uticali su na negativne rezultate poslovanja koje sektor ostvario u proteklom periodu. Mala preduzeća ne uspevaju da poprave nepovoljnu strukturu finansiranja tako da su previše opterećena finansijskim rashodima koji im ne dozvoljavaju da ostvare bolje poslovne rezultate.

MSPP predstavljaju najefikasniji segment privrede u gotovo svim zemljama sveta. Pojedinačno posmatrano, ova preduzeća ostvaruju najveći doprinos povećanju zaposlenosti, bruto dodate vrednosti i prometa, zbog čega se smatraju okosnicom rasta i razvoja nacionalnih ekonomija. Njihova uloga je posebno značajna u zemljama u tranziciji koje u suočene sa problemima visoke nezaposlenosti, niskog stepena privredne aktivnosti, nedovoljne konkurentnosti i nedostatka investicija i u kojima su još uvek prisutna velika neefikasna državna preduzeća. Kao stabilan izvor kreiranja novih radnih mesta, MSPP ostvaruju i važnu socijalnu funkciju tako što apsorbuju viškove radne snage nastale u procesima tranzicije i svojinske transformacije državnih i društvenih preduzeća.

Proces tranzicije srpske privrede u tržišnu privredu krajem 90-ih godina doveo je i do značajnijeg razvoja malih i srednjih preduzeća, koja su trebala da postanu nosioci privrednog razvoja i nadomeste pad aktivnosti velikih privrednih sistema. Zbog svojih prednosti u odnosu na velike sisteme, a pre svega u sposobnosti bržeg prilagođavanja savremenim tržišnim zahtevima, ovom sektoru je strateškim dokumentima Vlade Srbije predviđena značajna uloga u privrednom i sveukupnom razvoju zemlje. Posle svih tranzicionih godina sprovođenja neoliberalne ekonomske politike, cela privreda Srbije se nalazi, po svim važnijim ekonomskim pokazateljima na samom začelju u odnosu na zemlje EU, ali i našeg regiona. Ekonomska politika u narednom periodu mora se zasnivati na značajnijem podsticaju inovacija i preduzetništva u cilju stvaranja konkurentne privrede sposobne za tržišnu utakmicu sa razvijenim ekonomijama sveta.

¹⁵⁵ Lučić, Lj., (2006) Preduzetničke finansije, Akademska misao, Novi Sad, s. 58-59.

Ekonomska politika koja je sprovedena u tranzicionom periodu nije pogodovala razvoju sektora MSP, naprotiv, postignuti skromni rezultati su najvećim delom posledica pogrešne ekonomske politike. Postavljeni ciljevi izraženi kroz povećanje konkurentnosti privrede i izlazak na inostrana tržišta, otvaranje novih radnih mesta, ravnomeran regionalni razvoj i dr. su potpuno izostali, pa je naša zemlja po najvažnijim ekonomskim pokazateljima danas još više udaljena, ne samo od razvijenih zapadnih ekonomija, već i od drugih tranzicionih zemalja i zemalja okruženja.

Suočeni sa izuzetno slabim ekonomskim rezultatima tranzicionog perioda, čiji su krajnji efekti velika nezaposlenost, nizak životni standard i velika zaduženost zemlje, kreatori ekonomske politike nastoje da naprave zaokret u smislu da se „novi model“ privrednog razvoja zasniva na „tri stuba“ – povećanju investicija, većoj podršci realnom sektoru, posebno izvozno orijentisanom, kao i ulaganju u infrastrukturu. Teoretska postavka ovakvog razvoja nije sporna, ali se, imajući u vidu dosadašnju praksu postavlja pitanje sprovođenja ove strategije, pošto su se do sada donete strategije pokazale kao neobavezan dokumenat njihovih donosilaca.

Uspešan rast i razvoj sektora MSPP doneo bi srpskoj privredi ekonomske i socijalne efekte. Najvažnije ekonomske prednosti su: tržišna i tehnološka fleksibilnost, bolje uočavanje tržišnih šansi, logistička podrška velikim privrednim sistemima, lakša primena savremenih menadžment tehnika, međusobna poslovna saradnja koja podstiče privredni razvoj, posebno na lokalnom i regionalnom nivou. Najznačajnije prednosti socijalne prirode su: povećanje zaposlenosti, razvoj preduzetničke klime u privredi, uspostavljanje boljih odnosa sa partnerima u poslovnom lancu, bolje obuhvatanje potreba zaposlenih, doprinos razvoju lokalne zajednice, zapošljavanje posebnih kategorija (mladi, žene, etničke grupe, invalidi i dr.).

Strategijom privrednog razvoja se trasiraju pravci privrednih tokova koji treba da dovedu do ostvarenja ključnih razvojnih ciljeva jedne ekonomije. Strategija treba da identifikuje ključne elemente za ostvarivanje strateških ciljeva a to su komparativne prednosti nacionalne privrede, osnovni dugoročni ciljevi i putevi kojima se od komparativnih prednosti dolazi do ostvarivanja strateških ciljeva.

Takođe, strategija podrazumeva da svaki razvoj ima svoju listu prioriteta, koje treba prepoznati, kao i identifikovati ključne faktore razvoja, koji se vremenom menjaju. Nijedan faktor sam za sebe niti parcijalna ekonomska mera ne daje samo pozitivne efekte, već postoji dejstvo pozitivnih i negativnih efekata a zadatak ekonomske politike je da utvrdi optimalan odnos između pozitivnih i negativnih faktora i ostvari maksimalni rezultat za svoju privredu.

8.4. Dostignuti nivo i prepreke razvoja preduzetništva u Srbiji

Razvojni ciljevi se zasnivaju na komparativnim prednostima koje jedna nacionalna ekonomija ima, a oni se definišu na osnovu SWOT analize u kojoj se realno utvrđuju prednosti, slabosti, mogućnosti i opasnosti koje mogu uticati na privredni razvoj zemlje. Izbor prioriteta u strategiji privrednog razvoja je izuzetno značajan, a greške u tom procesu imaju velike negativne posledice na privredni razvoj nacionalnih ekonomija, posebno malih i nerazvijenih, u koje spada i naša.

Osnovni cilj svake strategije privrednog razvoja treba da bude usmeren ka povećanju društvenog blagostanja, što se postiže podizanjem standarda stanovništva uz dinamičan i održiv privredni razvoj. Održivi privredni razvoj predstavlja integralni ekonomski, tehnološki, socijalni i kulturni razvoj, usklađen sa potrebama zaštite i unapređenja životne sredine, koji obezbeđuje sadašnjim i budućim generacijama zadovoljenje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života.

Razvoj sektora MSPP Srbija je mogla da razvija na iskustvu velikih ekonomskih sila kao što su SAD, Japan, EU, kao i zemalja u okruženju: Slovenija, Hrvatska, Mađarska, Češka i dr. Sve ove zemlje su pre nas veoma uspešno uspostavile preduzetničku ekonomiju u čemu su države odigrale ključnu ulogu preko kreiranja i neprestanog unapređenja zakonskog okvira i privrednog ambijenta koji je pogodovao razvoju ovog sektora. Pružanjem značajne finansijske, ali isto tako i sistemske nefinansijske podrške ovom sektoru, u ovim zemljama je ostvaren cilj kreiranja preduzetničkog društva i preduzetničke kulture, kao osnove za blagostanje društva.

Višegodišnji programi razvoja sektora MSPP u ovim zemljama su doveli do ostvarenja ciljeva koji su postavljeni ekonomskom politikom. Tako je, na primer, u

EU učenje za preduzetništvo postavljeno kao zadatak za zemlje članice, da utkaju u svoje obrazovne sisteme, kako bi se mlade generacije odgajale u duhu kreativnosti, konkurencije i preduzetništva. Mreža evropskih preduzeća je viši oblik institucija koje imaju za zadatak da povezuju MSP sa institucijama EU, podstiču inovacije i saradnju sa inostranstvom. Razvoj mreže regionalnih agencija MSPP ima za rezultat da ovaj sektor može da dobije podršku u pravom trenutku na pravom mestu, a ne u nekim centralizovanim i birokratizovanim institucijama, dok su naučno-tehnološki parkovi postali nosioci razvoja pojedinih regiona širom EU.

Osnovni cilj strategije privrednog razvoja - povećanje društvenog blagostanja, izražen kroz rast standarda stanovništva uz dinamičan i održiv privredni razvoj, je danas, sedamnaest godina od početka tranzicije daleko od svog ostvarenja. Po osnovnim pokazateljima razvoja, Srbija daleko zaostaje ne samo za zemljama članicama EU, nego i za zemljama u okruženju. Što je još gore, relativna pozicija naše zemlje se prema izveštajima međunarodnih rejting agencija i institucija vremenom pogoršava.

Preduzetništvo se u Srbiji, i pored deklarativne podrške od strane svih učesnika na ekonomskom tržištu, razvija pod nepovoljnim okolnostima. Naime, dok na jednoj strani imamo pretpostavke velikog broja preduzetnika da ispune uslove koji su potrebni za uspešno poslovanje kao što su: naporan rad, lična inicijativa i motivacija, spremnost na rizik, poslovne veštine i prethodno iskustvo, stečeno obrazovanje i kontinuiranu edukaciju,... na drugoj strani imamo prepreke uspešnom poslovanju, koje se vremenom ne smanjuju, već, naprotiv, mnoge od njih pojačavaju.

Nedostatak finansijskih sredstava je jedan od ključnih problema za razvoj sektora MSPP u celom tranzicionim periodu, bez znakova poboljšanja i u narednom periodu. Državne institucije za finansijsku podršku razvoju ovog sektora (Fond za razvoj, regionalne agencije) imaju mali finansijski potencijal da prate iole značajnije investicione projekte, posebno u oblasti proizvodnje. Zbog toga su MSPP prinuđeni da svoje aktivnosti finansiraju spoljnim zaduživanjem kod bankarskog sektora, pod izuzetno nepovoljnim uslovima – previsoke kamatne stope, osiguranje kredita, hipoteke, neadekvatni rokovi kreditiranja, uz obaveznu valutnu klauzulu. Nažalost, ovakva situacija je direktna posledica državne politike u bankarskom sektoru, koja je postojećim bankama obezbedila kartelski položaj na našem finansijskom tržištu. U

Srbiji ne postoji razvojna banka sposobna za dugoročno kreditiranje privrede, a Zakonom o bankama iz 2005. godine, ukinute su male finansijske institucije i štedno-kreditne zadruge, koje bi zbog svoje operativnosti i fleksibilnosti bile pravi finansijski partneri sektoru MSPP.

Monopolski položaj pojedinih trgovinskih lanaca omogućuje im da diktiraju uslove malim dobavljačima a posebno rokove plaćanja koji često prelaze 120 dana . Ne postoji čarobni štapić da mali proizvođač, koji finansira proizvodnju skupim bankarskim kreditima, sa kamatama preko 10% godišnje i valutnom klauzulom, a svoju robu naplaćuje za 120 dana u dinarima, bude konkurentan na domaćem, a posebno inostranom tržištu. Ovo imajući posebno u vidu potpuno neselektivan uvoz, koji se čitavu deceniju vrši radi ostvarenja profita uvoznog lobija. Umesto subvencionisanja proizvođača, država je subvencionisala trgovinske lance sa ciljem smanjenja nelikvidnosti u privredi, ali je taj novac uglavnom završio kod dobavljača koji su zavisna pravna lica trgovinskih lanaca. Ministarstva koja su dala subvencionisane kredite „ne vode evidenciju“ datih kredita i ne znaju njegove korisnike, jer ih plasiraju preko poslovnih banaka, iako se radi o novcu iz budžeta (poreskih obveznika).

Unutrašnje slabosti sektora MSPP su loše finansijsko stanje (nelikvidnost, neinvestiranje), nizak tehnološki nivo i nizak kvalitet proizvoda, neiskorišćenost kapaciteta, neusklađenost sa standardima, nerazvijene menadžerske veštine, nedostatak informacija o tržištima, neinventivnost i neprihvatanje rizika i sl. Prednosti na kojima treba da se zasniva razvoj sektora MSPP su u dobrom geografskom položaju Srbije, jeftinoj a relativno kvalifikovanoj radnoj snazi, prrodnim potencijalima. Da bi ove prednosti došle do punog izražaja neophodna je kvalitetnija finansijska podrška od strane države i banaka, umrežavanje sektora sa relevantnim nefinansijskim institucijama, udruživanje (klasterizacija i dr.) , jačanje inovacionih kapaciteta i primene informacionih tehnologija, stimulatívno zakonodavstvo za razvoj sektora i sl.

Sektor MSPP će u budućem periodu biti još jače izložen inostranoj konkurenciji pa je u tom smislu neophodno što pre eliminisati postojeće negativnosti i propuste koji su evidentni u dosadašnjem periodu razvoja, kako bi se povećala konkurentnost ovog

sektora, a time i celokupne privrede i mogućnost izlaska na razvijena inostrana tržišta, učešće u ravnopravnoj međunarodnoj utakmici i nasušno potrebno povećanje izvoza. Ekonomska politika u tranzicionom periodu dovela je srpsku privredu, a posebno realni sektor u veoma nezavidnu poziciju. Svi segmenti privrede su u finansijskim teškoćama, kako veliki privredni sistemi tako i sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika. Problemi u kojima se realni sektor privrede nalazio početkom tranzicionog procesa, danas su još drastičniji i više izraženi, počev od tehnološkog zaostajanja, visokih troškova proizvodnje, opšte nekonkurentnosti, nelikvidnosti, nedovoljne i neadekvatne podrške bankarskog sektora i nadležnih državnih institucija, pa do smanjene inostrane i domaće tražnje i sl.

Sudbinu celog privrednog sektora dele i MSPP: iako imamo značajne prednosti i objektivne potencijale za razvoj ovog sektora, od materijalnih do kadrovskih, one se u ovom periodu nisu realizovale. Sve dobre mere i aktivnosti na razvoju ovog sektora poništene su ekonomskom politikom koja se odlikuje velikim prisustvom i dominacijom monopolskih struktura, korupcijom, preteranim administriranjem, preskupom finansijskom podrškom i nedovoljnim ostalim vidovima podrške. U takvom okruženju, proklamovani razvojni ciljevi ovog sektora, izraženi kroz strategije i akcione planove, ostali su samo „mrtvo slovo na papiru“ njihovih donosilaca.

Pravne, institucionalne i strateške osnove za brži razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetništva (MSPP) u Srbiji stvorene su formiranjem Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća 2001. i širenjem mreže agencije na teritoriji cele zemlje, donošenjem Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva i Zakona o Garancijskom fondu 2003. godine. U Srbiji je u prvim godinama tranzicije značajno izmenjen ambijent za poslovanje i razvoj MSPP na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Reformisan je pravni i institucionalni okvir poslovanja MSP, podignut nivo znanja i sposobnosti za rad u MSP, izgrađene institucije za finansijsku podršku i unapređeno statističko praćenje poslovanja MSP. Srbija sprovodi politiku razvoja MSP u skladu sa načelima Evropske povelje o maloj privredi.

Najveći problemi u poslovanju sektora MSPP su skupe i dugotrajne procedure dobijanja dozvola za gradnju i drugih dozvola i licenci, neefikasno i dugotrajno

rešavanje poslovnih sporova i neregulisani uslovi za korišćenje pokretne i nepokretne imovine. Pored toga, neadekvatna je kvalifikaciona struktura i nedovoljna zaštita zaposlenih u MSP. Nedovoljan je pristup MSPP raznim oblicima finansiranja na tržištu kapitala, krute su procedure javnih nabavki i previsoko postavljeni standardi zaštite životne sredine za MSPP. Sektor MSPP suočen je sa nedovoljnom podrškom obrazovnih institucija na svim nivoima obrazovanja u odsudno važnoj aktivnosti razvijanja znanja i sposobnosti za preduzetništvo. Formalno i neformalno obrazovanje nije značajnije razvilo ponudu obrazovnih sadržaja iz preduzetništva i nije pružena odgovarajuća podrška kroz nastavne programe, obuku, kurseve i seminare, a s druge strane vlasnici i menadžeri MSPP nedovoljno koriste tržište konsalting usluga.

Srbija ima veoma lošu tradiciju odnosa prema preduzetništvu na svim nivoima, od centralnog do opštinskog. Još uvek je na snazi odvojenost ovlašćenja i odgovornosti: donosioci poslovnih odluka ne snose negativne posledice istih. Medjutim, takva shvatanja nisu prihvatljiva za tržišne modele privredjivanja. Posebno je na lokalnom nivou bitan odnos između lokalnih vlasti i organa posloводства javnih preduzeća, koja se, po pravilu postavljaju prema političkoj pripadnosti. Samim tim je dovedeno i pitanje samostalnosti u donošenju poslovnih odluka, jer se „neposlušnost“ kažnjava manjim izdvajanjima iz budžeta za pokriće rashoda javnih preduzeća.

Zadatak lokalnih vlasti treba da bude privlačenje kapitala za razvoj lokalne zajednice, jer medju opštinama postoji oštra konkucija u pitanjima podsticanja dolaska investicija na njihovo područje. Najvažniji proizvod preduzetništva je inovacija a uspeh lokalnih vlasti se meri i inovacijama na planu privlačenja kapitala i ostalih razvojnih elemenata. Saglasno navedenom, osnovne aktivnosti lokalnih vlasti su usmerene na odnose sa investitorima. U tu svrhu je veoma važno komuniciranje sa javnošću kojom se informišu potencijalni investitori o prednostima lokalne zajednice u odnosu na ostale.

9. Efekti monetarne politike u tranzicionom periodu

Na osnovu iskustva zemalja u tranziciji utvrđeno je da je za uspeh reformi od primarnog značaja izgradnja institucija koje omogućuju neometano delovanje tržišta i

njegovih mehanizama. Republika Srbija je posle višegodišnje izolacije prihvatila u svom razvojnom opredeljenju koncept otvorenosti i kooperacije sa svetom, ulazak u regionalne integracije i učešće u globalnim procesima. Privredu Srbije u protekle dve decenije karakterisala je cenovna nestabilnost i visoke stope inflacije, neadekvatna monetarna politika i veoma slab i nerazvijen finansijski sektor.

Nerazvijen finansijski sistem je bio jedan od najvažnijih uzroka loših privrednih rezultata predtranzicionog perioda. U odsustvu tržišne konkurencije tadašnje državne banke su poslovale neefikasno što je imalo za posledicu stvaranje nepoverenja u bankarski sektor. Visok stepen monetizacije praćen periodima hiperinflacije uticao je na pad poverenja građana u domaću valutu čime je dinar, kao novac, izgubio svoje osnovne funkcije – sredstvo plaćanja i sredstvo čuvanja vrednosti¹⁵⁶.

Posle 2000. godine su usledile brojne reforme u finansijskom sektoru kao što je dolazak stranih banaka i privatizacija domaćih. To je rezultiralo porastom poverenja građana u bankarski sektor čime je počelo da se vraća i poverenje u dinar kao domaću valutu. U cilju vraćanja poverenja u dinar kao nacionalnu valutu monetarne vlasti u Srbiji su nastojale da izgrade okruženje sa niskom i stabilnom inflacijom, kao osnovnim preduslovom za održiv ekonomski rast. Ovaj zadatak nije ni malo lak imajući u vidu turbulentnu prošlost, visok stepen evrizacije, očekivanja okrenuta ka deviznom kursu i izloženost privrede spoljnim šokovima – visok kapitalni priliv. Upravo iz tih razloga, 2006. godine Narodna banka Srbije je prešla na nov okvir monetarne politike: cenovna stabilnost je utvrđena kao osnovni cilj monetarne politike, a svi ostali ciljevi postaju podređeni osnovnom cilju.

Strateški ciljevi Srbije, posmatrano u srednjem roku treba da budu stabilan i održiv razvoj, praćen rastom zaposlenosti i unapređenjem životnog standarda. Monetarna politika sa svoje strane upravo obezbeđenjem niske i stabilne inflacije treba da potpomogne ispunjenju ovih ciljeva. Iskustva mnogih zemalja su potvrdila da je obezbeđenje cenovne stabilnosti, u nekom srednjem roku, neophodan uslov za ostvarenje svih ostalih makroekonomskih ciljeva.

¹⁵⁶ Jeremić, N., Ćirić, D. J., (2012) Doprinosi monetarne politike u ostvarivanju procesa tranzicije u Srbiji, Pravno-ekonomski pogledi, br. 3, str. 1-40.

Transmisioni mehanizam predstavlja način preko koga promene u instrumentima monetarne politike utiču na proizvodnju i nivo cena. Glavni kanali monetarnog transmisionog mehanizma su¹⁵⁷: kanal kamatnih stopa, kanal deviznog kursa, kanal cena aktive, dva kreditna kanala, kanal bankarskog kreditiranja i bilansni kanal.

Centralna banka je glavna ustanova monetarno-kreditnog sistema i izvršni organ monetarno-kreditne politike u jednoj zemlji. Stabilnost cena, tj. stabilnost kupovne moći nacionalne valute, predstavlja na dugi rok glavni zadatak centralne banke u tržišnoj privredi¹⁵⁸. Centralna banka je državna ili kvazi državna institucija, koja vrši izuzetno važne javne funkcije u nacionalnom privredno-finansijskom sistemu. Na tržištu novca i kapitala, vrši funkcije kreatora i realizatora monetarne politike. Čak i u slučaju kada privatni akcionari formalno poseduju centralnu banku, ta institucija se tretira kao deo državnog aparata i kao takva obavlja funkcije u cilju zaštite javnog interesa. Akcionari imaju pravo samo na dividendu koja je fiksirana kao procenat od ukupnog kapitala banke, ali nemaju uticaja na formulisanje i sprovođenje monetarne politike centralne banke¹⁵⁹.

Nezavisnost i odgovornost centralne banke obezbeđuju stabilnost cena, a to je osnovni preduslov održivog ekonomskog rasta: da bi ostvarila svoje ciljeve centralna banka mora biti autonomna i kredibilna. Na osnovu analiziranog centralno-bankarskog zakonodavstva u izabranim zemljama, proizilaze sledeće osnovne institucionalne karakteristike centralno-bankarske nezavisnosti¹⁶⁰:

- novi zakoni o centralnim bankama zemalja u tranziciji generalno liče na zakone razvijenih zapadnih zemalja,
- centralne banke uživaju visoki stepen zakonske i političke nezavisnosti, kao i nezavisnost u sprovođenju monetarne politike,
- valutna stabilnost je primarni cilj,
- pored primarnog cilja centralna banka podržava ekonomsku politiku vlade i
- uprkos velikim razlikama, može se zaključiti da jedan broj zemalja u tranziciji je uspešan u redukciji inflacije, koja je u blizini njihovog zakonskog cilja.

¹⁵⁷ Žigman, A., Lavrinčević, Ž., (2005) Monetarna politika ciljana inflacija i transmisijski mehanizam, *Ekonomski pregled* 56, Zagreb, str. 433-457.

¹⁵⁸ Đukić, Đ., (1992) Centralna banka i finansijski sistem, Litopapir, Čačak, str. 5-10.

¹⁵⁹ Galić, J., (2000) Monetarna vlast u privredama u razvoju, Beograd, str. 20.

¹⁶⁰ Lypek, T., (1999) Central Bank Autonomy, and Inflation and Output Performance in the Baltic States, Russia, and other countries of the Soviet Union, 1995-97, IMF, Working paper, 25-30.

U razvijenim tržišnim privredama osnovni instrumenti monetarne politike su¹⁶¹: operacije na otvorenom tržištu, stopa obaveznih rezervi i eskontna (diskontna) stopa. Centralna banka koristi više osnovnih instrumenata realizovanja monetarne politike i kontrole kreditnog potencijala i kreditne politike poslovnih banaka kao što su rediskontni krediti banaka, operacije na otvorenom tržištu, stopa obaveznih rezervi, specijalni depoziti, eskontna (diskontna kamatna) stopa i direktivne mere.

Problemi srpske privrede i njene stabilizacije su daleko kompleksniji od potrebe samo za vođenjem stabilizacione makroekonomske politike. U uslovima u kojima postoje sistemske slabosti (privredni sistem bez tržišnog karaktera, sa problematičnom vlasničkom strukturom i velikim stepenom neefikasnosti), teško koja makroekonomska politika, posebno monetarna može da bude uspešna u ostvarivanju i očuvanju svojih osnovnih ciljeva (valutne i cenovne stabilnosti). Pred monetarnu politiku ne smeju se stavljati zadaci koji joj ne pripadaju kao što su povećanje zaposlenosti, ravnoteža platnog bilansa, čuvanje socijalnog mira i dr. S druge strane, monetarna politika ne sme da bude pasivna kada je u pitanju ostvarivanje ovih ciljeva, ali odlučujuću ulogu u ostvarenju prvih ciljeva treba da imaju drugi segmenti makroekonomskih politika.

Glavne poluge za ostvarivanje ciljeva monetarne politike treba da budu uspostavljanje stvarne nezavisnosti Narodne banke Srbije, reforma instrumenata monetarnog regulisanja i uspostavljanje kredibilitnosti Narodne banke Srbije i transparentnosti monetarne politike. Okruženje sa niskom i stabilnom inflacijom podrazumeva i poverenje u domaću valutu, stabilizaciju inflatornih očekivanja, manji rizik i transparentnije okruženje zalaganja i štednju i stanovništva i privrede, unapređenje efektivnosti instrumenata monetarne politike, stabilnost finansijskog i bankarskog sektora i manje markoekonomske fluktuacije.

Empirijske studije¹⁶², skoro po pravilu, potvrđuju pozitivan efekat fiksnog deviznog kursa (i monetrane integracije) na monetarnu stabilnost (IMF, 1997; Edwards & Magendzo, 2002; Edwards & Magendzo, 2006; Meller & Nautz, 2009). Studija

¹⁶¹ Galić, J., (2000) Monetarna vlast u privredama u razvoju, Beograd, str. 48-49.

¹⁶² Stanišić, N., (2012) Efekti međunarodne monetarne integracije na inflaciju, privredni rast i tekući bilans, Ekonomski horizonti, vol. 14, br. 1, str. 6.

MMF-a (1997), sprovedena na uzorku od 145 zemalja koje su razvrstane u tri grupe na osnovu zvanično primenjivanog režima deviznog kursa (pri čemu je napravljena podela na: fiksni, kompromisni i fluktuirajući kurs), a čije su ekonomske karakteristike posmatrane u tridesetogodišnjem periodu, ukazuje na sledeće:

1. inflacija je bila najniža u grupi zemalja sa fiksnim deviznim kursom, zatim u zemljama sa kompromisnim i, na kraju, u zemljama sa fluktuirajućim kursom;
2. zemlje sa režimom fiksnog deviznog kursa, koje su često menjale paritet svoje valute, imale su više stope inflacije od onih kod kojih se valutni paritet ređe menjao;
3. rast novčane mase je niži u zemljama sa fiksnim nego u zemljama sa fluktuirajućim kursom.

Navedeni zaključci važe bez obzira na nivo razvijenosti zemlje ili njenu otvorenost u trgovini. Monetarna politika je vrlo osetljiv instrument u rukama nosioca ekonomske politike, jer ciljevi monetarne politike – stabilnost cena, ekonomski rast, puna zaposlenost, uravnoteženi platni bilans – međusobno su isprepletani ali i protivurečni. Bez obzira što monetarni ciljevi predstavljaju sa stanovišta makroekonomske politike jedinstvenu celinu, njihova istovremena realizacija prilikom sprovođenja makroekonomske politike je gotovo nemoguća. Na kratak rok oni u suštini predstavljaju divergentne ciljeve i postoji realna opasnost njihovog sukoba prilikom realizacije zacrtanih ciljeva.

Bankarski sektor Srbije u celom tranzicionom periodu ostvaruje veoma dobre poslovne rezultate zahvaljujući neopravdano visokim kamatnim stopama i naknadama na kredite odobrene privredi i stanovništvu. Istovremeno, realni sektor privrede Srbije u celom periodu posluje u uslovima hronične nelikvidnosti i visoke zaduženosti koji dovode do daljeg pada konkurentnosti preduzeća i povećanja stope nezaposlenosti stanovništva. Ovakvi odnosi realnog i finansijskog sektora su posledica nedostatka adekvatne makroekonomske politikenadležnih ministarstava i odgovarajuće monetarne politike od strane Narodne banke Srbije. Bez korenite promene koncepta ekonomske i monetarne politike i bez reorganizacije bankarstva u interesu privrede ostaćemo zavisni od stranog kapitala i međunarodnih institucija koje vode politiku zaštite i povećanja sopstvenog kapitala na štetu domaće privrede i standarda stanovništva.

Zadatak finansijskog sistema zemlje je da omogući optimalnu alokaciju finansijskih resursa i obezbedi povećanje opšte stope privrednog rasta. Banke su osnovni nosilac finansiranja privrede, posebno u nerazvijenim privredama, u kojima ne postoji razvijeno finansijsko tržište pa, otuda u njima dominiraju bankarski krediti kao osnovni instrument finansiranja privrede. Efikasan finansijski i bankarski sistem doprinosi povećanju stope nacionalne štednje, bržoj koncentraciji i centralizaciji kapitala, većoj efikasnosti korišćenja domaće štednje, povećanju opšte stope prinosa na uloženi kapital, većoj stabilnosti privrednih i finansijskih tokova, povećanju opšte stope privrednog rasta, većoj društvenoj kontroli novčanih i finansijskih tokova, optimalnoj alokaciji finansijskih resursa u procesu finansiranja privrednog razvoja.

Bankarski sektor u Srbiji karakteriše se izuzetno visokim kamatnim stopama, kako za sektor privrede, tako i za sektor stanovništva. Politika poslovnih banaka u celom tranzicionom periodu proizvela je izuzetno velike negativne efekte na privredu jer bankarski sistem ne posluje u funkciji razvoja privrede Srbije i podizanja konkurentnosti preduzeća već isključivo u funkciji sopstvenog maksimiranja profita. Banke nisu svoju poslovnu politiku prilagodile aktuelnom stanju u cilju očuvanju privrede na način kako se to radi u zemljama EU i drugim razvijenim ekonomijama. Narodna banka Srbije ne vodi kreditnu i monetarnu politiku u interesu razvoja privrede i zaštite životnog standarda stanovništva. Osnovni ciljevi ekonomske politike treba da budu podizanje standarda stanovništva putem dugoročno održivog privrednog rasta uz očuvanje pune zaposlenosti.

9.1. Osnovni parametri bankarskog sistema Srbije

Finansijski sistem zemlje ima odlučujuću ulogu u podizanju efikasnosti alokacije kapitala na svim nivoima otvorenog i konkurentnog tržišta. On se zasniva na efikasnom funkcionisanju finansijskih institucija, uvođenju velikog broja finansijskih instrumenata, temeljnoj kadrovskoj rekonstrukciji i inoviranju obrazovnih institucija, kao i promeni svesti širokih slojeva društva o pretpostavkama i modalitetima efikasnog upravljanja ograničenim finansijskim sredstvima. Zadatak finansijskog sistema zemlje je da omogući optimalnu alokaciju finansijskih resursa i obezbedi povećanje opšte stope privrednog rasta. Finansijski sistemi su ključni za alokaciju

resursa u savremenoj privredi¹⁶³. Poseban značaj finansijski sistem ima u zemljama u tranziciji u kojima zbog nerazvijenosti finansijskog tržišta banke imaju dominantnu ulogu u finansiranju privrede.

U razvijenim tržišnim privredama finansijski sistem je izuzetno detaljno i sveobuhvatno regulisan zbog dva glavna razloga: da poveća dostupnost informacija investitorima i da obezbedi temeljan finansijski sistem¹⁶⁴. Regulacija tog obima je iznikla iz potrebe izgradnje i održavanja poverenja subjekata suficitarnog i deficitarnog sektora (finansijskih transaktora) u sigurnost i ravnopravni tretman na finansijskim tržištima. Sigurnost je osnova funkcionisanja efikasnog finansijskog sistema, a efikasni finansijski sistem osnova dinamičnog i održivog privrednog razvoja. Država reguliše finansijski sistem u tri ključna domena od kojih zavisi poverenje u finansijska tržišta i finansijske institucije: kontrola ravnopravne dostupnosti bitnih informacija, kontrola poslovanja finansijskih institucija i kontrola monetarne politike¹⁶⁵.

Banke su najvažniji subjekt finansijskog tržišta i ukupnog sistema finansiranja privrede. U sistemu finansiranja privrede i države banke imaju dominantnu ulogu, bilo da se radi o direktnom kreditiranju preduzeća ili o indirektnom finansiranju preko finansijskih tržišta (hartija od vrednosti). Dobro organizovan finansijski i bankarski sistem, kao i njihovo efikasno funkcionisanje doprinosi¹⁶⁶: povećanju stope nacionalne štednje, bržoj koncentraciji i centralizaciji kapitala, većoj efikasnosti korišćenja nacionalne štednje, povećanju opšte stope prinosa na društveni kapital, većoj stabilnosti privrednih i finansijskih tokova, povećanju opšte stope privrednog rasta, većoj društvenoj kontroli novčanih i finansijskih tokova, optimalnoj alokaciji finansijskih resursa u procesu finansiranja privrednog razvoja.

Banke su osnovni nosilac finansiranja privrede, što je posebno izraženo u nerazvijenim privredama, u kojima ne postoji razvijeno finansijsko tržište pa, otuda u

¹⁶³ Allen, F., Gale, D., (2001) Comparing Financial Systems, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

¹⁶⁴ Mishkin, F., Eakins, S. (2011): Financial Markets and Institutions, Global Edition, seventh edition, Pearson, England

¹⁶⁵ Šoškić, D., Živković, B., (2011) Finansijska tržišta i institucije, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd

¹⁶⁶ Jeremić, Lj., Ivaniš, M., (2009). Osnovi finansija, Univerzitet Singidunum, Beograd

njima dominiraju bankarski krediti kao osnovni instrument finansiranja privrede. Naime, nerazvijeno tržište kapitala i nerazvijena finansijska infrastruktura determinišu da upravo bankarski krediti i depoziti imaju osnovnu ulogu u finansiranju privrede. S druge strane, u uslovima visoko razvijenih tržišnih privreda koje imaju razvijena finansijska tržišta sa veoma izgrađenom finansijskom infrastrukturom, učešće banaka u mobilizaciji i koncentraciji sredstava znatno je manje, jer njihovu ulogu u velikoj meri preuzimaju nebankarski finansijski posrednici.

Na kraju septembra 2017. godine, bankarski sektor Srbije činilo je 30 banaka koje su imale dozvolu za rad, a organizacionu mrežu čini je 1.671 poslovna jedinica i 23.342 zaposlenih¹⁶⁷. Od ukupnog broja banaka 21 je u vlasništvu stranih lica sa veoma visokim učešćem po svim važnim parametrima: 75,8 % u ukupnoj aktivi, 76,6 % u ukupnom kapitalu, 65,4% u broju poslovnih jedinica i 71 % u ukupnom broju zaposlenih. Karakteristično je da se ovo učešće povećava, prema kvartalnim izveštajima NBS, dok se učešće banaka u vlasništvu domaćih lica smanjuje. Iz podataka Tabele 23. vidimo da domaće državne banke učestvuju samo sa 16,4 % u ukupnoj aktivi i 12,8% u kapitalu bankarskog sektora, a takodje je i učešće privatnih banaka u vlasništvu domaćih lica veoma skromno (7,8% u aktivi i 10,6% u kapitalu).

¹⁶⁷ Narodna banka Srbije (2018) Bankarski sektor u Srbiji – Izveštaj za III tromesečje 2017. godine, Beograd

Tabela 23: Pregled odabranih parametara bankarskog sektora Srbije (u mlrd RSD, u %)

| | Broj banaka | Aktiva | | Kapital | | Mreža | | Zaposleni | |
|---------------------------------|-------------|--------------|---------------|------------|---------------|------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Iznos | Učešće | Iznos | Učešće | Broj p. jedinica | Učešće | Broj | Učešće |
| Banke u vlasništvu domaćih lica | 9 | 795 | 24,2% | 155 | 23,4% | 579 | 34,6% | 6.761 | 29,0% |
| Državne | 6 | 539 | 16,4% | 85 | 12,8% | 437 | 26,2% | 5.240 | 22,4% |
| Privatne | 3 | 256 | 7,8% | 70 | 10,6% | 142 | 8,5% | 1.521 | 6,5% |
| Banke u vlasništvu stranih lica | 21 | 2.498 | 75,8% | 508 | 76,6% | 1.092 | 65,4% | 16.581 | 71,0% |
| Italija | 2 | 919 | 27,9% | 191 | 28,8% | 244 | 14,6% | 4.182 | 17,9% |
| Austrija | 2 | 411 | 12,5% | 78 | 11,7% | 178 | 10,7% | 2.601 | 11,1% |
| Grčka | 3 | 328 | 9,9% | 84 | 12,7% | 214 | 12,8% | 3.392 | 14,5% |
| Francuska | 2 | 350 | 10,6% | 53 | 7,9% | 179 | 10,7% | 2.285 | 9,8% |
| Ostali | 12 | 490 | 14,9% | 102 | 15,4% | 277 | 16,6% | 4.121 | 17,7% |
| Ukupno bankarski sektor | 30 | 3.293 | 100,0% | 663 | 100,0% | 1.671 | 100,0% | 23.342 | 100,0% |

Izvor: Narodna banka Srbije, 2018.

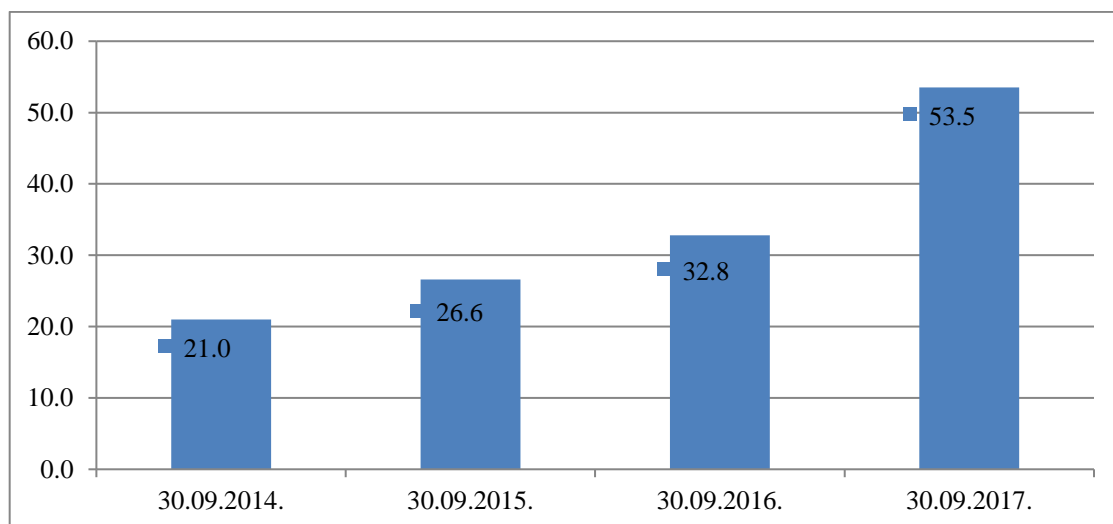
Bankarsko tržište Srbije se odlikuje zadovoljavajućim stepenom konkurencije i niskom koncentracijom aktivnosti. Prema visini bilansne sume, vodeća banka u Srbiji je Banca Intesa a.d. Beograd, čije je tržišno učešće u posmatranom periodu 17 %, prema kriterijumu bilansne aktive. Slede Komercijalna banka a.d., Unicredit a.d., Societe Generale banka Srbija a.d., Raiffeissen banka a.d., dok je na šetom mestu AIK banka a.d. Beograd; ovih šest banaka imaju agregatni tržišni udeo od oko 60 % prema kriterijumu bilansne aktive¹⁶⁸.

Prema Izveštaju NBS u 2017. godini je nastavljen trend povećanja profitabilnosti bankarskog sektora, tako da je zaključno sa 30.09.2017. godine ostvaren neto finansijski rezultat pre oporezivanja u iznosu od 53,5 milijardi dinara, što je za čitavih

¹⁶⁸ Ibid.

63,1 % više od rezultata u istom periodu prethodne, 2016. godine. Najveći deo dobitaka ostavilo je prvih pet banaka, čak 59,7 %.

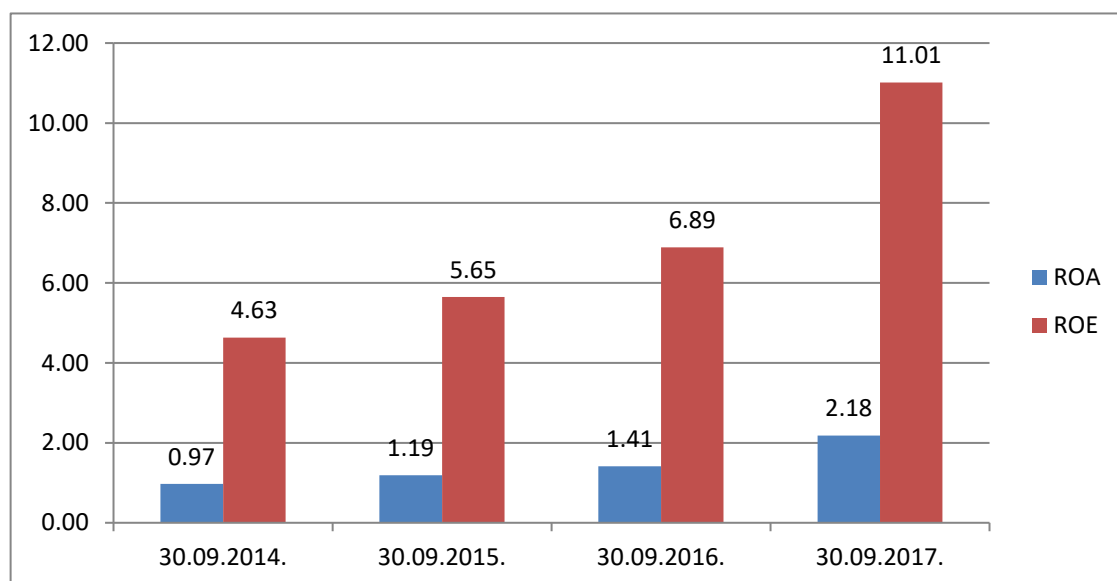
Grafikon 2: Rezultat pre oporezivanja (u milijardama RSD)



Izvor: Narodna banka Srbije, 2018.

Povećanje profitabilnosti je praćeno i povećanjem prinosa na aktivu i prinosa na kapital. Prinos na aktivu (ROA) iznosi 2,18 % i povećan je za 0,77 % u odnosu na isti period prethodne godine, dok je prinos na kapital (ROE) 11,01 % što je za čitavih 4,12 procentnih poena više nego u prethodnoj godini.

Grafikon 3: Pokazatelji profitabilnosti bankarskog sektora



Izvor: Narodna banka Srbije, 2018.

Bruto krediti bankarskog sektora na kraju trećeg tromesečja 2017. godine iznose 2.028,6 milijardi dinara i veći su u odnosu na isti period prethodne godine za 1,2 %, što je uzrokovalo rast neto kredita za 4,2 %. Povećanje je bilo i kod sektora privrede i sektora stanovništva. Kod privrednih društava povećanje kredita je ostvareno kod kredita indeksiranih deviznom klauzulom i kredita u stranoj valuti, za likvidnost, obrtna sredstva i plaćanje uvoza. Nije dobar znak smanjenja kredita u sektoru preduzetništva što ukazuje na još uvek prisutne probleme na relaciji banka-preduzetnički sektor, prvenstveno nezainteresovanosti bankarskog sektora za finansiranje malog biznisa.

Tabela 24: Iznos bruto kredita bankarskog sektora na dan 30.09.2017. godine (u milionima RSD, u %)

| | Iznos 30.09.2017. | Relativna promena u odnosu na 31.12.2016. godine |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------|
| Sektor finansija i osiguranja | 29.112 | 18,1 % |
| Javni sektor | 29.751 | -3,4% |
| Javna preduzeća | 91.179 | -12,1% |
| Stanovništvo | 790.302 | 6,7% |
| Privredna društva | 912.387 | 3,5% |
| Strana lica i strane banke | 30.327 | 8,1% |
| Ostali sektori | 145.589 | -11,0% |
| Ukupni krediti | 2.028.647 | 2,8 % |

Izvor: Narodna banka Srbije, 2018.

Valutna struktura kredita bankarskog sektora je pretežno devizno indeksirana tako da je na dan 30.09.2017. godine udeo deviznih i devizno indeksiranih kredita iznosi 69.1 %, a dominantna valuta indeksacije je evro (učešće 64,1 %). Primarni izvor finansiranja banaka u Srbiji čine primljeni depoziti, sa učešćem u ukupnoj pasivi od 69,4 %, sopstveni izvori finansiranja čine samo 20,1 %, a primljeni krediti 7,1 % pasive bankarskog sektora (Tabela 24).

Tabela 25: Pasiva bankarskog sektora na dan 30.09.2017. godine (u milionima RSD)

| | Iznos 30.09.2017. | Relativna promena u odnosu na 31.12.2016. godine |
|----------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------|
| Depoziti i ostale obaveze | 2.527.507 | 0,6% |
| <i>prema bankama, DFO i centralnoj banci</i> | <i>345.460</i> | <i>11,0%</i> |
| <i>Prema drugim komitentima</i> | <i>2.182.048</i> | <i>-0,9%</i> |
| Sredstva | 123 | 0,0% |
| Subordinirane obaveze | 43.186 | -5,2% |
| Rezervisanja | 10.076 | -14,3% |
| Akcijski i ostali kapital | 400.911 | -0,2% |
| Dobitak | 97.142 | 22,8% |
| Gubitak | 30.664 | -30,4% |
| Rezerve i nerealizovani gubici | 195.357 | -0,3% |
| Ostalo | 49.662 | 29,5% |
| Ukupna pasiva bankarskog sektora | 3.293.300 | 1,6% |

Izvor: Narodna banka Srbije, 2018.

Većinski deo primljenih depozita čine kratkoročno deponovana sredstva, od čega se na depozite po viđenju odnosi 60,7%. S druge strane, depoziti s preostalom ročnošću preko jedne godine iznose svega 7,6 % od ukupnih depozita. Gledano na nivou celokupnog bankarskog sektora zanimljiv je odnos ukupnih kredita od 2.028.647 mln dinara, dok su depoziti i ostale obaveze 2.527.507 mln dinara, što ukazuje na malo učešće sopstvenih izvora kod banaka, posebno imajući u vidu napred navedeno učešće kratkoročnih depozita od preko 60%.

Posmatrano prema referentnim pokazateljima bankarski sektor raspolaže značajnim viškovima likvidnih sredstava (prosečni mesečni pokazatelj likvidnosti na kraju trećeg tromesečja je 2,21 i znatno je viši od regulatornog minimuma koji iznosi 1,0). takodje, i uži pokazatelj likvidnosti iznosi 1,84 a propisani minimum je 0,7. Bankarski sektor Srbije je adekvatno kapitalizovan, i sa aspekta ostvarenog nivoa regulatornog kapitala. Prosečna vrednost pokazatelja adekvatnosti kapitala na nivou bankarskog sektora Srbije iznosi 22,46 % i značajno je iznad propisanog minimuma od strane NBS (8%).

9.2. Kreditna politika bankarskog sektora

Bankarski sektor u Srbiji karakteriše se izuzetno visokim kamatnim stopama, kako za sektor privrede, tako i za sektor stanovništva. Opređenje poslovnih banaka da u celom tranzicionom periodu posluju sa niskim nivoom plasmana i visokim kamatama proizvodi izuzetno velike negativne efekte na privredu. U Srbiji se veoma često čuju tvrdnje zvaničnika da je bankarski sistem „siguran, pouzdan i stabilan“, a pri tome se sasvim u drugi plan stavljaju efekti poslovne politika banaka na razvoj privrede i standard stanovništva. Bankarski sistem mora biti u funkciji razvoja privrede Srbije i podizanja konkurentnosti preduzeća a ne u funkciji sopstvenog maksimiranja profita.

Izrazita dominacija bankarskog sektora na finansijskom tržištu Srbije posledica je vođenja pogešne ekonomske i monetarne politike u tranzicionom periodu. Pre svega, u Srbiji ne postoji državna razvojna banka čiji su pokušaji formiranja propadali u više navrata. Profesionalno i nepolitički vođena razvojna banka bi pripremala i realizovala dugoročne razvojne projekte, a ministarstva i Vlada bi zadržala ingerencije u definisanju strategije i politike razvoja. Tako bi se objedinili razvojni naponi koji su danas rasuti u nekoliko ministarstava, agencija i fondova, eliminisalo diskreciono odlučivanje, smanjila administracija i produbio nedovoljno razvijeni finansijski sistem.

Zakonom o bankama iz 2005. godine su ukinute mikrofinansijske organizacije koje su u mnogim razvijenim ekonomijama odličan pratilac razvoja malih preduzeća i preduzetništva, zbog svoje operativnosti i fleksibilnosti. U većini zemalja u tranziciji postoje samo univerzalne banke, koje su ujedno osnovni akumulatori kratkoročno i dugoročno slobodnih novčanih sredstava i osnovni kreditori. Fondovi (penzijsko i socijalno osiguranje, fond za razvoj i dr.) nemaju značajniju ulogu u kreditiranju privrede, a štedionice i štedno-kreditne zadruge se tek pojavljuju. Tržište novca se organizuje za banke, a na berzama je promet izrazito mali zbog nedovoljne ponude akcija i obveznica privrede i banaka.

Narodna banka Srbije mora da iskoristi sve raspoložive instrumente (stopa obaveznih rezervi, referentna kamatna stopa i dr.) i utiče na poslovne banke da smanje kamatne stope i prateće troškove kreditiranja, kao i da zadrže nivo kredita u skladu sa

razvojnim potrebama srpske privrede. Cilj poslovnih banaka u ovom kriznom periodu ne sme biti samo maksimiranje profita, već svoju poslovnu politiku moraju prilagoditi aktuelnom stanju i doprineti očuvanju privrede na način kako se to radi u zemljama EU i drugim razvijenim ekonomijama. Održavanje kursa na stabilnom nivou i inflacije u razumnim okvirima ne može se smatrati uspehom NBS, ako sve to za rezultat ima nedovoljan privredni razvoj, visoku nezaposlenost, visok spoljni dug i izuzetno nizak životni standard stanovništva.

Kamatne stope na kredite privredi i stanovništvu su mnogo veće nego u zemljama iz kojih te banke potiču. Brz privredni rast, koji je neophodan Srbiji, zahteva pre svega, velika investiciona ulaganja da bi se ubrzao privredni rast i smanjio zaostatak za razvijenim svetskim ekonomijama. Kamata je trosak pozajmljivanja novca i kompenzacija poverioca za odricanje od sopstvene potrosnje i rizike koje preuzima kada poverava svoj novac drugima. Osnovni faktori koji utiču na visinu kamatne stope su rizik pozajmljivanja, inflaciona očekivanja, oportunitetni trosak, preferencija likvidnosti, odloženo raspolaganje novcem i dr. Posto su sva finansijska trzista medjusobno povezana i konkurisu jedna drugima, to i visina kamatne stope zavisi od prinosa na drugim trzistima. Zog toga bi bilo logično i da kamatne stope bankarskog sektora Srbije prate nivo kamata u razvijenim državama Evrope gde većina naših banaka ima sedište.

Referentna kamatna stopa je kamatna stopa čijim promenama se upravljaju druge kamatne stope. U Srbiji banke koriste EURIBOR kao referentnu kamatnu stopu, odnosno kao osnovicu u strukturi nominalne kamatne stope pri obracunu kamatnih stopa na kredite koji su indeksirani evrima, i LIBOR za kredite indeksirane svajcarskim francima. BELIBOR je referentna kamatna stopa po kojoj vodeće srpske banke pozajmljuju novac – dinare jedna drugoj. Narodna banka Srbije je u celom tranzicionm periodu držala referentnu kamatnu stopu znatno iznad zemalja regiona kao i razvijenih zemalja, EMU, Japana, SAD i drugih.

Ugovori banaka i privrede pored visoke kamate sadrže i ostale prateće troškove odobravanja kredita čija je visina veoma znacajna kao sto su sredstva obezbedjenja (hipoteka, zalog, menica i dr.), troškovi procene nepokretnosti i pokretnih stvari, premije osiguranja i druge naknade u vezi sa sredstvima obezbedjenja kredita, upisa u

registar nadležnih organa i dr. Svi kreditni ugovori su praćeni i troškovima odobravanja kredita (obično 0,5% od visine kredita), troškovima monitoringa (takođe najčešće 0,5% od visine kredita), troškovima prevremene otplate i dr.

Navedeni podaci iz dosadašnjeg dela teksta jasno ukazuju da kreatori ekonomske politike u tranzicionom periodu u Srbiji nisu uspeli da uspostave finansijski sistem koji bi bio u funkciji razvoja privrede i podizanja standarda stanovništva. Naprotiv, zbog nerealno visokih kamatnih stopa na kredite privredi i stanovništvu u celom ovom periodu vrši se prelivanje kapitala iz privrede i od stanovništva ka bankarskom sektoru. Posledica takve ekonomske politike je trenutna, izuzetno nezavidna ekonomska i finansijska pozicija Srbije: deindustrijalizacija zemlje, visok javni dug, ogromna nezaposlenost, stagniranje i opadanje realnog BDP, nizak životni standard građana i dr. U cilju prevazilaženja ovakve situacije neophodan je drugačiji pristup kreatora ekonomske politike, pre svega NBS i nadležnih ministarstava, da se zaustavi neodrživi trend prelivanja kapitala ka bankarskom sektoru koji dovodi privredu u bezizlaznu poziciju i omogućava dalje siromašenje građana.

Glavni cilj ekonomske politike mora da bude poboljšanje blagostanja, odnosno kvaliteta života većine njenih građana, a dugoročno održivi dinamičan rast uz punu zaposlenost i ravnomerna i pravedna raspodela nacionalnog dohotka su podciljevi i pretpostavka ostvarenja glavnog cilja. Ključna pitanja su: šta treba da bude osnov ekonomske politike i modernizacije gde bi se usmerili resursi, i, kako obezbediti finansijska sredstva potrebna za to¹⁶⁹.

Kreatori ekonomske politike nisu razumeli da se razvoj planira, da se ne događa sam od sebe¹⁷⁰. Finansijski sistem je prepušten stranim bankama i time je izgubljena kontrola nad kreditnom i monetarnom politikom, a time i nad razvojnom politikom u interesu privrede i građana. Privreda i građani se zadužuju u devizama iako, uglavnom, ne zarađuju devize. Ukinuta je Služba društvenog knjigovodstva čime se država odrekla celokupnog prihoda od platnog prometa i razorila poreski sistem, stvarajući ambijent strašne poreske nediscipline i sive ekonomije. Sve važnije

¹⁶⁹ Dušanić, J., (2014) Put ka ekonomskom oporavku – teško, ali moguće, NSPM, Beograd

¹⁷⁰ Katić, N. (2015) Srbija srlja u ekonomsku propast, NIN, br. 3342, januar, 2015. Beograd

infrastrukturne investicije grade inostrana preduzeća čime se marginalizuje i uništava domaća operativa.

Sve ovo ukazuje na neophodnost formiranja državne razvojne banke koja bi pripremala i realizovala dugoročne razvojne projekte u interesu celokupnog privrednog razvoja. Mikrofinansijske organizacije su u mnogim razvijenim ekonomijama odličan pratilac razvoja malih preduzeća i preduzetništva, zbog svoje operativnosti i fleksibilnosti. U Srbiji trenutno postoje samo univerzalne banke, koje su ujedno osnovni akumulatori kratkoročno i dugoročno slobodnih novčanih sredstava i osnovni kreditori. Fondovi (penzijsko i socijalno osiguranje, fond za razvoj i dr.) nemaju značajniju ulogu u kreditiranju privrede. Na drugoj strani, zbog ekonomske krize se nisu razvili investicioni fondovi i druge finansijske institucije, pa je bankarskom sektoru omogućeno da diktira uslove finansiranja, namećući izuzetno visoke kamatne stope i druge troškove odobravanja kredita, nepovoljne uslove i rokove kreditiranja, hipotekarna osiguranja kredita i sl.

Da bi se ekonomski razvoj i modernizacija, oslanjanjem prvenstveno na domaće izvore finansiranja, mogli uspešno da realizuju neophodno je postojanje državne razvojne banke i nekoliko poslovnih banaka sa većinskim državnim učešćem kako bi se razbio postojeći oligopol stranih banaka koje su nezainteresovane za finansiranje razvoja i modernizaciju Srbije. Inostrana sredstva finansiranja treba koristiti u vidu koncesija u infrastrukturne objekte i zaduživanja za ulaganja u domaću privredu koja obezbeđuju stopu prinosa veću od kamatne stope na kredite čime uvećavaju izvoznu moć zemlje i omogućuju otplatu uzetih kredita.

Previsoke kamatne stope i nedostatak dugoročnih kredita ključne su prepreke za razvoj biznisa i preduzetništva malih i srednjih preduzeća. Zalaganja za razvoj preduzetništva su do sada bila uglavnom deklarativnog karaktera iako preduzetnici i mala preduzeća stvaraju trećinu BDP-a dok u izvozu učestvuju sa skoro 50% što znači da su uglavnom izvožno orijentisana. Nažalost, umesto podsticaja i podrške njihovom razvoju svedoci smo sve većih nameta koji opterećuju njihovo poslovanje.

Konkurenciju na finansijskom tržištu Srbije moglo bi da ojača i formiranje banke dijaspore. Na osnovu istraživanja procenjuje se da u svetu živi preko četiri miliona

naših građana od kojih godišnji devizni priliv u zemlji iznosi od 4-5 milijardi evra, što čini od 10 - 15% bruto domaćeg proizvoda. Za poslednjih desetak godina dijaspora je transferisala u zemlju preko 30 milijardi evra. Stoga, priliv po osnovu doznaka već dugi niz godina u Srbiji predstavlja najstabilniji izvor priliva stranih sredstava i značajnu stavku u platnom bilansu zemlje. Devizne doznake se ne mogu samo posmatrati kao pomoć pojedinim građanima već kao razvojni faktor značajan za društvo. Zbog toga su od velikog značaja inicijative za osnivanje banke dijaspore kao nove finansijske organizacije na našem tržištu; ta inicijativa je podržana na Poslovnoj konferenciji "Srbija i dijaspora" održanoj 2013. godine u Beogradu¹⁷¹. Osnivanjem ove banke smanjili bi se transakcioni troškovi transfera novca i obezbedili povoljniji uslovi za kreditiranje projekata dijaspore u odnosu na komercijalno bankarstvo.

U svim godinama tranzicije očevidan je trend preliivanja kapitala preduzeća, države i građana u korist finansijskog sektora. Samo se time može objasniti fenomen da bankarski sektor ostvaruje odlične poslovne rezultate dok privreda sve dublje tone u nelikvidnost i gubitke, a stanovništvo u dalje siromašenje. Dok su kamatne stope svetskih valuta u stalnom padu i nalaze se na najnižem nivou u poslednjih nekoliko decenija, u Srbiji je trend suprotan: kada svetske kamatne stope padaju, srpske banke podižu svoje marže i time nadoknađuju pad baznih (euribor, libor) stopa, naravno na teret domaće privrede i stanovništva. Visoke kamatne stope su i magnet za špekulativni kapital čiji je interes maksimiranje sopstvenog profita, a ne razvoj privrede Srbije.

Osim cena finansijskih usluga banke uživaju i druge pogodnosti u našem ekonomskom sistemu. Kroz sistem kamatnog subvencionisanja bankama je omogućeno da uvećavaju svoju dobit i održavaju visoke kamate, a na teret budžeta. Narodna banka Srbije (NBS) takodje, obezbedjuje bankama visoke prihode preko mehanizma repo operacija. Rastući budžetski deficit se takodje finansira iz kredita domaćih poslovnih banaka, pa na taj način država na tržištu novca konkuriše privredi i svojom tražnjom podiže visinu kamatnih stopa. Osim toga, kroz neshvatljive poreske pogodnosti banke plaćaju najmanje efektivne poreze u Evropi, naravno, opet na štetu budžeta.

¹⁷¹ Vujović, M., (2014) Unapređenje saradnje sa dijasporom kroz osnivanje banke dijaspore, DEB, Ekonomski vidici, XIX, br. 1, str. 53-63

U uređenim ekonomijama stopa bankarske dobiti je približno jednaka stopi industrijskog i trgovačkog profita, dok je u ekonomiji Srbije neuporedivo veća. U takvoj ekonomskoj neravnoteži i vladavini finansijskog monopola privreda odumire i postaje sve zavisnija od tuđeg kapitala, što banke koriste da jačaju svoj uticaj i ostvaruju ekstra dobit preko visokih cena svojih usluga. Osim toga, ostvarena dobit se ne reinvestira u srpsku privredu, što za posledicu ima još veću zavisnost realnog sektora od bankarskog sistema i preči nastavku daljeg preliivanja kapitala u banke.

Ovakvi odnosi realnog i finansijskog sektora su posledica nedostatka državne strategije i adekvatne makroekonomske politike. Bankarski sistem mora postati najvažniji činilac društvenog razvoja i poslovati u interesu privrede i građana, a ne u cilju maksimiranja sopstvenog profita na teret ostalih učesnika na finansijskom tržištu. Negativni rezultati poslovanja privrede Srbije u tranzicionom periodu posledica su, između ostalog, i neadekvatne poslovne politike bankarskog sektora koji ima dominantnu ulogu u finansijskom sistemu zemlje. U celom periodu banke su svoju poslovnu politiku bazirale na neopravdano visokim kamatnim stopama i naknadama što je ostavilo izuzetno negativne efekte na razvoj privrede i standard stanovništva. Rezultati takve politike bankarskog sektora su preliivanje kapitala iz realnog u bankarski sektor što je uzrokovalo dalji pad konkurentnosti privrede Srbije i pad standarda stanovništva. Kreatori ekonomske politike i Narodna banka Srbije su u celom periodu bila pasivni posmatrači ovakvog razvoja situacije iako raspolažu instrumentima i ovlašćenjima da ukinu kartelsku poziciju bankarskog sektora na finansijskom tržištu. Neobjašnjivo je da banke u Srbiji imaju kamatne stope i po nekoliko puta veće od kamata u zemljama iz kojih potiču (Italija, Austrija, Grčka, Francuska).

Mere za poboljšanje sadašnje situacije na polju finansijskog sektora su formiranje nacionalne razvojne banke koja bi, profesionalno i nepolitički vodjena, dovela do pojačane konkurencije na strani ponude finansijskog kapitala i time, nužno do smanjenja kamatnih stopa. Razvojna banka bi primarno bila orijentisana na dugoročno finansiranje infrastrukturnih projekata koje privatni kreditori ne finansiraju u potrebnoj meri. Isti efekat bi imalo i uvođenje mikrofinansijskih organizacija koje bi posebno bile značajne za finansiranje sektora malih preduzeća i preduzetnika. U Srbiji treba ozbiljno razmotriti mogućnost i osnivanja banke dijaspore zbog visokih deviznih

doznaka naših građana iz inostranstva. Osim bankarstva, potrebno je razvijati i alternativne sisteme finansijskog posredovanja sa osnovnim ciljem da se poveća ponuda finansijskih izvora sektoru privrede i smanje troškovi njegovog finansiranja.

10. Poreska politika Srbije u funkciji razvoja privrednog sistema

Globalna mobilnost kapitala i radne snage nameću pitanje optimalne poreske strukture svih zemalja. U pojedinim zemljama i dalje dominiraju direktni porezi na dohodak i dobit, dok u drugim glavni izvor poreskih prihoda čine indirektni porezi, pre svega porez na dodatu vrednost. Poreski sistem Srbije se odlikuje velikim opterećenjem rada, a manjim opterećenjem dobiti i imovine u odnosu na zemlje EU. Za dugoročno održiv privredni rast je, između ostalog, potreban i efikasniji poreski sistem. Poreska politika treba da doprinese da se otklone ključne makroekonomske neravnoteže privrede Srbije – visoka stopa nezaposlenosti i visok spoljno-trgovinski deficit a da se pri tome ne ugrozi međunarodna konkurentnost preduzeća i povoljan privredni ambijent.

Poreski sistem u svim zemljama je predmet stalnih teorijskih i političkih preispitivanja, pa se stoga u većini zemalja povremeno događaju značajne promene u poreskom sistemu. U nekim periodima povećavani su porezi na dohodak u odnosu na poreze na potrošnju, a u drugim periodima sprovedjena je suprotna politika. Glavni pokretač reformi poreskih sistema u svetu, tokom poslednjih decenija, bile su promene u privredi i promene relativnog vrednovanja efikasnosti i pravičnosti. Osim toga, na redizajniranje poreskog sistema utiču i brojni drugi faktori kao što su jačanje međunarodnih ekonomskih integracija, povećanje fiskalne decentralizacije, rast kapaciteta poreske administracije i dr.

Najvažnija promena koja je tokom prethodnih decenija uticala na promene poreskih sistema je globalizacija svetske ekonomije. Sa rastom međunarodne trgovine i mobilnosti kapitala visoki porezi na prihode od rada i kapitala smanjuju konkurentnost privrede, pa se zbog toga poslednjih decenija smanjuje relativni značaj ovih poreza u odnosu na poreze na potrošnju. Vrednosni stavovi utiču na oblikovanje poreskog sistema kroz pomeranje pondera između principa efikasnosti i pravičnosti, tokom vremena. Dok su horizontalna i vertikalna pravičnost poreza predstavljali

ključni kriterijum za oblikovanje poreskog sistema tokom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka, u poslednje dve decenije veći značaj se pridaje uticaju poreza na ekonomsku efikasnost.

Poreski sistem u Srbiji je tokom poslednje decenije značajno promenjen, pre svega u smislu uskladjivanja sa poreskim sistemom Evropske unije ali je intenzitet promena dosta različit kod pojedinih poreskih oblika. Najznačajniji napredak je postignut kod poreza na potrošnju, manji kod poreza na dohodak a najmanji kod poreza na imovinu. Dalje promene poreskog sistema treba da podržavaju novu strategiju rasta čiji će nosilac biti sektori razmenljivih dobara i izvozno orijentisana preduzeća. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada doprinelo bi povećanju troškovne konkurentnosti privrede na međunarodnom tržištu, a povećanje poreza na potrošnju poskupelo bi uvoz u odnosu na izvoz. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada povoljno bi uticalo na tražnju za radnom snagom što bi doprinelo povećanju zaposlenosti i investicija kao i smanjenju sive ekonomije.

Poreskom politikom se može značajno doprineti ostvarenju dugoročno održivog modela rasta kroz povećanje izvoza i investicija, smanjenja stope nezaposlenosti, smanjenja javne potrošnje i dr. Navedeni efekti se mogu postići adekvatnom poreskom politikom a da ne dodje do pogoršanja privrednog ambijenta i međunarodne konkurentnosti zemlje.

Porezi predstavljaju najznačajniji oblik javnih prihoda u savremenim državama. Oni predstavljaju instrument javnih prihoda kojim država, uključujući i niže političko-teritorijalne zajednice, od subjekata pod svojom poreskom vlašću prinudno uzima novčana sredstva, bez neposredne protivusluge, u svrhu pokrivanja svojih finansijskih potreba i postizanja drugih, prvenstveno ekonomskih i socijalnih ciljeva¹⁷².

Poreski sistemi savremenih država međusobno se razlikuju ne samo u odnosu na sastavne elemente, nego i u pogledu učešća pojedinih poreskih oblika u strukturi javnih prihoda fiskalnog karaktera. Navedene razlike nastaju zbog različitih faktora od kojih su najvažniji razvijenost privrede, društveno-ekonomsko uređenje (sa aspekta

¹⁷² Popović, D. (1997) Nauka o porezima i poresko pravo, Beograd.

razvijenosti tržišne privrede), fleksibilnost pojedinih poreskih oblika, stepen otvorenosti ekonomije, struktura radne snage i dr.

Poreska politika je deo ekonomske i socijalne politike. Ona obuhvata uskladjeno delovanje državnih institucija kroz ubiranje javnih prihoda na raspodelu, razmenu, potrošnju i proizvodnju u odredjenom nacionalnom prostoru i vremenu u skladu sa društveno prihvatljivim ciljevima i zadacima. Mere poreske politike oslanjaju se na poreski sistem pod kojim se podrazumevaju sve vrste poreza, taksi, doprinosa i drugih davanja koja čine javne prihode, s jedne, i svi oblici javnih rashoda i propisi koji ih uređuju, s druge strane¹⁷³.

Mere poreske politike mogu u principu da proizvedu dve vrste efekata: mikroekonomske i makroekonomske. O mikroekonomskim efektima se radi kada mere poreske politike dovode do promena ekonomskih i drugih postupaka pravnih ili fizičkih lica. Ako mere poreske politike utiču na remećenje i ponovno uspostavljanje ravnoteže na tržištu na nivo, strukturu i rast društvenog proizvoda i nacionalnog bogatstva, onda se govori o makroekonomskim efektima oporezivanja¹⁷⁴.

Mere poreske politike primenjuju se paralelno s drugim merama, posebno s merama monetarno-kreditne politike, s kojima sačinjavaju specifičan kompleks mera ekonomske politike zemlje. Mere poreske i monetarne politike su međusobno komplementarne po svom dejstvu i karakteru, ali u praksi nije ni malo lako ni jednostavno njihovo međusobno usklađivanje.

Širok spektar uticaja instrumenata poreske politike doprinosi da se njihovom primenom realizuju tri bitne funkcije odnosno cilja i to: stabilizacioni, alokativni i redistributivni¹⁷⁵. Stabilizaciona funkcija poreske politike ogleda se u njenom dejstvu na postizanje i očuvanje pune zaposlenosti, odnosno, na smanjenje nezaposlenosti, zatim stabilnog nivoa cena i uravnoteženog platnog bilansa zemlje.

¹⁷³ Kulić, M., (2004) Finansijski menadžment, Beograd.

¹⁷⁴ Raičević, B., (2003) Fiskalna ekonomija, Ekonomski fakultet, Beograd.

¹⁷⁵ Vukadin, E., (1991) Osnovi ekonomske politike, Beograd.

Alokativna funkcija poreske politike ogleda se u alokaciji i korišćenju proizvodnih faktora. Stimulisanje investicione aktivnosti država može postići smanjenjem poreskih stopa na dobit preduzeća određenih grana, ostavljajući tako njegov najveći deo za ulaganje u proširenu reprodukciju. U cilju stimulisanja privrednog razvoja, merama poreske politike treba podsticati akumulaciju kao primarnu ekonomsku kategoriju, zatim podsticati investicije po privrednim granama, oblastima i regionima. Za ostvarenje ovih ciljeva i zadataka poreske politike uvode se različita poreska oslobodjenja i poreske olakšice, pri čemu te mere treba koordinirati sa ostalim merama ekonomske politike.

Redistributivna funkcija poreske politike se ostvaruje dejstvom instrumenata poreske politike kojim se postiže korekcija odnosa iz primarne raspodele. Uz redistributivnu funkciju se ostvaruje i socijalna funkcija, koja u savremenim privredama ima značajno mesto. Ovom funkcijom vrši se preraspodela nacionalnog dohotka između različitih društvenih slojeva. Ako je poreska politika zasnovana na socijalnim principima, onda se njene akcije usmeravaju u dva pravca i to: da se oštrim progresivnim poreskim stopama zahvati dohodak imućnih građana i da se poreskim olakšicama pomogne siromašnim društvenim slojevima.

Realizacija stabilizacione, alokativne i redistributivne funkcije poreske politike ukazuje da je polje njenog dejstva široko, i da se prostire od sfere opštih potreba, preko raspodele dohotka i imovine do efekata stabilizacije i strukturnih prilagodjavanja privrednog sektora.

Porez je složena kategorija jer u sebi sadrži ekonomske, finansijske, socijalne, političke i druge elemente. Zbog toga se pred poreski sistem postavljaju odgovarajući principi (načela) oporezivanja u vezi s pribavljanjem finansijskih sredstava za finansiranje javnih rashoda. Savremeni poreski sistemi se zasnivaju na sledećim poreskim načelima:

- finansijsko-politička poreska načela;
- ekonomska poreska načela;
- socijalno-politička načela;

- finansijsko-administrativna poreska načela koja obuhvataju princip zakonitosti poreza, princip minimalizacije administrativnih troškova i princip minimalizacije troškova plaćanja poreza¹⁷⁶.

Poreski principi moraju da odražavaju i uvažavaju objektivno date društveno-ekonomske, političke, socijalne, privredno-sistemske, materijalne i institucionalne uslove koji opredeljuju karakter, mesto i ulogu poreza. Medjutim, poreski principi ne treba da samo izražavaju praksu, već treba da pružaju osnov za teorijsko unapređivanje prakse¹⁷⁷.

Sa druge strane, poreski sistem mora biti tako postavljen da maksimalno sprečava evaziju (izbegavanje plaćanja) poreza. Uzroci evazije su mnogostruki: ekonomsko i političko stanje u zemlji, nejasnoće u zakonskim propisima, neefikasnost poreske administracije, visoka poreska opterećenja, nestabilnost poreskih stopa, stanje poreskog morala i dr. Posledice evazije su kako nepovoljni fiskalni efekti, tako i reperkusije na ekonomsko-političkom i socijalno-političkom planu. One po svom značaju mogu da budu veoma ozbiljne za nacionalnu privredu, a širenje ove pojave pokreće pitanja ekonomske pravde i jednakosti, ekonomske politike i privredne efikasnosti. Usled izbegavanja poreza od strane pojedinih učesnika u privrednom životu, teret poreskog opterećenja se prevaljuje na legalne aktivnosti, što za njih često predstavlja prevelik teret.

Siva ekonomija po svojim domašajima krajnje štetno deluje, izmedju ostalog i time što svojim funkcionisanjem izvan ili na periferiji važećeg ekonomskog sistema utiče na nerealnost ukupnih mera i instrumenata i iskrivljuje koncepte ekonomske politike. Naravno da je tranzicioni period idealno vreme za njen puni zamah, čega smo svedoci kako u Srbiji, tako i u neposrednom okruženju.

10.1. Poreska politika u tranzicionom periodu

Postoje ubedljiva teorijska objašnjenja i relativno čvrste empirijske potvrde o uticaju poreskog sistema na odluke pojedinaca o štednji, potrošnji, investicijama, ponudi rada

¹⁷⁶ Kulić, M., (2004) Finansijski menadžment, Beograd

¹⁷⁷ Raičević, B., (2003) Fiskalna ekonomija, Ekonomski fakultet, Beograd

i tražnji za radom i dr. Osim toga, u otvorenoj privredi poreski sistem je jedan od faktora međunarodne konkurentnosti privrede na tržištu robe i kapitala. Različitim poreskim tretmanom različitih proizvoda i aktivnosti poreski sistem utiče i na promenu relativnih cena, a time i na alokaciju resursa. Poreski sistem takodje utiče i na preraspodelu dohodaka. Sa makroekonomskog aspekta poreski sistem utiče na makroekonomsku tražnju, i koristi se kao jedan od instrumenata anticiklične politike. Sa stanovišta nove strategije rasta privrede relevantan je uticaj poreskog sistema na investicije i zapošljavanje, koji se ostvaruje preko uticaja na cenu rada i kapitala. Osim toga, poreski sistem utiče na privredu i preko troškova primene poreskih propisa.

U godinama od nastanka ekonomske krize Republika Srbija konstantno ima budžetski deficit, odnosno veće budžetske rashode od prihoda. Deficitarno finansiranje budžeta samo po sebi ne mora da bude loše ako iza njega stoji jaka, izvezno orijentisana privreda. U suprotnom, takva politika vodi dugoročnoj prezaduženosti zemlje, sa svim negativnim posledicama koje takva situacija nosi. Dalji razvoj Srbije može biti usporen ne samo produženim delovanjem ekonomske krize već i zbog moguće loše procene fiskalnog prilagodjavanja društva i države¹⁷⁸.

U Srbiji se primenjuje standardni model oporezivanja dobiti preduzeća zasnovan na razlici ukupno ostvarenih prihoda i rashoda preduzeća u bilansu uspeha koji se koriguje poreskim bilansom. U tranzicionom periodu stopa poreza na dobit je smanjivana (sa 20% na 14% u 2003. godini, 12,33% u 2004. godini i 10% u 2005. godini) uz istovremeno širenje broja poreskih olakšica. Cilj ovih promena je bio privlačenje stranih direktnih investicija kroz agresivnu poresku konkurenciju. Na drugoj strani, u razvijenim zemljama je takodje u poslednje tri decenije vršeno značajno sniženje poreskih stopa. Tako je prosečna stopa poreza na dobit u zemljama OECD snižena sa 47 %, koliko je iznosila 1981. godine, na 40% 1994. godine, odnosno na 27,6% u 2007. godini. I pored ovolikog smanjenja poreskih stopa u zemljama OECD nije došlo do smanjenja učešća poreskih prihoda u ukupnom BDP. To se objašnjava činjenicom da je sniženje zakonskih poreskih stopa praćeno

¹⁷⁸ Đukić, P., (2011) Poslovanje privrede Srbije u krizi: porezi, javni sektor i konkurentnost, Ekonomski vidici, XVI br 4/2011, Beograd

sužavanjem seta poreskih olakšica i rastom ukupne mase profita preduzeća, odnosno širenjem poreske osnovice¹⁷⁹.

Tabela 26: Primanja budžeta Srbije u periodu 2015-2017. godine (u milionima RSD)

| Primanja budžeta | 2015. | 2016. | 2017. |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Poreski prihodi | 764.200 | 829.500 | 916.800 |
| Porez na dohodak građana | 43.900 | 45.400 | 56.000 |
| Porez na dobit preduzeća | 66.500 | 58.300 | 74.400 |
| Porez na dodatu vrednost | 399.400 | 427.000 | 466.000 |
| Akcize | 215.700 | 254.200 | 271.400 |
| Carine | 29.200 | 34.800 | 38.600 |
| Ostali poreski prihodi | 9.500 | 9.800 | 10.400 |
| 2. Neporeski prihodi | 154.260 | 156.563 | 162.606 |
| 3. Donacije | 5.922 | 11.365 | 13.477 |

Izvor: Zakoni o budžetu Republike Srbije („Sl. glasnik RS” 142/2014, 103/2015, 99/2016)

Prema podacima Tabele 26 poreski prihodi su u 2017. godini povećani u odnosu na 2015. godinu za 19,8%, a najveće povećanje je ostvareno kod PDV-a od 17% i kod akciza čitavih 26%.

Prosečno učešće prihoda od poreza na dobit preduzeća u BDP-u Srbije je 2,5 do 3 puta niže nego u zemljama EU. Isto tako, prema podacima Tabele 27 vidimo izuzetno skromno učešće poreza na dobit u ukupnim primanjima budžeta u periodu od 2015 – 2017. godine. Uzroci ovako niskog bilansnog značaja poreza na dobit u Srbiji su trojaki: izrazito niska zakonska stopa poreza na dobit preduzeća od 15 %, vrlo široko definisan i izražen sistem poreskih podsticaja koji efektivnu stopu čine znatno nižom od zakonske i relativno niži odnos profita privrede i BDP-a u Srbiji u odnosu na privrede zemalja EU.

¹⁷⁹ Randelović, S., (2010) Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit, Beograd.

Porez na dodatu vrednost (PDV) je uveden u poreski sistem Srbije tek 2005. godine i njegovo učešće u ukupnim poreskim prihodima je u 2017. godini bilo 50,83 % (Tabela 27.). Srpski PDV sistem prati evropsku praksu i direktive Evropske unije – koji definišu nastanak PDV obaveze na osnovu fakturisanog, a ne naplaćenog prometa. PDV sistemi bazirani na fakturisanom prometu dugi niz godina uspešno funkcionišu u evropskim zemljama, čije privrede ne pate od problema „hronične nelikvidnosti”. Znači, pravi problem koji je neophodno rešiti je nelikvidnost srpske privrede, a ne organizacija samog PDV sistema. Osnovni generatori nelikvidnosti srpske privrede su monoposke strukture u maloprodaji, kartelski položaj bankarskog sistema, nedovoljna zaštita poverilaca i veliki dugovi države privrednim subjektima.

Tabela 27: Učešće pojedinih vrsta poreza u ukupnim poreskim prihodima za 2017. godinu (u milionima RSD)

| | Ukupno | Učešće (u %) |
|-----------------------------|---------------|---------------------|
| Poreski prihodi | 916.800 | 100 |
| 1. Porez na dohodak građana | 56.000 | 6,11 |
| 2. Porez na dobit preduzeća | 74.400 | 8,11 |
| 3. Porez na dodatu vrednost | 466.000 | 50,83 |
| 4. Akcize | 271.400 | 29,60 |
| 5. Carine | 38.600 | 4,21 |
| 6. Ostali poreski prihodi | 10.400 | 1,13 |

Izvor: Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu („Sl. glasnik RS” 99/2016)

Opšta stopa PDV u Srbiji je 20% i među najnižim je u Evropi. Povećanje ove stope bi pozitivno delovalo na spoljnotrgovinski bilans jer se PDV plaća na uvozu a ne plaća na izvozu robu. Ovim bi se stimulisala neophodna reindustrijalizacija i proizvodnja tzv. razmenljivih dobara odnosno onih koji se mogu izvoziti. Na drugoj strani, ovo povećanje PDV bi moglo biti kompenzovano smanjenjem fiskalnog opterećenja rada što bi doprinelo povećanju (cenovne) konkurentnosti proizvoda iz Srbije na svetskom tržištu kao i povećanju njene atraktivnosti za strana ulaganja. Najveće poresko rasterećenje bi osetile radno intenzivne delatnosti (tekstilna industrija, industrija kože i obuće i dr), čime bi se značajno smanjio i akutni problem srpske ekonomije – visoka nezaposlenost.

Ubrzana globalizacija krajem XX veka, internacionalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske Unije su ukazali na ekonomske slabosti visokog oporezivanja rada i kapitala. Sa stanovišta konkurentnosti i produktivnosti, u uslovima globalne ekonomije – oporezivanje potrošnje je poželjnije od oporezivanja rada i kapitala. Otuda se u poslednjih dvadesetak godina može primetiti trend smanjenja poreza na kapital i rad u razvijenim zemljama. Ovaj trend je naročito izražen u zapadnoj Evropi, zbog manjeg poreskog opterećenja rada medju novim članicama Unije u istočnoj Evropi¹⁸⁰.

Još jedan bitan segment koji utiče na fiskalno opterećenje rada medju članicama Unije je način finansiranja sistema zdravstvene zaštite. Pojedine članice Unije javnu zdravstvenu zaštitu finansiraju putem opštih poreskih prihoda (Beveridžov model), dok se pojedine zemlje oslanjaju na doprinose za zdravstveno osiguranje (Bizmarkov model). Doprinosi za zdravstveno osiguranje predstavljaju značajno fiskalno opterećenje rada, koji u uslovima mobilnosti radne snage utiču na konkurentnost država članica. U Srbiji je u primeni Bizmarkov model finansiranja zdravstva. Porez na zarade od 12% i doprinosi (zdravstveno, penziono-invalidsko i osiguranje od nezaposlenosti) predstavljaju značajno opterećenje za preduzeća u Srbiji jer na 100 dinara prosečne neto zarade plaća se 65 dinara poreza i doprinosa. Smanjenjem ovih zahvatanja iz zarada ostavio bi se prostor za povećanje neophodnih investicija i delom za povećanje zarada (i standarda) zaposlenih.

Prihodi od poreza na imovinu u Srbiji su upola manji nego u zemljama OECD-a¹⁸¹. To je posledica značajnih nedostataka i nedoslednosti pravnog okvira koji uredjuje ovaj porez. Iznosi obaveza po osnovu poreza na imovinu su relativno mali i kao takvi pogoduju vlasnicima najvrednije imovine. Ovaj porez preduzeća su plaćala na osnovu knjigovodstvene vrednosti imovine (koja je često veoma potcenjena u odnosu na njenu tržišnu vrednost) sve do 2013. godine. S druge strane, osnovice za oporezivanje imovine stanovništva su bile tržišne vrednosti nepokretnosti, utvrđene od strane poreske uprave. Opravdano se postavlja pitanje opravdanosti ovakvih zakonskih rešenja, posebno imajući u vidu da je najvrednija imovina uglavnom stečena kroz

¹⁸⁰ Altiparmakov, N., (2010) Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju, Beograd

¹⁸¹ Levitas, T., Vasiljević, D., Bučić, A., (2010) Porez na imovinu – analiza stanja i perspektiva reformi, Beograd

proces privatizacije po umanjenoj vrednosti, kao i da zakonskim rešenjima ne postoji obaveza njene revalorizacije, odnosno uskladjivanja sa tržišnom vrednošću.

Korekcijom ovog poreskog oblika moglo bi se stvoriti značajno povećanje poreskih prihoda koje bi, na drugoj strani, omogućilo smanjenje fiskalnog opterećenja rada. Primera radi, u SAD i Kanadi porez na imovinu predstavlja više od 3% BDP ili 25% ukupnih poreza¹⁸². Takođe, povećanje ovog poreza uticalo bi da se smanji finansijska zavisnost gradova i opština od centralne vlasti a omogućilo bi da se smanje ostala zahvatanja lokalnih organa (taksa na isticanje firme, naknada za građevinsko zemljište i dr.) koje značajno opterećuju sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika.

10.2. Mere za poboljšanje poreske politike

Zbog visokog strukturnog deficita sa kojim se Srbija suočava sve promene postojećeg poreskog sistema treba da budu prihodno neutralne ili da obezbede dodatne javne prihode. Eventualni dodatni gubitak poreskih prihoda gotovo izvesno bi ugrozio fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost zemlje. Održivost poreske reforme, koja bi dovela do smanjenja poreskih prihoda u odnosu na BDP, može se oceniti njenim poredjenjem sa prihodno neutralnom reformom. Sprovedjenje prihodno neutralne poreske reforme, zbog postojanja strukturnog fiskalnog deficita, zahteva smanjenje učešća konsolidovane javne potrošnje u BDP-u, u narednih četiri do pet godina, za najmanje 3 procentna poena. Ukoliko se to ne bi dogodilo javni dug Srbije bi nastavio da se ubrazano kreće ka neodrživom nivou¹⁸³.

Poreska politika Srbije u narednom periodu treba da doprinese dugoročno održivom razvoju privrede koji će se zasnivati na povećanju izvoza i investicija, a smanjenju stope nezaposlenosti i spoljno-trgovinskog deficita. Efekti poreske politike moraju imati za rezultat povećanje međunarodne konkurentnosti privrede uz očuvanje povoljnog privrednog ambijenta, pre svega za privlačenje stranih direktnih investicija. Zbog toga su neophodne promene postojećih zakonskih rešenja kod pojedinih poreskih oblika, a pre svega poreza na dobit, poreza na dodatu vrednost i oporezivanja rada i kapitala.

¹⁸² Revenue Statistics, 2000-2007. OECD, Paris, 2008.

¹⁸³ FREN, (2010) Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020. Beograd

Poreska politika mora biti usklađena sa ostalim elementima ekonomske politike, u protivnom će efekti poreskih mera dati mnogo slabije rezultate. Za privlačenje stranih investicija od presudnog značaja je sveukupan privredni ambijent što ilustrativno pokazuje istraživanje UNCTAD o najprivlačnijim državama za ulaganje i visini stope poreza na dobit za 2005-2006. godinu.

Tabela 28: Najprivlačnije lokacije za ulaganje po izboru MNK i stope poreza na dobit 2005-2006.

| Odgovori multinacionalnih kompanija | Stope poreza na dobit 2006. |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| 1. SAD (74 %) | 40 % |
| 2. Kanada (44 %) | 36,1% |
| 3. Velika Britanija (37%) | 30% |
| 4. Nemačka (35%) | 38,34% |
| 5. Francuska (26%) | 33,33% |
| 6. Španija (20%) | 35% |
| 7. Irska (17%) | 12,5% |
| 8. Japan (17%) | 40,69% |
| 9. Australija (13%) | 30% |
| 10. Italija (11%) | 37,25% |

Izvor: UNCTAD, 2005. za odgovore MNK, KPMG International, 2006. za stope poreza na dobit

Kao što se iz pokazatelja navedenih u Tabeli 28. vidi, najprivlačnije lokacije za poslovne aktivnosti multinacionalnih kompanija su, sa izuzetkom Irske, države koje imaju više stope poreza na dobit i od proseka OECD (28,5%) i Evropske Unije (25,85). Navedeni pokazatelji ukazuju da Srbija mora preispitati svoja poreska rešenja kod poreza na dobit preduzeća jer je zakonska stopa od 15 % među najnižim u Evropi, dok je efektivna stopa znatno manja. Rezultat takve politike je izuzetno nisko učešće prihoda od poreza na dobit u odnosu na BDP.

Oporezivanje dobiti u Srbiji je u zoni u kojoj su koristi od smanjenja poreza (prirast investicija i zaposlenosti) manje od vrednosti izgubljenih poreskih prihoda. Poređenjem prihoda od poreza na dobit sa nivoom ukupnih i stranih investicija, u Srbiji i zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope moglo bi se zaključiti da je poboljšanje konkurentne pozicije zemlje kroz smanjenje poreza na dobit skupo i neefikasno. Brojne slabosti u privrednom sistemu ne mogu se kompenzovati niskim poreskim stopama. Stoga se ocenjuje da je pri niskoj stopi poreza na dobit opravdano ukidanje većine postojećih poreskih oslobodjenja, uz zadržavanje postojeće niske stope poreza na dobit.

Tabela 29: Stope poreza na dobit i PDV u izabranim zemljama

| | Stopa PDV | Stopa poreza na dobit |
|-----------|-----------|-----------------------|
| Češka | 19 | 26 |
| Slovačka | 19 | 19 |
| Slovenija | 20 | 25 |
| Rumunija | 19 | 16 |
| Bugarska | 20 | 15 |
| Poljska | 22 | 19 |
| Hrvatska | 25 | 20 |
| Srbija | 18 | 10 |

Izvor: Eurostat, 2011. godina

Opšta stopa PDV u Srbiji (Tabela 29.) je među najnižim u Evropi pa bi njeno povećanje na 20% dalo pozitivne efekte na razvoj privrednog sistema, prvenstveno imajući u vidu izuzimanje investicija i izvoza od oporezivanja PDV-om čime se ne bi ugrozila cenovna konkurentnost proizvoda na međunarodnom tržištu. U okviru ovog poreskog oblika treba preispitati povlašćenu poresku stopu od 10 %, pre svega za deo neegzistencijalnih proizvoda koji su neopravdano oporezovani ovom stopom. Takođe, ozbiljno treba analizirati prag za ulazak u PDV sistem sa sadašnjih 8 miliona dinara, jer bi se na taj način najmanji privredni subjekti zaštitili od povećanja PDV opterećenja, a sa druge strane, ova mera ne bi izazvala gubitak javnih prihoda, jer

jedna trećina najmanjih PDV obveznika uopšte ne doprinosi poreskim prihodima i samo predstavlja administrativno opterećenje za poreske vlasti¹⁸⁴.

Za Srbiju je od izuzetnog značaja u narednom periodu smanjenje fiskalnog opterećenja rada koje se pre svega može postići smanjenjem doprinosa za socijalno osiguranje koje bi se kompenziralo prethodno navedenim povećanjem opšte PDV stope, kao i poreza na imovinu (oporezivanjem tržišne vrednosti imovine). Smanjenje fiskalnog opterećenja rada bi uticalo na smanjenje rada na crno kao i na suzbijanje prakse prijavljivanja nižih zarada od stvarno isplaćenih. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada bi uticalo na smanjenje troškova rada a time i na poboljšanje međunarodne konkurentnosti privrede Srbije. Osim toga, smanjenje fiskalnog opterećenja rada je ekonomski efikasniji način stimulisanja zapošljavanja od sadašnje prakse odobravanja visokih subvencija za svakog novozaposlenog radnika. Odobravanjem subvencija za zapošljavanje radnika država menja relativne cene čime direktno utiče na alokaciju resursa što u praksi vodi ka neefikasnoj alokaciji resursa. Uz to, visoke subvencije stvaraju pogodan teren za različite vrste prevara i korupciju.

Pojednostavljenje poreskih propisa i procedura predstavlja važan element poreskih reformi. Komplikovane poreske procedure predstavljaju razlog zbog koga je Srbija relativno skromno plasirana prema karakteristikama poreskog sistema na međunarodnim rang-listama konkurentnosti, iako su poreske stope medju najnižim u Evropi. Izostala je sveobuhvatna reforma, tzv „giljotina propisa” koja bi značajno doprinela smanjenju troškova poslovanja (tzv. regulatorni troškovi) i unapređenju privrednog ambijenta u Srbiji.

Znatno veća pažnja se mora posvetiti pitanju unapredjenja sistema naplate poreza jer sveopšte tolerisanje sive ekonomije i crnog tržišta značajno doprinosi urušavanju cele ekonomije. Potrebno je dati potpun odgovor na pitanje: šta su glavni generatori sive ekonomije u Srbiji? Da li siva ekonomija obezbeđuje posao građanima Srbije ili generiše nezaposlenost kroz uništavanje preduzeća koja posluju po zakonu?

¹⁸⁴ Altiparmakov, N., (2010) Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju, Beograd

Procene sive ekonomije u razvijenim zemljama Evropske Unije se kreću u intervalu od 10 do 15% BDP. Međutim, siva ekonomija je daleko više prisutna u zemljama u tranziciji, a u Srbiji iznosi oko 30% BDP¹⁸⁵. Značajno prisustvo sive ekonomije otežava efikasnu raspodelu resursa i usporava privredni razvoj – jer privredni subjekti skloni poreskim utajama predstavljaju nelojalnu konkurenciju privredi koja posluje u legalnim tokovima.

Predloženim merama bi se promenile neke od osnovnih relativnih cena u privredi Srbije: povećala bi se relativna cena uvoza u odnosu na izvoz, relativna cena potrošnih dobara u odnosu na investiciona dobra, smanjila bi se relativna cena rada u odnosu na cenu ostalih dobara.

Da bi fiskalno rasterećenje rada pozitivno uticalo na privredni rast neophodno je da najveći deo fiskalnog rasterećenja ostane u preduzećima i bude namenjen ulaganjima koja će u budućnosti dovesti do povećanja zaposlenosti. Promene relativnih cena koje bi proistekle iz predloženih mera značajno bi promenile uslove privređivanja u Srbiji. Promene uslova privređivanja su tako dizajnirane da utiču na odluke na nivou preduzeća, povećaju isplativost izvoza u odnosu na uvoz, podstiču investicije u odnosu na potrošnju, smanjuju cenu rada i na taj način podstiču zapošljavanje. Naravno, navedene odluke zavise i od brojnih drugih činilaca pa je zato neophodno i ostale elemente ekonomske politike (politiku deviznog kursa, politiku javnih rashoda, investicioni ambijent) promeniti tako da više podstiču izvoz, štednju, investicije i zapošljavanje. Ukoliko ostale politike ne bi podržale novu strategiju rasta, efekti poreskih mera bi mogli biti neutralisani delovanjem drugih politika u suprotnom smeru.

Nesumnjivo je da Srbiju kao zemlju sa statusom kandidata za Evropsku uniju očekuju značajne poreske reforme po ugledu na zemlje članice. Opšte tendencije u stvaranju optimalne poreske strukture članica Unije su smanjenje poreskog opterećenja kapitala (od sredine devedesetih) i delimično smanjenje fiskalnog opterećenja zarada (od 2000. godine). Smanjenje fiskalnog opterećenja zarada je posebno izraženo kod novih

¹⁸⁵ Arsić, M., Ranđelović, S., Altiparmakov, N., (2010) Mogući pravci reforme poreza na dohodak u Srbiji, Beograd

članica Unije u Istočnoj Evropi. Sa druge strane, očigledan je porast oporezivanja potrošnje (PDV, akcize) u svim članicama posle 2001. godine¹⁸⁶.

Poreski sistem Srbije treba da podržava novu strategiju privrednog rasta u kome glavni pokretač mora biti sektor razmenljivih dobara orijentisan ka izvozu. Poreska politika mora da obezbedi stabilan priliv poreskih prihoda bez pogoršanja privrednog ambijenta i međunarodne konkurentnosti zemlje. Sigurno je da uočeni trendovi poreskih prilagođavanja savremenim uslovima poslovanja u zemljama Evropske unije daju prave smernice u vođenju poreske politike u budućem periodu.

Ekonomska analiza sugerise da bi predložena reforma vodila efikasnijoj raspodeli resursa – stimulisali bi se proizvodnja i zapošljavanje, dok bi se destimulisali potrošnja i uvoz. Promena poreskog sistema bi takodje pomogla da se ublaže najveće makroekonomske neravnoteže srpske ekonomije – visok trgovinski deficit, visok nivo potrošnje i nizak nivo investicija. Prebacivanjem poreskog tereta sa oblasti najviših poreskih utaja (zarade) na oblast gde je najteže vršiti poreske utaje (PDV) bi se automatski smanjio obim sive ekonomije u Srbiji i zaštitili privredni subjekti koji posluju u legalnim tokovima od nelojalne konkurencije iz sive ekonomije.

11. Politika regionalnog razvoja u tranzicionom periodu

Razvijene tržišne ekonomije svoju politiku regionalnog razvoja vode na dugoročnim osnovama od najmanje pet a često i do desetak narednih godina. Na osnovu takve politike se preduzimaju srednjeročne i dugoročne mere zavisno od problema u teritorijalnom razvoju, veleičine regiona, nivoa vlasti koji ih sprovode i sl. Ove mere predstavljaju odgovor na delovanje internih i eksternih činilaca u svakom regionu pojedinačno a sistematizuju se kao zakonske, institucionalne, operativne (tekuće). Svetska ekonomska kriza je dodatno usložila probleme teritorijalnog razvoja u većini zemalja, računajući i zemlje EU.

Politika regionalnog razvoja je povezana sa programima vlada pojedinih zemalja, promenama pravnog okvira i drugim reformskim merama nadležnih institucija. Osim

¹⁸⁶ Taxation Trends in the European Union (2009) European Commission, Luxembourg

oslanjanja na domaću regulativu, politika regionalnog razvoja se sve više uključuje u globalizacijske tokove i razvojne potrebe. Osim zadovoljenja specifičnih regionalnih potreba, politika regionalnog razvoja se sve više usmerava u pravcu jačanja konkurentnosti regiona i poboljšanja uslova života i rada stanovnika. Pojedine države, kao Švedska, Finska i druge, ustanovljavaju regionalne koordinate koji u ime vlade uskladjuju aktivnosti lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja, a sve sa ciljem da se unapredi regionalna politika i poveća njena efikasnost i efektivnost.

Regionalna politika zemalja članica EU se sprovodi pod uticajem Kohezione politike EU, koja prevashodno deluje na regionalnu politiku novoprimaljenih zemalja, a putem Strukturalnih fondova je veoma značajna za manje razvijene članice EU (Portugalija, Španija, Grčka). Primena ovih mera u kombinaciji sa regionalnim političkim merama podiže konkurentnost, zapošljavanje i inovacije pojedinih regiona. U svemu tome se unapredjenje informacione osnove za regionalnu politiku vidi kao neophodna činjenica jer se tako stiču osnove za ujednačenje ekonomske slike po regionima u cilju efikasnije podrške konkretnim programima i projektima, specifičnim za pojedine regione ili lokalne zajednice.

Nordijske zemlje (Švedska, Finska, Norveška) imaju širi pristup regionalnoj politici gde se politika regionalnog razvoja preusmerava u politiku regionalnog rasta: umesto regiona koji bi se odlikovali dobrom funkcionalnošću i održivim tržištem rada, visokim nivoom javnih usluga i socijalnih davanja u svim delovima zemlje, preformulisani dinamičan rast u svim oblastima sa većom lokalnom i regionalnom konkurentnošću. To znači da je težište pomerenom sa opšteg interesovanja za unapredjenje struktura svih regiona, kako bi oni postigli međunarodnu konkurentnost, na specifična pitanja održivosti regiona i regionalnih razlika, te isticanje potrebe da se prevaziđu regionalni izazovi, a pre svega postigne uvećanja osnovnih ekonomskih i socijalnih veličina¹⁸⁷.

Regionalna politika u zemljama EU je vremenom promenjena od politike pomoći pojedinim regionima u pravcu šireg obuhvata svih teritorija unutar zemalja, uzimajući u obzir specifičnosti svakog regiona, a oslanjala se prvenstveno na programe koji su

¹⁸⁷ Devetaković, S., (2013) Promene regionalne politike i razvoja tokom krize i reakcije u Srbiji, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 157-175.

zahvatali veći deo stanovništva i prostora na koji se odnose. Osnovni cilj politike je bio da unapredi rast i razvoj svih regiona, a ne samo onih koji su bili trenutno u razvojnom zaostatku. Naravno, za takve regione su i dalje u većini zemalja ostale različite vrste pomoći za pospešivanje politike regionalnog razvoja.

Politika regionalnog razvoja u Srbiji se u tranzicionom periodu vodila pod uticajem procesa tranzicionih promena, politike približavanja EU, delovanja svetske ekonomske krize i dr. Pitanjima regionalnog razvoja se naročito posvećuje pažnja posle donošenja Strategije regionalnog razvoja za period 2007-2012. godine¹⁸⁸. Strategija prilazi pitanjima regionalnog razvoja sa multidisciplinarnog aspekta – ekonomskog, socijalnog, demografskog, ekološkog, kulturnog, zdravstvenog i obrazovnog. Određena su dva pravca regionalne politike i to:

1. podsticanje razvojnih potencijala već razvijenih lokalnih samouprava, koje su istovremeno najčešće sedište okruga, kako bi oni omogućili ubrzani razvoj na subregionalnom nivou;
2. delovanje na lokalne samouprave koje su razvijene ispod proseka kako bi se zaustavilo njihovo nazadovanje i dalje produblјivanje razvojnih problema.

Osnovni razvojni prioriteti koji su predviđeni Strategijom su bili održivi razvoj, povećanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih razlika, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture. Ova Strategija se oslanjala na iskustva regionalnih razvojnih strategija u zemljama – novim članicama EU. Strategija predviđja vrlo značajno učešće državnih institucija u vođenju regionalne politike kako bi se ostvarili razvojni prioriteti koji su njome predviđeni. Pomoć područjima sa razvojnim problemima se ostvarivala putem investicija i stimulisanja priliva kapitala, da bi se ti prostori uključili u celinu nacionalne ekonomije.

¹⁸⁸ Strategija regionalnog razvoja, Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 21/07, Beograd, 2007.

Tabela 30: Površine, stanovništvo i zaposleni po regionima Republike Srbije

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

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srbije, 2017.

Prema podacima iz Tabele 30 vidimo da je registrovana zaposlenost daleko veća u Beogradskom regionu u odnosu na ostale regione, a posebno je niska zaposlenost u regionu Južne i Istočne Srbije, koji je i prema drugim kriterijumima razvijenosti na začelju među regionima, a i znatno manji od republičkog proseka.

Teritorijalne razlike u Srbiji su među najvećim u Evropi pa je država preuzela obavezu i odgovornost za regionalnu politiku tako da je 2009. godine usvojen i Zakon o regionalnom razvoju¹⁸⁹. Ovim zakonom se kao osnovni ciljevi podsticanja regionalnog razvoja navode:

1. sveukupni društveno-ekonomski razvoj;
2. smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno-ekonomskog razvoja i i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;
3. smanjenje nepovoljnih demografskih kretanja;
4. razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti i savremenim naučno-tehnološkim dostignućima;
5. razvoj konkurentnosti svih nivoa;
6. uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordinaciju i realizaciju razvoja;

¹⁸⁹ Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 51/09, Beograd, 2009.

7. podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje;
8. efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara.

Nezaposlenost je u celom tranzicionom periodu jedan od najvećih problema u Srbiji. Prema podacima Tabele 31 vidimo teritorijalne razlike u pogledu nezaposlenosti između pojedinih regiona: tako, napr. u Beogradskom regionu je 63 nezaposlena na 1.000 stanovnika, dok ih je u regionima Šumadije i Zapadne Srbije, kao i Južne i Istočne Srbije duplo više, sa tendencijom da se te relacije još više prodube.

Tabela 31: Nezaposlena lica na dan 31.12.2015. godine

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

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

Pitanja regionalnog razvoja su u dugom vremenskom periodu bila potpuno marginalizovana. Preduzimate su sporadične i neadekvatne mere sa ciljem da u kratkom roku reše nagomilane probleme u dugom vremenskom periodu. Međutim, pitanje regionalnog razvoja je strukturne prirode koje ima dugoročan karakter. Politika regionalnog razvoja se, uglavnom, zasnivala na bržem razvoju nerazvijenih područja /opština, zatim na pitanjima izrazito ekonomske orijentacije, bez uvažavanja drugih značajnih aspekata razvoja (socijalnog, ekološkog, kulturnog itd.), potom na sporadičnim i nekoordinisanim aktivnostima, kao i na neadekvatnoj institucionalnoj i organizacionoj infrastrukturi¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Molnar, D., (2013) Dinamika i struktura regionalnih dispariteta u Srbiji tokom perioda 2001-2010. godina, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 175-187.

Period tranzicije je dodatno uticao na produbljanje regionalnih razlika u Srbiji, kao i na razlike unutar regiona odnosno izmedju lokalnih samouprava. Savremena politika ravnogernog regionalnog razvoja zahteva koordinaciju svih institucija koje se bave razvojnim pitanjima (privredni razvoj, lokalni ekonomski razvoj, razvoj ruralnih područja, zaštita životne sredine i dr). Zbog toga je potrebno institucionalizovati regionalni razvoj kroz koncept zajedničkih aktivnosti različitih nivoa upravljanja (nacionalni, regionalni, lokalni), odnosno usvojiti integrativni pristup celokupnom razvoju.

Po visini zarada Srbija se u celom tranzicionom periodu nalazi na samom dnu medju evropskim državama, sa prosekom zarada koji se kreće cca 400 evra. I po ovom pokazatelju su značajne raliike medju regionima tako da je prosek zarada u Beogradskom regionu (2015. godine) veći u odnosu na Regione Šumadije i Zapadne Srbije i Južne i Istočne Srbije za čitavih 50 % (Tabela 32.).

Tabela 32: Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, po zaposlenom u periodu 2012-2015. godine (u RSD)

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

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

U Srbiji je potrebno formirati institucionalna rešenja koja će da obezbede administrativnu sposobnost na regionalnom nivou sa ciljem da se sredstvima iz strukturnih fondova EU upravlja na nivou regiona.

U tom kontekstu neophodno je¹⁹¹:

(a) završiti izgradnju usklađenog i celovitog institucionalnog okvira za upravljanje regionalnim razvojem,

¹⁹¹ Ibid.

(b) uspostaviti podsticajne mehanizme za vođenje efikasne regionalne politike, posebno u domenu podsticanja bržeg razvoja područja sa posebnim razvojnim potrebama,

(c) efikasno upotrebljavati fondove EU, i

(d) izvršiti postepenu funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju, u cilju jačanja kapaciteta lokalne samouprave za obavljanje aktivnosti koje su usmerene na lokalni ekonomski razvoj.

S druge strane, regioni moraju da traže nove izvore rasta koji će na efikasniji i efektivniji način aktivirati lokalne resurse i time iskoristiti svoje komparativne prednosti, bez oslanjanja isključivo na transfere iz različitih fondova i bespovratna sredstva. Potrebno je primenjivati tzv. *place-based* koncept koji se zasniva na prilagođavanju mera specifičnim teritorijalnim okolnostima i mobilisanju znanja i lokalnih resursa. Pristup zahteva novu ulogu lokalnih i regionalnih kreatora razvojne politike, prvenstveno u podsticanju i olakšavanju povezivanja i različitih vidova udruživanja i saradnje lokalnih aktera.

Prema podacima iz Tabele 33 vide se značajne razlike između Beogradskog regiona i ostalih regiona u visini prihoda i primanja budžeta po stanovniku, što sa svoje strane ukazuje na visinu prihoda po pojedinim regionima, a razlike su velike i između pojedinih opština unutar istog regiona.

Tabela 33: Prihodi i primanja budžeta, 2015. godine

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

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

Za Srbiju je karakteristično i veoma oštro raslojavanje i pojačavanje razlika u razvijenosti između razvijenih gradova i njihovog neposrednog okruženja. Ovakav razvoj događaja ukazuje i opravdava insistiranje na većoj i važnijoj ulozi lokalnih aktera vezano za pitanja ekonomskog razvoja. Za uspešno vođenje regionalne politike veoma je važna i adekvatna statistička osnova, što je jedan od velikih problema. Potrebno je analizirati regionalne disparitete i pratiti ekonomsku evaluaciju efekata preduzetih mera regionalne politike.

Sadašnja diferencijacija u ekonomskom pogledu je rezultat višedecenijskog propadanja sistema ekonomske politike. Ključni problem neravnomernog razvoja je stanje dohotka, odnosno pada investicione aktivnosti, a uz to i zaposlenosti i standarda građana. Migracije mladih, obrazovanih i sposobnijih delova stanovništva pogoršavaju kvalitet ljudskog kapitala i snižavaju kulturne, pa i socio-psihološke uslove života u mnogim manje razvijenim regionima sa slabom ekonomskom perspektivom. Produbljavaње regionalnih razlika se uočava i na primerima dva susedna gradska ili seoska područja, u okviru istog regiona¹⁹².

Tabela 34: Ostvarene investicije u nove osnovne fondove, 2015. godine (u 000 RSD)

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

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

Prema podacima Tabele 34 za 2015. godinu vidimo i velike razlike po kriterijumu ostvarenih investicija u nove osnovne fondove, gde je Beogradski region ubedljivo vodeći u odnosu na ostale regione. Ekonomska politika mora u budućem periodu ove

¹⁹² Đukić, P., (2013) Prokletstvo regionalnih pozicija – mogućnosti održivog regionalnog razvoja u Srbiji, Ekonomski vidici XVIII, br. 2-3, str. 189-208.

teritorijalne razlike da smanji kako bi se stvorili uslovi za dugoročan, održiv razvoj zemlje.

12. Stanje zaduženosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji

Politika javnog duga Republike Srbije i lokalnih samouprava je u nadležnosti Ministarstva finansija, u okviru kojeg funkcioniše poseban organ – Uprava za javni dug. Zaduživanje se vrši kroz izdavanje državnih hartija od vrednosti kao i pozajmljivanjem na domaćem i inostranom tržištu. Ovako prikupljena finansijska sredstva se mogu koristiti za finansiranje budžetskog deficita, infrastrukturnih projekata, servisiranje obaveza, nabavku imovine i dr. Institucija nadležna za politiku javnog duga je u obavezi da u skladu sa tržišnim prilikama (kamatne stope, devizni kursevi, projekcije) na što optimalniji način vrši svoju funkciju.

Stanje duga opšte države na dan 30.04.2018. godine iznosi 23.938.052.514 evra od čega javni dug centralnog nivoa vlasti Republike Srbije iznosi 23.601.214.389 evra a negarantovani dug jedinica lokalne vlasti 338.838.125 evra¹⁹³. Prema podacima iz Tabele 35. vidimo da je najveći javni dug po udelu u BDP-u bio na kraju 2015. godine u iznosu od 74,7 %, dok je 2008. godine, kada je izbila svetska finansijska kriza iznosio 28,3 % BDP-a.

Tabela 35: Učešće javnog duga u BDP Republike Srbije, za period 2010-2017. godina

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

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

Struktura javnog duga Republike Srbije (Tabela 36.) pokazuje da je najviše javnog duga indeksirano u EUR (preko 41 %), zatim u USD od 28,09 % dok je javni dug u dinarima svega 24,38 %. Ovakva valutna struktura je posledica vođenja ekonomske

¹⁹³ Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.

politike u tranzicionom periodu gde su strane banke nametnule monetarnu politiku gde su EUR i USD centralne valute.

Tabela 36: Valutna struktura javnog duga – centralni nivo vlasti

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

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

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

Tabela 37: Pregled kreditora jedinica lokalne samouprave, na dan 30.04.2018. godine

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

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

Što se tiče zaduženosti pojedinih jedinica lokalne samouprave, prema podacima Tabele 38. vidimo da preko polovine duga otpada na Beograd, kao najrazvijeniji region u Srbiji. Kod zaduženosti po glavi stanovnika, tu je ubedljivo na prvom mestu opština Čajetina sa dugom od 35.551 dinar po stanovniku, ispred Beograd sa 24.410 dinara, Kragujevca sa 18.512 dinara itd. Zanimljivo je da je dug po stanovniku u opštini Čajetina gotovo deset puta veći od od zaduženosti stanovnika Vršca, koji se nalazi na desetom mestu po zaduženosti po glavi stanovnika.

Tabela 38: Pregled jedinica lokalne vlasti sa najvećim stanjem duga

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

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

Najveći kreditni potencijal imaju najveći gradovi u Srbiji (Novi Sad, Beograd i Niš) dok veliki broj lokalnih zajednica ima jako mali kreditni potencijal, što se negativno odražava na njihov razvoj.

Tabela 39: Zaduženost lokalne samouprave po glavi stanovnika (u RSD)

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

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

Iz podataka Tabele 38 vidimo da je vrednost dospeća glavnica do kraja budžetske godine i glavnica sa dospećem do kraja 2018. i 2019. godine veoma velika imajući u vidu snagu budžeta lokalnih samouprava i njihove razvojne potencijale. Takođe, procenat duga izložen promeni kamatnih stopa je preko 51% što je posledica nametnute politike bankarskog sektora u celom tranzicionom periodu. Učešće duga lokalne samouprave u BDP-u je 1,4 %, ali je pravo pitanje na koji se način dobijena sredstva koriste, odnosno da li služe za investicije i razvojne potrebe ili odlaze u potrošnju.

Tabela 40: Analiza kreditnog potencijala jedinica lokalne vlasti

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

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

Usled opšte ekonomske situacije u državi, lokalne samouprave nastoje da učestvuju u privrednom razvoju uz osnovni problem – hroničan nedostatak sopstvenih sredstava za razvojne potrebe. Prihodi lokalnih samouprava su retko kada dovoljan izvor za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, pogotovo kada je reč o finansiranju kapitalnih projekata.

Tabela 41: Osnovni pokazatelji duga jedinica lokalne samouprave

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

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

13. Ekonomska politika i održivi razvoj Srbije u tranzicionom periodu

Održivi razvoj predstavlja skladan odnos privrede i ekologije koji je preduslov da se prirodno bogatstvo naše planete sačuva i za buduće generacije. Održivi razvoj odražava generalno usmerenje, težnju da se stvori bolji svet balansirajući ekonomske, socijalne i faktore zaštite životne sredine. S druge strane, stalna težnja za ekonomskim rastom vrši snažan pritisak na životnu sredinu sa mogućnošću izazivanja veoma negativnih posledica po budućnost čovečanstva. Zbog toga se, u prethodnih tridesetak godina pojam održivog razvoja uvodi u sva područja ljudskog života, a ovim pitanjima bave se svetske organizacije, političari, ekonomisti, razne organizacije civilnog društva.

U savremenim uslovima poslovanja prirodni resursi i zaštita životne sredine dobijaju sve veći značaj tako da sve zemlje postaju obavezne da svoj razvoj prilagode principima i ciljevima održivog razvoja. Potrebno je pronaći nove razvojne koncepte,

strategije i politike razvoja koje će u prvi plan staviti dugoročne, celovite i uravnotežene potrebe i interese sadašnjih i budućih generacija. Glavni aspekti na kojima se zasniva koncept održivog razvoja su ravnomeran ekonomski rast (ekonomski aspekt), zaštita i očuvanje životne sredine (ekološki aspekt), i socijalni aspekt, oličeni u poštovanju i unapređenju socijalnih i ljudskih prava.

Polazna osnova koncepta održivog razvoja zasnovana je na međuodnosu razvoja i životne sredine, njihovoj međuuslovljenosti, kao i komplementarnosti razvojne politike i zaštite životne sredine uz poštovanje ekoloških principa. Uspešna ekonomska politika treba da obezbedi smanjenje stope nezaposlenosti i da poboljša životni standard svojih građana. Srbija se nalazi među najnerazvijenim državama u okruženju i Evropi, tako da su pitanja održivog razvoja opterećena i nedostatkom materijalnih mogućnosti za njihovo celovito i dosledno sprovođenje. Zbog toga je pred kreatorima ekonomske politike kompleksan zadatak: održivi razvoj uz što brže smanjenje nezaposlenosti i podizanje životnog standarda svojih građana.

Koncept održivog razvoja je postao jedan od osnovnih koncepata ekonomije prirodnih resursa i zaštite životne sredine. On predstavlja suštinski preduslov ali i krajnji cilj velikog broja ljudskih aktivnosti na Zemlji. Prirodni resursi i zaštita životne sredine su od izuzetne važnosti i zbog toga su sve zemlje obavezne da svoj razvoj prilagode principima i ciljevima održivog razvoja. Ovo prilagođavanje, kratkoročno posmatrano, može da uspori privredni rast, ali dugoročno posmatrano daje bolje efekte jer za rezultat, pored ekonomskog rasta ima i kvalitetniji život stanovništva.

U savremenim privrednim uslovima moraju da se traže novi koncepti, paradigme, filozofije, strategije i politike razvoja koje će u prvi plan staviti dugoročne, celovite i uravnotežene potrebe i interese sadašnjih i budućih generacija. U tom smislu odmah se nameće i prvi cilj svih razvojnih napora, sadašnjih i budućih, ne samo bilo kog istinskog razvoja već i samog opstanka – očuvanje prirode i njenih resursa. Istovremeno, stavljanje ovakvog cilja u sam vrh razvojnih prioriteta podrazumeva

bitno drugačiji način rangiranja i ocenjivanja svih ostalih razvojnih ciljeva, a posebno proizvodnih, ekonomskih, regionalnih i svih ostalih¹⁹⁴.

Kroz koncept održivog razvoja dolazi se do neophodne simbioze ključnih kategorija ekonomije i ekologije, jer su obe okrenute ka razvojnim ciljevima sve većeg i većeg broja ljudi u uslovima realno sve ograničenijih prirodnih resursa. U tom smislu održavanje uslova za razvoj, nije samo materijalna pretpostavka opstanka sadašnjih generacija, nego je i etičko pitanje odbrane civilizacijske časti pred budućim generacijama. Održivi razvoj podrazumeva ravnotežu između potrošnje resursa i sposobnosti naših prirodnih sistema da zadovoljavaju potrebe budućih generacija.

Koncept održivog razvoja temelji se na tri glavna aspekta: ravnomernom ekonomskom rastu (ekonomski aspekt), zaštiti i očuvanju okoline (ekološki aspekt), te poštovanju i unapređenju socijalnih i ljudskih prava (socijalni aspekt). Neki autori održivi razvoj definišu kao rast koji ne remeti nosivi kapacitet ekosistema, omogućava stalne materijalne koristi i uopšte sve bolji i bolji život. S druge strane, neki drugi ističu kako je pod održivim razvojem moguće podrazumevati težnju društva ka postizanju održivog ekonomskog rasta i to u onoj meri koja će omogućiti zadovoljavanje potreba sadašnjih i budućih generacija. Održivi razvoj podrazumeva i stvaranje održivih ljudskih organizacija koje će omogućiti potpuni razvoj (ekonomski, zdravstveni, politički, kulturni i drugi).

Održivo korišćenje prirodnih resursa u ekonomiji treba da omogući da rast agregatne produktivnosti upotrebljenih faktora premašuje gubitke usled eksploatacije resursa, kao i njihove eventualne zamene drugim resursima usled iscrpljivanja¹⁹⁵. Polazna osnova koncepta održivog razvoja zasnovana je na međudnosu razvoja i životne sredine, njihovoj međuslovljenosti, kao i komplementarnosti razvojne politike i zaštite životne sredine uz poštovanje ekoloških principa. Prema Gidensu¹⁹⁶, održivi razvoj podrazumeva da se rast oslanja na reciklažu fizičkih resursa, uz minimalno zagađivanje sredine, pri čemu treba uspostaviti ravnotežu između ekonomskih i socijalnih ciljeva sa ciljevima zaštite životne sredine i prirodnih resursa.

¹⁹⁴ Pokrajac, S., (2009) Održivi razvoj i ekološka ekonomija kao poslovne paradigme, Škola biznisa, 4, str. 21-30.

¹⁹⁵ Goodstein, E., (2003) Ekonomika i okoliš (drugo izdanje), Zagreb, MATE

¹⁹⁶ Gidens, E. (2007) Sociologija, Beograd: Ekonomski fakultet

Održivi razvoj se može definisati i kao održavanje ravnoteže između ljudske potrebe za poboljšanjem životnog standarda i ostvarivanja napretka, s jedne strane, i očuvanja prirodnih resursa i ekosistema za buduće generacije, s druge strane. Može se uočiti da ovaj pojam obuhvata tri dela: ekonomsku, ekološku i socijalno-političku održivost (tzv. “magični trougao“). Sa ove tačke gledišta definisana je i moderna trilema globalizacije: postizanje ekonomskog rasta, pune zaposlenosti i ekološke ravnoteže. Naime, kako će se kasnije pokazati, finansijska i dužnička kriza koje doprinose većem rastu kamatnih stopa od stope rasta, doprinose ekološkoj destrukciji zbog rasta BDP-a, dok je sa stanovišta rada kao resursa, postavljen problem nezaposlenosti i nužnosti rasta produktivnosti kao izvora rasta BDP-a¹⁹⁷.

Ekonomska politika države je skup aktivnosti kojima ona deluje na ekonomsku aktivnost privrednih subjekata. Razlozi za vođenje ekonomske politike su isti kao razlozi za intervenciju u privredi – postojanje monopola, eksternih efekata, javnih dobara, javne potrošnje i dr., kao i potreba da se privredna aktivnost na makro nivou usmerava kako bi se na što efikasniji, a opet i na društveno pravedan način postigli ciljevi društva kao celine. Pitanje uloge države u privredi se aktuelizuje posle svake ekonomske i finansijske krize koje dokazuju da se privredni sistem ne može prepustiti isključivo delovanju tržišnog mehanizma. U cilju očuvanja stabilnosti privrednog sistema i stvaranja pretpostavki za njegov dalji razvoj neophodna je intervencija države i njeno aktivnije angažovanje u privrednom životu.

Ekonomska politika ima pred sobom mnoštvo ciljeva koji su često među sobom komplementarni, ali nisu ratki slučajevi u kojima nosioci ekonomske politike imaju pred sobom suprotstavljene ciljeve kao, na primer, u slučaju kada treba smanjiti budžetsku potrošnju i istovremeno obezbediti zadovoljavajući nivo dohodaka radnika u prosveti i zdravstvu. Ciljevi ekonomske politike mogu se podeliti na dugoročne i kratkoročne¹⁹⁸. Dugoročni (strateški) ciljevi su ekspanzija proizvodnje, povećanje produktivnosti, poboljšanje u alokaciji resursa i raspodeli bruto društvenog proizvoda, zadovoljenje zajedničkih potreba, efikasnije uključivanje u međunarodnu privredu, povećanje konkurentne prednosti privrede. Kratkoročni ciljevi su puna zaposlenost,

¹⁹⁷ Ristić, K. (2014) Ekonomija održivog razvoja, EtnoStil, Beograd

¹⁹⁸ Ibid.

valutna stabilnost i niska inflacija, ravnoteža platnog bilansa, stabilnost privrednog sistema.

Za Srbiju, kao i mnoge druge zemlje u tranziciji, karakterističan je nizak nivo odgovornosti za životnu sredinu. To je jedan od osnovnih uzroka zašto se ne sprovede politike i zakoni u ovoj oblasti. Jedini način da se prevaziđe ovaj problem je kreiranje efektivnih i efikasnih strategija i institucija. Neophodnost strateškog planiranja održivog razvoja naglašena je i u Agendi 21, a strategija treba da bude razvijena na osnovu različitih sektorskih, ekonomskih, društvenih i politika zaštite životne sredine koje su međusobno harmonizovane. Strategija održivog razvoja predstavlja i proces traganja za vizijom i rešenjima održivosti u društvenoj zajednici. Ona predstavlja međusobno usaglašeni skup participativnih i stalno unapredivih procesa analiza, jačanja kapaciteta, planiranja i investiranja, kojim se teži ostvarivanju kratkoročnih i dugoročnih ekonomskih, društvenih i ciljeva zaštite životne sredine jednog društva, kroz pristupe koji se međusobno podržavaju gde god je to moguće i kojima se rukovodi ostvarivanju balansa kada to nije moguće¹⁹⁹.

Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju održivog razvoja Republike Srbije za period od 2008. do 2017. godine. Ova strategija definiše održivi razvoj kao ciljno orijentisan, dugoročan, neprekidan, sveobuhvatan i sinergijski proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Cilj Nacionalne strategije održivog razvoja je da dovede do ravnoteže tri stuba održivog razvoja: održivog ekonomskog rasta i privrednog i tehnološkog razvoja, održivog razvoja društva na bazi socijalne ravnoteže, i zaštite životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, spajajući ih u jednu celinu podržanu odgovarajućim institucionalnim okvirom.

Osnovni ciljevi održivog razvoja shodno Strategiji su suštinska transformacija nacionalne ekonomije u pravcu jačanja mesta i uloge najuspešnijih sektora, što znači dominaciju sektora usluga i industrije zasnovane na inovativnoj delatnosti preduzetnih pojedinaca i obezbeđivanje visokog učešća investicija u raspodeli BDP-a, pre svega na osnovu porasta nacionalne štednje. Takođe, prioritet je i izgradnja modernog i

¹⁹⁹ Milosavljević, S., (2009) Politika održivog razvoja, Niš

efikasnog obrazovnog sistema koji će moći da bude oslonac buduće efikasne i konkurentne privrede zasnovane na znanju kao i realizacija Programa podsticanja inovativnog i preduzetničkog ponašanja i razvoj preduzetničke kulture u širokim slojevima stanovništva.

Uspešna ekonomska politika treba da obezbedi smanjenje stope nezaposlenosti i da poboljša životni standard svojih građana: međutim, po ovim pokazateljima Srbija se nalazi među najnerazvijenim državama u svom okruženju. Prema podacima o nezaposlenosti (Anketa o radnoj snazi) stopa nezaposlenosti na kraju 2017. godine iznosi 13,5 % i manja je u odnosu na prethodne godine. Međutim, na ovo smanjenje senku bacaju mnoge nepovoljne okolnosti od kojih ovde ističemo tri. Pre svega, mora se imati u vidu masovan odlazak mladih, obrazovanih kadrova u inostranstvo, čime se negativno narušava starosna i obrazovna struktura stanovništva. Na drugom mestu su migracije ka velikim gradskim centrima koje uzrokuju depopulaciju u mnogim regionima u Srbiji što će dugoročno ostaviti negativne efekte na razvoj tih regiona i njihovo dalje zaostajanje u razvoju. Osim toga, pritisak na gradske centre povećava ponudu radne snage što snižava cenu rada i uslove u kojima stanovništvo živi i radi. Kvalitet takvih radnih mesta je veoma nizak, ne samo po ceni rada već i uslovima rada (trgovina, uslužne delatnosti, radno-intenzivne delatnosti u proizvodnji i sl.).

Zbog toga je osnovano pitanje održivosti postojeće ekonomske politike koja je usloвила ovakve rezultate. Održivi razvoj zahteva promenu postojeće ekonomske politike koja se zasniva na privatizaciji (rasprodaji), deregulaciji, favorizovanju stranih ulagača (na račun domaćih), neselektivnom uvozu, deindustrijalizaciji, zaduživanju zbog potrošnje, a ne razvoja i sl. Država se u narednom periodu mora oslanjati, pre svega, na sopstvene snage: štednju stanovništva i usmeravanje investicija u sektore koji su konkurentni na međunarodnom tržištu, a koji će „povući“ razvoj ostalih sektora, dovesti do ravnomernog razvoja svih delova zemlje i zaustaviti negativna migraciona kretanja.

III INSTITUCIONALNA STRUKTURA I ELEMENTI PROCESA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

1. Pravna i institucionalna struktura u upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem

1.1. Politika regionalnog razvoja EU

Od stvaranja Evropske ekonomske zajednice (EEZ) 1958. godine regionalna politika je prošla kroz nekoliko faza²⁰⁰. Prva je trajala od 1958. do 1975. godine i njena osnovna karakteristika bila je nedovoljno fokusiran pristup regionalnoj politici Zajednice. Bitne karakteristike druge faze (1975–1986) bile su stvaranje novih instrumenata i jačanje postojećih, kao i mali ali konstantan rast raspoloživih fondova. Treća faza obeležava period od 1986. do 1999. godine. Glavna karakteristika ove faze je reforma i povećanje dostupnih fondova kao i poboljšanje efikasnosti korišćenih instrumenata i potrošenih sredstava. Četvrta faza obuhvata period od 2000. do 2006. godine.

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

U periodu od 2000. godine nastupa četvrta faza koju je obeležila druga reforma strukturnih fondova u okviru koje su pojednostavljeni principi i pravila kohezivne politike i pripreme za proširenje EU. Veliko proširenje 2004. godine kada 10 država postaju članice EU, povećalo je za 20% populaciju Evropske unije i samo za 5% bruto društveni proizvod. Proširenjem su se povećale razlike u visini prihoda po stanovniku i stopi nezaposlenosti. Nove države članice su tokom procesa pridruživanja imale na raspolaganju pretpristupne instrumente koji su ih pripremili za sprovođenje kohezivne

²⁰⁰ www.regionalnirazvoj.gov.rs pristupljeno 20.06.2018. godine

politike a ulaskom u EU počinju da koriste strukturne fondove i Kohezioni fond.

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

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

Republika Srbija je u periodu od 2000. do 2006. godine koristila CARDS instrument u iznosu od oko 1,3 milijardi evra.

Odlukom Evropskog saveta iz 1999. godine, budžet namenjen ostvarivanju kohezione politike za finansijski period od 2000- 2006. godine iznosio je 213 milijardi evra za 15 država članica. Dodatna finansijska sredstva u iznosu od 22 milijarde evra bila su namenjena novim državama članicama u periodu od 2004. do 2006. godine. Četvrtu fazu je pored navedenih promena obeležilo i donošenje Lisabonske strategije 2000. godine čiji su ustanovljeni temelji privredni razvoj, zapošljavanje i inovacije.

Od 2007. godine počinje peta faza politike regionalnog razvoja EU. U ovoj fazi kohezioni politika EU ima strateški pristup koji u velikoj meri doprinosi ostvarivanju ciljeva Lisabonske i Geteborške strategije. Smanjivanjem ekonomskih i socijalnih razlika, Evropska unija omogućava da svi regioni i socijalne grupe mogu da doprinesu i istovremeno imaju koristi od opšteg ekonomskog razvoja Unije. Kohezioni politika tj. politika regionalnog razvoja EU sastavni je deo ovih strategija i kroz nacionalne i regionalne razvojne programe omogućava dostizanje strateških ciljeva.

Petu fazu obeležava i smanjenje broja fondova na tri (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond), postavljena su tri cilja, ukinute su inicijative Zajednice i naglasak je stavljen na manje razvijene regione. Kohezioni politika i njeni instrumenti u periodu od 2007-2013. godine usmeren je na veći rast i zapošljavanje u svim regionima i gradovima Evropske unije. Regionalna-kohezioni politika se bazira u ovom periodu na tri ključna cilja: konvergenciji,

regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju i evropskoj teritorijalnoj saradnji.

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

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

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

Značajna karakteristika pete faze u regionalnoj politici EU je i objedinjavanje predpristupnih instrumenata za pomoć državama - potencijalnim članicama. Uredbom Saveta Evrope br. 1085/2006, od 17. jula 2006. godine, koja je stupila na snagu 1. januara 2007. godine, svi dotadašnji instrumenti (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS) zamenjeni su jednim Instrumentom za predpristupnu pomoć - IPA (Instrument for Pre Accession Assistance) koji se sastoji od 5 komponenti i predstavlja okvir za pružanje

pomoći državama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Ukupan IPA budžet za period od 2007. do 2013. godine iznosi 11,468 milijardi evra. Naredna faza u regionalnoj politici Evropske unije biće obeležena ulogom kohezionih instrumenata u okviru strategije Evropa 2020, kojom EU postavlja jasan cilj za prevazilaženje efekata globalne krize a to je mudar, održiv i inkluzivan rast (smart, sustainable and inclusive growth).

1.2. Politika regionalnog razvoja Srbije

Regionalni razvoj u Srbiji je uređen Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. godine²⁰¹. Ovim zakonom određuju se nazivi regiona i uređuju se: način određivanja oblasti koje čine region i način određivanja jedinica lokalne samouprave koje čine oblast; pokazatelji stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave; razvrstavanje regiona i jedinica lokalnih samouprava prema stepenu razvijenosti; razvojni dokumenti; subjekti regionalnog razvoja; mere i podsticaji i izvori finansiranja za sprovođenje mera regionalnog razvoja.

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

Ciljevi podsticanja regionalnog razvoja su²⁰²:

- 1) sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj;

²⁰¹ Zakon o regionalnom razvoju „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 30/2010.

²⁰² Ibid, čl. 2.

2) smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;

3) smanjenje negativnih demografskih kretanja;

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

5) razvoj konkurentnosti na svim nivoima;

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

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

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

Podsticanje regionalnog razvoja zasniva se na sledećim načelima²⁰³:

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

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

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

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

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

6) načelu supsidijarnosti (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvođenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom i

²⁰³ Ibid, čl. 3

lokalnom nivou, uz prethodno obezbeđene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse);

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

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

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

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

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

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

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

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

Prema stepenu razvijenosti regioni se razvrstavaju u dve grupe, i to na²⁰⁴:

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

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

Prema stepenu razvijenosti jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u četiri grupe, i to²⁰⁵:

²⁰⁴ Ibid, čl. 9

²⁰⁵ Ibid, čl. 11

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

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

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

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

Nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave jesu jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka.

Izrazito nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave jesu:

1) jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka.

2) jedinice lokalne samouprave u kojima je demografski pad u periodu od popisa 1971. do posmatrane godine veći od 50%;

3) zajednice jedinica lokalne samouprave na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija.

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

Vrste razvojnih dokumenata regionalnog razvoja jesu²⁰⁶:

1) Nacionalni plan regionalnog razvoja ;

2) regionalna razvojna strategija;

3) programi finansiranja razvoja regiona;

4) ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja.

Nacionalnim planom definišu se osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja Republike Srbije i načini njihovog ostvarivanja. Nacionalni plan priprema Ministarstvo a donosi ga Narodna skupština na predlog Vlade za period od deset

²⁰⁶ Ibid, čl. 14

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

1.3. Lokalna samouprava u Srbiji – pojam i definisanje

Građani odlučuju o pitanjima od svakodnevnog značaja kroz sistem lokalne samouprave, koji se razlikuje od države do države. Minimum pitanja koje lokalne zajednice treba da imaju je pitanje kojim se bave mnoge međunarodne organizacije. Na primer, Savet Evrope je 1985. godine usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u kojoj se navode prava i obaveze lokalne samouprave bez obzira na osobenosti državnog sistema²⁰⁷. U članu 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava se definiše kao pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Dalje se u istom članu kaže da će ovo pravo vršiti skupštine ili saveti, čiji su članovi izabrani tajnim glasanjem i mogu imati izvršne organe koji će im biti odgovorni.

Iz Evropske povelje o lokalnoj zajednici, mogu se izvući osnovne karakteristike lokalne samouprave²⁰⁸:

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

²⁰⁷ Đorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd

²⁰⁸ Ibid.

Lokalna samouprava predstavlja oblik donošenja odluka i upravljanja lokalnim zajednicama neposredno od strane njenih građana ili njihovih izabranih predstavnika, kao i putem lokalnih otgana. Lokalna samouprava ima odgovarajući stepen slobode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavnih funkcija²⁰⁹. Lokalnu samoupravu karakterišu tri elementa²¹⁰: područje, samostalnost i odnos sa građanima. Ona se sprovodi na užim ili širim teritorijalnim područjima, a u vršenju svojih poslova lokalni organi vlasti su samostalni i nisu u hijerarhijski podređenom položaju u odnosu na centralne organe vlasti. Lokalni organi direktno proizilaze iz naroda jer ih narod bira i opoziva.

Prema Đorđević (2000)²¹¹, lokalna samouprava je prvi nivo organizacije vlasti za koje građani biraju svoje organe upravljanja ili ponekad svi stanovnici čine taj organ vlasti (kada se radi o neposrednoj demokratiji) odlučujući tako o najvažnijim pitanjima života i razvoja lokalne zajednice. Prema ovom autoru, lokalna samouprava predstavlja skup institucija i načina putem kojih se građani u jednoj lokalnoj zajednici organizuju, odlučuju o opštim pitanjima života i razvoja te zajednice i zadovoljavaju niz zajedničkih, opštih potreba kroz sistem lokalnih javnih usluga.

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

Izvorne nadležnosti lokalne samouprave su brojne a čine ih prostorno planiranje, gradnja, obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, kultura, sport i rekreacija, bezbednost, javni mir, zapošljavanje i lokalne ekonomski razvoj. Delegirane nadležnosti koje lokalna samouprava obavlja su oni poslovi, za koje država proceni da će ih lokalna samouprava efikasnije obavljati od države zbog toga što je mnogo bliža

²⁰⁹ Pavlović, Đ., Vlatković, M., (2000) Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd.

²¹⁰ Nikolić, P., (1994) Ustavno pravo, Službeni list SRJ, Beograd

²¹¹ Đorđević, S., (2012) Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd

građanima. Država, za ovu vrstu poslova, obezbeđuje finansijsku, stručnu i drugu neophodnu pomoć lokalnoj samoupravi u cilju efikasnog obavljanja tih poslova. Što se tiče nivoa lokalne samouprave, najviše su zastupljena tri nivoa i to opština, okrug i region. Opština je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, čija se veličina razlikuje i po broju stanovnika i po površini teritorije koju zauzima. Okrug je šira administrativna jedinica koja obuhvata nekoliko susednih opština, i za koje okrug obavlja deo zajedničkih poslova koji su od interesa za opštine koje ga sačinjavaju. Regioni se formiraju iz potrebe srednje više okruga ili opština, a često se formiraju i zahvataju teritorije više različitih zemalja, posebno na nivou zemalja članica EU. Pored ova tri nivoa, kao nivo lokalne samouprave se pojavljuje i grad, koji često predstavlja viši nivo organizacije od okruga i opština.

Najvažniji element za uspešno funkcionisanje lokalne samouprave nalazi se u njenom odnosu prema državi jer lokalna samouprava svoj puni kapacitet postiže ako između nje i države postoji princip subsidiarnosti²¹². Ovaj princip znači da će država prepustiti organima lokalne samouprave sve poslove i nadležnosti koje lokalna samouprava može sama da izvršava. S druge strane, država će preuzeti samo one poslove i nadležnosti koje lokalna samouprava ne može sama da obavlja. Princip se zasniva na tome da, da poslove obavlja onaj nivo vlasti koji je najkompetentniji za njihovo izvršenje, uz poštovanje efikasnosti i ekonomičnosti.

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

²¹² Ibid.

1.4. Pravni okvir lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji

U savremenim uslovima se pred lokalnu samoupravu postavljaju novi zadaci, jer više nije dovoljno da se lokalna samouprava bavi samo upravnim funkcijama i komunalnim službama. Danas se od lokalne samouprave očekuje razvijanje konkurentnosti kako bi bila kvalitetno mesto za život ali i za biznis. Uspešnost na ovom planu se zasniva na poznavanju komparativnih prednosti, kako lokalnih, tako i regionalnih i nacionalnih i radu na njihovom iskorišćenju u skladu sa strategijama razvoja.

Privredni razvoj je veoma kompleksan problem jer je konkurencija medju lokalnim samoupravama velika: kako među onima susednima, tako i udaljenima, pa i onima u drugim državama. Savremeni investitori u odabiru mesta ulaganja vrednuju niz faktora pre nego što donesu svoju odluku o investiranju. Iz Tabele 42.²¹³. vidimo koji su faktori najvažniji iz ugla investitora kod donošenja odluke o ulaganju svojih sredstava, na istraživanju iz 21 opštine u Srbiji na uzorku od 105 investitora. Istraživanje je sprovedeno za potrebe USAID Programa podsticaja ekonomskom razvoju opština.

²¹³ Strategic marketing Research (2008)

Tabela 42: Najvažniji faktori kod izbora države u kojoj će investirati

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

Izvor: Strategic marketing Research (2008)

Iz podataka Tabele 42 vidimo da su investitori kao najlošiji faktor ocenili političku stabilnost u Srbiji, a među lošim uslovima su i pravni okvir, veličina tržišta i pristup drugim tržištima, dok je geografski položaj dobio veoma visoko mesto.

Lokalne samouprave u Srbiji su posle 2000. godine dobile znatno širi krug ovlašćenja u odnosu na prethodni period. To se posebno odnosi na period od donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine gde je članom 20. stav1. tačka 9. zakona precizirano da „Opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja“. Osim ove odredbe vezane za lokalni ekonomski razvoj, u nadležnost opštine su preneti i mnoga druga važna pitanja, od raspolaganja imovinom, prihodima, mogućnostima uvođenja naknada i taksu do donošenja urbanističkih i razvojnih planova na svom području.

Zakon o lokalnoj samoupravi je donet sa zakašnjenjem u odnosu na ostale tranzicione zemlje jer je republički nivo vlasti smatrao da pitanja razvoja ne treba prepustiti lokalnim samoupravama, bar ne dok se ne završi glavni deo procesa privatizacije preduzeća. I posle donošenja zakona, ostale su brojne prepreke za uspešno bavljenje lokalnim ekonomskim razvojem od strane lokalne samouprave. Pre svega, nije uređen

sistem svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima, a kao drugo nije preciziran odnos između preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava sa preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija.

Problemi vezani za nepokretnosti su u tome što opštine ne poseduju svoju imovinu jer je vlasnik te imovine Republička direkcija za imovinu. Sve transakcije vezane za imovinu (kupovina, prodaja, izdavanje) ne mogu se obaviti bez saglasnosti direkcije za imovinu, a na to se čeka veoma dugo i često uzrokuje nepotrebne troškove vremena i novca. Specifičajan problem je gradjevinsko zemljište koje ne može da se prenese u svojinu investitora već se daje na zakup od 99 godina.

Problemi investitora i privrede u celini sa lokalnim samoupravama su dobijanja različitih dozvola i odobrenja, pri čemu je izgradnja objekata najproblematičnija. Nepostojanje planskih dokumenata, nizak nivo informatičke osposobljenosti lokalne samouprave, korupcija, ostale administrativne prepreke, nejasna nadležnost između lokalnih i republičkih organa su najveći problemi koji se veoma sporo otklanjaju i prevazilaze. Poseban problem predstavlja činjenica da lokalna samouprava nema nikakve nadležnosti nad radom republičkih preduzeća na svojoj teritoriji – Elektroprivreda Srbije, Telekom, Srbija vode, Srbija šumeOva preduzeća, po svojoj ekonomskoj snazi, resursima kojima upravljaju, radnoj snazi i drugim karakteristikama mogu mnogo da utiču na lokalni ekonomski razvoj. Lokalna samouprava, često ima i otežan pristup podacima bitnim za planiranje lokalnog razvoja a koji su u posedu navedenih republičkih preduzeća.

1.5. Institucionalna struktura procesa lokalnog ekonomskog razvoja

1.5.1. Razvojna agencija Srbije

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

pitanja na teritoriji cele Republike Srbije, znači i svih pojedinačnih lokalnih samouprava.

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

Dostavljanjem podataka RAS bazi svaka lokacija u Srbiji može postati deo ponude investicionih potencijala dostupnih velikom broju stranih i domaćih investitora sa kojima RAS tesno saraduje. Putem ove baze brojne kompanije kao što su Ball Packaging, Kronospan, LEONI, Falke i mnogi drugi svetski brendovi, odabrale su Srbiju kao najpovoljniju lokaciju za svoju proizvodnju.

RAS baza dobavljača omogućava kompanijama da detaljno predstavljaju svoju delatnost i proizvodni program potencijalnim domaćim i međunarodnim kupcima i investitorima sa kojima Razvojna agencija Srbije ima stalnu saradnju. Bilo da se radi o proizvođačima sirovina, polu-proizvoda ili gotovih proizvoda, u nekom od privrednih sektora, preduzeća iz bilo kojeg regiona se mogu prijaviti u RAS bazu dobavljača, koja pokriva kompletne industrijske lance u različitim industrijskim sektorima i na taj način svoje reference učiniti dostupnim brojnim stranim i domaćim preduzećima.

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

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

Akreditovane regionalne razvojne agencije u Republici Srbiji²¹⁴:

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

Regionalne razvojne agencije kao i organi zaduženi za lokalni ekonomski razvoj imaju veoma ozbiljnu ulogu u pružanju pomoći preduzećima sa svoje teritorije prilikom konkurisanja za domaće i međunarodne projekte i konkurse kojima se dobijaju povoljna finansijska sredstva. Zahtevi konkursa su često preteški za preduzeća, posebno mikro i mali sektor zbog nepostojanja odgovarajuće kadrovske strukture koja bi te projekte mogla da prihvati. Primer aktuelnog projekta (jun 2018) je Javni poziv za dodelu sredstava za privlačenje direktnih investicija objavljen na sajtu Razvojne agencije Srbije²¹⁵. Poziv je namenjen privrednim društvima koja

²¹⁴ www.ras.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

²¹⁵ Ibid.

realizuju investicione projekte u proizvodnom sektoru i sektoru usluga međunarodne trgovine, a jedan od uslova je odgovarajući broj novozaposlenih radnika.

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

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

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

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

1. iskustvo u obavljanju delatnosti;
2. ocena povrata investicije;
3. tehnološki nivo delatnosti – prilagođena EUROSTAT metodologija;
4. procenat visokoobrazovanog kadra;
5. opšti racio likvidnosti;

6. poslovni rezultat;
7. pokazatelj zaduženosti.

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

1.5.2. Nacionalna agencija za regionalni razvoj (NARR)

Nacionalna agencija za regionalni razvoj je osnovana 2009. godine Odlukom Vlade Republike Srbije kao javna agencija za obavljanje razvojnih, stručnih i regulatornih poslova regionalnog razvoja. Poslovi u nadležnosti Nacionalne agencije za regionalni razvoj su²¹⁶:

- učestvuje u pripremi i sprovođenju razvojnih dokumenata i prati njihovu realizaciju;
- prati i sprovodi mere i realizuje razvojne projekte za unapređenje infrastrukture, razvoj privrednih društava i preduzetništva, obuhvaćene programima finansiranja regionalnog razvoja;
- akredituje regionalne razvojne agencije, izdaje javne isprave o akreditaciji i vodi evidenciju o izdatim javnim ispravama;
- koordinira radom regionalnih razvojnih agencija i pruža stručnu pomoć potrebnu za obavljanje njihovih poslova koji se odnose na regionalni razvoj;
- priprema i realizuje programe edukacije instruktora i konsultanata za potrebe razvoja privrednih društava i preduzetništva;
- planira i predlaže razvojne projekte iz oblasti regionalnog razvoja i projekte od interesa za Republiku Srbiju i obezbeđuje uslove za pristup i realizaciju

²¹⁶ www.narr.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

projekata koji se finansiraju iz evropskih fondova, donacija i drugih oblika razvojne pomoći;

- obavlja poslove međunarodne i međuregionalne saradnje iz svoje nadležnosti;
- vodi Jedinstven registar akreditovanih regionalnih razvojnih agencija;
- vodi Jedinstven informacioni sistem od značaja za regionalni razvoj;
- organizuje i vrši izdavačku delatnost;
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

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

1.5.3. Regionalni razvojni saveti

Radi obezbeđivanja i unapređivanja razvoja regiona Vlada Republike Srbije osniva Regionalni razvojni savet za svaki region. Regionalni razvojni savet obavlja sledeće poslove²¹⁷:

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

²¹⁷ www.narr.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

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

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

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

1.5.4. Fond za razvoj Republike Srbije

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

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

Sedište Fonda za razvoj je u Nišu, dok je u Beogradu smeštena filijala. Fond odobrava sledeće vrste kredita²¹⁸: Investicioni krediti; Krediti za trajna i obrtna sredstva; Kratkoročni krediti; Krediti za održavanje tekuće likvidnosti; Start-up krediti; Podsticanje preduzetništva kroz razvojne projekte; Krediti za poslovanje u nerazvijenim područjima; Garancije; Krediti za refinansiranje.

Zbog teme rada daćemo kratak osvrt na uslove kreditiranja privrednih subjekata koji posluju u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim područjima. Pravo na korišćenje sredstava imaju svi privredni subjekti iz nedovoljno razvijenih i izrazito nedovoljno razvijenih jedinica lokalne samouprave, i ukoliko imaju pozitivan finansijski rezultat u godini koja prethodi godini podnošenja zahteva za kredit, kao i pozitivne tendencije u bruto bilansu za tekuću godinu.

Tržišna vrednost navedenih instrumenata obezbeđenja u odnosu na vrednost kredita i/ili garancije mora da bude 1:1. Nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave, u smislu ovog programa, smatraju se nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave i izrazito nedovoljno razvijene jedinice lokalne samouprave, u skladu sa članom 12. Zakona o regionalnom razvoju.

Nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave, u smislu ovog programa, smatraju se jedinice lokalne samouprave koje su razvrstane u treću grupu razvijenosti u skladu sa članom 12. stav 1. Zakona o regionalnom razvoju i aktom Vlade kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Izrazito nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave, u smislu ovog programa, smatraju se jedinice lokalne samouprave koje su razvrstane u četvrtu grupu

²¹⁸ www.fondzarazvoj.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

razvijenosti u skladu sa članom 12. stav 2. Zakona o regionalnom razvoju i aktom Vlade kojim se utvrđuje jedinstvena lista razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave.

Kreditni za mikro, mala, srednja i velika preduzeća - Investicioni krediti će se odobravati sa rokom otplate do 10 godina u okviru koga je grejs period do jedne godine. Kamatna stopa je: 1,4% na godišnjem nivou ukoliko je sredstvo obezbeđenja garancija menica poslovne banke, a u ostalim slučajevima 2,8% na godišnjem nivou, uz primenu valutne klauzule²¹⁹.

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

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

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

1.5.5. Slobodne zone

Slobodne zone se formiraju sa ciljem povećanja priliva direktnih investicija, kroz pružanje stručne pomoći privrednim društvima za upravljanje slobodnom zonom u svim fazama primene programa u slobodnim zonama, stručne pomoći

²¹⁹ www.fondzarazvoj.rs, pristupljeno 15.06.2018. godine

zainteresovanim investitorima u procesu donošenja odluke o ulaganju u slobodne zone i razvoju njihovih programa u slobodnim zonama, kao i razmatranje stručnih pitanja iz oblasti poslovanja slobodnih zona sa nadležnim državnim organima²²⁰.

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

Srbija ima potpisane sledeće Sporazume o slobodnoj trgovini: prelazni trgovinski sporazum sa EU, Sporazum CEFTA, Sporazum sa članicama EFTA, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Belorusijom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Kazahstanom, Sporazum o slobodnoj trgovini sa Turskom, Preferencijalni režim poslovanja sa Sjedinjenim Američkim Državama.

Fiskalne pogodnosti koje pružaju slobodne zone su²²¹:

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

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

²²⁰ Ministarstvo finansija RS, Uprava za slobodne zone

²²¹ Ibid.

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

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

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

1.6. Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj

Lokalne samouprave sve više postaju svesne neophodnosti da svoju organizaciju prilagode potrebama lokalnog ekonomskog razvoja kako bi obezbedile lokalni ambijent za privlačenje investitora. Zbog toga se osnivaju odeljenja za lokalni ekonomski razvoj, privredu ili mala i srednja preduzeća i preduzetništvo, imenuju gradski/opštinski menadžeri, zapošljavaju savetnici za investicije a sve u cilju da se potencijalnim investitorima što više približe prednosti i dobre strane svoje zajednice.

Veliki broj lokalnih samouprava u Srbiji ima fakultativnu poziciju opštinskog/gradskog menadžera, čiji je zadatak da predlaže projekte kojima se podstiče lokalni ekonomski razvoj, podstiče preduzetništvo i javno-privatno partnerstvo. Zadaci opštinskog/gradskog menadžera su i koordinacija investicija i privlačenje kapitala, kao i predlozi izmena i dopuna postojećih propisa koji otežavaju

poslovanje. Svi ovi poslovi se obavljaju imajući u vidu održivi razvoj lokalne samouprave i zaštitu životne sredine.

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

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

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

Obim poslova koji obavljaju kancelarije za lokalni ekonomski razvoj je veoma šarolik u zavisnosti od veličine lokalne samouprave, broja zaposlenih u kancelariji, značaja koji se daje lokalnom razvoju. U nekim opštinama kancelarije se bave samo pisanjem razvojnih projekata, a kasnije ne učestvuju u njihovoj realizaciji. Na drugoj strani, postoje kancelarije za lokalni ekonomski razvoj čiji su poslovi veoma ambiciozno definisani i široko razgranati. Ograničenja u radu kancelarija za lokalni ekonomski

razvoj su nedovoljan broj zaposlenih i, posebno što je veliki broj njihovih poslova povezan sa nadležnostima drugih odeljenja (urbanizam, finansije, inspeksijski poslovi i sl.). Često se posao lokalne samouprave svede na davanje inicijativa ili mišljenja, dok druga odeljenja sprovode ostale aktivnosti. Zbog toga su najčešći poslovi kancelarija za lokalni ekonomski razvoj priprema i nadzor projekata od značaja za LER, podrška planiranju LER-a, stvaranje baze podataka od značaja za lokalni razvoj, kontakti sa privrednicima i udruženjima, marketing i održavanje odnosa sa višim nivoima vlasti i sl.

Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u Srbiji su se formirale uglavnom na bazi donatorskih pomoći kroz različite programe inostranih fondacija i organizacija sa ciljem da se u lokalnim samoupravama formiraju odeljenja čiji je osnovni zadatak bavljenje lokalnim razvojem. Jedan od najznačajnijih programa za podršku razvoju kancelarija za lokalni ekonomski razvoj je USAID-ov program pod nazivom „Podsticanje ekonomskog razvoja opština – MEGA program”²²². Na osnovu ovog programa su definisani sledeći poslovi kancelarija za lokalni ekonomski razvoj:

1. Marketing lokalne samouprave – predstavljanje lokalne samouprave na regionalnom, državnom i međunarodnom nivou u aktivnostima vezanim za LER;
2. Održavanje postojećih, privlačenje novih i širenje lokalnih poslovnih aktivnosti kroz stalni kontakt sa predstavnicima investitora;
3. Kontakti i direktna podrška lokalnoj poslovnoj zajednici;
4. Podrška procesu strateškog planiranja;
5. Podsticaj finansiranja – kontakt sa poslovnim bankama;
6. Unapredjenje radne snage – programi obuke i saradnja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje;
7. Priprema i nadzor u realizaciji projekata – kontakt sa međunarodnim donatorima i istraživanje mogućnosti za finansiranje razvojnih projekata;
8. Savetodavni poslovi – predlozi nadležnim organima mera za stimulisanje privrednog razvoja;
9. Održavanje veze sa institucijama centralne vlasti iz oblasti ekonomskog razvoja;

²²² Centar za ravnomerni regionalni razvoj (2015), Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, Beograd

10. Stvaranje i održavanje baze podataka o stanju privrede i ljudskih resrsa u opštini²²³.

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

²²³ Belkić, V., Hrnjaz, M., (2010) Lokalni ekonomski razvoj – evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi, Građanska mreža, Kovin, str. 56-59.

1.7. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO)

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) osnovana je 1953. godine kao udruženje gradova opština i gradskih opština u Srbiji. Zahvaljujući velikoj podršci i aktivnom učešću članstva, uticaj SKGO sve je izraženiji i zato, kada je reč o reformi i jačanju lokalne samouprave, SKGO je prihvaćena kao nezaobilazan partner domaćim i međunarodnim institucijama, a sama je postala važan činilac u procesu decentralizacije i reforme sistema lokalne samouprave. SKGO predstavlja „glas” lokalnih vlasti u Srbiji pred Narodnom skupštinom, Vladom Republike Srbije, ministarstvima, pokrajinskim organima i drugim nadležnim institucijama i organizacijama²²⁴.

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

SKGO sprovodi veliki broj programa i projekata koji finansiraju međunarodne vladine i nevladine institucije i organizacije. Tokom prethodnih nekoliko godina, samostalno ili u saradnji sa partnerima, realizovano je više od 30 različitih projekata. Od aktivnih programa sa učešćem Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) izdvajamo sledeća tri²²⁵:

1. Unapređenje dobrog upravljanja na lokalnom nivou

Ovaj projekat ima za cilj da obezbedi podršku lokalnim samoupravama kroz osnaživanje njihovih kapaciteta za razvoj, usvajanje i sprovođenje principa dobrog upravljanja (efikasnost, delotvornost, transparentnost, odgovornost, vladavina prava, participacija, jednakost i nediskriminacija) u svakodnevnoj praksi. Ovaj

²²⁴ www.skgo.org, pristupljeno sajtu 20.06.2018. godine

²²⁵ www.skgo.org, pristupljeno sajtu 20.06.2018. godine

četvorogodišnji projekat se sprovodi u okviru Programa Podrške Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – SwissPRO, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a implementira Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

Projekat obuhvata sledeća dva specifična cilja:

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

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

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

2. Program Exchange 5

Program finansira Evropska unija iz sredstava IPA 2014, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je korisnik u smislu indirektnog upravljanja sredstvima, dok je SKGO implementacioni partner. Veoma značajnu ulogu ima i Ministarstvo finansija (MFIN) s obzirom na sadržinu podrške i teme koje su velikim

delom u nadležnosti ovog ministarstva. Ukupna vrednost donacije EU je 4,45 miliona evra, a predviđeno trajanje Programa je tri godine.

Aktivnosti su podeljene u dve komponente:

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

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

3. Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou

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

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

Specifični ciljevi se odvijaju kroz dve komponente projekta:

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

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

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

2. Elementi procesa lokalnog ekonomskog razvoja

2.1. Strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja

Strateški plan opštine je praktičan plan koji će pomoći opštini da organizuje i razvije svoje aktivnosti. To je planski dokument koji sadrži određeni broj strateških ciljeva. On daje smernice aktivnostima za razvoj opštine u datom vremenskom periodu (obično 3 do 5 godina) i određuje smer, prioritete, akcije i odgovornosti za implementaciju²²⁶. Strateški plan je jedan od najvažnijih elemenata uspešnog lokalnog ekonomskog razvoja jer konkurentnost opštine zavisi od njene sposobnosti da se prilagodi brzim i dinamičnim izmenama okruženja na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Da bi neka strategija bila uspešna treba da bude:

- bazirana na jasnom razumevanju aktuelne situacije u opštini i potrebi za razvojem;
- relevantna i jasno definisana;
- da uključi ljude i organizacije van opštine, tj. bazirana na stvarnom partnerstvu;
- logički dosledna i konzistentna;
- izvodljiva i realna;
- da izvrši stvaran uticaj na razvojne procese u opštini;

²²⁶ Bolton, P., (2007) Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd.

- da omogući primenu monitoringa, stvori osnovu za odgovornost i transparentnost, kao i da omogući izmene (da bude dovoljno fleksibilna);
- dovoljno široka da obuhvati glavna razvojna pitanja;
- strategija za razvoj opštine a ne samo strategija za opštinsku upravu;
- autentična/jedinstvena i da odražava lokalno stanje i lokalne ideje o razvoju;
- razumljiva za širu javnost i atraktivno osmišljena²²⁷.

Koristi koje će opštine imati od dobre strategije razvoja su:

- poboljšanje iskorišćenja resursa;
- pomoć opštini da učini promenu i od osnovnog pružaoca usluga postane katalizator promena;
- obezbeđenje katalizatora za građenje lokalnog partnerstva čime će se osigurati veća transparentnost, odgovornost i posvećenost opštini;
- zadovoljenje spoljnih zahteva i povećanje mogućnosti za privlačenje sredstava²²⁸.

Strateško planiranje je široko prihvaćeno kao prvi element u angažovanju lokalne samouprave u pitanjima od značaja za lokalni ekonomski razvoj. Najvažniji akteri lokalnog ekonomskog razvoja su lokalna vlast, privreda i nevladin sektor – različita udruženja građana. Predstavnici privrede su lokalni privrednici, vlasnici i menadžeri velikih, srednjih i malih preduzeća, kao i porodičnih gazdinstava iz različitih sektora privrede koji posluju na lokalnom području. U proces izrade startegije razvoja veoma je bitno uključiti i tzv. nevladin sektor, odnosno sva zainteresovana udruženja građana koja deluju na lokalnu.

Neophodan preduslov za uspešan lokalni ekonomski razvoj jeste da vlast lokalne samouprave, kao i ostali učesnici, prepoznaju značaj strateškog planiranja i preduzimaju inicijativu za pokretanje ovog procesa. Učesnici u postupku strateškog planiranja imaju često različite prioritete tako da je potrebna adekvatna komunikacija sa njima u cilju stvaranja konstruktivnog okruženja i delovanja u zajedničkom

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid.

interesu svih učesnika. Zajedničko delovanje zainteresovanih grupa je neophodan uslov daljeg procesa izrade strategije i njene praktične primene.

Izrada strategije razvoja je jedan korak, ali je realizacija razvojnih planova mnogo teži i kompleksniji proces. Budući uspeh strategije razvoja zavisi od više pitanja koja moraju da budu odgonetnuta pre same izrade strategije. Pre svega, da li u lokalnoj administraciji postoje lokalni lideri koji su spremni da sprovedu odgovarajuće reforme, da li imaju odlučnost i spemnost za rad sa privatnim i nevladinim sektorom po važnim pitanjima strategijskog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja. Zatim, da li na nivou lokalne samouprave postoji prateća institucionalna struktura koja neće biti prepreka projektima lokalnog ekonomskog razvoja.

Ekonomska politika na državnom nivou je takođe veoma značajna za lokalni ekonomski razvoj. Ta politika mora da bude razvojno orijentisana i da podstiče lokalni razvoj, jer će i rezultati biti bolji ako je poslovni ambijent povoljniji što se odražava i na lokalne vlasti zadužene za ekonomski razvoj. Organizovanost privatnog sektora i njegova spremnost na saradnju sa vlastima lokalne samouprave je sledeći važan faktor za uspeh razvojnih strategija na lokalnu. Bez učešća celokupne lokalne poslovne elite strategiju lokalnog ekonomskog razvoja nije moguće ni dobro formulisati niti izvesti.

Procena snage lokalne ekonomije ima ulogu da sagleda prednosti i mane lokalne privrede i njenu konkurentnost u odnosu na ostale opštine, iz bližeg i daljeg okruženja. Naglasak treba staviti na lokalne potencijale i komparativne prednosti u odnosu na ostale lokalne samouprave. Strategija LER-a se sastoji od opšte vizije ekonomskog razvoja, zatim ciljeva, programa, projekata i akcionih planova za njeno sprovođenje. Važna pitanja za uspeh strategije su i postavljanje realnih ciljeva, odgovornost za njihovo izvršenje kao i vremenski faktor u kome će se zacrtano realizovati. Ukoliko lokalna samouprava nema finansijskih i kadrovskih ograničenja, onda će i rizik njenog izvršenja biti značajno manji.

Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja predstavlja vezu između sadašnjeg nivoa razvoja i željene budućnosti. Osim neophodne svesti o značaju i ulozi starteškog plana potrebna je i snažna politička volja da se on i primeni. To je posebno karakteristično i

za Srbiju, u celom tranzicionom periodu. Kao rezultat strateškog planiranja često nastaje donošenje teških odluka koje pravce razvoja prihvatiti kao prioritete, a za koje trenutno nema mesta ili kapaciteta za njihovu realizaciju. Takođe, za koje projekte krenuti u realizaciju u kratkom periodu, a koji ostaju za neki naredni period.

Sama izrada strateških planova lokalnog ekonomskog razvoja je multisektorski i multidisciplinarni zadatak koji zahteva učešće stručnjaka iz različitih oblasti privrednog i društvenog života. U razvijenim zemljama veliko učešće u donošenju i implementaciji strategije imaju predstavnici privrednih komora i druga udruženja privrednika, uz predstavnike lokalnih vlasti i različitih predstavnika zainteresovanih udruženja građana. Neophodan faktor za uspeh strateškog planiranja je uključenost svih zainteresovanih aktera na lokalnom nivou i njihovo znanje koje je veoma često veće od znanja predstavnika lokalne vlasti, po mnogim pitanjima vezanim za ekonomski razvoj.

Za uspešnost lokalnog ekonomskog razvoja potrebno je da proces strateškog planiranja sadrži sledećih deset elemenata²²⁹:

1. inicijativa za pokretanje strateškog planiranja LER-a;
2. kreiranje formalne grupe zainteresovanih aktera na lokalnu;
3. izrada situacione analize – profila zajednice;
4. kreiranje vizije razvoja;
5. utvrđivanje ciljeva;
6. identifikovanje strateških opcija;
7. formalizovanje strateškog plana lokalnog ekonomskog razvoja;
8. sprovođenje mera LER-a u skladu sa planom;
9. nadzor i evaluacija učinkovitosti sprovedenih mera;
10. modifikacija i prilagođavanje plana situaciji na terenu.

Navedeni elementi imaju za cilj da odgovore na sledeća pitanja²³⁰:

- Ekonomski posmatrano, gde se lokalna zajednica trenutno nalazi?
- Gde lokalna zajednica želi da bude po pitanju ekonomskog razvoja?

²²⁹ Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, Volume1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPlan International Inc, Nairobi and Vancouver, (2005) p. 3.

²³⁰ Ibid.

- Na koji način lokalna zajednica planira da dodje do željenog nivoa ekonomskog razvoja?
- Kako će lokalna zajednica znati kada je ostvarila zacrtani ekonomski cilj?

Da bi strategija loklanog ekonomskog razvoja bila uspešno izvedena potrebno je na početku postaviti organizaciju poslova na dobar način. To podrazumeva da se²³¹:

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

Strateško planiranje zahteva multidisciplinarni tim odnosno stručne kadrove iz različitih oblasti, kao što su ekonomija, pravo, inženjerstvo i dr. Važna pitanja su sposobnost organizacije posla i komunikacije i saradnje sa nevladinim i privatnim sektorom. Za pojedina pitanja LER-a je neophodno formirati odgovarajuće radne grupe jer je rad na poslovima strateškog planiranja veoma kompleksan i obuhvata različite aspekte rada i života na lokalnu, a zahteva i saradnju i koordinaciju različitih odeljenja lokalne samouprave.

Strategija loklanog ekonomskog razvoja mora da uvažava druge strategije i projekte na nivou lokalne zajednice, koje se donose u različitim oblastima kao što su izgradnja, saobraćaj, uređenje zemljišta, zaštita životne sredine, komunalne usluge, socijalna zaštita i sl. Povezivanje strategije LER-a sa ovim strategijama i drugim srodnim programima i međusobna koordinacija poseduju više dobrih strana²³²: izbegava se dupliranje napora, racionalnije koriste resursi i povećava ukupan efekat lokalnih programa. Istovremeno, omogućuje se utvrđivanje globalnih strateških prioriteta i rešavaju konceptualne dileme, na primer, o odnosu ekonomskih i socijalnih ciljeva i metoda, pošto mogu da budu u međusobnom konfliktu.

²³¹ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 42

²³² Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 43

Svetska iskustva su pokazala da za uspeh LER-a posebnu važnost ima saradnja između lokalnih zainteresovanih aktera, što znači da strategija ne sme da bude samo zadatak lokalne vlasti, već svih zainteresovanih aktera. Vrline kooperativne strategije se ogledaju u sledećem²³³:

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

Uspešnost programa LER-a u velikoj meri zavisi i od ekonomske politike vlasti na višim nivoima kao što su državni, regionalni, pokrajinski i dr. Zato je saradnja sa višim nivoima vlasti neophodna u cilju podrške i pomoći lokalnim programima. Mnogi aspekti nacionalne i regionalne politike utiču na lokalne planove razvoja i sa njima su isprepletani i medjuzavisni. Takvi primeri su razvoj infrastrukture na republičkom i lokalnom nivou, prostorno planiranje, ekološka pitanja i zaštita okoline, regulatorna pitanja svojine i zemljišta i dr.

Lokalne zajednice mogu kontakte sa višim nivoima državne organizacije koristiti na najmanje tri načina²³⁴:

1. da iskoriste postojeće mehanizme i resurse viših nivoa, a u korist lokalnog ekonomskog razvoja,
2. da prikupe informacije o planovima viših nivoa kako bi im se unapred prilagodili i tako najbolje iskoristili mogućnosti, i

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

3. da lobiranjem ili na drugi način pokušaju da utiču na planove viših nivoa, a u sopstvenu korist.

Postupak strateškog planiranja lokalnog ekonomskog razvoja ima dosta sličnosti u različitim lokalnim samoupravama. Najčešće etape u strateškom planiranju lokalnih samouprava u Srbiji prikazane su u Tabeli 43²³⁵.

²³⁵ Bojović, J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj – Priručnik za praktičare, The Urban Institute, str. 49-56.

Tabela 43: Etape u strateškom planiranju

| | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Identifikovanje interesnih grupa, utvrđivanje nosilaca i formiranje komisije za strateško planiranje |
| 2. | Izrada profila zajednice – dijagnostifikovanje stanja i definisanje tendencija |
| 3. | Identifikovanje ključnih oblasti za ekonomski razvoj |
| 4. | Izrada nacrtu strateške vizije na osnovu sprovedene SWOT analize |
| 5. | Definisanje ciljeva, zadataka i akcionih planova |
| 6. | Izrada i usvajanje strateškog plana |
| 7. | Sprovođenje strateškog plana |
| 8. | Praćenje sprovođenja strateškog plana, njegovo ažuriranje i prilagođavanje |

Izvor: Bojović, J., Lokalni ekonomski razvoj – priručnik za praktičare (2010)

Karakteristika strateških planova lokalnih samouprava u Srbiji je previše široka lista prioriteta razvoja – od poljoprivrede, turizma, industrije i dr. Zanimljivo je da je strateško planiranje izbor između nekoliko mogućih opcija zasnovano na raspoloživim resursima u skladu sa usvojenom vizijom razvoja. Mnoge lokalne samouprave, posebno one siromašnije, nemaju kapacitete da uspešno realizuju često preambiciozno postavljene razvojne planove, pa je ishod mnogih projekata da se napuštaju u toku trajanja ili pak dožive sudbinu tzv. promašenih investicija.

Sigurno je da je ovakav pristup posledica nerazvijenosti zemlje kao celine i pojedinačnih regiona, pa i lokalne samouprave posežu za širokim planovima, koji često ostaju mrtvo slovo na papiru. Drugi problem jeste izostanak evaluacije i prilagođavanja strateškog plana promenama okruženja koje u međuvremenu nastanu. Protokom vremena se strateški planovi stavlja u zaborav jer u većini opština ne postoji eksplicitna obaveza izveštavanja lokalne skupštine o uspešnosti sprovođenja

planova. Naravno, specifičnost je da dolaskom nove političke opcije se postojeći planovi zamenjuju novim, često mnogo lošijim od prethodnih.

Praksa u razvijenim zemljama je drugačija. Kod njih su strateški planovi razvoja znatno uže formulisani i po pravili koncentrisani na delatnosti u kojima lokalne zajednice imaju komparativne prednosti ili su nastale kao rezultat ozbiljnih tržišnih analiza. Tako na primer, prema istraživanju Međunarodne agencije gradskih/okružnih menadžera (ICMA) strategije lokalnog ekonomskog razvoja u SAD se fokusiraju na sledeće oblasti²³⁶ (Tabela 44).

Tabela 44: Fokusi strategija lokalnog ekonomskog razvoja

| | |
|----------------------------------|------|
| Proizvodna industrija | 70 % |
| Maloprodaja i usluge | 68 % |
| Tehnologija i komunikacije | 53 % |
| Turizam | 42 % |
| Skladištenje i distribucija roba | 38 % |

Izvor: Bartik, T., (2003) *Local Economic Development Policies*, str. 3.

Izrada situacione analize, odnosno profila zajednice treba da pruži odgovore o stanju i perspektivi razvoja lokalne privrede, a najčešće se sprovodi putem tzv. SWOT analize koja, na jednoj strani pokazuje prednosti lokalne ekonomije, a na drugoj njene slabosti. Takođe, SWOT analizom se obuhvataju šanse i mogućnosti u budućem periodu, ali i opasnosti i pretnje koje mogu da ugroze lokalni ekonomski razvoj. Prednosti pojedinih lokalnih samouprava se ogledaju u kvalifikovanoj radnoj snazi, prirodnim resursima, povoljnoj lokaciji i sl, dok su najčešće slabosti nedostatak infrastrukture, siromaštvo, nepovoljne migracije stanovništva i dr. Primer SWOT analize dat je u Tabeli 45.

²³⁶ Bartik, T. (2003) *Local Economic Development Policies*, str. 3.

Tabela 45: Primer SWOT analize

| Prednosti | Slabosti |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Povoljna geografska lokacija sa dobrim drumskim i železničkim vezama, sa lokacijom na regionalnim magistralama. 2. Blizina dva velika granična prelaza, sa oko 60% od uvezene robe koja dolazi sa ta dva prelaza. 3. Područje je bogato sirovinama koje se koriste u građevinarstvu. 4. Stanovništvo je mlado i obrazovano (većina stanovnika je mlađa od 30 godina i veliki broj ljudi ima završenu najmanje srednju školu). 5. Geografski i klimatski uslovi su pogodni za razvoj planinskog turizma i poljoprivrede. 6. Dobri odnosi između privatnog i javnog sektora. 7. Na području lokalne zajednice postoji veliki broj malih i profitabilnih preduzeća u oblasti prerade metala i inženjeringa. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Rastuća nelegalna gradnja kao posledica nedostatka sistema urbanističkog planiranja, što može dovesti do problema u pogledu raspoloživosti zemljišta za industrijsku zonu. 2. Nedovoljni kapacitet lokalnog budžeta da podrži novonastajući privatni sektor. 3. Neodgovarajuće poslovno okruženje za investicije. 4. Nezadovoljavajuća „tvrda“ infrastruktura i nepouzdana snabdevanje vodom, strujom i odvod otpadnih voda. 5. Sistem vodosnabdevanja koji nije dovoljan za zalivanje sušnog zemljišta. 6. Nedostatak mera za podršku poslovanja lokalnih farmera (poljoprivrednika). |
| Mogućnosti | Opasnosti |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Velika dijaspora koja može da obezbedi investicije. 2. Rastući interes stranih kompanija za investiranje u lokalni privatni sektor. 3. Strane kompanije su rehabilitovale nekoliko prethodno zatvorenih lokalnih fabrika. 4. Dovoljne količine vode koje olakšavaju uspostavljanje opštine kao zone slobodne trgovine. 6. Razvoj sektora prerade metala i inženjeringa. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Nedostatak spremnosti da se partnerski radi zajedno sa drugim lokalnim vlastima. 2. Barijere razvoju lokalnog poslovanja usled visokih nameta i poreskog sistema. 3. Nemogućnosti postizanja dogovora na planu zakonskog i regulatornog okvira za komercijalno poslovanje. 4. Spora privatizacija koja je dovela do pogoršanja stanja preduzeća u državnom vlasništvu. 5. Nedostatak bankarskih i drugih kredita za farmere i druge lokalne proizvođače. |

Izvor: Swinburn, Gwen et al. (2014): Local Economic Development: A Primer, World Bank and Bertelsmann Stiftung.

U fazi operacionalizacije strateškog plana lokalnog ekonomskog razvoja bitno je odrediti zadatke, njihove izvršioce i eventualne korektivne mere, kako bi se zacrtane mere sprovele brzo i efikasno, uz minimalne troškove i maksimalne efekte. Ova faza često pokazuje i realnost donetih razvojnih planova, odnosno njihovu sprovodljivost na terenu. Za proces evaluacije strateškog plana je neophodno postojanje jasnih indikatora lokalnog ekonomskog razvoja, a po potrebi se može izvršiti redefinisanje strateškog plana ukoliko to situacija na terenu zahteva.

U izradi strategije često je presudna uloga facilitatora koji ima ulogu da pomogne proces izrade i implementacije strategije, održava aktivan pristup i motiviše ostale učesnike u procesu donošenja plana. To može da bude lice iz reda opštinske uprave, nevladinog sektora ili spoljni konsultant sa odgovarajućim veštinama i karakteristikama.

Uloga facilitatora je da:

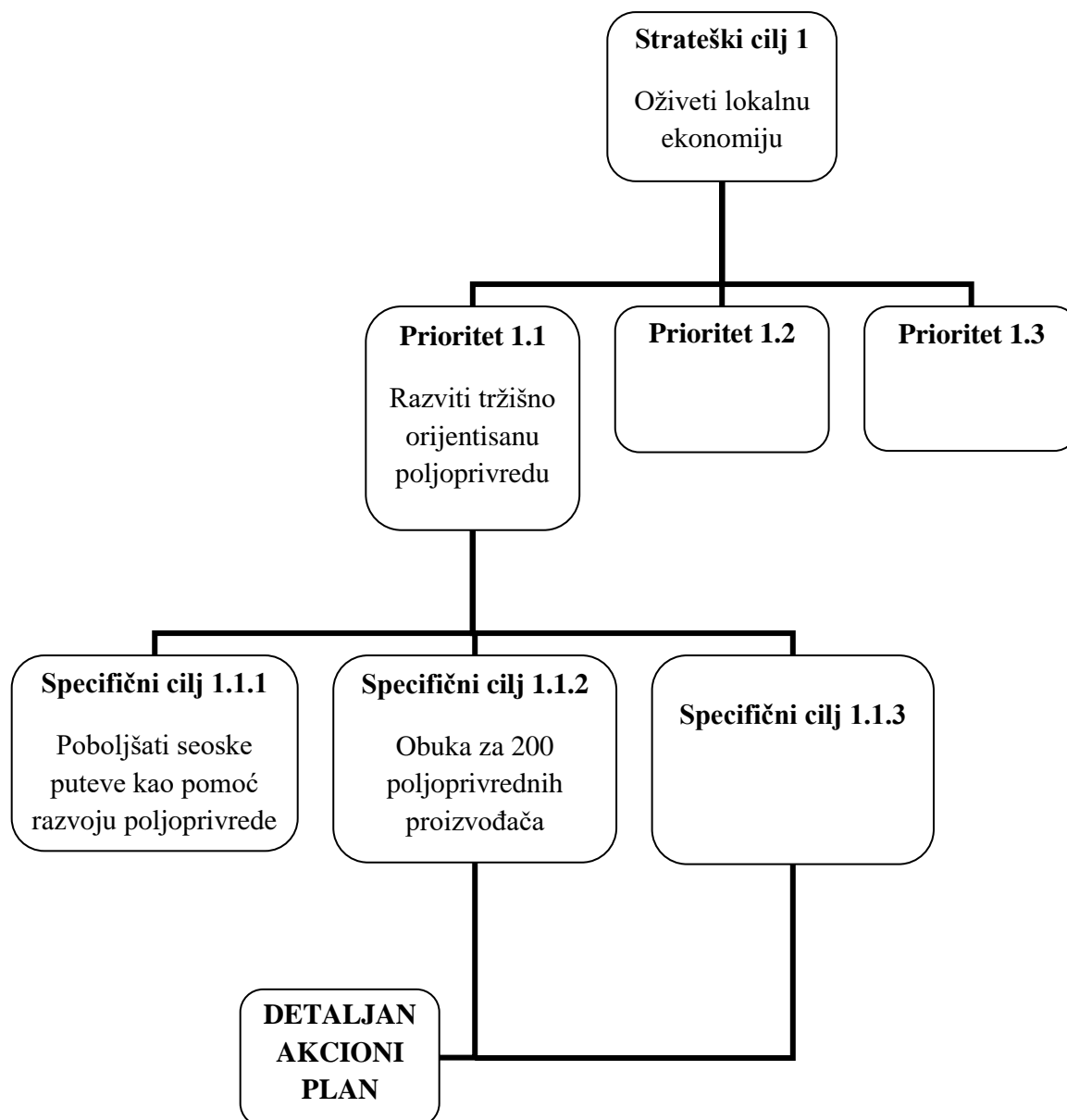
- olakša proces, tj. da podstiče ostale da razmišljaju i omogući samostalnost u radu;
- u početku predlaže okvir i uputstva za rad;
- predstavi iskustvo, najbolju praksu i teorijsko znanje kada je to potrebno;
- sugeriše pravila postupaka, pruži smernice za prikupljanje i analizu informacija;
- obezbedi raspored i učestvuje u podeli zadataka, posebno na početku procesa;
- pregleda pripremljene materijale;
- pruži pomoć u izradi završnog nacrtu strategije;
- traži mišljenja i zaključke učesnika (kroz postavljanje pitanja, davanje primera, teorijske postavke)²³⁷.

Opštine, po potrebi mogu angažovati i spoljne stručnjake (eksperte) kako bi pomogli izradu strategije. Oni doprinose u definisanju onih pitanja koja su nepoznata organima lokalne samouprave, a u svom radu primenjuju objektivni i kritički pristup jer nisu podložni uticaju interesnih grupa sa lokala. To mogu biti stručnjaci za opšte strateško planiranje ili eksperti i iskusni facilitatori za pojedine sektore i privredne grane.

²³⁷ Bolton, P., (2007), Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd.

Srž startegije predstavlja niz ciljeva koji progresivno postaju detaljniji i konačno prerastaju u detaljan akcijski plan. Postoji tri nivoa ciljeva: strateški ciljevi, prioriteti i specifični ciljevi (Slika 4)²³⁸.

Slika 4: Hijerarhijska struktura ciljeva strategijskog planiranja



Izvor: Bolton, P., Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine (2007)

Prvi korak u planiranju budućnosti neke lokalne samouprave jeste vizija, odnosno dogovor zainteresovanih aktera o tome gde vide svoju zajednicu u nekom budućem

²³⁸ Ibid.

vremenu. Vizija mora da bude dostižna i da sagleda sve moguće prepreke i ograničenja koje lokalna zajednica ima. Treba postići ravnotežu između vizije i raspoloživih resursa kojima zajednica raspolaže imajući u vidu mesto i ulogu lokalne samouprave u odnosu na regionalni i nacionalni nivo. Vizija takođe, mora da bude jasna i prihvatljiva širokom sloju građanstva i da uvažava postojeće planove i projekte koji se sprovode.

Nesporno je u teoriji da su najvažniji faktori lokalnog ekonomskog razvoja lokacija zajednice, njeni prirodni resursi, dostignuta izgrađenost infrastrukture, preduzetnička orijentacija, poslovno okruženje, kadrovski aspekt i dr. Na neke od ovih faktora se ne može uticati ili ne u kratkom roku, dok se drugi mogu značajno poboljšati kao što je lokalni poslovni ambijent, upravljanje lokalnom samoupravom, podizanje nivoa obrazovanja i dr.

U procesu formulisanja strategije se preciziraju konkretniji ciljevi, od kojih jedni mogu biti globalni (opšti), a drugi vrlo specifični. Kratak prikaz vizije, opštih i specifičnih ciljeva, programa i projekata prikazan je u Tabeli 46.

Tabela 46: Odnos vizije, ciljeva, programa i projekata

| Vizija | Porast blagostanja stanovnika grada | | | |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------|
| Opšti ciljevi | Povećanje zaposlenosti | | | |
| Specifični ciljevi | Rast industrijske proizvodnje | | | |
| Programi | Povećanje ponude zemlje za industriju Podsticanje rasta lokalnih firmi | | | |
| Projekti | Kupovina zemlje | Priprema ind. parcela | Finansijski saveti | Javne nabavke |

Izvor: Begović, B., et al, (2007)

Programi lokalnog ekonomskog razvoja su mnogobrojni a osnovnima se mogu smatrati sledeći²³⁹:

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

Lokalne samouprave u Srbiji su svesne da uspeh LER-a zavisi od njihove sposobnosti da se prilagode dinamičkim uslovima državne i međunarodne tržišne privrede. Svrha LER-a i strategije razvoja lokalnih samouprava je da poveća privredni kapacitet lokalnog područja kako bi se poboljšala privredna budućnost i kvalitet života stanovnika. Strategije nastaju kao potreba za sistemskim pristupom ekonomskom razvoju i pripremaju se u skladu sa vizijom privrednog razvoja i potrebama stanovništva lokalnih samouprava. Za izradu strategije najčešće su zadužene Komisije za strateško planiranje koje sačinjavaju predstavnici javnog sektora (lokalna samouprava i republičke institucije), predstavnici poslovne zajednice (privatni i društveni sektor), udruženja i asocijacije, dok se za pojedine oblasti formiraju stručne radne grupe.

2.1.1. Primeri strateških planova lokalnih samouprava u Srbiji

Opština *Indija* važi za jednu od najuspešnijih opština u Srbiji, posebno imajući u vidu spremnost na prihvatanje i sprovođenje reformi među prvim lokalnim samoupravama. U Strategiji razvoja za period 2006-2010. godine definisane su tri ključne oblasti i to:

²³⁹ Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, CLDS, SKGO, Beograd, str. 59

(1) Direktne investicije, (2) Pomoć i razvoj MSP i poljoprivrede, i (3) Obrazovanje. U strateškoj viziji opštine se ističe da će opština, koristeći dobar geostrateški položaj, razvijati i uskladjivati infrastrukturu i obrazovanje s potrebama investitora, čime će uz brzu i efikasnu administraciju i uz dostupnost informacija stvoriti povoljan ambijent za investitore. Prioritet je razvijanje jakih partnerskih odnosa između privatnog i javnog sektora čime će se stvoriti pozitivna poslovna klima u kojoj će privrednici prepoznati svoj interes da žive i rade u Indiji, kao i uskladjivanje obrazovnog sistema sa potrebama privrede.

Strategija održivog razvoja opštine *Čajetina* za period 2010-2020. godine se odnosi na održivi razvoj života, rada i funkcionisanja na teritoriji opštine što podrazumeva korišćenje prirodnih resursa u meri koja omogućuje da se ti resursi prirodno obnove. Strategija se naslanja na okvirni plan „Milenijumskih razvojnih ciljeva“ UN, kao i na Nacionalnu Strategiju održivog razvoja Republike Srbije. Strategija je radjena u skladu sa nacionalnim i regionalnim planovima i strategijama razvoja i predstavlja nastavak već postojjećih lokalnih sektorskih planova razvoja. Proces izrade i implementacije Strategije se zasnivao na participativnom principu uz uključenost svih zainteresovanih strana, a izradom je koordinirao Koordinacioni tim uz podršku predsednika opštine. Prioriteti utvrdjeni strategijom ove opštine su: (1) Infrastruktura i prostorno planiranje, (2) Turizam kao visoko razvijena privredna delatnost koja u najvećoj meri aktivira ostale delatnosti u opštini, (3) Poljoprivreda i preduzetništvo, (4) Kvalitet života stanovništva, i (5) Zaštita životne sredine.

Strategija održivog razvoja grada *Vranja* za period 2009-2019. godine je utvrdila sledeće strateške oblasti kao prioritete razvoja: (1) Infrastruktura, (2) Ruralni razvoj i poljoprivreda, (3) Privreda i ekonomski razvoj, (4) Društvene delatnosti, a u okviru njih Socijalna politika i civilni sektor, i Obrazovanje, kultura i informisanje, i (5) Zaštita životne sredine. Izradom Strategije su koordinirali pomoćnik gradonačelnika za privredu i LER, i pomoćnik gradonačelnika za budžet i finansije, a formirane su radne grupe za izradu po oblastima. U procesu izrade su učestvovali i predstavnici programa Exchange 2 – zajednička podrška lokalnim samoupravama.

Opština *Kovačica* spada među manje razvijene opštine u Srbiji pa je ciljeve Nacionalne strategije privrednog razvoja Republike Srbije (povećanje standarda svih

gradjana i dinamičan i održiv razvoj) prepoznala i kao svoje ciljeve i šansu za priključak razvijenijim lokalnim samoupravama. Nakon SWOT i socio-ekonomske analize opštine definisane su dve grupe prioriteta i to: razvojni i sektorski, uz napomenu da između ove dve grupe postoji visok stepen međusobica i korelacije. Radom na realizaciji jednog dela razvojnih prioriteta stvaraju se preduslovi za realizaciju sektorskih i obrnuto. Utvrđeni razvojni prioriteti su: (1) Obrazovanje u funkciji privrede, (2) Razvoj MSP i preduzetništva, (3) Investicije – stvaranje povoljnog investicionog ambijenta, (4) Zapošljavanje, (5) Razvoj infrastrukture, (6) Ravnomerni razvoj Opštine, (7) Zaštita životne sredine. Na osnovu resursne baze i nasledjenog privrednog stanja, definisani su sledeći sektorski prioriteti: (1) Razvoj poljoprivrede, (2) Razvoj turizma, (3) Razvoj prerađivačke industrije.

Opština *Knjaževac* se opredelila za izradu Strategije održivog razvoja lokalne zajednice u okviru programa Exchange 2 Zajednička podrška lokalnim samoupravama u cilju metodološke standardizacije procesa strateškog planiranja za potrebe Stalne konferencije gradova i opština i lokalnih samouprava u Srbiji. Strategija se naslanja na okvirni plan „Milenijumskih razvojnih ciljeva“ UN, a uskladjena je sa Nacionalnom Strategijom održivog razvoja Republike Srbije i drugim nacionalnim strategijama koje se tiču održivog razvoja lokalnih zajednica. Ova opština je utvrdila široku listu prioriteta od kojih kao ilustraciju izdvajamo: (1) Unapređenje životne sredine, Unapređenje postojeće i izgradnja komunalne infrastrukture, Planiranje i uredjenje prostora, Upotreba obnovljivih izvora energije, Sprovedjenje mera za povećanje energetske efikasnosti; (2) Uspostavljanje i jačanje modela institucionalne podrške MSP i preduzetništvu kroz edukaciju i ostale programske aktivnosti; (3) Unapređenje i jačanje kapaciteta u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite i javne bezbednosti; (4) Jačanje kapaciteta vaspitno-obrazovnih i razvijanje visokoškolskih institucija, Razvoj informacione tehnologije, Reforma lokalne samouprave.

Prioriteti Strategije održivog razvoja grada *Valjeva* za period 2010-2020. godina definisani su na sledeći način: (1) Infrastruktura i prostorno planiranje – u okviru ovog prioriteta strateški ciljevi su razvoj saobraćajne infrastrukture, vodovod i kanalizacija, energetska infrastruktura, telekomunikacije, poštanski saobraćaj i informacione tehnologije; (2) Ekonomski razvoj – u okviru ovog prioriteta strateški ciljevi su jačanje i održivost lokalne privrede, ruralni razvoj i zaštita šuma, zemljišta i lovišta,

razvoj turizma; (3) Društveni razvoj – efikasan sistem socijalne i dečje zaštite, borba protiv siromaštva i socijalne inkluzije, efektivan sistem obrazovanja, unapredjenje kulturnih aktivnosti grada, sport, poboljšanje kvaliteta usluga lokalne samouprave; (4) Zaštita životne sredine – visok nivo ekološke svesti, očuvanje prirodnih resursa, optimalno korišćenje i razvoj obnovljivih izvora energije.

2.2. Javno-privatno partnerstvo

Koncept javno-privatnog partnerstva (JPP) poslednjih decenija postaje važan model za obezbeđivanje javne infrastrukture i delatnosti i usluga od javnog značaja, kako u razvijenim državama, tako i u zemljama u razvoju. Definisanjem JPP se bave mnogi autori, a kod većine je zajednički element partnerstvo zasnovano na dugoročnom ugovoru i ostvarivanje javnog interesa kao krajnjeg cilja JPP. Prema Bovaird-u²⁴⁰ JPP „predstavlja radni aranžman zasnovan na uzajamnom obavezivanju koje je određeno ugovorom između organizacije koja predstavlja javni sektor i bilo koje organizacije koja je izvan javnog sektora“.

Prema Klijinu i Teismanu²⁴¹ JPP se može definisati kao „dugotrajna saradnja između javnog i privatnog sektora, u okviru koga akteri razvijaju zajedničke proizvode/usluge i gde su rizici, troškovi i dobit podeljeni. Gupta i Biswas²⁴² smatraju da „JPP se odnosi na dugotrajno, ugovorno partnerstvo između agencija javnog i privatnog sektora, koje je usmereno na finansiranje, projektovanje, implementaciju i upravljanje infrastrukturnim dobrima i uslugama u zemlji“.

Koncept JPP se zasniva na učešću privatnog sektora u finansiranju i upravljanju projektima koji imaju za cilj da zadovolje neki javni interes. Kod mnogih zemalja projektima JPP se prevazilazi nedostatak kapaciteta javnog sektora da obezbedi uspešno funkcionisanje javne infrastrukture u najširem smislu te reči. Takav vid

²⁴⁰ Bovaird, T. (2004), “Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practise”, *International Review of Administrative Sciences* Vol. 70, SAGE Publications, pp. 199-215.

²⁴¹ Klijn, E. H., Teisman, G. R. (2002), “Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases”, Paper for the British Academy of Management Conference, 9-11 September, London, p. 2.

²⁴² Gupta, O., Biswas, N. (2010), “Public Private Partnership: Indian Economy”, *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, Number 1 January-March 2010, India, pp. 44-53.

saradnje uvek je odraz politike javne vlasti, odnosno reforme koju javna vlast sprovodi u cilju boljeg obezbedjivanja javnih usluga²⁴³.

Faktor od posebne važnosti kod JPP predstavlja regulativa koja ga uređuje jer JPP predstavlja kompleksan vid saradnje. Regulativa JPP pre svega ima za zadatak da uspostavi balans javnog i privatnog interesa koji se ukrštaju u svakom projektu JPP, zatim zaštitu konkurencije i promociju tržišne discipline uz odsustvo suviše državne kontrole²⁴⁴. Od regulative JPP se očekuje da uspostavi stabilan, efikasan, potpun, transparentan i jasan pravni okvir koji bi pružio sigurnost i predvidivost kako javnom, tako i privatnom učesniku u projektu JPP. Bez takvog okvira otvara se mogućnost za nastanak neizvesnosti i sporova između partnera.

JPP su na jednoj strani jako popularan koncept, ali su s druge strane, još uvek kontroverzna pojava, posebno u zemljama u razvoju. Jedni autori u njima vide samo pozitivna dejstva (rešavanje problema nedostatka finansijskih sredstava u javnom sektoru), dok drugi ističu da se time narušava ugled javnog sektora i omogućuje preteran uticaj privatnog sektora na donošenje odluka koje su u nadležnosti javnog sektora. Polemika se vodi na svim nivoima na kojima se projekti JPP ostvaruju, od nacionalnog do lokalnog.

Karakteristike JPP su da se radi o dugoročnim aranžamanima zasnovanim na ugovornom odnosu između javnog i privatnog sektora u cilju izgradnje infrastrukture ili usluga od javnog značaja. Druga važna komponenta JPP-a je da se ugovorom predvidja raspodela koristi ali i rizika koji proističu iz realizacije projekta. Sam termin JPP je veoma širok, i obuhvata različite ugovorne aranžmane, počev od ugovora za projektovanje, zatim izgradnju, finansiranje, rukovođenje, pa sve do institucionalizovanih partnerstava preko joint venture kompanija. Po nekim svojim elementima, JPP se shvata kao prostor između javne nabavke i potpune privatizacije.

²⁴³ Jintamanaskoon, S., Chan, P. W. (2011), "Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)" Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom, pp. 95-106.

²⁴⁴ Pongsiri, N. (2002), "Regulation and Public Private Partnership", The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, No. 6, pp. 487-495.

Uspešnost funkcionisanja JPP se ogleda u tome što obezbeđuje resurse privatnog sektora (izvore finansiranja, stručnost) u realizaciji javnih projekata čime se smanjuje zahvatanje iz budžeta i ostavlja prostor za finansiranje tekućih aktivnosti. Takođe, ovim konceptom se smanjuju inicijalni troškovi izgradnje i drže pod kontrolom troškovi koji nastaju kasnije kod odražavanja i eksploatacije objekata. To u praksi znači proširenje infrastrukturne mreže što obezbeđuje korišćenje brojnih usluga velikom broju građana, takođe, to donosi nova radna mesta, nove prihode i povećanje kvaliteta života.

U međunarodnoj praksi JPP se uspostavljaju u mnogim delatnostima: saobraćaju (putevi, luke, mostovi, železnice, aerodromi), komunikacijama, vodosnabdevanju i kanalizaciji, gasovodu, objektima elektroenergetskog sistema, odlaganju čvrstog otpada, izgradnji škola, bolnica i dr. Pored ovih, uslovno rečeno tradicionalnih oblasti, JPP se ostvaruje i u izgradnji objekata kulture, sporta, javnih površina (trgovi, parkovi), parkinzi, sigurnosne kamere u gradovima i dr.

JPP je relativno novi oblik pružanja javnih usluga a njegovi počeci se vezuju za 1992. godinu kada je u Velikoj Britaniji pokrenuto prvo JPP, nastalo kao odgovor na nezadovoljstvo korisnika javnih usluga, koje su postajale sve skuplje, a istovremeno nekvalitatnije. Sve do tada, države su slabo primećivale postojanje novih potreba građana pa je JPP nastao kao oblik saradnje koji spaja najbolje iz javnog i privatnog sektora – odgovornost vlasti koja brine o javnom sektoru, sa jedne, i menadžerske sposobnosti, fleksibilnost i ekonomičnost privatnog sektora, sa druge strane.

Jedan od najpoznatijih primera JPP na nivou Evropske unije jeste digitalizacija evropske kulturne baštine, gde je Unija sklopila JPP sa gigantima poput Majkrosofta i Gugla. U Austriji su mnoge lokalne samouprave putem JPP rešile ekološke probleme, izgradjujući infrastrukturu za prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje otpadom. Jedan od prvih projekata JPP na Balkanu bio je izgradnja vodovoda u Bukureštu, gradu sa preko dva miliona stanovnika gde je „Veolia“, kompanija iz Francuske izgradila novo postrojenje za preradu vode čime su gubici vode smanjeni za 44 %, tako da građani Bukurešta plaćaju najmanju taksu za vodovod u Evropi. Privatni investitor će upravljati vodovodom 25 godina, a odnos vlasništva je 80% : 20% u korist privatnog partnera.

Ekstreman primer uspešnog JPP je grad Sendi Springs u SAD koji ima oko sto hiljada stanovnika i samo deset zaposlenih u gradskoj upravi, jer su praktično sve službe privatizovane. troškovi svih službi, dok su bile javne su iznosili oko 50 miliona dolara, dok su sada upola manje, uz poboljšan nivo usluga. U današnje vreme su mogućnosti nastanka JPP izuzetno velike zahvaljujući brojnim, moćnim finansijskim institucijama i uopšte razvijenosti finansijskih tržišta u svetu, gde ne postoje granice za ulaganja.

U Srbiji je tek 2011. godine donet Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama²⁴⁵, kojim je u pravni sistem Republike Srbije uveden pojam javno-privatno partnerstvo i omogućeno nadležnim institucijama da donose odluke o pokretanju postupka za realizaciju projekata JPP-a. Projekti JPP-a treba da budu efikasni i socijalno odgovorni. Vrednost koja se dobija za uložena sredstva treba da bude veća od one koja bi se dobila sprovođenjem „tradicionalnog-budžetskog“ modela ulaganja. Radi pružanja stručne pomoći pri realizaciji projekata JPP-a i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno i nezavisno u svom radu, Vlada RS je obrazovala Komisiju za JPP.

Jedan od najčešćih oblika JPP je koncesija, a jedan od najpoznatijih vidova koncesije je takozvani BOT aranžman (*build, operate, transfer*), kojim se privatnom partneru poverava izgradnja infrastrukture, upravljanje i naplata odedjeno vreme, dok se po isteku ugovorenog roka infrastruktura vraća u ruke države. JPP u Srbiji najčešće funkcioniše u raznim oblicima infrastrukture – saobraćajne, socijalne i energetske gde se zahtevaju velika ulaganja, a takav vid partnerstva je neophodan za razvoj države i opština imajući u vidu stanje sa budžetima, kako na nacionalno, isto tako i na nivou lokalnih samouprava.

Do sada se u Srbiji problem nedostatka infrastrukture rešavao uzimanjem kredita kod investicionih i drugih banaka, što je znatno skuplji i sporiji model izgradnje i rešavanja infrastrukturnih problema. Takodje, pojedini projekti, kao što je izgradnja autoputa ugovarala se parcijalno, više izvodjača sa manjim deonicama puta što je takodje suprotno praksi razvijenih zemalja gde se za takve poslove uzima jedan

²⁴⁵ Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11)

partner sa definisanim rokom izgradnje i predaje puta. Za sve ozbiljne modele JPP potrebno je angažovati finansijske, prave i tehničke savetnike da bi projekat bio zaokružen i uspešno sproveden u svim njegovim aspektima.

U Srbiji je i po pitanju JPP-a rizik od korupcije veliki, kao i u ostalim oblastima. Prema Zakonu, projekti se sklapaju na period od 5 do 50 godina a još uvek je problematičan način i izvor finansiranja projekata. Osim tradicionalnog – bankarskog modela, danas su na finansijskom tržištu u regionu prisutni i moćni investicioni i penzioni fondovi iz Kine, Severne Amerike i Evrope koje zanimaju ovakvi projekti koji donose ujednačen priliv sredstava na dug vremenski period. To je za Srbiju izuzetna prilika za brži ekonomski razvoj, a i partneri mogu da nadju svoj interes.

Komisiju za javno-privatno partnerstvo kao stručno telo Vlade Srbije čini devet članova čiji je zadatak pružanje stručne pomoći pri realizaciji projekata JPP i koncesija. Odlukom o obrazovanju Komisije je predviđeno da se za sprovođenje svakog projekta JPP pribavi pozitivno mišljenje Komisije., što znači da projekat ne može biti odobren bez pozitivnog mišljenja Komisije. Imajući u vidu ova ovlašćenja, neophodno je da lokalne samouprave od samog početka na poslovima JPP uključe Komisiju na nivou razmene informacija, koordinacije i na kraju, dobijanja saglasnosti za realizaciju projekta.

Na sajtu Komisije za JPP objavljeno je pozitivno mišljenje za ukupno 73 projekta JPP za za veliki broj lokalnih samouprava i za različite delatnosti, počev od izgradnje infrastrukture, preko rešavanja saobraćajnih pitanja do komunalnih problema i odlaganja otpada. U Tabeli 47 prikazano je dest pozitivnih mišljenja Komisije za JPP (pristup sajtu 20.06.2018. godine).

Tabela 47: Predlozi projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP

| | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnet od strane <i>JKP Informatika Novi Sad</i> , kojim se predlaže realizacija projekta izgradnje i proširenja postojeće optičke telekomunikacione mreže otvorenog tipa po principu FTTH (<i>fiber to the home</i> - optičko vlakno do krajnjeg korisnika) na teritoriji grada <i>Novog Sada</i> ; |
| 2. | Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za izgradnju luke i drumskog terminala podnet od strane <i>Javnog preduzeća za građevinsko zemljište, izgradnju i puteve "Direkcija za izgradnju Apatin"</i> , na teritoriji opštine <i>Apatin</i> ; |
| 3. | Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Loznice</i> ; |
| 4. | Predlog koncesionog akta za projektovanje, finansiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje javnom parking garažom u <i>Šapcu</i> ; |
| 5. | Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnet od strane <i>JKP Gradska toplana Zrenjanin</i> , kojim se predlaže proizvodnja toplotne i električne energije iz biogasa, odnosno upotreba organskih sirovina poljoprivredne industrije kao i ostataka i nusproizvoda iz prehrambene industrije u njegovoj proizvodnji; |
| 6. | Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine <i>Topola</i> ; |
| 7. | Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine <i>Srbobran</i> ; |
| 8. | Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za obavljanje komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Niša</i> ; |
| 9. | Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada <i>Jagodine</i> ; |
| 10. | Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za finansiranje, izgradnju, upravljanje i održavanje kanalizacione mreže u opštini <i>Stara Pazova</i> ; |

Izvor: Komisija za JPP, jun 2018. godine

2.3. Biznis inkubatori

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

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

Problemi upravljanja biznis inkubatorima u Srbiji se ogledaju, pored finansijskog aspekta, i u političkoj dimenziji zaposlenih lica u inkubatoru, favforizovanje pojedinih “stanara” inkubatora na račun drugih i sl. Nastankom ekonomske krize pojavljuju se i dodatne teškoće u radu biznis inkubatora tako da sada na području Republike Srbije funkcioniše 20 poslovnih inkubatora, uz podatak da je od 2011. godine osnovana 4 nova inkubatora, dok je ugašeno ili promenilo namenu 10 inkubatora (Tabela 48). Nažalost, biznis inkubatori su nastankom krize bili među prvim prijektima od kojih se odustajalo, što je rezultat pogrešnog poimanja politike

razvoja, jer se razvoj mora zasnivati na opstanku i rastu preduzeća i stvaranju preduslova za to, što su svakako i biznis inkubatori.

Međunarodna konkurentnost srpskih preduzeća zavisi sve više od kapaciteta uzajamne saradnje na lokalnom nivou; proces umrežavanja obezbeđuje proširivanje poslovnih veza, praćenje razvojnih trendova, razmenu informacija o strategijama drugih preduzeća, otvorenost za nove ideje, saradnju sa uspešnim preduzećima, uštedu vremena i dr. Imajući u vidu da je razvoj klastera u Srbiji još uvek u ranoj fazi, kao i nivo konkurentnosti preduzeća, neophodno je i značajnije uključivanje države u smislu stimulisanja udruživanja, stvaranja institucionalnog okvira i povoljnog poslovnog ambijenta za uspešan razvoj ovih procesa²⁴⁶.

²⁴⁶ Ilić, M., (2006) „Inkubatori i klasteri kao novi model razvoja malih i srednjih preduzeća u industriji“, *Industrija* 4/2006, Ekonomski institut Beograd, Beograd, 2006, str. 63-98.

Tabela 48: Poslovni inkubatori u Srbiji

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

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

2.4. Klasteri

Jedan od uzroka nedovoljne konkurentnosti sektora malih i srednjih preduzeća i velikih regionalnih disproporcija u Srbiji je i nerazvijen sistem poslovnog povezivanja preko klastera, poslovnih inkubatora i tehnoloških parkova. Postavljanje konkurentnosti u centar strategije razvoja zahteva od svih privrednih subjekata nove modele razvoja koji će omogućiti bolje korišćenje postojećih resursa i rezultirati povećanim izvoznim performansama. Podrška udruživanju u klastere i korišćenju njihovih prednosti po ugledu na visokorazvijene zemlje je osnov vođenja uspešne ekonomske politike, a u Srbiji za to postoje sve neophodne pretpostavke.

U savremenom privrednom okruženju klasteri predstavljaju veoma značajan oblik povezivanja malih i srednjih preduzeća i razvoja preduzetništva. Klasteri doprinose ekonomskom razvoju pojedinih regiona i imaju poseban značaj za povećanje izvoza i internacionalizaciju regiona²⁴⁷. Efekti od udruživanja u klastere su uvođenje novih tehnologija i inovacija, uvođenje i unapređivanje standarda kvaliteta i procesa u okviru klastera, povezivanje u različitim sektorima i strateško udruživanje, pristup novim tržištima, povećanje izvoza i efekti ekonomije obima. Zbog toga, udružena mala i srednja preduzeća postaju značajniji partner u odnosima sa velikim preduzećima, kao deo njihovog proizvodnog lanca, ali i sa naučnim institutima i univerzitetima, finansijskim institucijama i kreatorima ekonomske politike²⁴⁸.

Politika klastera je postala jedna od prioritarnih razvojnih politika Evropske unije, uz opšteprihvaćen stav da su klasteri usmereni ka prosperitetu u smislu povećanja produktivnosti, tehnoloških transfera, veće konkurentnosti i ukupnog ekonomskog rasta. Preduzeća povezana u klastere ostvaruju sinergijske efekte koji proizilaze iz poboljšanja interakcijskih veza i razmene informacija, znanja i sopstvenih iskustava²⁴⁹. Izgradnjom mrežnih struktura, kao i horizontalnim i vertikalnim povezivanjem, članice klastera relativizuju svoje nedostatke, a potenciraju prednosti, čime ostvaruju neophodnu konkurentnost na tržištu.

²⁴⁷ Pešić, Z., Panić, I., (2012) Klaster – novi model privrednog razvoja i rasta konkurentnosti; Nauka + Praksa, 15/12, Institut za građevinarstvo i arhitekturu, Niš.

²⁴⁸ Ilić, M., (2006) Incubators and Clusters as a New Model for Small and Medium Enterprises in Industry. *Industry 4/2006*, Belgrade: Economics Institute, pp. 63-98.

²⁴⁹ Pavelkova, D., Jirčkova, E. (2008) Clusters as a Tool to Improve Company's Competitiveness; *Ekonomie+Management*, 3/2008, pp. 62-72.

U razvojnim i tranzicionim privredama, ekonomska politika je uglavnom centralizovana i podrška razvoju konkurentnosti je slaba. Izazov je u tome što su, s jedne strane, preduzeća slaba i nedostaje im poverenje i veština saradnje, dok, s druge strane, vladama često nedostaje kapacitet da obave svoj deo posla. Obično je potrebna podrška donatora da bi se pokrenula politika podrške klasterima²⁵⁰.

Konkurentna prednost kao kompleksni pokazatelj uspešnosti poslovanja preduzeća je stalno aktuelna tema koja zaokuplja pažnju i teorije i prakse. Konkurentna prednost je uslovljena brojnim eksternim (makroekonomska politika, tržišna infrastruktura, razvijenost institucija, obrazovni sistem) i internim faktorima (resursi i sposobnost preduzeća). Promene su brze, kompleksne, nepredvidive, pa upravljanje savremenim preduzećem zahteva promenu razmišljanja o tome kako poslovati i konkurisati u novoj ekonomiji²⁵¹.

Razvijene zemlje ostvaruju prosperitet zahvaljujući povoljnim uslovima u kojima kompanije mogu da unaprede svoju produktivnost, koju je i Porter (1991) isticao kad su klasteri u pitanju²⁵². Proces popularizacije klasterskog koncepta je još uvek aktuelan, zato što su klasteri sami po sebi rezultat, jer eliminišu mnoge slabosti koje MSP ne bi mogla neudružena da prevaziđu, a naročito zbog toga što više problema prouzrokuje njihova izolacija, a ne veličina. Privredni klasteri se u svakoj zemlji sastoje od preduzeća koja su povezana vertikalnim (otkupljivač/dobavljač) ili horizontalnim (zajednički kupci, tehnologija i sl.) vezama, gde se glavni činioци nalaze u okviru jedne nacije/države. Geografska koncentracija konkurenata, kupaca i dobavljača u regionu će u okviru klastera promovisati inovativnost i konkurentnost²⁵³. U državama Jugoistočne Evrope je model razvoja klastera u veoma širokoj primeni, pa u daljem tekstu navodimo neka iskustva koja mogu da budu poučna za primenu u Srbiji.

Slovenija je primenila koncept „dinamičnih koncentričnih krugova“ kojim je omogućeno povezivanje malih i srednjih preduzeća u klasteru oko vodeće kompanije.

²⁵⁰ Ketels, C., Lindquist, G. and Sölvell, Ö., (2006). Cluster Initiatives in developing and transition Economies. Stockholm: Centre for Strategy and Competitiveness, p. 29.

²⁵¹ Schmitz, H. (1999). Global competition and local cooperation: Success and failure in the Si-nos Valley, Brazil. *World Development*, 27(9): 1627-1650.

²⁵² Porter, M., (1991) *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York

²⁵³ Andreozi, B.,(2005), Priručnik o razvoju klastera, Projekat promocije zapošljavanja, Beograd

Interes za klasterne se javio krajem 1990-ih godina zbog zaostajanja produktivnosti slovenačke privrede u odnosu na evropski prosek. Klasteri su u središtu proaktivne industrijske politike s ciljem podizanja produktivnosti i realizacije inovativnog delovanja privrede. Država izdvaja znatna sredstva za klasterne, a područje koje treba poboljšati je prevladavanje niskog poverenja između velikih i malih firmi. Izvršeno je mapiranje koje je poslužilo kao osnova postupku izgradnje klastera i politike njihovog razvoja.

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

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

Fenomen klasterisanja u *Češkoj* obuhvata i kompanije koncentrisane u starim industrijskim zonama (metalurgija – Moravija) i mreže ponudjača širom zemlje poput Volkswagen/Škode. Istovremeno, mala i srednja preduzeća se počinju povezivati u klasterne prema bottom-up pristupu, u želji da smanje asimetrične odnose moći, suočena s transnacionalnim lancima supermarketa ili automobilske industrije. Razvoj

klastera pomažu Društvo tehnoloških parkova, savetodavna agencija Čeških udruženih partnera i Češki inovacioni centar. Češka agencija za strana ulaganja (Czechinvest) pomaže u razvoju klastera koji nastaju zahvaljujući stranim direktnim investicijama. Ova agencija koordinira osnivanje industrijskih zona i traži strateške investitore. Iz automobilske klastera mogao bi, prema procenama proizaći i multinacionalni klaster srednje Evrope sa središtem u Češkoj, a koji bi se proširio u Poljsku, Slovačku i Mađarsku.

Klasteri su važni jer stvaraju opipljive ekonomske koristi za svoje članice. Koristi od klastera se javljaju u dva oblika²⁵⁴:

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

Klasteri omogućavaju lakše interakcije i saradnju medju svojim članicama. Interakcije i protok informacija unutar i izvan klastera mogu dovesti do tehnoloških razmena koje mogu dovesti do poboljšanja tehnoloških i poslovnih inovacija. Empirijski dokazi podržavaju argument da su firme članice klastera inovativnije od firmi koje nisu članice klastera. Takođe, empirijski dokazi sugerišu da postoji pozitivna korelacija izmedju snage klastera i snage regiona u inovacijama i razvoju patenata²⁵⁵.

Udruživanje u klastere dovodi do povećanja konkurentnosti preduzeća članica, zahvaljujući povećanju produktivnosti rada, usvajanju inovacija, razvoju nove

²⁵⁴ Europe InnoClusterMapping Project (2008) „Clusterpolicy in Europe: A brief summary of cluster policies in 31 European countries“, Kristiansand, Norway

²⁵⁵The Gallup Organization (2006) Innobarometer on clusters role in facilitating innovation in Europe: Analytical Report“, European Commission, Brussels.

tehnologije i usvajanju najnovijih standarda kvaliteta²⁵⁶. Na osnovu iskustava razvijenih zemalja klasteri se formiraju u više koraka i faza: u prvom koraku se meri uticaj pojedinih industrijskih grana na privredni rast, određuju se vodeće industrijske grane (star grane) koje imaju najveći uticaj na privredni rast i razvoj. U drugom koraku pozicioniraju se vodeće privredne grane budućih klastera na domaćem i inostranom tržištu. Dalje se snimaju firme u okviru delatnosti i određuje star firma, a u četvrtom koraku se vrši izbor strategije širenja mreže. Razvoj klastera je dugoročan društveno-ekonomski proces i može da traje godinama, a kao rezultat nastaje prostorna koncentracija firmi i institucija, zasnovana na širokoj poslovnoj saradnji i rivalitetu, sa sinergetskim efektom²⁵⁷. Uspešni klasteri su većinom kombinacija tri vrste preduzeća koja se međusobno dopunjuju²⁵⁸:

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

Koncept klasterskog delovanja pospešuje regionalne ekonomske integracije i specijalizaciju i unapredjenje ljudskih resursa članica²⁵⁹. Klasteri se zasnivaju na dobrovoljnoj saradnji gde svi učesnici zadržavaju svoju samostalnost pri čemu je kooperacija ključna karika u postojanju i daljem razvoju. Funkcionisanje i tempo razvoja klastera zavisi i od vrste preduzeća i grane u kojoj posluje. Povezivanjem u klaster preduzeća se osposobljavaju da proizvode robe i usluge višeg stepena prerade i boljeg kvaliteta²⁶⁰. Klasteri u Srbiji se formiraju u delatnostima sa dugom tradicijom gde postoji domaća sirovinska baza, neophodno iskustvo u proizvodnji i povoljna kvalifikaciona struktura radne snage.

²⁵⁶ Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

²⁵⁷ Ilić, M., (2006) Incubators and Clusters as a New Model for Small and Medium Enterprises in Industry. *Industry 4/2006*, Belgrade: Economics Institute, pp. 63-98.

²⁵⁸ Industrial Development Report 2002-2003, UNIDO, str. 197

²⁵⁹ Pešić, Z., Panić, I., (2012) Klaster – novi model privrednog razvoja i rasta konkurentnosti; *Nauka + Praksa*, 15/12, Institut za građevinarstvo i arhitekturu, Niš.

²⁶⁰ Gligorijević, Ž., Kostadinović, I., (2012) Industrijski klasteri: važna poluga mehanizma za unapređenje konkurentnosti industrije, *Nauka+praksa*, 2012. str. 5-11.

Politika klastera je vitalni elemenat gradjenja jakih inovacionih sistema kao preduslova rasta i otvaranja novih radnih mesta. Ona može biti način na koji jedna zemlja može graditi konkurentnost i mobilisati neophodno srednjoročno obavezivanje svih relevantnih nosilaca inovacija. Politika klastera se može podeliti u tri različite kategorije²⁶¹:

1. prva se odnosi na „politiku poboljšanja uslova poslovanja“ usmerenu ka stvaranju povoljnog mikroekonomskog poslovnog okruženja za rast i inovacije koje direktno stimulišu pojavu i dinamiku klastera,
2. druga kategorija obuhvata „okvir za klastere u tradicionalnim politikama“, kao što je privreda i politika malih i srednjih preduzeća, politika istraživanja i regionalnog razvoja, politika inovacija,
3. treća kategorija su „razvojne politike“ usmerene ka stvaranju , mobilisanju ili jačanju određene kategorije klastera, a rezultat su određene sektorske inicijative klastera.

Iako lokacija predstavlja značajnu konkurentnu prednost, prema Drakeru, svako preduzeće mora postati svetski konkurentno, čak i ako proizvodi i prodaje na samo na lokalnom ili regionalnom tržištu, jer konkurencija više nije lokalna. Ona, u stvari, više ne poznaje granice. Zbog toga, svako preduzeće , po načinu na koji se vodi, mora da postane multinacionalno, a veze između industrijskih preduzeća, dobavljača, kupaca i drugih privrednih aktera treba da prožimaju ceo region i da se pružaju preko državnih granica²⁶².

2.4.1. Dostignuti nivo razvoja klastera u Srbiji

Perspektive za razvoj klastera u Srbiji su povoljne – dobra saradnja sa naučnim institutima, povezanost sa velikim preduzećima, međusobno poverenje članica klastera, planirano proširenje delatnosti i uvođenja sistema kvaliteta, orijentacija ka izvoznim aktivnostima²⁶³.

²⁶¹ OECD (2007) Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Working Document, Paris.

²⁶² Draker, P., (2005) Upravljanje u novom društvu, Novi Sad, str. 17.

²⁶³ Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, Amfiteatru Economic, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

Istraživanje o uticaju klastera na produktivnost sprovedeno 2011. godine na uzorku od 74 ispitanika iz isto toliko firmi koje su udružene u devet klastera u realnom sektoru privrede u Srbiji²⁶⁴ je pokazalo da klasteri imaju približno jednak lokalni, nacionalni i regionalni značaj, što ukazuje na još uvek prilično velik broj malih preduzeća i preduzetnika, čije je poslovanje usmereno ka zadovoljenju lokalnog tržišta. Kada regionalni značaj klastera bude imao primat u poređenju sa drugim, onda se može govoriti o adekvatnoj ulozi klastera i svim pozitivnim efektima koje ovaj vid udruživanja donosi. Ispitanici su pozitivno ocenili uticaj klastera na produktivnost, inovativnost i primenu nove tehnologije (Tabela 49.)

Tabela 49: Pokazatelji uticaja klastera na elemente konkurentnosti članica (u %)

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

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

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

²⁶⁴ Ibid.

Tabela 50: Pokazatelji povezanosti sa okruženjem i planskih aktivnosti (u %)

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

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

Nedostatak finansijskog kapitala je dugi niz godina jedan od glavnih problema u poslovanju preduzeća s obzirom na ograničene sopstvene izvore finansiranja i nepovoljne izvore zaduživanja (visoke kamatne stope i prateći troškovi odobravanja kredita, nepovoljna ročna struktura). Na drugoj strani, nedovoljno podsticajan poslovni ambijent i velika fiskalna zahvatanja su rezultat makro-ekonomske politike poslednjih decenija, koja nije davala prioritet proizvodnom sektoru, pa je otuda i zastarelost opreme i tehnologije faktor koji su ispitanici visoko rangirali kao prepreku podizanja konkurentnosti realnog sektora²⁶⁵.

Neophodne pretpostavke za povećanje konkurentnosti klastera su²⁶⁶:

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

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M. (2013) Clusters as a part of improvement function of Serbian economy real sector competitiveness, *Amfiteatru Economic*, Vol. XV, No. 33, p. 224-245.

Klasteri kao poseban oblik udruživanja preduzetnika i malih i srednjih preduzeća, nastaju zbog neophodnosti opstanka udruženih preduzeća na tržištu. Naime, MSP kroz svoje udruživanje imitiraju rad i ponašanje velikih preduzeća, ali zadržavaju svoju pravnu i poslovnu samostalnost. Imitiranje velikih preduzeća doprinosi situaciji da klasteri postanu konkurenti ili saradnici velikih preduzeća. Na ovaj način, preduzetnici i MSP uspevaju da održe svoju tržišnu poziciju i ostvaruju održivi razvoj i poslovanje. Jedan od najčešćih razloga udruživanja u klastere preduzetnici nalaze u održivom razvoju i profitu, jer aktivnosti kao što su: prenos tehnologije, osvajanje novih tržišta, kupovina licenci, uticaj na cene inputa i dr. ne može uspešno obaviti sam preduzetnik.

Poslovna povezivanja preduzeća preko klastera, poslovnih inkubatora i tehnoloških parkova predstavljaju osnov vođenja regionalne politike svih visokorazvijenih zemalja. Zemlje u razvoju imaju slabije razvijen sistem ovakvog povezivanja, što je jedan od uzroka nedovoljne konkurentnosti preduzeća iz ovih zemalja i izraženih regionalnih disproporcija, što sa druge strane dovodi do sputavanja sveukupnog razvoja, neiskorišćenih resursa i nepovoljnih migracionih tokova.

Klasteri Srbije imaju jasno definisane poslovne ciljeve koji se najčešće ogledaju u²⁶⁷:

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

Konkretizaciju postavljenih ciljeva klasteri preduzeća iz realnog sektora sprovode kroz odgovarajuće projekte koje donose unutar klastera, kao i projekte sa proizvođačima iz drugih zemalja, kao što su²⁶⁸:

²⁶⁷ Ibid.

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

Glavni metod rada je otvaranje, vođenje i izvršavanje projekata, kao i pružanje usluga članicama klastera: aktivnosti idu od organizacija sajma do posete članicama i usaglašavanja i procene rada na osnovu započetih i izvršenih projektnih zadataka u okviru klastera.

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

Međutim, analiza postojećeg stanja klastera u Srbiji ukazuje na to da je nivo razvijenosti klastera i dalje nezapažen. Mali broj privrednih subjekata u Srbiji je

²⁶⁸ Ibid.

uključen u rad klastera – nešto manje od 2% domaćih kompanija i svega 3% radno angažovanog stanovništva. Paralele radi, ako je 45,4% od ukupne zaposlenosti procentualni deo koji se odnosi na MSP, onda se nedvosmisleno može zaključiti da su preduzeća u Srbiji malo uključena u klasterske mreže²⁶⁹. Najveća koncentracija klastera u Srbiji je u pet gradova: Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Subotici i Kragujevcu, dok je u ostalim mestima znatno manja.

Većina klastera u Srbiji ima lokalni ili regionalni karakter, mada su neki osnovani sa namerom da budu nacionalni klasteri („AC Serbia“, kao nacionalni klaster autokomponentske industrije, „ICT Serbia“ kao nacionalni klaster ICT sektora i „Agencija za drvo“ kao nacionalni klaster drvoprerađivača. Klasteri se formiraju u granama koje su tradicionalno prisutne u privredi Srbije: metalski sektor, proizvodnja tekstila i obuće, automobilska industrija, proizvodnja nameštaja i proizvoda od plastike. Ove delatnosti su i novim modelom razvoja privrede predviđene kao nosioci izvoza i povećanja konkurentnosti MSP. U navedenim delatnostima postoji i adekvatna sirovinaska baza, što znači da nema velike uvozne zavisnosti. Značajne resurse klastera predstavljaju znanje i industrijsko iskustvo srpskih inženjera i radnika. Preduzeća u klasteru se, najčešće, nalaze u prostornoj blizini, proizvode sličnu robu i usluge i postižu efekte kolektivne efikasnosti koji proističu iz zajedničke nabavke sirovina, zajedničke promocije, zajedničkog korišćenje opreme, razmene potrebne radne snage i sl. Lakše dobijaju i tehničku i drugu pomoć od strane poslovnih udruženja, kao i ulaganje u infrastrukturu od strane javnog sektora. Na taj način članice klastera relativizuju svoje nedostatke a potenciraju prednosti udruživanja.

U nastavku rada dajemo primere najvažnijih karakteristika klastera iz realnog sektora privrede Srbije. Najvažnije aktivnosti klastera **BIPOM** (proizvođači poljoprivrednih mašina) se kreću od kreiranja i sprovođenja strategije zajedničkog nastupa na tržištima balkansko-crnorskog regiona, uspostavljanje kooperacije i poslovno-tehničke saradnje na inoviranju postojećih i razvoju novih proizvoda sa srodnim preduzećima u Ruskoj federaciji i Italiji, a zatim i drugih zemalja balkansko-crnorskog regiona, zastupanje i promocija interesa članica u zemlji i inostranstvu, podrška zajedničkim aktivnostima na negovanju odnosa sa lokalnim kupcima. Klaster

²⁶⁹ NARR (2011)

razvija i podržava efikasnu komunikaciju sa okruženjem i informiše članice o aktuelnim trendovima u industriji poljoprivrednih mašina. Takođe, daje podršku zajedničkom lancu snabdevanja, podršku aktivnostima na povećanju produktivnosti i koordiniranju zajedničkog razvoja proizvoda, usluga i tehnologije. Važne aktivnosti klastera su i koordiniranje izgradnje i razvoja poslovne mreže po konceptu SAP-Hostinga, kao i podrška aktivnostima na izgradnji i unapređivanju sistema strateškog upravljanja zasnovanog na metodologiji Liste usklađenih ciljeva (BSC-Balanced Scorecard).

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

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

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

tehničku podršku i poslovno povezivanje. Uspostavljena je saradnja sa češkim klasterom „Czech furniture“, klasterom „Drvo“ iz Bosne i Hercegovine i dr.

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

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

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

2.5. Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji

Finansiranje lokalnog ekonomskog razvoja od strane lokalne samouprave se posmatra sa dva aspekta. Prvi treba da pruži odgovor na pitanje da li je budžet lokalne samouprave dovoljan da se iz njega mogu finansirati i projekti lokalnog ekonomskog razvoja, a drugi se odnosi na ovlašćenje lokalne samouprave da svojim nadležnostima može da podstiče povoljan privredni ambijent, kroz različite mere upravljanja svojim prihodima i rashodima.

Da bi se lokalna samouprava uspešno bavila lokalnim ekonomskim razvojem treba da vrši adekvatnu raspodelu opterećenja građana i preduzeća koja posluju na njenom području. Sledeće važno pitanje jeste primena različitih poreskih stopa prema različitim preduzećima, kao i davanje olakšica određenim privrednim delatnostima na svojoj teritoriji.

Regulatorni okvir za ova pitanja u Srbiji je Zakon o finansiranju lokalne samouprave²⁷⁰, u kome se prema čl. 2. svi prihodi lokalne samouprave dele u tri vrste i to:

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

²⁷⁰ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011,93/2012, 99/2013,104/2016)

- (2) opšti transfer deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave prema kriterijumima utvrdjenim ovim zakonom;
- (3) kompenzacioni transfer deo ukupnog nenamenskog transfera kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda, koji nastaje po osnovu promene republičkih poreskih propisa.

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

U slučaju ustupljenih prihoda, lokalna samouprava nema nikakvog uticaja na stopu tih prihoda. S druge strane, povećanje prihoda iz ustupljenih poreza je moguće ostvariti, i to uvećavanjem njihove osnovice. Naime, angažovanjem na povećanju broja radnih mesta povećava se i osnovica poreza na zarade, a time i prihod koji dobijaju opštine. U slučaju transfera, kriterijumi koji se koriste su van kontrole lokalne samouprave, tako da na obim transfera opštine praktično ne mogu uticati.

Lokalne samouprave imaju dva pristupa u vezi sa navedenim prihodima: pojedine lokalne vlasti preferiraju ustupljene prihode i transfere jer redovno dobijaju sredstva a nemaju obavezu da sami nameću dažbine stanovništvu (biračima) i privredi; međjutim, druga grupa lokalnih vlasti je za veće izvorne prihode jer se njihovom napaltom uvećavaju skromni budžeti lokalnih samouprava. To im obezbeđuje da vode aktivniju politiku lokalnog ekonomskog razvoja jer različitim merama mogu da podrže preduzeća i projekte za koja smatraju da će najviše doprineti opštinskom razvoju.

2.5.1. Upravljanje finansijama lokalne samouprave

Javne finansije su jedan od najvažnijih instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja jer praktično sve odluke iz ovog domena imaju veliki uticaj na privrdni razvoj. Veoma je važno da li je budžet lokalne samouprave razvojni ili socijalni, koliko će se biti udeo

fizičkih, a koliki pravnih lica u njegovoj strukturi, kome treba dati olakšice i podsticaje i druga pitanja koja u velikoj meri opredeljuju dalju budućnost privrednika na teritoriji lokalne samouprave, a time i celokupnog lokalnog ekonomskog razvoja

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

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

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

U Srbiji se cene komunalnih usluga formiraju tako da prihodi pokrivaju samo operativne troškove komunalnih preduzeća, pri čemu je u većini opština cena komunalnih usluga za preduzeća tri do sedam puta veća od cena komunalnih usluga koju plaćaju građani. Takođe, u većini opština komunalna preduzeća nisu nadležna za planiranje sopstvenih investicija i finansiranja, jer to za njih rade opštinske direkcije i druge institucije. Ovakva podela nadležnosti je u suprotnosti sa standardima Evropske unije u ovoj oblasti, a i smanjuje odgovornost komunalnih preduzeća za svoje poslovanje.

U tom cilju, Vlada Republike Srbije bi naročito trebalo da:

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

Opštinama u Srbiji je potrebno dati ovlašćenja za ubiranje prihoda koji bi omogućili finansiranje izgradnje nove infrastukture, a istovremeno, opštine moraju da stvore ambijent koji podstiče privatne investitore i lokalni ekonomski razvoj. U tom smislu,

opštine moraju voditi adekvatnu poresku politiku i oprezno utvrđivati visinu naknada. Ovaj zadatak nije nimalo lak jer su propisi o lokalnim prihodima problematični jer postojeće institucije i instrumenti omogućavaju nastavak loše prakse, kao i zbog nedovoljno definisanog pravnog okvira. Kao posledicu, opštine još uvek koriste svoja ovlašćenja pre svega za oporezivanje firmi, vešto izbegavajući oporezivanje domaćinstava.

Sve do 2000. godine su lokalne finansije bile u potpunosti zavisne od političke volje centralnih vlasti, a prve reforme su izvršene u periodu od 2001. do 2004. godine, kada su lokalnim samoupravama pripadale sledeće vrste javnih prihoda: deo poreza na dohodak građana, porez na imovinu, porez na nasledje i poklon, porez na prenos apsolutnih orava, deo poreza na promet, porez na fond zarada, lokalne komunalne takse, boravišne takse, opštinske administrativne takse, različite naknade i samodoprinosi²⁷¹. Ova reforma je dala značajne rezultate, pa su budžeti opština i gradova više nego udvostručeni u odnosu na period pre 2001. godine. međutim veće sredinom 2004. godine dolazi do promena u fiskalnoj politici gde se ukida porez na fond zarada koji je bio jedan od izvornih prihoda lokalne samouprave i imao učešće u ukupnim prihodima čak 20%.

Već naredne, 2005. godine je ukinut porez na promet koji je zamenjen Porezom na dodatu vrednost (PDV), koji u potpunosti pripada republičkom budžetu, tako da su budžeti lokalnih samouprava ostali „kraći“ za značajan udeo koji je imao porez na promet. Da bi ublažila ovo drastično smanjenje, država vraća lokalnoj samoupravi 40 % poreza na zarade koje se ostvare na teritoriji lokalne zajednice. Pošto to nije bilo dovoljno, rešenje je nadjeno u u vidu kompenzacionih transfera kojim se pokrivaio manjak u budžetima lokalnih samouprava.

Donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine, lokalne samouprave su dobile mogućnost da samostalno utvrđuju stope poreza koji spadaju u izvorne prihode, čime se stvorio ambijent za preduzetništvo lokalnih vlasti. S tim u vezi, najznačajniji izvorni porez lokalnih vlasti u Srbiji je porez na imovinu i naknade

²⁷¹ Kecman, M., (2010) „Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, Industrija, br. 3/2010, Ekonomski institut Beograd, str. 159

za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta²⁷². U praksi je dolazilo do manjih zahvatanja poreza na imovinu pravnih lica, jer je osnovica bila knjigovodstvena vrednost imovine, koja je bila znatno potcenjena zbog velike inflacije u prethodnom periodu, ali je izmenama iz 2013. godine kao osnovica utvrđena tržišna vrednost. Tržišna vrednost se utvrđuje na osnovu prosečne ceme kvadratnog metra koju za datu zonu utvrđuju organi lokalne samouprave.

2.5.2. Lokalni programi finansijske podrške privrednim subjektima

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

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

Podrška razvoju preduzetništva od strane lokalne samouprave se vrši prvenstveno preko beskamatnog pozajmljivanja sredstava, a zajmovi imaju obično grejs period preko godinu dana i rok vraćanja između 36 do 60 meseci. Ređi oblik lokalne podrške su mikrokrediti za preduzeća u nastajanju ("start-up") jer ovakvu vrstu kredita obično daje Nacionalna služba za zapošljavanje. Ovaj vid pomoći je veoma značajan za preduzeća u nastajanju i samozapošljavanje nezaposlenih lica. Lokalne samouprave

²⁷² Dorđević, S., (2016) Kako lokalne vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj, Godišnjak, FPN, Beograd, str. 92

često subvencionišu komercijalne kredite malim i srednjim preduzećima i preduzetnicima time što preuzimaju deo kamatne stope, troškove obrade kredita i dr.

Zajedničke karakteristike ovih programa su veoma često prisutna politička pozadina a ne neki ekonomsko-finansijski kriterijumi, jer sve ključne odluke donose komisije imenovane od strane predsednika opštine ili gradonačelnika, uglavnom bez učešća privrednog sektora. Poslove vezane za administrativno praćenje projekata obavljaju tela lokalnih vlasti – kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, odeljenja za privredu i finansije i sl. Takodje, iskustvo pokazuje da veoma mali broj preduzeća podnosi zahteve za finansijsku podršku lokalne samouprave iz više razloga. Prvo, veliki broj privrednika i ne prati za takve vrste pomoći, pa i ne učestvuje na konkursima. Drugo, najveći problem je uspostavljanje hipoteka od strane poslovnih banaka za privredu u nastajanju koja nema nikakve nepokretnosti. Treće, visina kamatnih stopa i pratećih troškova kredita (naknada za odobrenje, monitoring, troškovi obrade i sl.) obeshrabruje mikro i mala preduzeća da uopšte konkurišu za kreditna sredstva.

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

Prihodi koje ostvaruju lokalne samouprave su precizno utvrđeni Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Iz strukture prihoda koju prikazujemo u nastavku je očito da pojedine opštine sa nerazvijenim privrednim kapacitetima i malim brojem stanovnika imaju veoma male šanse da pokrenu iole ozbiljniji lokalni ekonomski razvoj. Zbog ekonomske situacije u tim opštinama su izvorni i ustupljeni prihodi veoma skromni pa je lokalna vlast po pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja potpuno zavisna od transfernih sredstava nacionalnih institucija.

Izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave su²⁷³:

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

Prihodi od ustupljenih poreza

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sledeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji²⁷⁴:

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

²⁷³ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011,93/2012, 99/2013,104/2016)

²⁷⁴ Ibid, čl. 35.

- 4) osiguranja lica;
 - 5) 74 % od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog;
 - 6) ostali prihodi u skladu sa zakonom;
- porez na nasleđe i poklon;
 - porez na prenos apsolutnih prava.

Nenamenski transferi

Shodno čl. 37 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ukupan godišnji iznos nenamenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7 % ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. U okviru ukupnog nenamenskog transfera prioriteto se utvrđuje potreban iznos *transfera za ujednačavanje*. Pravo na ujednačavanje imaju lokalne samouprave čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donodi budžet, manji od 90 % procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici, bez gradova. *Kompenzacioni transfer* je deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomešten drugim приходima. Pravo na *opšti transfer* imaju sve jedinice lokalne samouprave, a ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera. Visina opšteg transfera utvrđuje se na bazi više kriterijuma i to: prema broju stanovnika, prema površini teritorije, prema broju odelenja i objekata u osnovnom obrazovanju, prema broju odelenja i broja objekata u srednjem obrazovanju, kao i prema broju objekata i broju dece obuhvaćene neposrednom dečjom zaštitom.

Shodno čl. 50 Zakona, a u cilju obezbeđenja načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave i davanje preporuka za njegovo

unapređenje, osniva se Komisija za finansiranje lokalne samouprave. Zadaci Komisije su da²⁷⁵:

1. analizira kriterijume i merila za dodelu nenamenskih i funkcionalnih transfera i utvrđivanje njihove visine po jedinicama lokalne samouprave u skladu sa čl. 37-44. ovog zakona;
2. analizira programe za dodeljivanje namenskih transfera u užem smislu, uključujući postupke dodeljivanja i kriterijume za izbor;
3. prati vertikalnu i horizontalnu ujednačenost sistema, stepen zaduženosti jedinica lokalne samouprave i rezultate izmena sistema finansiranja lokalne samouprave i priprema godišnje izveštaje o tome, najkasnije do 30. maja za prethodnu budžetsku godinu;
4. priprema predloge za izmenu i poboljšavanje sistema finansiranja lokalne samouprave.

2.5.3. Finansiranje lokalne samouprave putem zaduživanja

Jedinice lokalnih samouprava u Srbiji kao i svi privredni i neprivredni subjekti, mogu da finansiraju svoje projekte i programe iz svojih prihoda (izvorni, ustupljeni i transferni) ili iz spoljnih izvora finansiranja – zaduživanjem na finansijskim tržištima. Kao i ostali privredni subjekti, tako i lokalne samouprave imaju dva ključna pitanja vezana za finansije: da li imaju dovoljno finansijskih sredstava za tekuće obaveze, i, drugo da li mogu da finansiraju svoje razvojne projekte i programe. U zavisnosti od stanja sredstava lokalne samouprave će se okrenuti spoljnim izvorima finansiranja, tj. zaduživanju kao izvoru dodatnih finansijskih sredstava u sledeće dve situacije²⁷⁶:

- Prva se odnosi na situaciju kada lokalna samouprava na kratak rok nema dovoljno sredstava da pokrije neke od svojih tekućih obaveza iz bilo koje od grupa nadležnosti;
- Druga je kada nema dovoljno sredstava za finansiranje dugoročnih obaveza, pre svega ulaganja u različite kapitalne projekte.

²⁷⁵ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011,93/2012, 99/2013,104/2016)

²⁷⁶ Brnjas, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) Stanje i dinamika zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012), str. 1-12.

U razvijenim zemljama lokalne samouprave obavljaju veliki broj nadležnosti koje nisu vezane samo za komunalne i socijalne funkcije već zalaze u domen lokalnog ekonomskog razvoja u najširem smislu. Počev od stvaranja povoljnog ambijenta za privredjivanje pa sve do direktnog učešća putem investiranja i (ko)finansiranja privrednih projekata ili osnivanjem lokalnih preduzeća za obavljanje potrebnih delatnosti na svom području, lokalnim samoupravama na raspolaganju stoji čitav niz mera i instrumenata za aktivno učešće u privrednom razvoju.

U takvim uslovima zaduživanje je važan način finansiranja i sastavni deo upravljačkog procesa u oblasti finansija u lokalnoj samoupravi. Efektivno upravljanje dugom lokalne samouprave ima višestruke efekte na uspostavljanje i očuvanje dugoročnih finansijskih kapaciteta. Među pozitivnim efektima izdvajaju se sledeći²⁷⁷:

- Obezbeđivanje sredstava potrebnih za realizaciju značajnih kapitalnih projekata - Zaduzivanje može da predstavlja efektivan način obezbeđivanja dodatnih sredstava za realizaciju kapitalnih investicija kojima se zadovoljavaju neke od vitalnih dugorocnih potreba gradjana na teritorijama lokalnih zajednica, a koji se inace ne bi mogla obezbediti iz redovnih prihoda ili se to ne bi moglo uciniti u kracem vremenskom periodu;
- Veci stepen efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima: dobrim upravljanjem dugom, lokalna samouprava može znacajno da snizi troškove finansiranja svojih tekućih i kapitalnih rashoda, tako što se obezbeđuju dugovi po najnižim cenama (najniže kamate na kredite);
- Obezbeđivanje višeg stepena odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima: dobro upravljanje dugom u lokalnoj samoupravi podrazumeva da se prethodno definišu jasni kriterijumi vezani za visinu zaduzivanja čime se sužava prostor neodgovornog ponašanja i rasipanja sredstava poreskih obveznika;
- Unapređenje kreditnog rejtinga JLS: dobro pripremljena i eksplicitno formulisana pravila i procedure upravljanja dugom, podižu kreditni rejting lokalne samouprave tako što se ona pred potencijalnim poveriocima (bankama i drugim finansijskim institucijama) predstavlja kao odgovoran i pouzdan partner;

²⁷⁷ Ibid.

- Unapređenje renomea lokalne samouprave i njene uprave: dobro planiranom i implementiranom politikom zaduživanja lokalna samouprava može da stekne reputaciju i ugled odgovorne lokalne samouprave, kako kod poslovne zajednice, tako i kod vlastitih građana.

Kako je zaduživanje veoma osetljiva i značajna oblast to se pitanja vezana za njega regulišu zakonskom regulativom i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Na nacionalnom nivou to su Zakon o javnom dugu²⁷⁸, Zakon o finansiranju lokalne samouprave²⁷⁹, Zakon o lokalnoj samoupravi²⁸⁰, Zakon o porezima na imovinu²⁸¹, Zakon o hartijama od vrednosti²⁸² i drugi zakoni, dok se na nivou lokalne samouprave ova pitanja regulišu propisima koje donosi lokalna skupština i nadležni organi uprave. Osnovni zakon u ovoj oblasti je Zakon o javnom dugu koji detaljno reguliše pitanja zaduživanja javnog sektora, pa se tako njegov najveći deo odnosi na uređivanje zaduživanja centralnog nivoa (Republike), a jedan deo (članovi od 33 do 38) se odnosi na zaduživanje lokalnih samouprava.

Ključna rešenja u ovom domenu su sledeća²⁸³:

- **Samostalnost JLS u donošenju odluka u vezi sa zaduživanjem:** Lokalne samouprave su samostalne u donošenju odluke o zaduživanju, a organ nadležan za donošenje ove odluke je lokalna skupština. Ova samostalnost je ograničena time da lokalna samouprava pre zaduživanja mora da pribavi mišljenje Ministarstva finansija o njenom statusu u pogledu iskorišćenosti zakonskog limita zaduživanja koji je takodje definisan ovim zakonom. Ministarstvo je dužno da svoje mišljenje pošalje u roku od 15 dana, a ukoliko to ne učini smatra se da je dato pozitivno mišljenje.
- **Mogućnost zaduživanja u zemlji i inostranstvu:** lokalne samouprave se mogu zadužiti u zemlji i inostranstvu, što znaci da mogu da „povuku“ kredite u

²⁷⁸ Zakon o javnom dugu (Sl. glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015)

²⁷⁹ Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011,93/2012, 99/2013,104/2016)

²⁸⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi (“ Sl. glasnik RS”,) br. 129/2007, 83/2014

²⁸¹ Zakon o porezu na imovinu (“Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014.

²⁸² Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (“Sl. glasnik RS”, br. 47/2006)

²⁸³ Brnjias, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) Stanje i dinamika zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012), str. 1-12.

dinarskim i u stranim valutama i to po kratkoročnim i po dugoročnim osnovama.

- **Kratkoročno zaduživanje:** lokalne samouprave u Srbiji mogu da uzimaju kratkoročne kredite za potrebe tekuće likvidnosti, a Zakonom su precizno definisani uslovi ovakve vrste zaduživanja. Njime je, između ostalog, regulisano sledeće: a) ukupan iznos duga za ove namene mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je dug ugovoren i ne može se refinansirati ili preneti u narednu budžetsku godinu; b) ovaj dug ne može da u toku budžetske godine pređe nivo od 5% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta iz prethodne godine.
- **Dugoročno zaduživanje:** lokalne samouprave mogu se dugoročno zaduživati isključivo za potrebe finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda. Zakonom su određeni limiti u pogledu ove vrste zaduživanja i to: a) iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja ne može biti veći od 50% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta u prethodnoj godini; b) istovremeno, iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini po ovoj osnovi (dugoročni dug za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda), ne može biti veći od 15% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini.
- **Emitovanje opštinskih (municipalnih) obveznica:** lokalne samouprave se mogu zaduživati i emitovanjem hartija od vrednosti, tzv. municipalnim obveznicama, na otvorenom tržištu kapitala. Zakonom o javnom dugu naznačena je ova mogućnost, a ona je dalje detaljno regulisana Zakonom o hartijama o vrednosti²⁸⁴.
- **Izdavanje garancija:** lokalne samouprave nemaju prava da izdaju garancije i da na ovaj način učestvuju u finansijskom prometu. To nije moguće ni u situacijama u kojima su u pitanju subjekti sa kojima su lokalne samouprave u direktnom odnosu (npr. sa lokalnim javnim komunalnim preduzecima čiji su osnivači) i kada imaju interesa da podrže realizaciju njihovih kapitalnih projekata (npr. u projektima izgradnje komunalne infrastrukture u kojima lokalne samouprave imaju neposredni interes da ih podrže).

²⁸⁴ Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata ("Sl. glasnik RS", br. 47/2006)

- Regresno pravo: s druge strane, Republika ima ovlašćenja da izdaje garancije, odnosno kontra-garancije, i na taj način obezbedi obaveze jedinica lokalne samouprave. Ukoliko se dogodi da u ovakvim specifičnim situacijama lokalna samouprava nije u stanju da vrati svoj osnovni dug, onda Republika preuzima i vraća taj dug u njeno ime.
- Mogućnost plasiranja slobodnih sredstava: kao što mogu da se zaduže, lokalne samouprave prema Zakonu, u situaciji kada imaju suficit u svom budžetu, mogu da u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika, plasiraju ova sredstva, odnosno obavljaju ostale transakcije sa raspoloživom gotovinom. One to, naravno, mogu da čine tek posle podmirivanja svih tekućih nadležnosti i poslova koji se prema spomenutim zakonima finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava. Pri tome, kamatna stopa ovih plasmana ne može da bude niža od eskontne stope Narodne banke Srbije.
- Obaveza informisanja Ministarstva finansija: Lokalne samouprave su u obavezi da šestomesečno dostavljaju Ministarstvu podatke o svim vrstama zaduživanja, o iznosima i otplatama dugova, visinama i nivoima kamatnih stopa. Na osnovu ovih podataka uspostavlja se evidencija i procenjuje dostignutog nivoa zaduženosti lokalne samouprave i vrši se njihovo poredjenje sa utvrdjenim limitima. Ukoliko lokalna samouprava dostigne limit zaduženosti (visina duga na nivou od 50%, tj. visina obaveza po osnovu dugova od 15% od tekucih prihoda iz prethodne godine), ona na dalje ne može da računa na saglasnost Ministarstva za nove dugove.

2.6. Lokalna poreska politika u funkciji LER-a

Država i lokalne zajednice moraju voditi aktivnu poresku politiku kojom će doprinosti ostvarenju ekonomskih i socijalnih ciljeva, pri čemu moraju naći adekvatnu meru kako ne bi narušili ekonomske i tržišne principe i povoljan privredni ambijent. U vođenju poreske politike prednost treba dati ugrađenim podsticajnim instrumentima u odnosu na „ad hoc” mere poreske konkurencije. Praksa davanja subvencija i poreskih olakšica u prethodnom periodu u Srbiji nije dala zadovoljavajuće rezultate: ostala je izuzetno visoka stopa nezaposlenosti, nizak nivo BDP po stanovniku, visoka zaduženost, spoljno-trgovinski deficit i dr. Zbog svega toga, lokalne samouprave u narednom periodu moraju imati mnogo aktivniju ulogu u

vodjenju lokalne poreske politike u cilju zaustavljanja negativnih privrednih kretanja i standarda svog stanovništva.

Održivi privredni razvoj podrazumeva smanjivanje neracionalne i neproduktivne potrošnje uz istovremeno povećanje investicione potrošnje kako bi se podstakao razvoj i zapošljavanje, uz socijalnu zaštitu najugroženijih slojeva stanovništva. Ključnu ulogu u ovome ima fiskalna politika i strukturne reforme sa definisanim merama na kratak, srednji i dugi rok oko kojih postoji saglasnost učesnika socijalnog dijaloga (Vlada, poslodavci, sindikati) i šire stručne javnosti. Poreska politika treba da doprinese da se otklone ključne makroekonomske neravnoteže privrede Srbije – visoka stopa nezaposlenosti i visok spoljno-trgovinski deficit a da se pri tome ne ugrozi međunarodna konkurentnost preduzeća i povoljan privredni ambijent.

Lokalna poreska politika treba da bude adekvatna, sa predvidivom visinom poreza i stimulaturna za delatnosti koje su dominantne u lokalnoj privrednoj strukturi. Kod formulisanja lokalne poreske politike treba imati na umu i dejstvo drugih faktora na lokalni ekonomski razvoj kao što su finansijska podrška preduzećima, programi obuke i prekvalifikacija, razvoj lokalne infrastrukture, podsticaji za inovacije i razvoj i dr. Prioritet treba dati onim merama fiskalne politike koje sadrže automatski ugrađene podsticajne instrumente jer oni umanjuju investicionu nesigurnost, smanjuju vreme planiranja investicija, smanjuju mogućnost korupcije i utiču na smanjenje administrativnih troškova.

Poreski sistem jedne zemlje čini ukupnost svih oblika javnih prihoda odnosno poreza i služi za pokriće troškova od opšte društvenog značaja. Poreski sistem se zasniva na konceptu jednakosti i konceptu efikasnosti. Koncept jednakosti treba da odgovori na pitanje: da li je porez fer? Koncept efikasnosti daje odgovor na pitanje koji je to iznos poreza koji pojedinac treba da plati da bi mu bilo bolje sa porezom nego bez njega.

Država i/ili lokalna samouprava treba da biraju razvoj poreskog sistema koji služi širokim potrebama društva na efikasan i pravičan način. Portfolio poreza²⁸⁵, slično

²⁸⁵ Stallmann, J., Jonson, T, G., (2010) Tax Policy and Tax Portfolio.

portfolio investicijama, omogućava balansiranje negativnih aspekata jednog poreza sa pozitivnim aspektima drugog poreza.

Izbor poreskog sistema za državne i lokalne prihode je proces kompromisa između sledećih poželjnih karakteristika:

- administrativna jednostavnost – da se porez lako prikuplja i administrira,
- konkurentnost - da li porez podstiče preduzeća ili pojedince da napuste lokalnu samoupravu ili ograničava njenu sposobnost da privuče biznis?
- efikasnost - da li porez utiče na efikasne alokacije resursa i izbore potrošača?
- prihodna adekvatnost - da li poreski prihodi omogućavaju državi da zadovolji potrebe svojih građana?
- kapital - da li je poreski fer?

Struktura poreskog sistema pokazuje koji porezi su prisutni u poreskom sistemu i koliki je njihov značaj. Postoji više faktora koji određuju strukturu poreskog sistema od kojih su najvažniji: nivo razvijenosti privrede, stepen tržišnosti privrede, obrazovni nivo stanovništva, struktura radne snage, način finansiranja socijalnog osiguranja, naročito sistema PIO, struktura države, uključenost države u međunarodne integracije, veličina države, tradicija, itd. Na promene u strukturi poreskih sistema utiču promene u privrednim institucijama i privrednim subjektima. Struktura poreskog sistema je vrlo značajna jer je česta situacija da se promenom poreske strukture nastoji ostvariti utisak smanjenja ukupnog poreskog opterećenja.

U strukturi poreskog sistema Srbije postoje tri nivoa čija se pripadnost po nivoima vidi iz sledeće tabele. Nacionalna i lokalna poreska struktura moraju se posmatrati kao „porodica” poreza, a ravnoteža se postiže oslanjanjem na različite poreske osnovice.

Tabela 51: Struktura poreskog sistema Srbije

| Državni porezi | Pokrajinski porezi | Lokalni porezi |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Porez na dodatu vrednost | | Porez na imovinu |
| Porez na dohodak (na prihode od dividende i udele u dobiti, na prihode od kamate, na prihode od autorskih prava, na kapitalne dobitke, godišnji dohodak građana) | | Porez na prenos apsolutnih prava |
| Porez na dobit preduzeća | | Porez na nasleđe |
| Akcize | | Porez na dohodak (na prihode od samostalne delatnosti, na prihode od nepokretnosti, na druge prihode, na zemljište, na izdavanje pokretnih stvari, na prihode od osiguranja lica) |
| Porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara | | |
| Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije | | |
| Porezi koji se dele između centralnih i pokrajinskih vlasti | | |
| Deo poreza na dobit preduzeća | | |
| Deo poreza na dohodak građana | | |
| Porezi koji se dele između centralnih i lokalnih vlasti | | |
| Porez na dohodak (porez na zarade) | | |

Struktura poreskih sistema zemalja članica EU je heterogena sa značajnim razlikama. Naročito su značajne razlike između starih i novih članica EU²⁸⁶. U starim članicama EU u proseku najznačajniji porezi su: doprinosi za socijalno osiguranje (oko 28%), porezi na dohodak (oko 25%), PDV (oko 19%), posebni porezi na potrošnju – akcize (oko 10%), porez na dobit (oko 9%).

U zemljama - starim članicama EU dominiraju neposredni porezi (uključujući i doprinose) u odnosu na posredne (PDV i akcize), približno u odnosu 2:1. U novim članicama EU posredni porezi su značajniji u odnosu na neposredne. Odnos između neposrednih i posrednih poreza u 12 novih članica EU iznosi 1,35:1, a u Srbiji

²⁸⁶ Spirić, D., (2011) Koncept upravljanja lokalnom poreskom politikom, SKGO, Beograd.

1,15:1. Veći značaj posrednih poreza u zemljama u tranziciji u skladu je sa davanjem prednosti ekonomskim u odnosu na socijalne ciljeve u tim zemljama. Davanje prednosti ekonomskim ciljevima (brz rast, smanjenje nezaposlenosti i dr.) odražava nameru ovih zemalja da otklone zaostatak u nivou razvijenosti u odnosu na stare članice EU.

Država i lokalne zajednice moraju voditi aktivnu poresku politiku kojom će doprinostiti ostvarenju ekonomskih i socijalnih ciljeva. Međutim, moraju naći adekvatnu meru kako ne bi narušili ekonomske i tržišne principe, jer poreska politika nije, niti može biti supstitut za ekonomsku politiku.

Karakteristike „dobre” lokalne poreske²⁸⁷ politike su:

1. stabilna sa vidljivim poreskim osnovicama,
2. pravična sa fer poreskim opterećenjem,
3. adekvatna sa predvidivim iznosima poreza,
4. jednostavna,
5. prepoznatljiva, kod građana i privrede, ne samo lokalno,
6. stimulativna za željene privredne aktivnosti (delatnosti),
7. sistematski i dozirano koristi poreske olakšice.

Pri formulisanju lokalne poreske politike treba početi od procene svojih snaga i slabosti, treba proceniti situacione uslove u kojima funkcionišu lokalni organi, treba proceniti konkurentsku poziciju ostalih lokalnih samouprava, naročito geografski bliskih, pa tek onda pristupiti planiranju fiskalne politike. Procena eventualnih komparativnih prednosti može omogućiti ostvarivanje željenih efekata bez smanjenja poreza, korišćenjem jedinstvenih resursa koji se poseduju. Retki resursi ne moraju biti isključivo prirodni, čak su poželjniji tzv. soft resursi, vezani za ljude i tehnologiju.

Strategija razvoja opštine je dokument u kome se mogu naći odgovori na najveći deo pitanja o resursima, lokalnim snagama i slabostima određene samouprave. Ovaj plan daje odgovor i na najvažnije pitanje za formulisanje poreske politike a to je pravac razvoja odnosno delatnosti koje su dominantne u lokalnoj privrednoj

²⁸⁷ Terri Sexton, (2006) Californias Local Tax Policy: Past, Present, and Future, California Municipal Revenue Tax Association.

strukturi. Cilj je da se lokalne samouprave podstaknu na sprovođenje planiranog restrukturiranja lokalnih javnih preduzeća. Time bi se obezbedilo smanjenje subvencija ovim preduzećima i povećanje kvaliteta njihovih usluga.

Mogućnost optimalnog kombinovanja oporezivanja i diverzifikacije putem pružanja dobrih javnih usluga, potvrđena je u studiji iz 2004. godine. Autori²⁸⁸ smatraju da rast javnih investicija kao dela ukupne javne potrošnje za 1 procentni poen povećava priliv stranih direktnih investicija za 13%. Dakle, zemlja može da istovremeno podigne svoju prosečnu efektivnu poresku stopu (EATR) za četiri procentna poena i javne investicije za 1 procentni poen, a da istovremeno zadrži iznos investicija nepromenjen.

Lokalni poreski portfolio čine porezi koje plaćaju građani i poslovni porezi. Jedna od najtežih odluka pri formulisanju poreske politike je pronaći ravnotežu između poreza za građane i poreza za privredu. Poslovni porezi su vrlo popularni među lokalnim porezima. Prednost ovih poreza je laka administracija, politički su prihvatljivi jer ne utiču direktno na građane (birače). Kreatori poreske politike moraju uzeti u obzir i moguća proširenja poreskih osnovica i obuhvatnost obveznika. Istovremeno, mora se imati u vidu mobilnost resursa, naročito rada, kao i mogućnost da država može zakonom odrediti gornje granice pojedinih zakona. U analizu treba uvrstiti mnoge neporeske faktore, među kojima se izdvaja demografski faktor.

Najvažnije mere unapređenja lokalnih javnih finansija su poboljšanje kontrole rashoda na lokalnom nivou i ograničenje rasta zaposlenosti, plata i subvencija u lokalnim samoupravama, kao i prenos određenih nadležnosti sa nivoa Republike na lokalnu samoupravu u oblasti saobraćajne infrastrukture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Neophodni segmenti su i unapređenje javnih politika na lokalnom nivou i povećanje efikasnosti usluga koje pruža lokalna samouprava, putem većih investicija u lokalne razvojne projekte i rast troškovne efikasnosti investicija.

²⁸⁸ Benassy-Quere A., Fontagne L., and Lahreche-Revil A., (2004) How does FDI react to corporate taxation? *International Tax and Public Finance*.

Važan segment poreske politike predstavlja izgradnja i negovanje poreskog morala²⁸⁹. Lokalna poreska politika treba biti tako postavljena da razvija klimu dobrovoljnog plaćanja poreza. Takav scenario je moguć ukoliko poreski obveznici vlast vide kao pouzdanu i dobronamernu. Važni elementi ovog sistema su poresko znanje, negovanje i poštovanje društvenih normi²⁹⁰. Drugim rečima, treba uzeti u obzir dinamičnu interakciju moći i poverenja, jer je očigledno da dizajniranje dobre poreske politike nije moguće samo ekonomskim pristupom.

Podaci koji se koriste kao osnova za izradu lokalne poreske politike moraju biti višegodišnji, jer podaci za jednu godinu nisu dovoljno informativni. Pažnju treba fokusirati na trendove u kretanju lokalnih poreza. Svaka poreska politika mora imati za cilj ravnotežu u dugom roku što znači treba ugraditi mehanizme koji će omogućiti promene politike tokom vremena. U tom smislu treba nastojati što je preciznije predvideti izazove i iznenađenja, na osnovu signala iz privrede, domaćinstava i državne administracije. Neki od budućih izazova lokalnih finansijskih sistema su: tehnološki napredak, globalizacija, deregulacija komunalnih usluga, demografske promene.

Pri formulisanju lokalne poreske politike treba razmotriti i druge aspekte koji privlače preduzeća, osim poreza. U svetu su poznati primeri Nemačke i Francuske koje privlače investicije i privredu bez obzira na visoke poreze. Često se navodi i primer Kalifornije, koja ima jedno od najvećih poreskih opterećenja u SAD, a uspeva da privuče privredne aktivnosti, jer poseduje kompetentnu radnu snagu i veliko tržište koje je spremno da troši. Poznati su primeri investicija motivisanih visokim nivoom javnih dobara i usluga koje nude lokalne zajednice. Visok nivo javnih dobara ne iziskuje dodatne troškove od strane kompanija, pa samim tim doprinosi njihovoj produktivnosti. Javna dobra podižu produktivnost firmi, a produktivan kapital manje teži mobilnosti.

²⁸⁹ Lars P. Feld, Bruno S. Frey, (2007) Tax evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract International, Studies Program, Working Paper 07-29.

²⁹⁰ Erich Kirchler, Stephan Muehlbacher, Barbara Kastlunger, Ingrid Wahl, (2007) Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies program, Working paper 07-30.

2.6.1. Uloga poreskih podsticaja u lokalnom ekonomskom razvoju

Uloga fiskalnog sistema i fiskalne politike u podsticanju izgradnje konkurentnosti je značajna, posebno sa aspekta efekta pojedinih mera i načina kako se podsticaji koriste²⁹¹. Najveći stepen efikasnosti se postiže, ukoliko su mere fiskalne politike u korelaciji sa ekonomskom i strukturnom politikom i sinergetski snažno deluju. Jasnom i konzistentnom strukturnom politikom država može na najbolji i najefikasniji način da utiče na izgradnju privrede i njenu konkurentnost. U primeni fiskalnih instrumenata, za izgradnju konkurentnosti, bitno je, da država u što manjem obimu koristi ad hoc mere, a što više ugrađene podsticaje koji imaju endogeni karakter, čiji efekat ne zavisi od intervencije nosilaca ekonomske politike.

Mnogi autori dovode u pitanje ispravnost pristupa koji lokalni razvoj dovodi u vezu sa poreskom strukturom. Prema njima, državni i lokalni porezi odricali veoma malu ulogu u oblikovanju regionalnih razvojnih obrazaca²⁹². Argumente za ovakve zaključke autori izvode iz sledećeg. Kao prvo, lokalni porezi predstavljaju simboličan deo u rashodima kompanija. Drugo, visoki porezi mogu odražavati visok nivo lokalnih javnih usluga (obrazovne ustanove koje proizvode kvalitetnu radnu snagu, kulturne sadržaje, dobar transport, stabilno energetska napajanje, dobre telekomunikacije, vodu i kanalizaciju) koje mogu nadoknaditi visoke poreske stope. Treće, dolazak firmi koje se često sele nije važan izvor lokalnog razvoja²⁹³.

Najveći deo lokalnog privrednog razvoja dolazi iz zapošljavanja u postojećim preduzećima, njihovim proširenjima i od novih preduzeća koje osniva domicilno stanovništvo. Peto, širenje nacionalne infrastrukture omogućava bolju povezanost sa drugim tržištima, smanjuje transakcione troškove i doprinosi konkurentnosti lokalne privrede, uz istovremeno smanjenje pritiska za iseljavanje. Šesto, sposobni kadrovi, kako u delu efikasne administracije, tako i u delu tržišta radne snage, najvažniji su faktor ukupnog, pa i lokalnog privrednog razvoja.

²⁹¹ Momirović, D., Zdravković, D., (2009) Uticaj poreskih podsticaja na izgradnju konkurentnosti sa posebnim osvrtom na Srbiju.

²⁹² Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?, The American University Law Review, Vol. 29, p 207.

²⁹³ Ibid.

Empirijska literatura posvećena odnosu konkurencije poreskih stopa i pružanja javnih usluga i dobara je prilično ograničena, ali postoji studija²⁹⁴ uticaja javnih troškova (ulaganja) i stopa poreza na imovinu na izbor lokacije preduzeća u državi Mejn (SAD). Rezultat do koga su autori došli govori da je povećanje javne potrošnje u obrazovanje za 10% dovelo do povećanja broja firmi za 6%. Po njima, politika niskih poreza i slabog nivoa javnih usluga, je manje nagrađivana od suprotne poreske politike visokog oporezivanja sa visokim nivoom pružanja javnih usluga i dobara.

Korišćenje poreskih podsticaja je dosta stara mera privlačenja investicija. Poreski podsticaji su u porastu²⁹⁵, ali njihova upotreba izaziva niz pitanja. Na primer, da li firme zaista biraju lokaciju na osnovu državnih i lokalnih poreza, ili one baziraju svoje odluke na drugim osnovama. Koji procenat troškova poslovanja predstavljaju državni i lokalni porezi? Dalje formulisanje poreske politike, i odgovor na pritiske za uvođenjem poreskih olakšica, mora tretirati faktor roka i reakcije ostalih lokalnih samouprava. Moguća je situacija da i ostale jurisdikcije uvedu slične mere pa bi prihod pao svima, a konkurentsku prednost ne bi ostvario niko.

Pri uvođenju lokalnih poreskih podsticaja potrebno je putem analize dati odgovor za koliko su veći efekti od iznosa podsticaja, tj. da li su koristi srazmerne prihodu koga se lokalna zajednica odriče. Ostala pitanja koja prate davanje poreskih olakšica: da li su novodošle delatnosti i investicije odgovarajuće potrebama zajednice? Da li će nove firme zapošljavati lokalno nezaposleno stanovništvo? Da li su te delatnosti ekološki prihvatljive ili se radi o prljavim tehnologijama? Da li će ostvarena dobit biti reinvestirana u dalji razvoj korisnika poreskih olakšica?

Poreski podsticaji, kao instrument državne pomoći, u Republici Srbiji u 2016. godini učestvuju sa 26,9% i obuhvataju poreske podsticaje odobrene po osnovu Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak građana, kroz umanjenje poreza na dohodak građana po osnovu ulaganja u osnovna sredstva (Tabela 52.). Iz

²⁹⁴ Gabe, T.M. and K.P. Bell, (2004) Trade offs between Local Taxes and Government Spending as Determinants of Business Location, *Journal of Regional Science*, Vol. 44.

²⁹⁵ Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?, *The American University Law Review*, Vol. 29, p. 207.

podataka vidimo da su subvencije u 2016. godini bile 60,6 % a najviše su dodeljene sektorima poljoprivrede, rudarstva i saobraćaja²⁹⁶.

Tabela 52: Ukupno dodeljena državna pomoć u Republici Srbiji 2014., 2015. i 2016. godine (iznos u milionima RSD)

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

Izvor: Komisija za kontrolu državne pomoći

Svaka državna pomoć ima stvarni ili potencijalni uticaj na konkurenciju i trgovinu, jer se dodelom državne pomoći narušava ili postoji opasnost da se naruši konkurencija na tržištu. Dozvoljeno je dodeliti državnu pomoć, u skladu sa čl. 4. Zakona²⁹⁷:

1. koja je socijalnog karaktera, a dodeljuje se individualnim potrošačima bez diskriminacije u odnosu na poreklo robe, odnosno proizvoda koji čine konkretnu pomoć,
2. koja se dodeljuje radi otklanjanja šteta prouzrokovanim prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim situacijama.

Članom 5 Zakona je definisano da državna pomoć može biti dozvoljena ako se dodeljuje:

1. radi unapređenja ekonomskog razvoja područja Republike Srbije sa izuzetno niskim životnim standardom ili s visokom stopom nezaposlenosti,
2. radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi republike Srbije ili izvodjenja određenog projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju,

²⁹⁶ Komisija za kontrolu državne pomoći (2017) Izveštaj o dodeljenoj pomoći u Republici Srbiji 2016. godine, Beograd

²⁹⁷ Zakon o kontroli državne pomoći ("Službeni glasnik RS", br. 51/2009)

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

Tabela 53: Državna pomoć u odnosu na osnovne makroekonomske pokazatelje

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

Izvor: Komisija za kontrolu državne pomoći

Iz podataka Tabele 53 vidimo pad državne pomoći u 2016. godini po svim pokazateljima – u apsolutnom iznosu, u učešću u BDP-u kao i učešću u javnim rashodima, što se reflektovalo i na smanjenje po glavi stanovnika. Zakonske mogućnosti za dodelu pomoći obuhvataju unapređenje ekonomskog razvoja nerazvijenih područja (nizak životni standard, visoka stopa nezaposlenosti), kao i za podršku projektima od posebnog značaja i podršku odgovarajućim delatnostima pod uslovom da se time ne narušava konkurencija na tržištu.

Lokalne poreske olakšice su samo jedno od sredstava pružanja državne pomoći. Drugi mogući instrumenti su: finansijska podrška, programi obuke i prekvalifikacija, podsticaji za inovacije i istraživanje i razvoj, efikasna administracija, „one stop shop“ usluga, programi razvoja lokalne infrastrukture i drugi. Pozitivni efekti olakšica za lokalnu samoupravu se ogledaju u zapošljavanju lokalne kvalifikovane radne snage, mada je to u Srbiji, najčešće, uz uslov veoma niskih zarada, neuporedivo manjih od zarada radnika iste firme u matičnoj državi. Sa druge strane, smanjenje prihoda u budžetu, zbog poreskih olakšica, najviše će osetiti siromašni.

Stopa nezaposlenosti u Srbiji je izuzetno visoka, posebno mladih školovanih kadrova. Finansijska podrška programima zapošljavanja i samozapošljavanja mladih je izuzetno skromna, nasuprot velikoj stimulaciji po novootvorenom radnom mestu od strane inostranih kompanija, često i u radnointenzivnim delatnostima koje ne zahtevaju visoku tehnologiju i druga ulaganja. Posebno je simtomatično da se to daje preduzećima kakva su već postojala ali su neodgovornim ponašanjem i neuspešnom privatizacijom ugašena (tekstilna industrija, proizvodnja obuće i sl.).

Poreska konkurencija medju lokalnim samoupravama predstavlja takmičenje u privlačenju kapitala poreskim instrumentima, posebno poreskim podsticajima. Poreska konkurencija postoji kada se omogućuje poboljšanje relativne konkurentске pozicije jedne opštine naspram drugih, i to kroz smanjivanje poreskog opterećenja poslovne aktivnosti kompanija i pojedinaca, sa ciljem da se zadrže ili privuku mobilne ekonomske aktivnosti iako se to često ostvaruje na način koji šteti drugim lokalnim samoupravama.

Pozitivni efekti poreske konkurencije su smanjenje poreskog tereta, fiskalna disciplina, inovacije, odgovarajuća ravnoteža između nivoa oporezivanja i javnih dobara. Poreska konkurencija ima sve izraženiji značaj sa rastom mobilnosti faktora proizvodnje. Efekti poreske konkurencije mere se stepenom smanjenja javne potrošnje, tj. stepenom efikasnosti javnog sektora. Poželjna je poreska konkurencija koja dovodi do smanjenja poreskih stopa, sa paralelnim proširivanjem poreske osnovice, ali u meri koja ne utiče na poresku i budžetsku politiku susednih jurisdikcija.

Negativni efekti fiskalne konkurencije²⁹⁸ su: prvo, međunarodna raspodela kapitala postaje neefikasna jer kapital ide u oblasti gde je porez manji, bez obzira na realna ekonomska razmatranja, i drugo, poreska konkurencija dovodi do pogoršanja poreskih baza i na kraju izaziva ispod prosečno snabdevanje javnim dobrima. Drugi argument je razvijen od strane OECD²⁹⁹. Poreska konkurencija može da izazove čitav niz neželjenih posledica koje se pojavljuju zbog delovanja tzv. efekta preliivanja i

²⁹⁸ Rohač, D., (2006) Evidence and Myths about Tax Competition, New Perspectives on Political Economy, Volume 2, Number 2.

²⁹⁹ OECD (2004) A Process for Achieving a Global Level Playing Field, OECD Global Forum on Taxation, Berlin.

ogledaju se u izbegavanju plaćanja poreza, podrivanju finansijskih i investicionih tokova, podrivaju integritet i pravednost poreskih struktura, prebacivanju poreskog tereta na manje mobilne poreske osnovice kao što su rad, imovina i potrošnja.

Poreska politika treba da obezbedi stabilan priliv poreskih prihoda bez pogoršanja privrednog ambijenta i međunarodne konkurentnosti zemlje. Merama poreske politike treba podsticati akumulaciju kao primarnu ekonomsku kategoriju, zatim investicije po privrednim granama i sektorima, a u Srbiji se putem ove politike mora više voditi računa o smanjenju regionalnih nejednakosti.

Uloga fiskalnog sistema i fiskalne politike u podsticanju izgradnje konkurentnosti je značajna, posebno sa aspekta efekta pojedinih mera i načina kako se podsticaji koriste. Najveći stepen efikasnosti se postiže, ukoliko su mere fiskalne politike u korelaciji sa ekonomskom i strukturnom politikom i sinergetski snažno deluju. Jasnom i konzistentnom strukturnom politikom država može na najbolji i najefikasniji način da utiče na izgradnju privrede i njenu konkurentnost. U primeni fiskalnih instrumenata, za izgradnju konkurentnosti, bitno je, da država u što manjem obimu koristi ad hoc mere, a što više ugrađene podsticaje koji imaju endogeni karakter, čiji efekat ne zavisi od intervencije nosilaca ekonomske politike.

Lokalna poreska politika u tranzicionom periodu nije imala značajan uticaj na ukupna ekonomska kretanja u Srbiji. Posebno se to odnosi na privatizacione procese čije su negativne posledice najviše pogodile lokalne samouprave u vidu ogromne nezaposlenosti stanovništva, siromaštvo, negativna demografska kretanja i dr. Zbog toga lokalna poreska politika mora imati aktivniju ulogu u ekonomskom razvoju pri čemu svoje mere moraju uskladiti sa drugim „neporeskim” instrumentima ekonomske politike. Pri tome, prednost treba dati stabilnosti i predvidljivosti poreza u odnosu na davanje poreskih olakšica čiji su se efekti u praksi pokazali kao negativni.

IV REZULTATI ISTRAŽIVANJA

1. Opis istraživačkog uzorka

Istraživanje za potrebe izrade ove disertacije je obavljeno u periodu od oktobra 2017. pa do marta 2018. godine na uzorku od 140 ispitanika, od kojih je polovina zaposlena u javnom sektoru (kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, gradski/opštinski menadžeri zaduženi za privredu, finansije i ekonomski razvoj, rukovodioci lokalnih javnih preduzeća). Istraživanje je rađeno u 28 lokalnih samouprava koje su teritorijalno obuhvatile sve regione u Republici Srbiji, osim regiona Kosovo i Metohija. Među lokalnim samoupravama je bilo i onih koje su natprosečno razvijene prema podacima nadležnih institucija, kao i onih koje pripadaju nerazvijenim područjima u Republici Srbiji. Drugu polovinu ispitanika sačinjavali su lokalni privrednici iz privatnog sektora, vlasnici i menadžeri mikro, malih i srednjih preduzeća, kao i zaposleni u naučnim institutima i obrazovnim institucijama.

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

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

Primenom izloženih metoda za obradu podataka dobijeni su rezultati koji pružaju informacije o prihvatanju ili odbacivanju hipoteza ovog istraživanja. U prvom poglavlju će najpre biti prikazani podaci o strukturi uzorka, dok će u drugom poglavlju biti prikazani podaci o faktorskoj strukturi korišćenog upitnika. Zatim će biti prikazani podaci o pouzdanosti instrumenata istraživanja. Za primenjeni instrument pouzdanost je ispitivana preko Kronbahovog Alfa-koeficijenta interne konzistentnosti.

1.1. Struktura uzorka istraživanja

Istraživački uzorak je činilo 140 ispitanika (Tabela 54), 70 zaposlenih u lokalnoj samoupravi i 70 zaposlenih u privatnom sektoru i naučno-istraživačkim ustanovama.

Tabela 54: Struktura uzorka s obzirom na sektor rada ispitanika (frekvencije)

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

Izvor: Autor

Iz Tabele 54 se primećuje da najveći procenat ispitanika (63,6%) ima visoku stručnu spremu, a stavka „ostalo” se odnosi na magistre i doktore nauka.

Tabela 55: Struktura uzorka s obzirom na stepen stručne sprema (frekvencije)

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

Izvor: Autor

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

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

Tabela 56: Bartletov test sferičnosti i Kajzer-Mejer-Olkinov pokazatelj adekvatnosti uzorka

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

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

Izvor: Autor

Rezultati su pokazali da je Bartletov test sferičnosti statistički značajan ($p < 0.01$), te je primena faktorske analize opravdana (Tabela 56). Utvrđeno je da je dobijena vrednost Kajzer-Mejer-Olkinovog pokazatelja adekvatnosti uzorka visoka ($KMO = 0.849$) i prihvatljiva (uslov) za dobru faktorsku analizu. Reprezentativnost stavki prema Kaiserovom KMO pokazatelju je visoka (0.849).

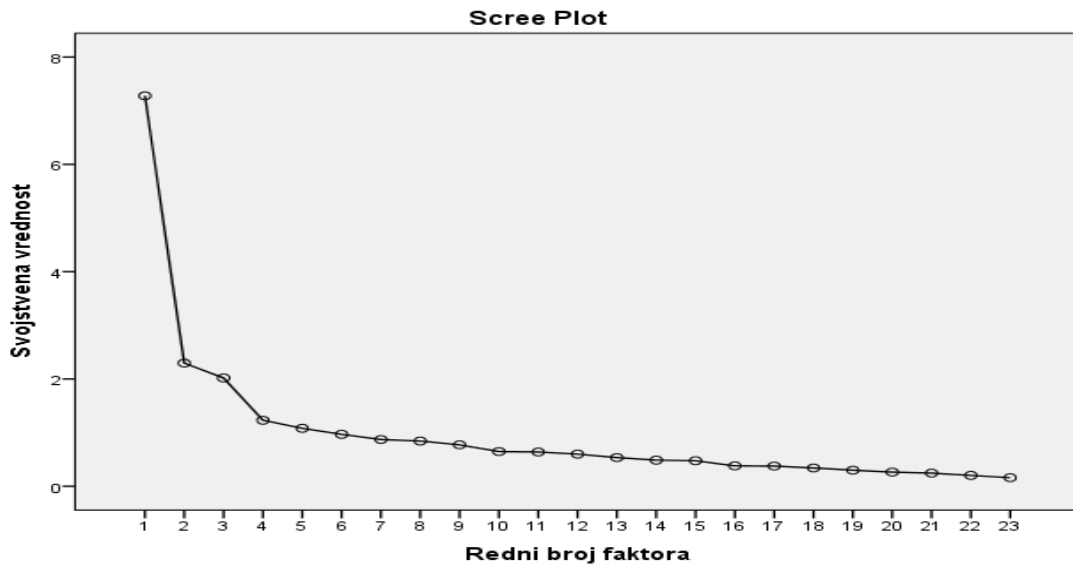
Tabela 57: Svojtvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije (Principal Component Analysis)

| Redni broj faktora | Svojtvena vrednost faktora izražena kao: | | | |
|--------------------|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------|
| | Karakteristični koren - Λ | Procenat varijanse | Kumulativni procenat varijanse | Karakteristični koren nakon rotacije - Λ |
| 1. | 7.278 | 31.641 | 31.641 | 7.278 |
| 2. | 2.296 | 9.982 | 41.624 | 2.296 |
| 3. | 2.018 | 8.775 | 50.399 | 2.018 |
| 4. | 1.230 | 5.347 | 55.746 | 1.230 |
| 5. | 1.080 | 4.697 | 60.443 | 1.080 |
| 6. | 0.968 | 4.207 | 64.650 | |
| 7. | 0.871 | 3.787 | 68.437 | |
| 8. | 0.843 | 3.664 | 72.101 | |
| 9. | 0.772 | 3.355 | 75.456 | |
| 10. | 0.647 | 2.812 | 78.268 | |
| 11. | 0.638 | 2.773 | 81.041 | |
| 12. | 0.599 | 2.604 | 83.645 | |
| 13. | 0.534 | 2.322 | 85.967 | |
| 14. | 0.487 | 2.118 | 88.084 | |
| 15. | 0.475 | 2.067 | 90.151 | |
| 16. | 0.380 | 1.651 | 91.803 | |
| 17. | 0.376 | 1.636 | 93.438 | |
| 18. | 0.341 | 1.482 | 94.920 | |
| 19. | 0.299 | 1.300 | 96.221 | |
| 20. | 0.263 | 1.145 | 97.366 | |
| 21. | 0.245 | 1.064 | 98.430 | |
| 22. | 0.202 | 0.878 | 99.308 | |
| 23. | 0.159 | 0.692 | 100.000 | |

Izvor: Autor

Faktorska valjanost (validnost) upitnika je potvrđena metodom glavnih komponenti (Tabela 57). Ekstrahovano je pet faktora čija je svojstvena vrednost preko 1. Na osnovu teorijskih očekivanja zadržan je jedan faktor koji objašnjava najveći procenat varijanse. Najveći procenat varijanse objašnjava prva komponenta i statistički je značajna po Guttman-Kaiserovom kriterijumu (obuhvata 31.641 % ukupne varijanse, $\Lambda=7.278$). S obzirom na količinu varijanse koju obuhvataju komponente, upitnik je jednodimenzionalan i meri faktor koji bi nazvali značaj lokalne samuprave. Princip lakta (Scree plot) pokazuje da najveći procenat varijanse objašnjavaju dve dimenzije (Slika 5).

Slika 5: Scree plot za svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika



Izvor: Autor

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

Tabela 58: Sklop faktora Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

| | Komponente | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Veće učesće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje. | 0.321 | | 0.651 | | |
| Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo. | | 0.394 | 0.633 | | |
| Nasledjeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER. | | 0.605 | | 0.479 | |
| Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine. | | | 0.661 | 0.395 | |
| U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER. | 0.532 | | | 0.421 | |
| Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER. | 0.643 | 0.413 | | | |
| Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER. | 0.636 | 0.337 | | | -0.389 |
| Planovi LER su prilagodjeni dinamičkom okruženju. | 0.729 | | | | -0.325 |
| Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata. | 0.653 | 0.331 | | -0.395 | |
| Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.. | 0.718 | | | | |
| Republički organi podstiču LER. | 0.573 | -0.548 | | | |
| LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja. | 0.736 | | | | |
| Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja. | 0.831 | | | | |
| LER je održiv na duži vremenski rok. | 0.565 | -0.302 | 0.438 | | |
| Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni. | 0.593 | | | 0.356 | |
| LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama. | 0.690 | | | | |
| Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća. | 0.522 | | -0.407 | 0.306 | |
| Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER. | 0.678 | | | | 0.423 |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------|-------|--|--------|
| Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja. | | -0.474 | | | -0.484 |
| Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima. | 0.557 | -0.450 | | | |
| Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER. | 0.550 | -0.357 | | | |
| LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu. | 0.582 | -0.311 | | | |
| LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora. | -0.364 | | 0.393 | | 0.362 |

Izvor: Autor

Kao kriterijum minimalnog zasićenja stavki na faktorima uzeta je vrednost 0.30 (Tabela 58). Utvrđeno je da su faktorska zasićenja iznad tog kriterijuma, tako da nije potrebno brisati neke stavke iz instrumenta. Zbog teorijskih očekivanja biće korišćena jednofaktorska struktura upitnika.

1.3. Pouzdanost primenjenog instrumenta istraživanja

U daljoj analizi, proverena je pouzdanost korišćenog instrumenata istraživanja.

Tabela 59: Pouzdanost Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

| Skala | Kronbahov α koeficijent | Broj ajtema |
|---------------------------|--------------------------------|-------------|
| Značaj lokalne samouprave | 0.855 | 23 |

Izvor: Autor

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

1.4. Istraživanje učešća lokalne samouprave u sprovođenju politike ekonomskog razvoja

Globalna ekonomija je nametnula konkurenciju iz celog sveta ne samo na nivou država, već i na regionalnom i lokalnom nivou. Mnoge države nisu uspele da daju adekvatan odgovor na novonastale uslove koje je uzrokovao proces globalizacije i internacionalizacije poslovanja. Stvorena je neophodnost za jači angažman i učešće regionalnih i lokalnih institucija i organizacija u cilju održavanja konkurentnosti svoje privrede na savremenom tržištu.

Za Srbiju je posebno poguban bio proces privatizacije koji se odvijao posle 2000. godine: privatizovana su ili otišla u stečaj velika preduzeća koja su bila nosioci lokalnog ekonomskog razvoja širom Srbije. U velikom broju slučajeva preduzeća su kupljena zbog atraktivne lokacije, pa su ugašena i na njihovom mestu je uglavnom nastajala stambena izgradnja. Znači, kupci preduzeća nisu imali obavezu nastavka delatnosti kupljenog subjekta, već su bez ikakvih posledica gasili preduzeća, rasprodavali njihovu imovinu i ostavili veliki broj radnika bez zaposlenja. Na taj način su čitave lokalne samouprave ostale u nezavidnom položaju, sa ogromnim brojem nezaposlenih i niskim životnim standardom stanovništva.

U takvom privrednom ambijentu nastala je realna potreba za veće angažovanje lokalne samouprave u važnim pitanjima lokalnog razvoja, čemu su doprinela i zakonska rešenja kojima se lokalnoj samoupravi i formalno daju nadležnosti iz domena lokalnog ekonomskog razvoja. Naravno, skeptici su postavljali pitanje opravdanosti ovakvog zakonskog rešenja smatrajući da to neće doprineti razvoju nacionalne privrede već će samo uvećati ionako brojnu administraciju i stvarati dodatne troškove koji neće biti u funkciji razvoja. Međutim, pojedine opštine su odmah počele da koriste svoje mogućnosti za lokalni razvoj, od kadrovskih, prirodnih resursa, povoljne lokacije i dr., čime su postigle natprosečne rezultate razvoja u odnosu na druge lokalne zajednice. Očekivano je da su lokalni kadrovi bolji poznavaoци prilika u svojoj sredini od centralne vlasti, kako prirodnih uslova, tako i faktora okruženja, raspoloživosti radne snage i životnih navika stanovništva, kulturnih i sportskih potreba i sl. Zbog toga je i logično da veće učešće lokalnih organa vlasti doprinosi uspešnijem lokalnom ekonomskom razvoju posebno u programima koji su

pokrenuti na lokalnom nivou, od strane javnog i privatnog sektora, ili pak različitih udruženja i organizacija koje se bave ovim pitanjima na području lokalne zajednice.

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

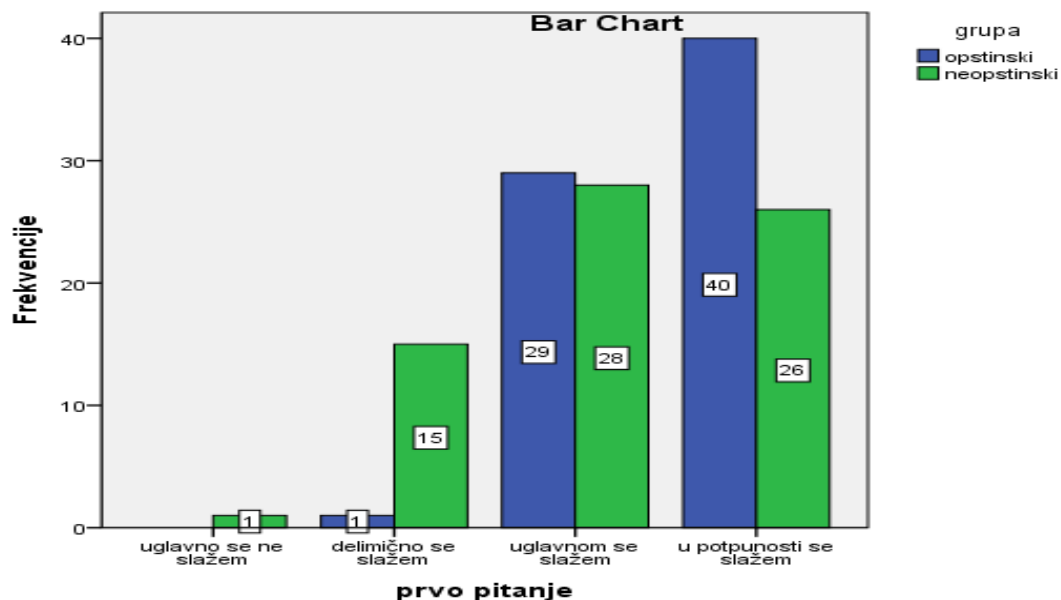
Tabela 60: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (40) u potpunosti se slaže da veće učešće opština u LER-u doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje, dok se najveći broj ispitanika (28) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom slaže (Tabela 60 i Grafikon 4).

Grafikon 4: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 61: Razlike u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 16.237 | 3 | 0.001** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.322 | | |

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 16.237$, $N = 140$, $df = 3$, $p < 0.01$, $C = 0.322$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 61).

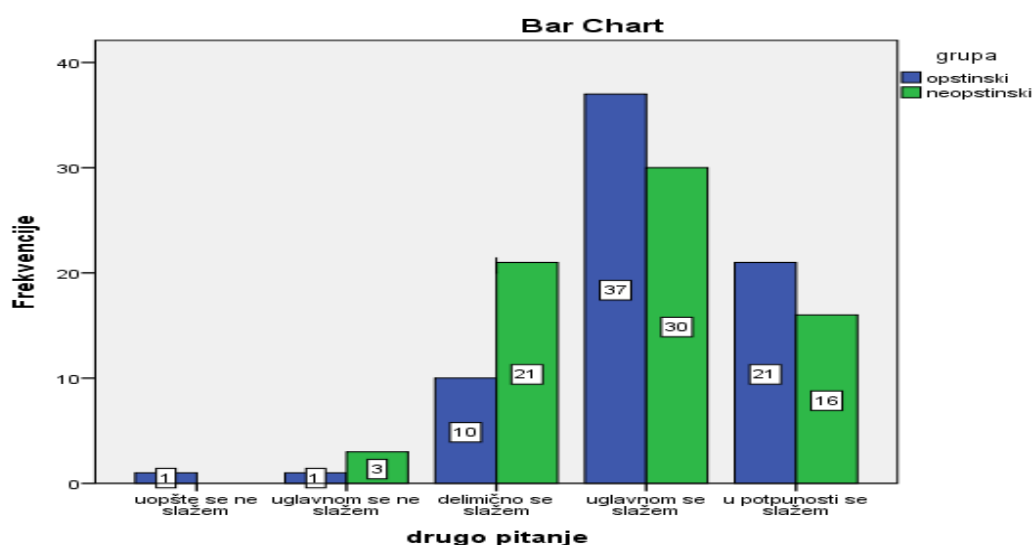
Tabela 62: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih i u lokalnoj samoupravi (37) i iz privatnog sektora i obrazovanja (30) uglavnom se slaže da je uspešnost programa razvoja veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo (Tabela 62 i Grafikon 5).

Grafikon 5: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 63: Razlike u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|----------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 7.310 | 4 | 0.120 |
| Koeficijent kontigencije C | 0.223 | | |

Izvor: Autor

Iz Tabele 10 se vidi da nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2=7.310$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.223$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 63).

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

1.5. Istraživanje značaja komparativnih prednosti lokalne samouprave

U proces tranzicije su pojedine lokalne samouprave ušle sa velikim razlikama u razvijenosti kao i potencijalima sa kojima raspolažu. Logično je da su razvijenije opštine u predtranzicionom periodu imale bolje preduslove da brže i lakše transformišu svoju privredu i uključe se u savremene uslove koje diktira svetsko tržište. Privreda u Srbiji je prerano otvorena uticaju globalizacije jer za to nije bila pripremljena posle sankcija UN i bombardovanja od strane NATO pakta 1999. godine. Konkurentnost privrede je u takvoj poziciji bila veoma niska pa se korišćenje

komparativnih prednosti koju su pojedine zajednice i preduzeća imala samo po sebi nametalo kao najbolje rešenje.

Međutim, po ostvarenim rezultatima privrede u tranzicionom periodu može se zaključiti da ni postojeće komparativne prednosti nisu u dovoljnoj meri iskorišćene, pre svega zbog neadekvatne ekonomske politike od strane države koja je sva dešavanja u privrednom razvoju prepustila tržišnim mehanizmima. Takvu ekonomsku politiku su iskoristile domaće i strane privredne strukture da poslovanje usmere isključivo u svom interesu, zanemarujući potpuno interese lokalne zajednice i društva u celini. Početkom privatizacije prodana su preduzeća koja su imala izuzetne komparativne prednosti za budući razvoj kao što su cementare, pivare, fabrike šećera i dr., tako da najveću korist od njihovih komparativnih prednosti imaju njihovi vlasnici, a mnogo manju lokalne sredine koje su ih, inače i stvorile i razvijale više decenija.

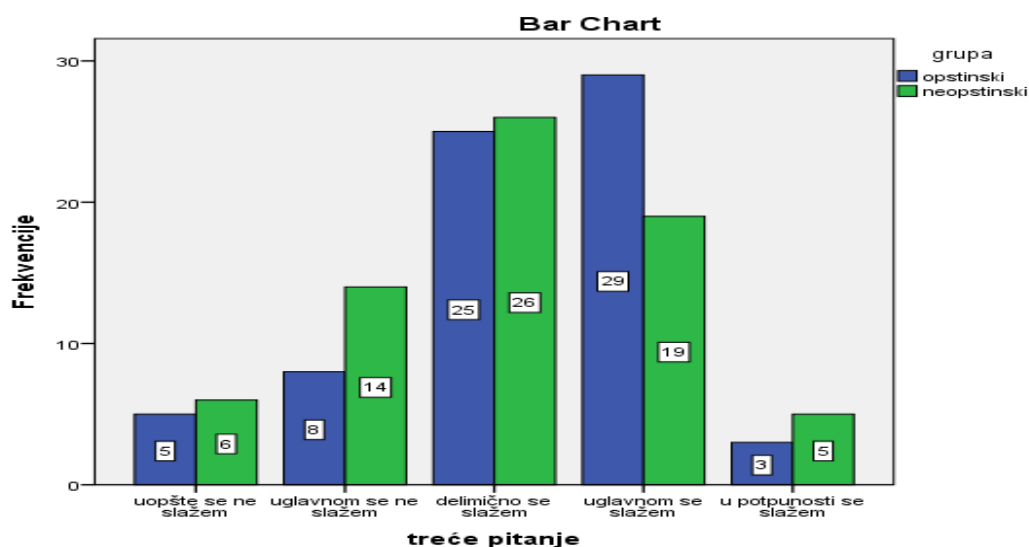
Tabela 64: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Utvrđeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (29) uglavnom slaže da nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER, dok se najveći broj ispitanika (26) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže (Tabela 64 i Grafikon 6).

Grafikon 6: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 65: Razlike u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 4.330$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.173$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 65).

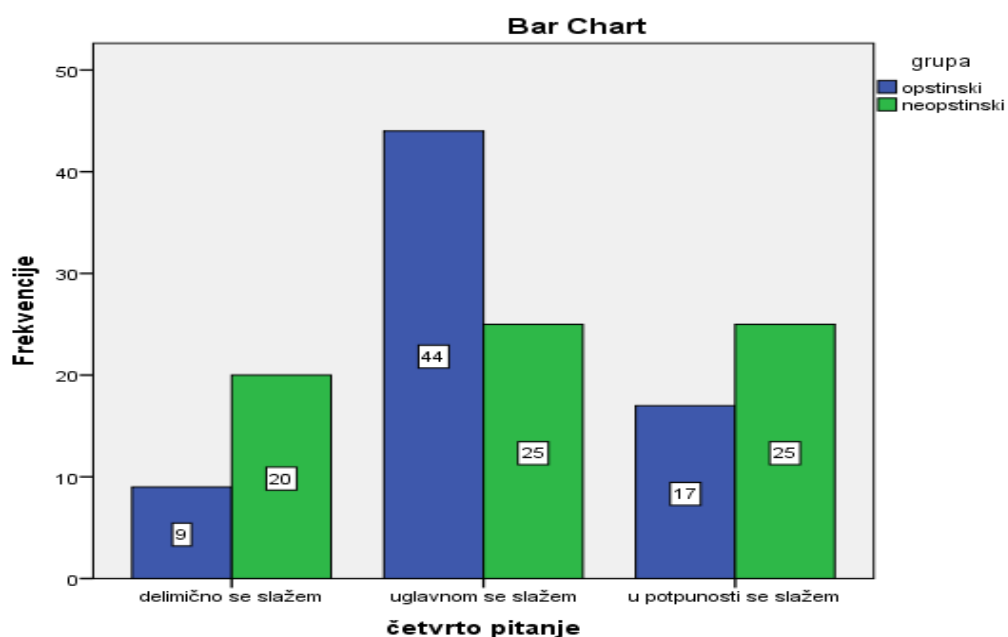
Tabela 66: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih i u lokalnoj samoupravi (44) i iz privatnog sektora i obrazovanja (25) uglavnom se slaže da su efekti LER veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine (Tabela 66 i Grafikon 7).

Grafikon 7: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 67: Razlike u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 10.928$, $N = 140$, $df = 2$, $p < 0.01$, $C = 0.269$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 67).

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

1.6. Istraživanje razvijenosti infrastrukture lokalnih samouprava

Regionalni dispariteti u razvijenosti pojedinih lokalnih samouprava u Srbiji su izuzetno veliki, a to se ogleda i u razvijenosti infrastrukture koja je neophodna element za uspešan lokalni ekonomski razvoj. Lokacija pojedinih opština im daje veliku prednost u startu u odnosu na druge lokalne samouprave. Opštine u blizini aerodroma, blizu putnih koridora ili velikih gradskih centara su među prvima krenule sa projektima lokalnog ekonomskog razvoja jer su i prve značajnije investicije, domaće i strane, bile na njihovom području – klasični primeri su beogradski i južnobački region. Na drugoj strani, veliki broj opština nema razvijenu osnovnu putnu infrastrukturu tako da ih investitori zaoblilaze u širokom luku, bez obzira na ostale

povoljne karakteristike – to je slučaj sa regionom Jugoistočne Srbije, Zapadne Srbije i Šumadije, pa i pojedinim lokalnim samoupravama u delovima Vojvodine.

Razvijenost infrastrukture i povoljni lokacijski faktori značajno utiču i na kadrovske mogućnosti lokalnih samouprava. Mnoge opštine trpe posledice nepovoljnih migracionih kretanja ka velikim gradskim i regionalnim centrima, ili ka inostranstvu. To se posebno odnosi na nerazvijena i devastirana područja države, koja usled toga već godinama ne mogu da se približe proseku razvijenosti države. One nisu u situaciji da ponude povoljne uslove za opstanak potrebnih kadrova za lokalni ekonomski razvoj jer imaju konkurenciju privatnog sektora koji može da ponudi veće zarade i ostale prinadležnosti zaposlenima. Imajući u vidu da osnovu razvoja, pre svega, čine ljudi ovaj problem će još više dolaziti do izražaja u narednom periodu jer pojedini regioni ostaju bez čitavih sela i velikog broja mladog stanovništva.

Posledice nerazvijenosti infrastrukture velikog broja lokalnih samouprava u Srbiji kao i nedostatka neophodnih kadrovskih rešenja za bavljenje poslovima lokalnog ekonomskog razvoja su nemogućnost da lokalne samouprave na adekvatan način odgovore dinamičnim zahtevima okruženja, odnosno da svoje razvojne planove i programe blagovremeno prilagode promenama dinamičkog okruženja privrede i njegovog uticaja na rezultate njihovog razvoja. Bez obzira na postojanje državnih i regionalnih institucija, koje po prirodi posla pomažu lokalni ekonomski razvoj, mnoge opštine ne mogu tako lako da prevaziđu navedene infrastrukturne probleme i nedostatak kadrova. Takođe, ni brojne donatorske organizacije i projekti nisu uspeli da u značajnijoj meri utiču na poboljšanje rezultata lokalnog ekonomskog razvoja.

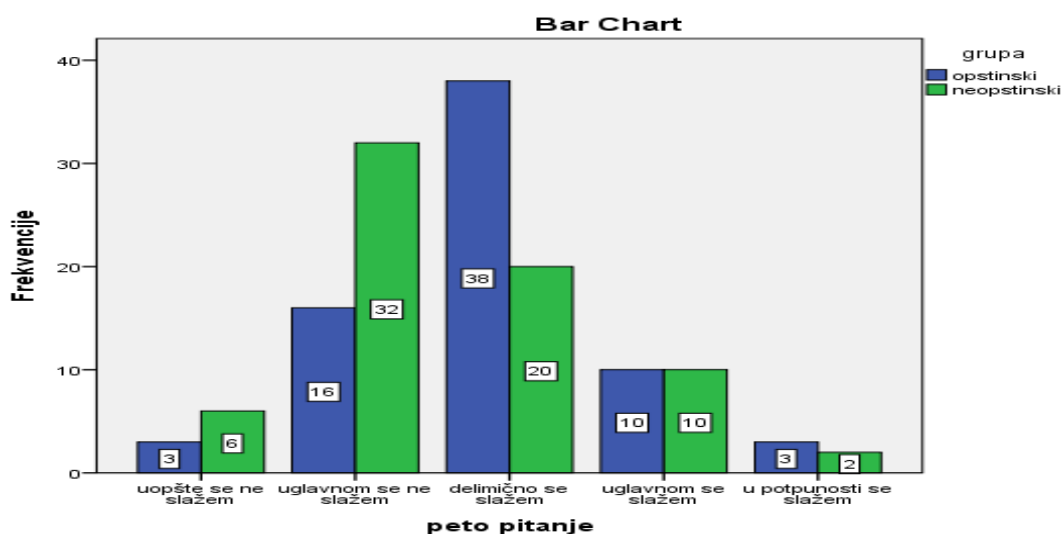
Tabela 68: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Utvrđeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (38) delimično slaže da u Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER, dok se najveći broj ispitanika iz privatnog sektora i obrazovanja (32) uglavnom ne slaže (Tabela 68 i Grafikon 8).

Grafikon 8: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 69: Razlike u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 12.120$, $N=140$, $df=5$, $p < 0.05$, $C=0.282$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 69).

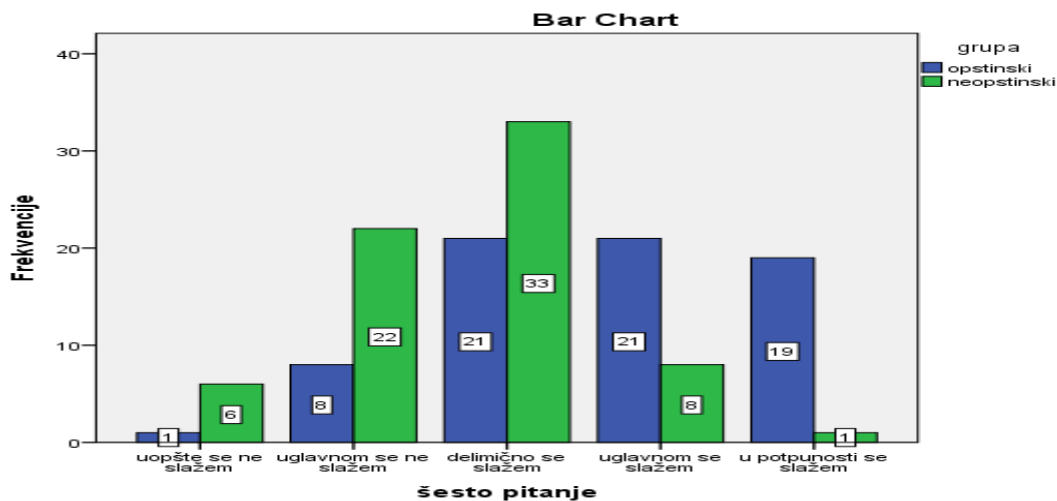
Tabela 70: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Dobijeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (21) i iz privatnog sektora i obrazovanja (33) delimično slaže da na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER (Tabela 70 i Grafikon 9). Većina ispitanika iz privatnog sektora i obrazovanja sumnja u osposobljenost kadrova, dok zaposleni u lokalnoj samoupravi procenjuju da uglavnom postoji osposobljenost kadrova za uspešnu realizaciju lokalnog ekonomskog razvoja.

Grafikon 9: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 71: Razlike u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 34.799 | 4 | 0.000** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.446 | | |

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 34.799$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.446$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 71).

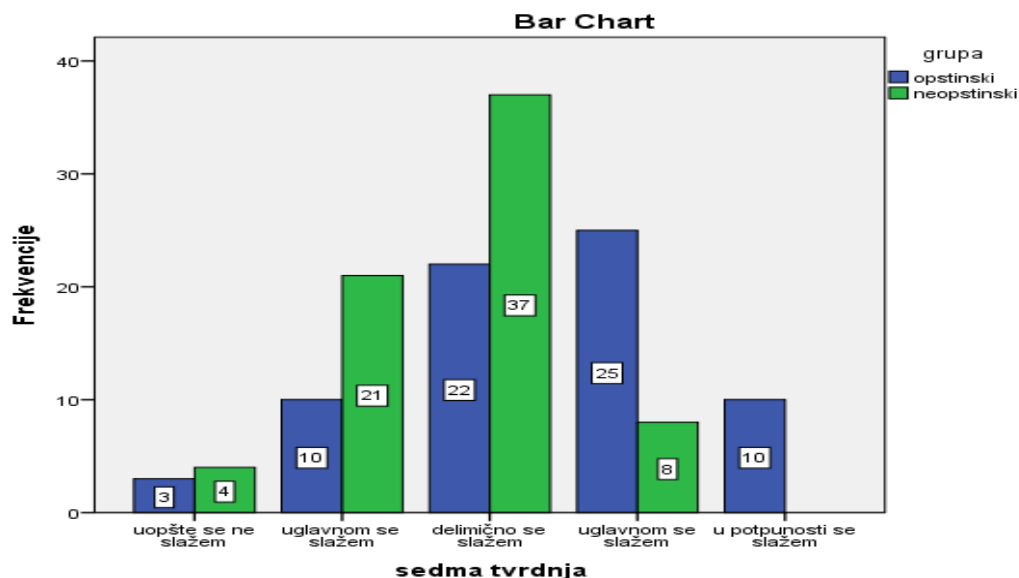
Tabela 72: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (25) uglavnom se slaže da predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER, dok se najveći broj zaposlenih (37) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže (Tabela 72 i Grafikon 10).

Grafikon 10: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 73: Razlike u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 26.617$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.400$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 73).

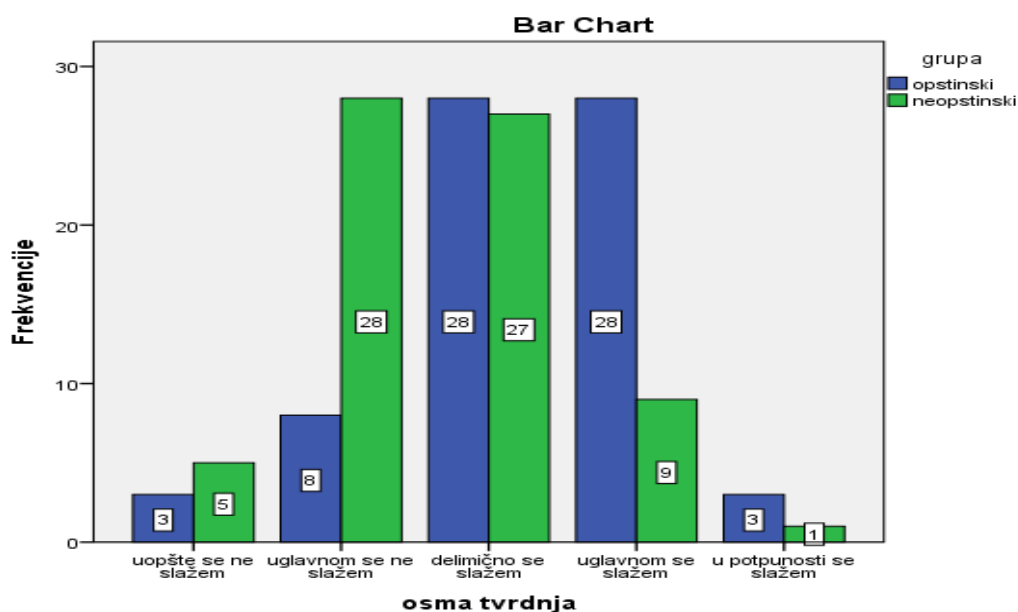
Tabela 74: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) uglavnom i delimično slaže da su planovi LER prilagođeni dinamičnom okruženju, dok se najveći broj zaposlenih (28) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže (Tabela 74 i Grafikon 11).

Grafikon 11: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 75: Razlike u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Dobijene su statistički značajne razlike ($X^2 = 22.386$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.371$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 75).

Treća hipoteza postavljena u radu glasi: „Lokalne samouprave nemaju potrebne kapacitete da odgovore dinamičnim zahtevima lokalnog ekonomskog razvoja“. Odgovori ispitanika su u potpunosti potvrdili i ovu hipotezu što se vidi iz odgovora na sledeće tvrdnje. Na tvrdnju da „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER“ pozitivan odgovor je dalo svega 25 ispitanika (17,86%), a na tvrdnju „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER-a“ pozitivan odgovor je dalo 49 ispitanika (35,00%). Isto tako, tvrdnja „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER-a“ dobila je 30,71% pozitivnih odgovora, dok je tvrdnja „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju“ dobila samo 29,28 % pozitivnih odgovora.

1.7. Međuopštinska i saradnja sa centralnim organima po pitanjima privrednog razvoja

Međuopštinska saradnja u Srbiji je na niskom stupnju razvijenosti iako se njome mogu lakše i jeftinije ostvariti zajednički projekti od interesa za dve ili više opština. Razlozi za to imaju političku i ekonomsku pozadinu zbog gašenja ili restrukturiranja velikih preduzeća, kao i na nezavršenu reformu javnih preduzeća koja funkcionišu na lokalnu. Postoje različiti modeli međuopštinske saradnje, počev od tehničke podrške, razmene iskustava, institucionalne podrške i dr., koje mogu dovesti do ostvarenja

ekonomskih, kulturnih i drugih zajedničkih interesa. Takođe, ova vrsta saradnje se u praksi podržava od strane domaćih i stranih institucija i donatora.

Nerazvijene opštine u Srbiji ne mogu često da obezbede ni minimum kvaliteta usluga u domenu komunalija, obrazovanja, socijalnih službi, zdravstvene zaštite i sl. U takvoj situaciji se složenija pitanja razvojne saradnje sa drugim opštinama i naučno-istraživačkim centrima ostavljaju za neka bolja vremena. Naučno-istraživački centri često pokazuju nezainteresovanost za saradnju sa ovim opštinama, kako zbog nerazvijenosti tako i udaljenosti, posebno u programima gde treba biti prisutan na terenu. Koristi od dobre međuopštinske saradnje su nesumnjive, posebno za najnerazvijenije opštine. One bi na taj način povećale kvalitet svojih komunalnih i drugih usluga, mogućnost da privuku investicije i obezbede nova radna mesta. Takođe, jedinstveno vršenje usluga za područje više opština ili privlačenje strateškog investitora time što bi mu se obezbedilo tržište dve ili više opština i time smanjili troškovi, odnosno omogućili efekti ekonomije obima. Kroz sve ove vidove programa saradnje, nerazvijene opštine postepeno jačaju svoje kapacitete, stiču iskustvo, podižu nivo obučenosti lokalnih menadžera, jednom rečju jačaju svoje administrativne kapacitete za vršenje svojih izvornih i poverenih nadležnosti.

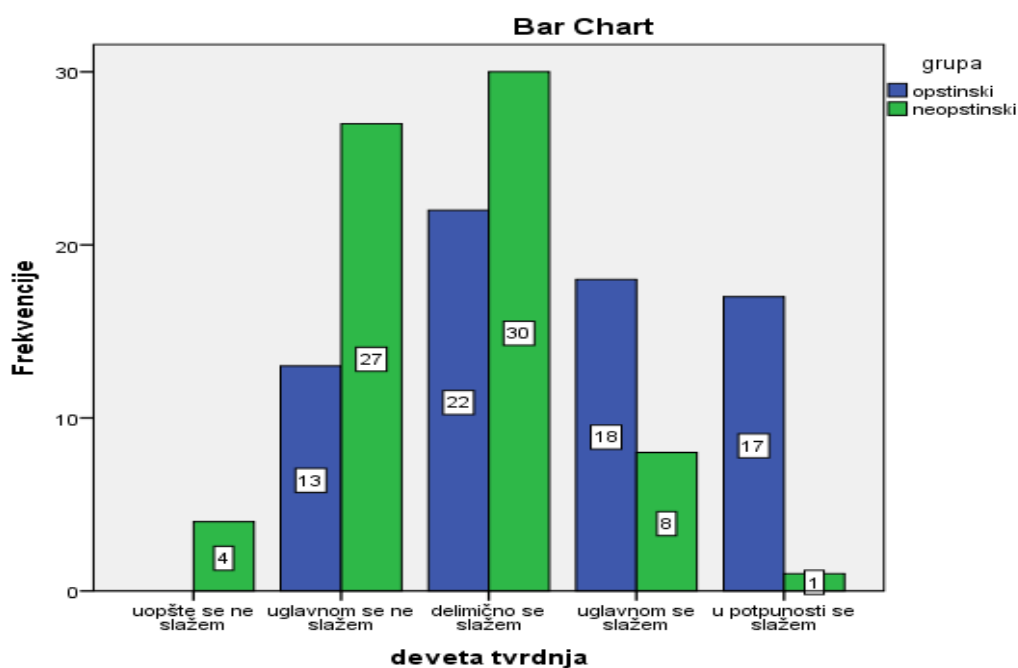
Tabela 76: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (22) i u privatnom sektoru i obrazovanju (30) delimično slaže da postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata (Tabela 76 i Grafikon 12).

Grafikon 12: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 77: Razlike u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 28.199$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.407$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim

opštinama u realizaciji projekata.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 77).

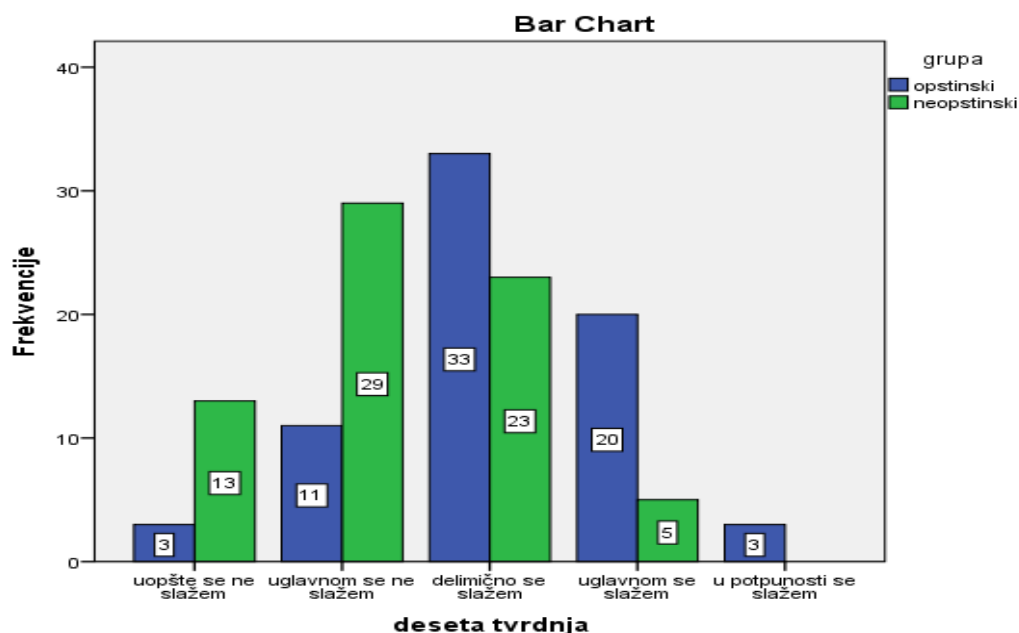
Tabela 78: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (33) se delimično slaže da opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima, dok se najveći broj zaposlenih (29) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže (Tabela 78 i Grafikon 13).

Grafikon 13: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 79: Razlike u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 28.136$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.409$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 79).

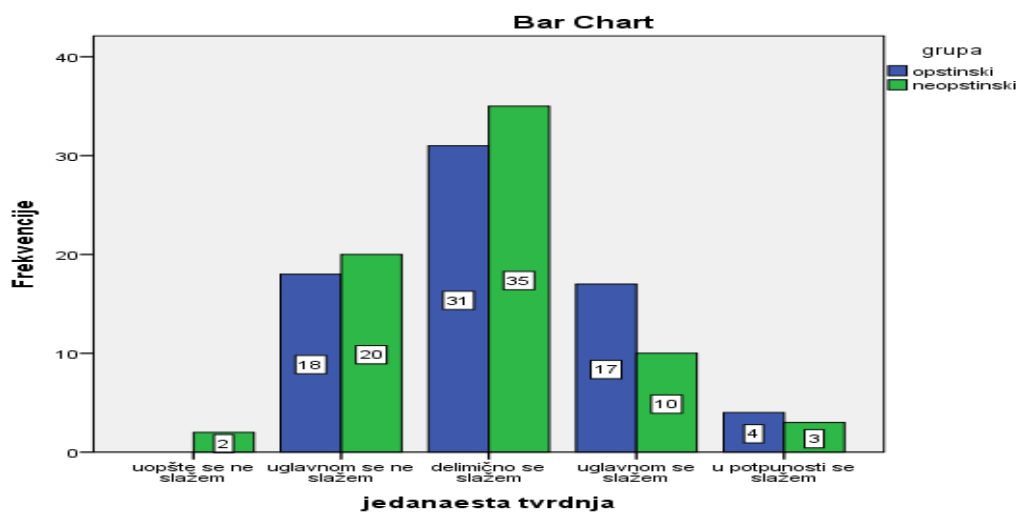
Tabela 80: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (31) i u privatnom sektoru i obrazovanju (35) delimično slaže da republički organi podstiču LER (Tabela 80 i Grafikon 14).

Grafikon 14: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 81: Razlike u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|----------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 4.305 | 4 | 0.366 |
| Koeficijent kontigencije C | 0.173 | | |

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 4.305$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.173$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 81).

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

1.8. Usaglašenost lokalnih i nacionalnih planova razvoja

Pitanje strategije razvoja lokalnih samouprava je u dinamičnom okruženju poslovanja izuzetno važno. Prava strategija donosi lokalnoj samoupravi mogućnost razvoja i dostizanja razvijenijih sredina, dok ih pogrešna strategija za duži vremenski period ostavlja na samom dnu konkurentnosti. Strategija razvoja se mora oslanjati na nacionalnu ili širu, regionalnu strategiju. Istraživanje je pokazalo da većina lokalnih samouprava u Srbiji ima preširoko utvrđene razvojne strategije, odnosno da nisu u dovoljnoj meri utvrđene prioritete grane razvoja.

Razlog za takvu situaciju je u najvećoj meri uslovljen činjenicom da lokalne samouprave, u kojima nema većih privrednih subjekata iz realnog sektora koji su nosioci zaposlenosti, pribegavaju velikom broju delatnosti iz oblasti usluga (turizam, saobraćaj i dr.), kojima nastoje da nadomeste nedostatak proizvodnih privrednih kapaciteta. To može da bude kratkoročno rešenje problema velike nezaposlenosti, ali, posmatrano na dugi rok, rešenje je u podizanju kapaciteta prerađivačke ili druge industrije, na koji bi se naslonila domaća poljoprivreda i uslužne delatnosti. Bez toga nema ni održivog razvoja ni kvalitetne zaposlenosti, a pošto su takve investicije finansijski zahtevne, u odsustvu privatnih investitora, značajnu ulogu može da odigra država, posebno imajući u vidu potrebu ravnomernog regionalnog razvoja i sprečavanja nepovoljnih demografskih migracija ka velikim gradskim centrima i inostranstvu.

Nepovoljna okolnost je i što mnogi lokalni strateški planovi nisu usaglašeni, odnosno zasnovani na nacionalnoj razvojnoj strategiji. Nema adekvatne dvosmerne saradnje između nacionalnih i lokalnih (regionalnih) vlasti, pa dobri lokalni projekti ostaju bez podrške od strane centralnih vlasti, nažalost, često iz političkih razloga. Sa druge strane, ukoliko nema prave razvojne strategije lokalne samouprave neće biti ni investicija, posebno onih koji su najviše potrebni, a to je delatnost industrije i sa njom povezane prateće delatnosti.

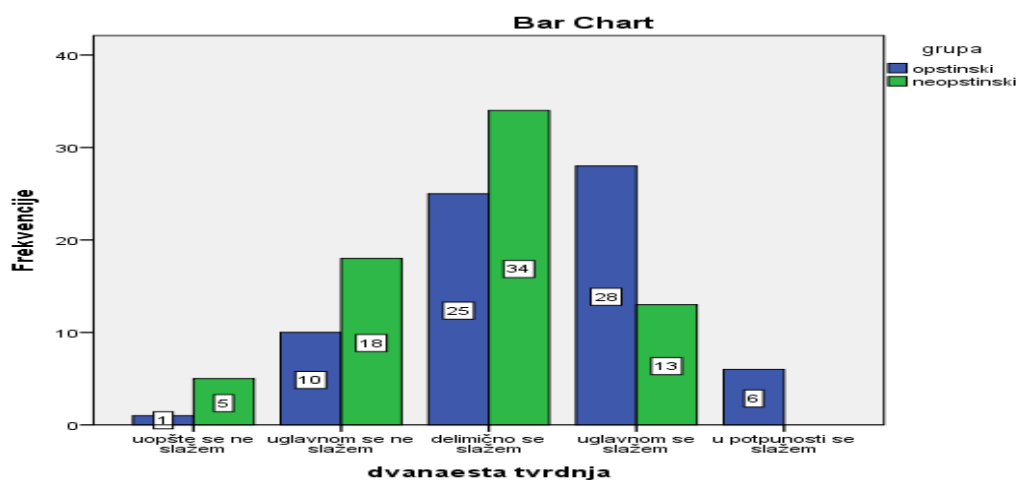
Tabela 82: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) se uglavnom slaže da je LER usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja, dok se najveći broj zaposlenih (34) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže (Tabela 82 i Grafikon 15).

Grafikon 15: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 83: Razlike u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 17.813$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.336$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 83).

Na iznetu tvrdnju u Upitniku da je „*Ler usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja*“, pozitivan odgovor je dalo 47 ispitanika (33,57%) što potvrđuje i petu

hipotezu ovog rada, a to je „*Razvojni planovi i strategije razvoja na nivou lokalnih samouprava nisu u potrebnoj meri usaglašeni sa nacionalnim planovima razvoja*“. Dodatna potvrda napred navedenog je i što 53,57% ispitanika smatra da su nedovoljne investicije na nivou lokalnih samouprava posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.

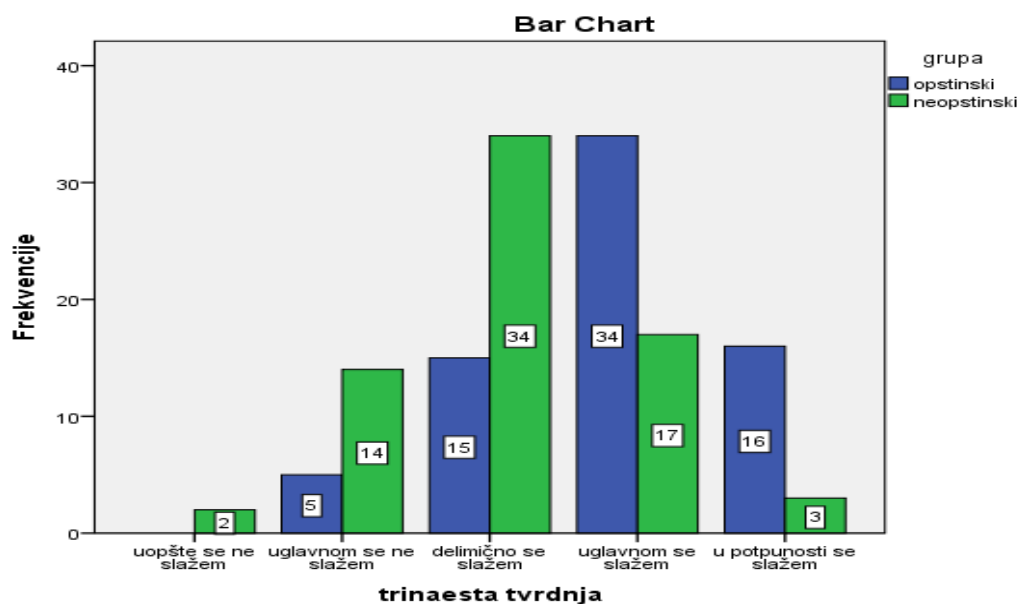
Tabela 84: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (34) uglavnom slaže da su planovima LER određene prioritetne grane razvoja, dok se najveći broj zaposlenih (34) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže (Tabela 84 i Grafikon 16).

Grafikon 16: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 85: Razlike u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 28.192$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.409$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 85).

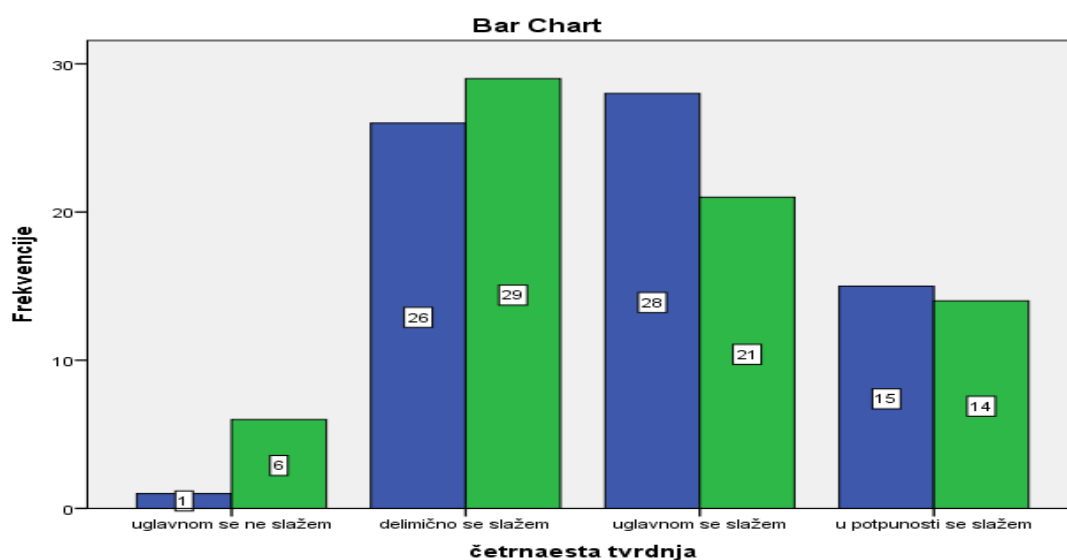
Tabela 86: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (28) se uglavnom slaže da je LER održiv na duži vremenski rok, dok se najveći broj zaposlenih (29) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže po pitanju duže vremenske održivosti LER (Tabela 86 i Grafikon 17).

Grafikon 17: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 87: Razlike u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

Izvor: Autor

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2=4.770$, $N=140$, $df=3$, $p>0.05$, $C=0.182$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 87).

1.9. Lokalni resursi i preduzetnička inicijativa lokalnih samouprava

Zbog izuzetno loših rezultata u procesu tranzicije mnogim opštinama je jedina šansa za dalji održiv razvoj iskorišćenost prirodnih i drugih resursa kojima raspolažu, a koje druge opštine nemaju ili imaju u manjoj meri. Nažalost, u praksi mnogih opština u Srbiji je bogatstvo pojedinim resursima uzrok siromaštva i zaostajanja, a ne razvojnih prednosti. U takvim sredinama su, u predtranziciono vreme, bila razvijena velika preduzeća, lokalni giganti koji su sada posrnuli, nisu našli strateškog partnera, pa se nalaze u procesima stečaja, reorganizacije ili restrukturiranja. Dosta je primera takvih opština u Srbiji: Bor i Majdanpek, iako mesta sa rudnim bogatstvom imaju veliku nezaposlenost i siromaštvo; veliki broj opština ima odlične uslove za razvoj poljoprivrede ali imaju siromašno stanovništvo što zbog niskih otkupnih cena njihovih proizvoda, neselektivnog uvoza hrane iz inostranstva, neorganizovanosti i odsustva udruživanja i povezivanja sa ciljem zajedničkog nastupa na tržištu; treću grupu čine opštine koje imaju izvanredan hidropotencijal i šumsko bogatstvo, ali zbog toga što nadležnost nad tim bogatstvom pripada centralnoj vlasti one nemaju koristi od prirodnih potencijala na svom području; čak i opštine koje imaju strateški važan proizvod kakav je ruda za proizvodnju cementa (Kosjerić, Paraćin, Beočin) nisu ostvarile razvoj kakav je moguć na bazi takvog resursa, već je korist pripala kupcima

tih preduzeća – stranim firmama, preko iznošenja dobiti i na druge načine u poslovanju.

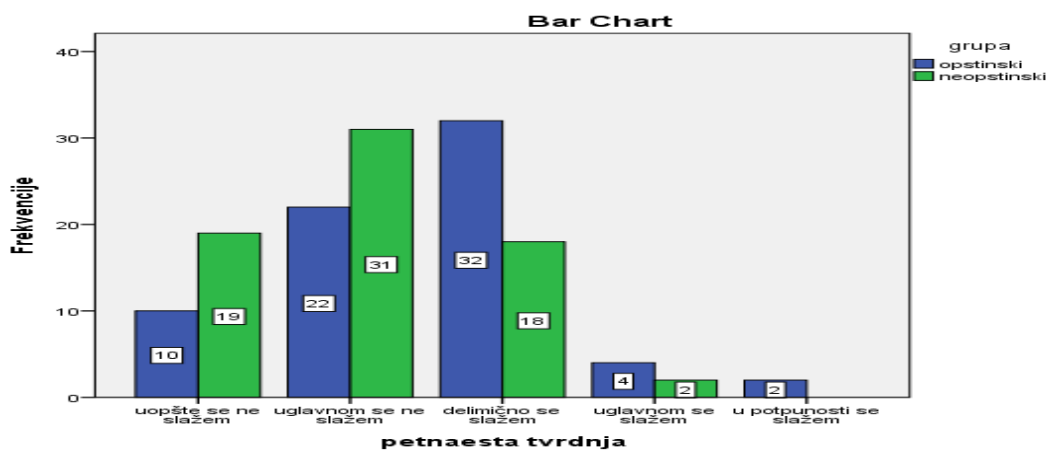
Tabela 88: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (32) delimično slaže da su lokalni resursi u potpunosti iskorišćeni, dok se najveći broj zaposlenih (31) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po pitanju duže vremenske održivosti LER (Tabela 88 i Grafikon 18).

Grafikon 18: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 89: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

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

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2=10.908$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.05$, $C=0.269$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 89).

Lokalni ekonomski razvoj među opštinama stvara na izvestan način i konkurenciju, prvenstveno po pitanju privlačenja investitora za ulaganja na njihovim područjima. Opređenja za investiranje su brojna, od lokacije, razvijenosti infrastrukture, preduzetničke inicijative lokalne samouprave, pravnih i poreskih propisa na lokalni i dr. Građani opština mogu da vide sposobnost lokalne vlasti upoređenjem sa rezultatima koje ostvaruju druge opštine, susedi ili one sa sličnim razvojnim potencijalima. Nažalost, praksa poslednjih godina je da se opštine najviše takmiče u tome koja će dati veće povlastice, podsticaje i subvencije stranim ulagačima da bi privukle investicije na svoje područje. Takva konkurencija je višestruko štetna, kratkoročno u vidu smanjenja lokalnih prihoda, a posebno dugoročno, jer pravi investitori ne razvijaju svoj biznis zbog povlastica već drugih elemenata poslovnog okruženja. Investitori koji su tu zbog podsticaja, odlaze kada podsticaju prestanu, a primera u Srbiji je, nažalost mnogo. Osim toga, umesto davanja takvih povlastica opštine su mogle da zaposle veliki broj nezaposlenih kroz različite programe (samo)zapošljavanja. Naravno, tu je i uloga centralnih vlasti velika, jer se često takvi podsticaji daju kombinovano, i od strane centralnih i lokalnih vlasti, ili pak, investitori dolaze na preporuku centralnih vlasti, pa su lokalne vlasti samo izvršioi.

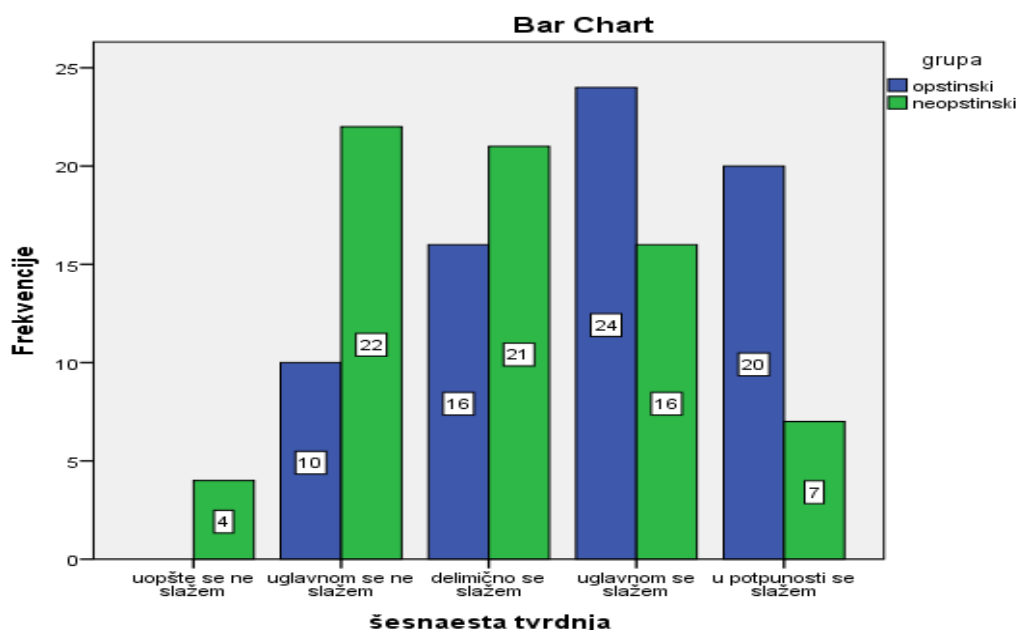
Tabela 90: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (24) uglavnom slaže da LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama, dok se najveći broj zaposlenih (22) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po tom pitanju (Tabela 90 i Grafikon 19).

Grafikon 19: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 91: Razlike u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 17.035 | 4 | 0.002** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.329 | | |

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

Izvor: Autor

Dobijene su statistički značajne razlike ($X^2=17.035$, $N=140$, $df=4$, $p<0.01$, $C=0.329$, $p<0.01$) u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 91).

Mnogi autori naglašavaju veliki značaj koji ima preduzetnička inicijativa lokalne samouprave po pitanjima ekonomskog razvoja. Pod tim se podrazumeva aktivno učešće u čitavom nizu poslova i aktivnosti kojima se pomaže privreda na lokalnu u svojim razvojnim planovima. Poslovi poput promovisanja investicionog potencijala opštine, stimulisanje javno-privatnih partnerstava, pokretanje zona slobodnog poslovanja, biznis inkubatora i klastera i sl. su poslovi od velikog značaja za razvoj privrede u različitim oblastima. Ovakva logika se razvila iz stava da društvo mora da pomogne privredi, da bi privreda pomogla društvu. Dobra strana ove orijentacije je i to što se zasniva na aktivnom učešću lokalne vlasti i privrede, kao i lokalnih udruženja i agencija koje se bave razvojnim pitanjima. Naravno, tu je i politička pozadina takvih aktivnosti, različita medijska podrška i dr.

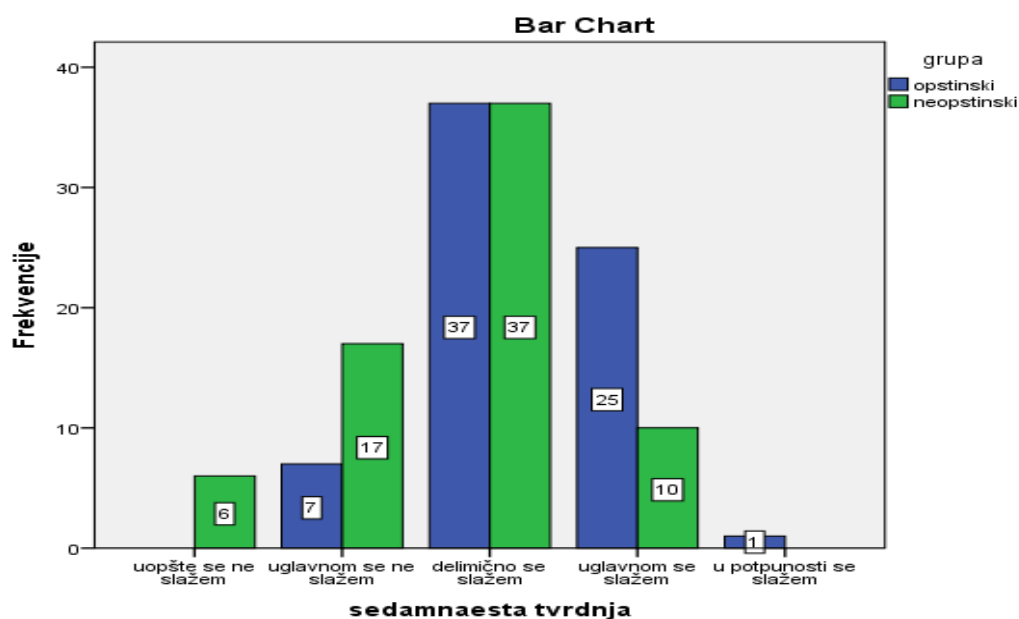
Tabela 92: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P17 | Uopšte se ne slažem | 0 | 6 |
| | Uglavnom se ne slažem | 7 | 17 |
| | Delimično se slažem | 37 | 37 |
| | Uglavnom se slažem | 25 | 10 |
| | U potpunosti se slažem | 1 | 0 |

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (37) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (37) delimično se slaže da je preduzetnička inicijativa lokalne samouprave zadovoljavajuća (Tabela 92 i Grafikon 20).

Grafikon 20: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 93: Razlike u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 17.595 | 4 | 0.001** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.334 | | |

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 17.595$, $N=140$, $df=4$, $p < 0.01$, $C=0.334$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 93).

1.10. Istraživanje JPP u funkciji lokalnog ekonomskog razvoja

Javno-privatno partnerstvo je na našem prostoru jedan od novijih vidova saradnje javnog i privatnog sektora, ali će u budućnosti nesumnjivo biti veoma značajan model lokalnog ekonomskog razvoja, pre svega zbog širine projekata koji mogu da budu predmet ovog vida saradnje. To su projekti od razvoja saobraćajne i ostale lokalne infrastrukture, preko njihove modernizacije, razvoja energetske efikasnosti, ekološke zaštite do boljeg iskorišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i dr. Ovim pristupom se uspostavlja održiva ekonomija u opštini, zadovoljavaju socijalne potrebe građana, štiti životna sredina, čuva kulturna baština i sl.

Javno-privatno partnerstvo omogućava da lokalna zajednica koristi finansijska sredstva, poslovna i druga znanja i iskustva privatnog partnera u realizaciji projekata od javnog značaja. Naravno, iza svakog od ovih zajedničkih projekata mora stajati njihova ocena efikasnosti i isplativosti u poređenju sa postojećim stanjem i klasičnim vidovima finansiranja projekata, posebno imajući u vidu veliku podozrivost dela javnosti na ovakve vidove saradnje. U razvijenim državama je veliki broj ovakvih projekata ogromne finansijske vrednosti, a i u našoj praksi je zaživeo ovaj vid saradnje javnog i privatnog sektora na području velikog broja opština. Ispitanici u uzorku su ocenili da je ta saradnja još uvek nedovoljna i da postoji prostor za mnogo

veće rezultate na tom planu, imajući u vidu veoma loše stanje infrastrukture u mnogim opštinama Srbije.

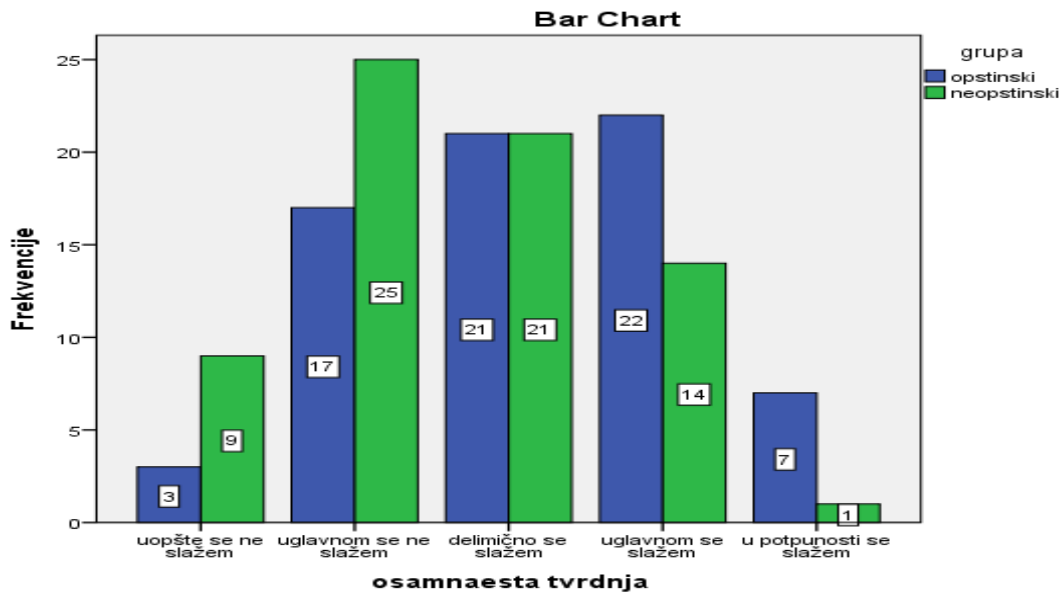
Tabela 94: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P18 | Uopšte se ne slažem | 3 | 9 |
| | Uglavnom se ne slažem | 17 | 25 |
| | Delimično se slažem | 21 | 21 |
| | Uglavnom se slažem | 22 | 14 |
| | U potpunosti se slažem | 7 | 1 |

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (22) uglavnom slaže da opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER, dok se najveći broj zaposlenih (25) iz privatnog sektora i obrazovanja uglavnom ne slaže po tom pitanju (Tabela 94 i Grafikon 21).

Grafikon 21: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 95: Razlike u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 10.802 | 4 | 0.029* |
| Koeficijent kontigencije C | 0.268 | | |

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

Izvor: Autor

Utvrđene su statistički značajne razlike ($X^2 = 10.802$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.05$, $C = 0.268$, $p < 0.05$) u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 95).

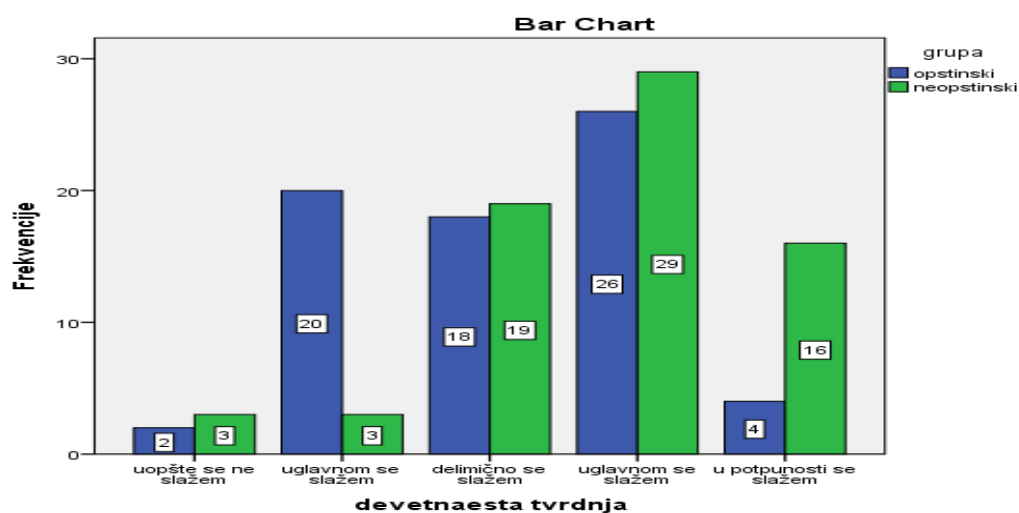
Tabela 96: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P19 | Uopšte se ne slažem | 2 | 3 |
| | Uglavnom se ne slažem | 20 | 3 |
| | Delimično se slažem | 18 | 19 |
| | Uglavnom se slažem | 26 | 29 |
| | U potpunosti se slažem | 4 | 16 |

Izvor: Autor

Dobijeno je da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (26) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (29) uglavnom slaže da su nedovoljne investicije posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja (Tabela 96 i Grafikon 22).

Grafikon 22: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 97: Razlike u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 20.156 | 4 | 0.000** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.355 | | |

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 20.156$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.355$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 97).

1.11. Istraživanje mogućnosti finansiranja lokalnog ekonomskog razvoja

Navedeni problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava u prednjem delu rada su velikim delom posledica i nedovoljnih finansijskih sredstava kojima pojedine opštine i gradovi raspolažu, odnosno visina budžeta koji mogu da ostvare. U nadležnosti lokalne samouprave je i uvođenje odgovarajućih lokalnih poreza, taksi, naknada i drugih vidova lokalnih prihoda, ali opštine moraju da, pored pitanja ostvarenja što većih prihoda vode računa i o zaštiti standarda svojih građana, kao i o stvaranju povoljnog poreskog ambijenta za privlačenje investicija.

Veliki broj opština u Srbiji ima malu zaduženost, a time i zakonsku mogućnost zaduživanja kako bi finansirale svoje razvojne projekte. U dosadšnjem periodu su dominirali vidovi klasičnog bankarskog zaduživanja, a mali broj opština se opredelio da emituje municipalne obveznice kao vid finansiranja svojih programa. Sigurno je da je ovaj vid zaduživanja perspektivan imajući u vidu status lokalnih samouprava i sigurnost koju kupci ovih obveznica imaju, kao i prihod koji one nose u odnosu na oročenu štednju kod bankarskog sektora. Ono što nedostaje su opštinski projekti kao i kadrovi u dobrom delu opština, odnosno njihova spremnost i mogućnosti realizacije

municipalnih obveznica, kao vida finansiranja koji je jeftiniji za opštine, a s druge strane, uključuje građane da aktivno učestvuju u razvojnim projektima u svojoj sredini čime se stvara povoljna klima i zainteresovanost za uspešnost lokalnog ekonomskog razvoja.

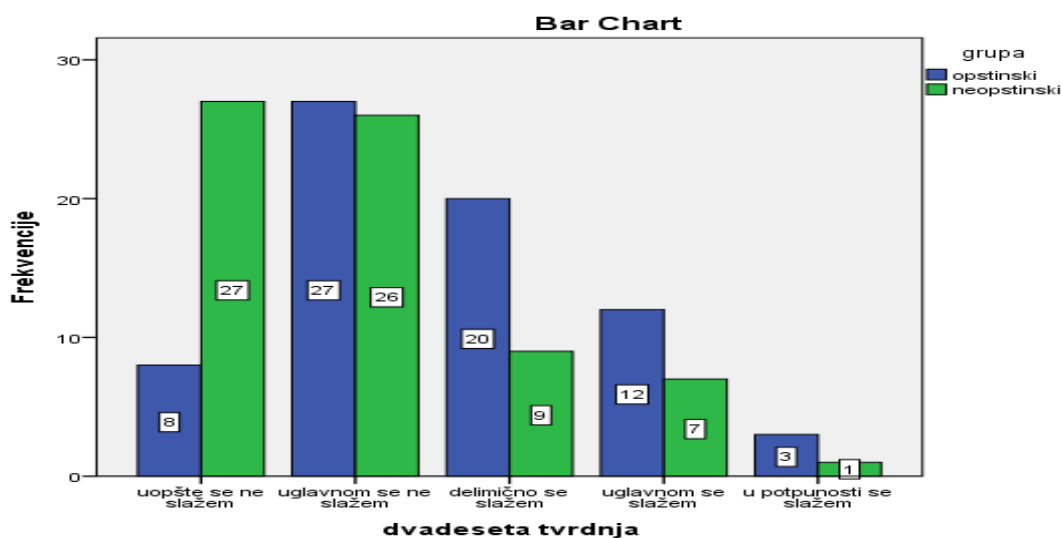
Tabela 98: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P20 | Uopšte se ne slažem | 8 | 27 |
| | Uglavnom se ne slažem | 27 | 26 |
| | Delimično se slažem | 20 | 9 |
| | Uglavnom se slažem | 12 | 7 |
| | U potpunosti se slažem | 3 | 1 |

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (27) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (26) uglavnom se ne slaže da su izvori finansiranja dostupni pod povoljnim uslovima (Tabela 98 i Grafikon 23).

Grafikon 23: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 99: Razlike u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 16.821 | 4 | 0.002** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.328 | | |

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

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 16.821$, $N = 140$, $df = 4$, $p < 0.01$, $C = 0.328$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 99).

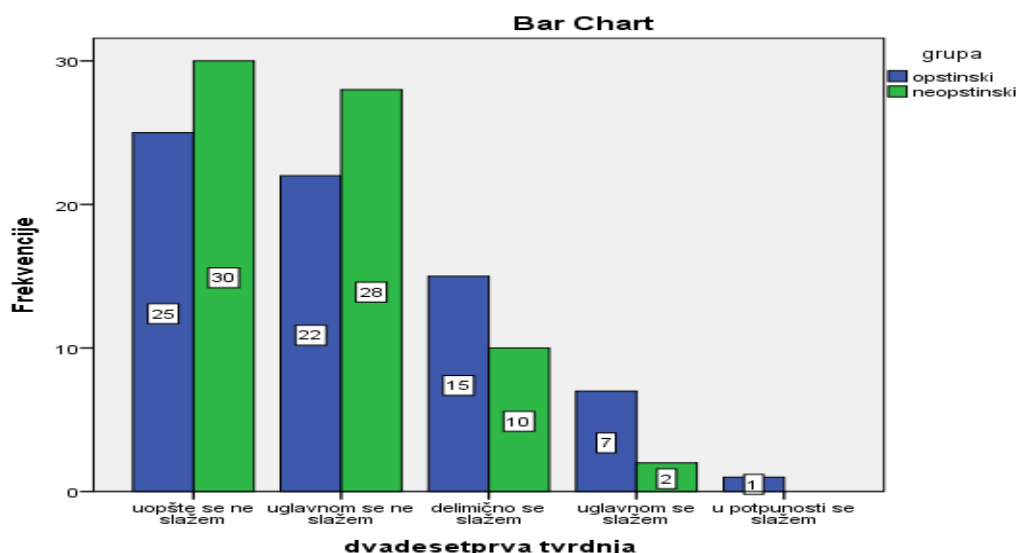
Tabela 100: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P21 | Uopšte se ne slažem | 25 | 30 |
| | Uglavnom se ne slažem | 22 | 28 |
| | Delimično se slažem | 15 | 10 |
| | Uglavnom se slažem | 7 | 2 |
| | U potpunosti se slažem | 1 | 0 |

Izvor: Autor

Dobijeni rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (25) i najveći broj zaposlenih iz privatnog sektora i obrazovanja (30) uopšte ne slaže da su lokalni prihodi dovoljni za potreban nivo LER (Tabela 100 i Grafikon 24).

Grafikon 24: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 101: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|----------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 5.952 | 4 | 0.203 |
| Koeficijent kontigencije C | 0.202 | | |

Izvor: Autor

Nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2=5.952$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.202$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 101).

Tabela 102: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P22 | Uopšte se ne slažem | 0 | 0 |
| | Uglavnom se ne slažem | 1 | 13 |
| | Delimično se slažem | 25 | 34 |
| | Uglavnom se slažem | 33 | 14 |
| | U potpunosti se slažem | 11 | 9 |

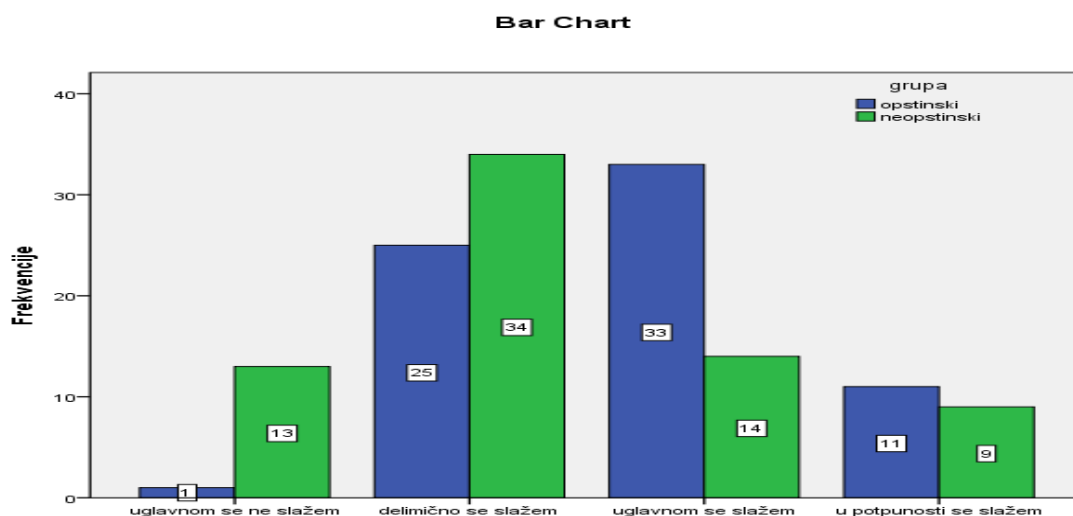
Izvor: Autor

Dobijeni rezultati su pokazali da se najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (33) uglavnom slaže da će LER povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu, dok se najveći broj zaposlenih (34) iz privatnog sektora i obrazovanja delimično slaže po tom pitanju (Tabela 102 i Grafikon 25).

Očekivanja građana jedne lokalne samouprave su da ona poveća zaposlenost svojih stanovnika i poveća njihov životni standard, odnosno kvalitet života na njihovom

području. Iako je sve do političkih promena 2000. godine ekonomska politika vođena isključivo centralizovano, opštine su imale dovoljno vremena da se prilagode novim uslovima u kojima su dobile i odgovarajuće nadležnosti iz oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. Sve negativni efekti proistekli iz procesa pprivatizacije su ostali opštinama na rešavanju: ogromna nezaposlenost, slaba privredna struktura, nereformisana javna preduzeća i dr. Ovi problemi su mnogo veći u nerazvijenim područjima Srbije i otklanjanje ovih posledica će trajati mnogo duže u odnosu na opštine iz razvijenih područja. U svemu tome je bitan i uticaj političkih faktora, ali i u našem istraživanju ispitanici očekuju da će lokalni ekonomski razvoj uticati na povećanje zaposlenosti i životnog standarda u budućem periodu.

Grafikon 25: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 103: Razlike u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|---------------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 19.539 | 3 | 0.000** |
| Koeficijent kontigencije C | 0.350 | | |

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

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da su utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 19.539$, $N=140$, $df=3$, $p < 0.01$, $C=0.350$, $p < 0.01$) u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 103).

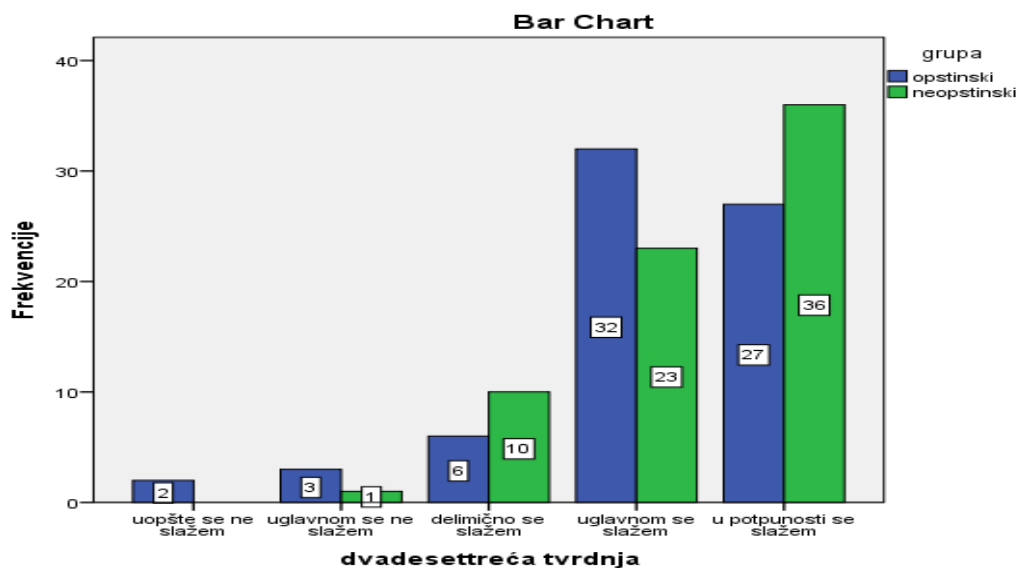
Tabela 104: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

| | | Sektor rada | |
|-----|------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje |
| P23 | Uopšte se ne slažem | 2 | 0 |
| | Uglavnom se ne slažem | 3 | 1 |
| | Delimično se slažem | 6 | 10 |
| | Uglavnom se slažem | 32 | 23 |
| | U potpunosti se slažem | 27 | 36 |

Izvor: Autor

Najveći broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (32) uglavnom slaže da LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora, dok se najveći broj zaposlenih (36) iz privatnog sektora i obrazovanja u potpunosti slaže (Tabela 104 i Grafikon 26).

Grafikon 26: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika



Izvor: Autor

Tabela 105: Razlike u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

| | Vrednost | df | Statistička značajnost |
|----------------------------|----------|----|------------------------|
| Pirsonov X^2 | 6.758 | 4 | 0.149 |
| Koeficijent kontigencije C | 0.215 | | |

Izvor: Autor

Rezultati pokazuju da nisu utvrđene statistički značajne razlike ($X^2 = 6.758$, $N=140$, $df=4$, $p>0.05$, $C=0.215$, $p>0.05$) u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ između ispitanika koji rade u lokalnoj samoupravi i onih koji rade u privatnom sektoru i obrazovanju (Tabela 105).

2. Najznačajniji faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj

Zadnji korak u statističkoj analizi ticao se utvrđivanja najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj, procenjenih od strane zaposlenih u lokalnoj samoupravi i zaposlenih u privatnom sektoru i obrazovanju.

Tabela 106: Distribucija odgovora ispitanika u proceni najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj (Frekvencije)

| | Sektor rada | | Ukupno |
|----------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------|
| | Lokalna samouprava | Privatni sektor i obrazovanje | |
| Lokacija lokalne samouprave | 36 | 21 | 57 |
| Nasleđeno privredno stanje | 12 | 18 | 30 |
| Dostupnost prirodnih resursa | 19 | 22 | 41 |
| Raspoloživost kvalifikovane radne snage | 29 | 30 | 59 |
| Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave | 44 | 39 | 83 |
| Spremnost na sprovođenje reformi | 20 | 26 | 46 |
| Prilagodljivost zahtevima okruženja | 26 | 24 | 50 |
| Poreski i drugi podsticaji | 18 | 21 | 39 |
| Veličina lokalnog tržišta | 6 | 7 | 13 |
| Nešto drugo | 0 | 2 | 2 |

Izvor: Autor

Iz Tabele 106 se primećuje da je po proceni većine ispitanika iz obe grupe zaposlenih najznačajniji faktor koji utiče na lokalni ekonomski razvoj preduzetnička inicijativa lokalne samouprave (83). Zaposleni u lokalnoj samoupravi kao tri najznačajnija faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj navode preduzetničku inicijativu lokalne samouprave (36), lokaciju lokalne samouprave (36) i raspoloživost kvalifikovane radne snage (29). Prema proceni zaposlenih u privatnom sektoru i u naučno-istraživačkim ustanovama, tri najvažnija faktora koja utiču na lokalni ekonomski razvoj su: preduzetnička inicijativa lokalne samouprave (39), raspoloživost kvalifikovane radne snage (30) i spremnost na sprovođenje reformi (26).

Na drugoj strani, ispitanici su manje vrednovali faktor poreskih podsticaja iako je on veoma raširen u našoj praksi dovođenja investitora. Pojave da strani investitori, koji su koristili različite beneficije i podsticaje, napuštaju državu kada ti podsticaji isteknu, dovoljan je upozoravajući znak da se lokalne samouprave moraju za investitore boriti preko drugih mehanizama privlačenja investicija, a manje poreskim podsticajima. Time će imati i bolju strukturu investicija i dugoročniji opstanak ulagača na svom području.

Takođe, ispitanici nisu dali preveliki značaj faktoru nasleđenog privrednog stanja, smatrajući da brze promene privredne strukture na globalnom nivou uslovljavaju da se privredna struktura mora brzo prilagođavati savremenim zahtevima. Sigurno je da pojedine privredne grane gube na svom značaju a da nastaju nove, pre svega na polju informaciono-tehnološkog sektora. Globalne tendencije su prepoznate i kod vrednovanja veličine lokalnog tržišta, koje je ocenjeno faktorom od malog značaja za lokalni ekonomski razvoj.

Zaključak

Na ekonomske odnose i vođenje ekonomske politike lokalne vlasti nisu imale značajniji uticaj do unazad 30-ak godina. Reformom načina upravljanja i nastankom preduzetničke države i lokalne vlasti dobijaju mnoge funkcije kao što su privlačenje kapitala, otvaranje radnih mesta, kreiranje javno-privatnih partnerstava, razvoja infrastrukture u najširem smislu, podsticanje ekonomskog razvoja i sl. Lokalne zajednice počinju da se ponašaju u skladu sa ekonomskim principima, pa postaju aktivne u kreiranju poslovnog ambijenta pogodnog za investiranje, pokretanje biznisa i privlačenje kapitala. Tako se stvara široka lepeza projekata i programa sa privatnim i trećim sektorom, uz aktivno učešće građana radi obezbeđenja boljeg kvaliteta života svojih građana.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja je relativno nov fenomen i mlad predmet naučnog proučavanja, posebno u značenju ekonomskog razvoja koje podrazumeva aktivnosti lokalne samouprave i lokalnih društvenih i privrednih organizacija na sistematskom i organizovanom korišćenju lokalnih prednosti zarad postizanja ekonomskih ciljeva. Autori koji se bave ovim konceptom stavljaju u prvi plan činjenicu da je lokalni ekonomski razvoj proces koji se stalno odvija i unapređuje što znači da nema zajednice koja je dostigla vrhunac u pogledu razvoja. Druga značajna karakteristika je insistiranje na stalnim aktivnostima i saradnji lokalnih učesnika kao konstitutivnih elemenata koncepta lokalnog ekonomskog razvoja – javnog sektora, lokalne privrede i različitih udruženja i organizacija koje se bave ovim pitanjem.

Neoliberalna ekonomska politika na globalnom nivou izložila je sve države, ali i lokalne zajednice konkurenciji moćnih internacionalnih kompanija iz celog sveta, na šta mnoge nacionalne ekonomije nisu imale adekvatan odgovor. U takvoj situaciji je nastala realna potreba za značajnijom ulogom regionalnih i lokalnih vlasti u rešavanju svojih razvojnih problema i projekata. Dodatni razlog za lokalne samouprave u Srbiji je činjenica da su mnoge od njih, zbog loših rezultata privatizacije u tranzicionom periodu, ostale sa veoma slabom privrednom strukturom, ogromnim brojem nezaposlenih i niskim životnim standardom svojih građana.

Na drugoj strani, država postaje preširok okvir za rešavanje brojnih konkretnih problema građana, koji se mnogo uspešnije mogu rešavati aktivnim učešćem građana i lokalnih zajednica različitih nivoa organizovanja – opštine, okruzi, regioni. Učešće građana u rešavanju vitalnih pitanja i prelaz iz pozicije klijenta u poziciju aktivnog učesnika koji iskazuje svoje potrebe i interese i inicira različite aktivnosti, takođe je jedna od važnih osnova jačanja i renesanse lokalne vlasti.

Faktori od kojih zavisi uspešnost koncepta lokalnog ekonomskog razvoja su: lokacija, razvijen privatni sektor, proaktivan i preduzetnički javni sektor, prirodna bogatstva, nasleđeno stanje privrede iz predtranzicionog perioda, demokratska politička kultura građana opštine, politička pripadnost rukovodstva lokalne samouprave i ljudski resursi. Vertikalna koordinacija između različitih nivoa vlasti i harmonizacija javnih politika su isto tako bitni za uspešno planiranje i sprovođenje lokalnog ekonomskog razvoja.

U najvažnije elemente procesa lokalnog ekonomskog razvoja ubrajaju se javno-privatno partnerstvo, strateško planiranje lokalnog ekonomskog razvoja, upravljanje finansijama lokalne samouprave, stvaranje lokalnog institucionalnog okvira, međuopštinska saradnja, teritorijalni marketing.

Za uspešnost koncepta lokalnog ekonomskog razvoja i upravljanja ovim procesom potreban je niz koraka kao što su: analiza stanja, uključivanje važnih učesnika (građana i lokalnog poslovnog sektora), unapređenje institucionalnih kapaciteta, strateško planiranje ekonomskog razvoja, sprovođenje programa i projekata i praćenje i ocena rezultata programa i projekata, kao i potrebne korekcije tokom njihove realizacije.

Uspešnost lokalnog ekonomskog razvoja zavisi od adekvatnog korišćenja instrumenata koji jednoj lokalnoj samoupravi stoje na raspolaganju u sprovođenju ovog koncepta. Pitanja definisanja lokalnih razvojnih prioriteta, saradnja javnog, privatnog i nevladinog sektora na promovisanju lokalnih razvojnih mogućnosti, unapređenje rada lokalne administracije, podrška privrednim subjektima, zaštita životne sredine i sl. samo su neka iz širokog domena zadataka i nadležnosti lokalnih zajednica.

Lokalne vlasti zajedno sa državnim institucijama moraju da jačaju koncept lokalnog ekonomskog razvoja i pri tome omoguće privrednicima i trećem sektoru da se sistemski uključe u pitanja od značaja za razvoj svoje sredine. Lokalna vlast kreira povoljan ambijent za razvoj privrede i stalno preispituje potrebe građana i lokalne zajednice u celini, što znači da opštine moraju postati lider u podsticanju lokalnog ekonomskog razvoja.

Ključni cilj lokalnog ekonomskog razvoja je unapređenje konkurentnosti lokalne privrede, pri čemu konkurencija lokalnoj privredi dolazi od susednih opština, ali i sa drugih kontinenata. Zadatak lokalnog ekonomskog razvoja je da unapređuje kvalitet života svojih građana kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta usluga lokalnih vlasti i sl. Ovi ciljevi se mogu postići privlačenjem investicija iz drugih područja, kao i podrškom razvoju postojećih i osnivanju novih preduzeća od strane lokalnih aktera.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja podrazumeva da su lokalne vlasti uspostavile novi, partnerski kvalitet odnosa sa centralnim vlastima povećavajući time obim, efikasnost i kvalitet svojih usluga. Takođe, između lokalnih samouprava se razvija odnos zdrave konkurencije u cilju privlačenja kapitala i drugih razvojnih resursa. Lokalne vlasti koje su se bolje adaptirale novonastalim uslovima zahvaljujući profesionalizaciji rada i modernizaciji upravljanja razvojem postaju konkurentnije i svojim građanima obezbeđuju raznovrsne usluge višeg standarda kvaliteta.

Koncept lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji je tek 2007. godine, Zakonom o lokalnoj samoupravi dobio svoj pravni okvir i stavljen je u nadležnost gradova i opština. Time su jedinice lokalne samouprave dobile mogućnost da samostalno kreiraju politiku lokalnog ekonomskog razvoja u skladu sa svojim mogućnostima i prioritetima. Prvi poslovi kojima su se opštine počele baviti na tom polju bili su privlačenje stranih direktnih investicija i podsticanje lokalnih privrednih subjekata i pojedinaca da razviju poslove od značaja za razvoj lokalne zajednice.

Za početke lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji značajna je bila pomoć međunarodnih donatorskih organizacija kao što su USAID, Švajcarska vlada, Vlada Republike Austrije, Nemačka razvojna agencija, Vlada Kraljevine Danske i dr. Uz

njihovu pomoć i podršku osnovane su kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u velikom broju opština, a njihov primarni zadatak je bavljenje poslovima lokalnog ekonomskog razvoja. Posebnu važnost je ova pomoć imala u pojedinim siromašnim opštinama jugozapadne, južne i istočne Srbije.

Na osnovu istraživanja u ovom radu se može nedvosmisleno zaključiti da lokalni ekonomski razvoj ima svoju značajnu ulogu i na nivou pojedinačnih lokalnih zajednica, kao i kada se posmatra sa nacionalnog nivoa. Ovaj proces je dobio široku primenu u lokalnoj samoupravi Srbije, bez obzira na razvijenost regiona i same opštine. Naravno da opštine, koje su imale bolju startnu poziciju imaju daleko bolje rezultate od nekih siromašnih opština koje imaju nepovoljnu lokaciju, udaljene su od putne infrastrukture ili nemaju značajnije prirodne i ostale razvojne resurse.

Većina lokalnih samouprava u Srbiji ima slabo razvijenu lokalnu infrastrukturu što je veliki ograničavajući faktor privlačenja kapitala i drugih razvojnih faktora. Kako su lokalni prihodi nedovoljni za rešavanje ovih, osnovnih infrastrukturnih problema, opštine su prinuđene da se finansiraju zaduživanjem na tržištu novca i kapitala, često po nepovoljnim uslovima. Osim toga, veliki broj siromašnih opština ima veoma mali kreditni potencijal što se negativno odražava na njihov razvoj. Mehanizmi finansiranja lokalnih projekata putem izdavanja municipalnih obveznica su tek u povoju i koristi ih samo mali broj lokalnih samouprava. Ovaj vid finansiranja u perspektivi može da bude dobar alternativni izvor finansiranja programa lokalnog razvoja, posebno u kombinaciji sa ostalim modelima finansiranja (javno-privatno partnerstvo i dr.).

Sledeći veliki problem koji je uočen u istraživanju je nepovoljna kadrovska struktura i nepovoljna demografska kretanja koja negativno utiču na lokalni ekonomski razvoj velikog broja siromašnih opština. Ove opštine su suočene sa nedostatkom kvalitetne kadrovske strukture koja bi se bavila ovim pitanjima usled odlaska mladih, obrazovanih kadrova u veće gradske centre ili inostranstvo. Opštine nemaju mogućnost zadržavanja kvalitetnog kadra i iz razloga mogućnosti veće zarade za rad u privatnom sektoru, kao i razloga promena političke strukture na centralnom nivou vlasti, čime se, po pravilu menjaju i kadrovi koji se bave pitanjima lokalnog razvoja. Tako se gubi kontinuitet razvojne politike na lokalnu jer se dolaskom nove političke

garniture stari projekti često stavljaju „ad akta“ i zamenjuju novim razvojnim programima.

Lokalne samouprave u velikoj meri trpe posledice nepovoljnog privrednog ambijenta i pogrešne ekonomske politike na nacionalnom nivou, a na koju ne mogu značajnije da utiču. Zbog toga moraju da deluju proaktivno i svu svoju energiju usredsrede na rešavanje pitanja iz oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, poboljšavajući saradnju sa privrednim i trećim sektorom, stvarajući preduslove za javno-privatna partnerstva i druge oblike međusobne saradnje na realizaciji razvojnih projekata.

Razvoj preduzetništva i sektora malih i srednjih preduzeća je realan razvojni potencijal naše privrede, posebno imajući u vidu loše ekonomsko-finansijsko stanje i perspektivu velikih preduzeća u Srbiji, od kojih su mnoga u postupku restrukturiranja, stečaja ili likvidacije. U tom cilju i lokalna samouprava može u okvirima svojih nadležnosti da odigra značajnu ulogu u razvoju ovog sektora, kako na finansijskom tako i na planu edukacije i drugih vrsta nefinansijske podrške. Zbog toga se lokalna poreska politika, visina naknada i taksu, kao i lokalni podsticaji i olakšice moraju prilagoditi tom cilju. Na taj način će opštine dobiti održiv lokalni ekonomski razvoj zasnovan na lokalnim kapacitetima koji će se dugoročno razvijati, bez ambicije čestog seljenja kao što to rade mnogi strani investitori.

Istraživanje je pokazalo da među opštinama u Srbiji, kao i između opština i regiona kojima pripadaju, ne postoji potreban stepen saradnje u oblasti razvoja. Pojedini elementi poslovne infrastrukture, biznis inkubatori, slobodne zone, klasteri i dr. su se najčešće razvijali potpuno nezavisno jedni od drugih, a često i disharmonično u odnosu na lokalne ekonomske prioritete i strategije razvoja. Institucije koje su zadužene za razvojna pitanja imaju nacionalni, regionalni i lokalni predznak, a često u praksi dolazi do međusobnog preklapanja nadležnosti i poslova koje obavljaju, pa je u tom cilju potrebno preciznije razgraničenje njihovih ciljeva i zadataka.

Za Srbiju je u narednom periodu izuzetno važna politika ravnomernog regionalnog razvoja, jer je ovo pitanje bilo decenijama zapostavljeno, pa otuda i ogromne regionalne razlike u razvijenosti između pojedinih regiona i opština. Ispravna regionalna politika je u interesu svih nivoa vlasti, od centralne, preko regionalne do

lokalne. Takođe, međuopštinska saradnja u Srbiji je na niskom stupnju razvijenosti iako se njome mogu lakše i jeftinije ostvariti zajednički projekti od interesa za dve ili više opština. Razlozi za to imaju političku i ekonomsku pozadinu, iako postoje različiti modeli međuopštinske saradnje, počev od tehničke podrške, razmene iskustava, institucionalne podrške i dr., koje mogu dovesti do ostvarenja ekonomskih, kulturnih i drugih zajedničkih interesa za sve učesnike u projektima saradnje.

Istraživanje je pokazalo da postoje i velike mogućnosti unapređenja regulative koja se bavi pitanjima razvoja i njenog prilagođavanja savremenom poslovnom okruženju. Bolja i jasnija regulativa dovodi i do smanjenja administrativnih procedura koje su još uvek veliki problem u mnogim oblastima od značaja za lokalni ekonomski razvoj. S tim u vezi je i poboljšanje brzine i kvaliteta rada zaposlenih na poslovima lokalnog ekonomskog razvoja u opštinama i povećanje kapaciteta lokalnih samouprava u privlačenju kapitala za realizaciju razvojnih projekata na svom području.

Istraživanja sprovedena u ovoj disertaciji, na uzorku od 140 ispitanika iz javnog, privatnog i trećeg sektora, potvrdila su postavljene hipoteze na početku rada.

U Srbiji je proces privatizacije privrede posle 2000. godine ostavio veoma loše rezultate: velika preduzeća, dotadašnji nosioci razvoja i zaposlenosti su rasprodata ili otišla u stečaj ili restrukturiranje koje, po pravilu, predugo traje. Kupci tih preduzeća nisu imali obavezu nastavljanja delatnosti, već su često na njihovim lokacijama nicali stambene zgrade, magacinski prostor, trgovinski objekti i dr. Time su čitave lokalne samouprave ostajale sa ogromnim brojem nezaposlenih i niskim životnim standardom stanovništva.

U takvom ambijentu nastala je sasvim realna potreba za većim učešćem lokalne samouprave u važnim pitanjima ekonomskog razvoja, mada je bilo i skeptika po tom pitanju sa tezom da će to usloviti veće troškove i veću administraciju. Pojedine opštine su veoma brzo reagovala na mogućnost da same kreiraju svoj razvoj pa su i ostvarile natprosečne rezultate u privlačenju kapitala, efikasnosti upravljanja i drugim životnim pitanjima u odnosu na druge. U tim opštinama su se lokalni kadrovi pokazali kao dobri poznavaoци lokalnih mogućnosti i ograničenja, pa su nastali i realizovani mnogi

uspešni projekti. I naše istraživanje je potvrdilo da veće učešće lokalnih vlasti u ekonomskom razvoju doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju opština, regiona i čitave zemlje.

Privreda Srbije je ušla u procese globalizacije posle sankcija uvedenih od strane UN i bombardovanja njenih kapaciteta od strane NATO pakta 1999. godine, tako da je bila nespremna za tržišnu utakmicu sa privredom iz razvijenog sveta koja nije imala ove negativne mere. U takvoj poziciji je konkurentnost privrede bila veoma niska pa se korišćenje komparativnih prednosti koje su pojedine opštine i preduzeća u njima imala samo po sebi nametnulo kao najbolje rešenje.

U tranzicioni period su pojedine lokalne samouprave ušle sa velikim razlikama u razvijenosti kao i potencijalima kojima raspolažu. Razvijene opštine iz predtranzicionog perioda su imale bolje preduslove da brže i lakše transformišu svoju privredu u savremene tokove diktirane od strane svetskog tržišta. I druga hipoteza formulisana u ovom radu da „Lokalni ekonomski razvoj daje bolje rezultate ako je zasnovan na komparativnim prednostima lokalne samouprave” je potvrđena kroz naše istraživanje sa 79,28% potvrdnih odgovora od strane ispitanika iz uzorka.

Regionalni dispariteti u razvijenosti pojedinih lokalnih samouprava u Srbiji su izuzetno veliki, a to se ogleda i u razvijenosti infrastrukture koja je neophodan element za uspešan lokalni ekonomski razvoj. Lokacija pojedinih opština im daje veliku prednost u startu u odnosu na druge lokalne samouprave. Opštine u blizini aerodroma, blizu putnih koridora ili velikih gradskih centara su među prvima krenule sa projektima lokalnog ekonomskog razvoja jer su i prve značajnije investicije, domaće i strane, bile na njihovom području. Na drugoj strani, veliki broj opština nema razvijenu ni osnovnu putnu i ostalu infrastrukturu pa je i to jedan od ključnih razloga manjka investicija na njihovom području.

Razvijenost infrastukture i povoljni lokacijski faktori značajno utiču i na kadrovske mogućnosti lokalnih samouprava. Mnoge opštine trpe posledice nepovoljnih migracionih kretanja ka velikim gradskim i regionalnim centrima, ili ka inostranstvu. Imajući u vidu da osnovu razvoja, pre svega, čine ljudi, ovaj problem će još više

dolaziti do izražaja u narednom periodu jer pojedini regioni i opštine u njima ostaju bez velikog dela mladog, obrazovanog stanovništva.

Posledice nerazvijenosti infrastrukture velikog broja lokalnih samouprava u Srbiji kao i nedostatka neophodnih kadrovskih rešenja za bavljenje poslovima lokalnog ekonomskog razvoja su nemogućnost da lokalne samouprave na adekvatan način odgovore dinamičnim zahtevima okruženja, odnosno da svoje razvojne planove i programe blagovremeno prilagode promenama dinamičkog okruženja privrede i njegovog uticaja na rezultate njihovog razvoja. Navedene stavove je potvrdilo i naše istraživanje pa je potvrđena treća hipoteza u radu da „Lokalne samouprave nemaju potrebne kapacitete da odgovore dinamičnim zahtevima lokalnog ekonomskog razvoja“.

Rezultati našeg istraživanja u ovom radu su pokazali da je međuopštinska saradnja u Srbiji na niskom nivou razvijenosti iako se njome mogu lakše i jeftinije ostvariti zajednički projekti od interesa za dve ili više opština. Razlozi za to su brojni, sa političkim ili ekonomskim predznakom. Iako postoje različiti modeli međuopštinske saradnje, počev od tehničke podrške, razmene iskustava, institucionalne podrške i dr., koje mogu dovesti do ostvarenja ekonomskih, kulturnih i drugih zajedničkih interesa, oni su u praksi veoma malo zaživeli. Takođe, ispitanici su negativno ocenili i saradnju između lokalnih vlasti, sa jedne, i centralnih organa vlasti, sa druge strane, po pitanjima lokalnog ekonomskog razvoja.

Nerazvijene opštine u Srbiji ne mogu često da obezbede ni minimum kvaliteta usluga u domenu komunalija, obrazovanja, socijalnih službi, zdravstvene zaštite i sl. U takvoj situaciji se složenija pitanja razvojne saradnje sa drugim opštinama i naučno-istraživačkim centrima ostavljaju za neka bolja vremena. Kroz međuopštinsku saradnju siromašne opštine bi povećale kvalitet svojih komunalnih i drugih usluga, mogućnost da privuku investicije i obezbede nova radna mesta. Takođe, jedinstveno vršenje usluga za područje više opština moglo bi da rezultira privlačenjem strateškog investitora time što bi mu se obezbedilo tržište dve ili više opština i time smanjili troškovi, odnosno omogućili efekti ekonomije obima. Rezultati našeg istraživanja su potvrdili četvrtu hipotezu datu u radu da „Međuopštinska saradnja i saradnja sa

republičkim organima po pitanjima privrednog razvoja je neadekvatna što često uzrokuje neodrživost lokalnog ekonomskog razvoja“.

Pitanje strategije razvoja lokalnih samouprava je u dinamičkom okruženju poslovanja izuzetno važno: prava strategija donosi lokalnoj samoupravi mogućnost razvoja i dostizanja razvijenijih sredina, dok ih pogrešna strategija za duži vremenski period ostavlja na samom dnu konkurentnosti. Strategija razvoja se mora oslanjati na nacionalnu ili širu, regionalnu strategiju. Istraživanje je pokazalo da većina lokalnih samouprava u Srbiji ima preširoko utvrđene razvojne strategije, odnosno da nisu u dovoljnoj meri utvrđene prioritetne grane razvoja.

Razlog za takvu situaciju je u najvećoj meri uslovljen činjenicom da lokalne samouprave, u kojima nema većih privrednih subjekata iz realnog sektora koji su nosioci zaposlenosti, pribegavaju velikom broju delatnosti iz oblasti usluga (turizam, saobraćaj i dr.), kojima nastoje da nadomeste nedostatak proizvodnih privrednih kapaciteta. To može da bude kratkoročno rešenje problema velike nezaposlenosti, ali, posmatrano na dugi rok, rešenje je u podizanju kapaciteta prerađivačke ili druge industrije, na koji bi se naslonila domaća poljoprivreda i uslužne delatnosti. Bez toga nema ni održivog razvoja ni kvalitetne zaposlenosti, a pošto su takve investicije finansijski zahtevne, u odsustvu privatnih investitora, značajnu ulogu može da odigra država, posebno imajući u vidu potrebu ravnomernog regionalnog razvoja i sprečavanja nepovoljnih demografskih migracija ka velikim gradskim centrima i inostranstvu.

Nepovoljna okolnost je i što mnogi lokalni strateški planovi nisu usaglašeni, odnosno zasnovani na nacionalnoj razvojnoj strategiji. Nema adekvatne dvosmerne saradnje između nacionalnih i lokalnih (regionalnih) vlasti, pa dobri lokalni projekti ostaju bez podrške od strane centralnih vlasti, nažalost, često iz političkih razloga. Sa druge strane, ukoliko nema prave razvojne strategije lokalne samouprave neće biti ni investicija, posebno onih koje su najviše potrebne, a to je delatnost industrije i sa njom povezane prateće delatnosti. Rezultati istraživanja su potvrdili i petu hipotezu u radu da „Razvojni planovi i strategije razvoja na nivou lokalnih samouprava nisu u potrebnoj meri usaglašeni sa nacionalnim planovima razvoja“.

Rezultati istraživanja faktora koji najviše utiču na lokalni ekonomski razvoj pokazuju da je, po mišljenju ispitanika, najznačajniji faktor preduzetnička inicijativa lokalne samouprave, zatim sledi raspoloživost kvalifikovane radne snage pa lokacija lokalne samouprave. Mnogo manje su vrednovani faktori poput poreskih i drugih podsticaja, nasleđenog privrednog stanja ili veličine lokalnog tržišta. To nam govori da ispitanici očekuju da se ulaganja u njihovoj lokalnoj samoupravi zasnivaju na čistim ekonomskim pretpostavkama, a ne na raznim benefitima i neopravdanim povlasticama investitora, posebno stranih. Iskustvo nam govori da se takve investicije, uglavnom, sele kada prestanu podsticaji zbog kojih su i nastale. Zbog toga se i lokalni ekonomski razvoj mora zasnivati na zdravim osnovama jer će jedino u takvim uslovima biti održiv i ispuniti svoje osnovne ciljeve: smanjenje nezaposlenosti, povećanje kvaliteta života svojih građana uz očuvanje životne sredine.

Literatura

1. Aćimović, S. (2010.) Ključni generatori nelikvidnosti srpske privrede, NSPM Analize, Beograd, str. 39-49.
2. Aitiken, B., Harrison, A., (1991) Are There Spillovers from Foreign Direct Investment?, Evidence from Panel Data for Venezuela, Mimeo, MIT and the World Bank, November 1991.
3. Allen, F., Gale, D., (2001) Comparing Financial Systems, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
4. Altiparmakov, N., (2010) Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta: nacrt za Srbiju, Beograd
5. Andreozzi, B., (2005) Priručnik o razvoju klastera, Projekat promocije zapošljavanja, Beograd
6. Amin, S., (1997) „Capitalism in the Age of Globalization“, Zed Press, London
7. Arasti, Z., Kiani Falavarjani, M. & Imanipour, N. (2011). Teaching methods in entrepreneurship education: the case of business students in Iran, Proceedings of the 6th European Conference on Innovation and Entrepreneurship, Aberdeen Scotland, UK, 15-16 September 2011, Edited by H. Fulford, Vol. 1, pp. 92-98.
7. Arsić, M., (2016) Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-tih godina, Kvartalni monitor, br. 44, Beograd.
8. Arsić, M., Randelović, S., Altiparmakov, N., (2010) Mogući pravci reforme poreza na dohodak u Srbiji, Beograd
9. Bajec, J., Lj. Joksimović, (2002), Savremeni privredni sistemi, Beograd, Ekonomski fakultet
10. Bartik, T., (2003) Local Economic Development Policies, Upjohn Institute Working paper, No. 03-91, str. 2.
11. Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B., (2006) Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 33.
12. Benassy-Quere A., Fontagne L., and Lahreche-Revil A., (2004) How does FDI react to corporate taxation? International Tax and Public Finance.
13. Belkić, V., Hrnjaz, M., (2010) Lokalni ekonomski razvoj - evropski putokaz ka modernoj lokalnoj samoupravi, Građanska mreža, Beograd, str. 11.
14. Berry, A., (2007), The Importance of SMEs in the Economy, ITD Global Conference on Taxation of Small and Medium Enterprise
15. Bevan, A., Estrin, S. (2000) The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies, Wiliam Davidson Institute Working Paper 342, London Business School, London
16. Beer, A., Haughton, G. and Maude, A. (2003) Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development, Bristol: Policy Press.
17. Bienkowski, W. (2006) How Much Are Studies of Competitiveness Worth? Some critical theoretical reflections on the issue, The Second Economic Forum on New Europe, April, 2006;
18. Birch, D. and Medoff, J. (1994) Gazeles, In Labour Markets, Employment Policy, and Job Creation, 159-68. Westview: Boulder, Co.
19. Bojović J., (2010) Lokalni ekonomski razvoj-Priručnik za praktičare, The Urban Institute, Beograd
20. Bolton, P., (2007) Vodič za strateško planiranje za gradove i opštine - pristup po fazama, Beograd.

21. Bovaird, T. (2004), "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practise", *International Review of Administrative Sciences* Vol. 70, SAGE Publications, pp. 199-215.
22. Blalock, G., Gertler, J. (2004) *Welfare Gains from FDI through Technology Transfer to Local Suppliers*, University of California, Berkeley, 2004.
23. Blakely, E., (1994) *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, SAGE Publications, str. 3.
24. Blakely, E., Brandshaw, T., (2002) *Planning Local Economic Development – Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks, str. 25.
25. Brnjas, Z., Drašković, B., Stošić, I., (2013) *Stanje i dinamika zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji (2008-2012)*, str. 1-12.
26. Bryant, C., Cofsky, S., (2004) *Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools*, str. 19.
27. Buchanan, J., (1991) „The Economics and the Ethics of Constitutional Order“, The University of Michigan Press, An Arbor.
28. Bukvić, R., Aleksić, D., Aničić, J., Laketa, M., Todorić, J., Zakić, N., Vuković, D., Miletić, D., Vukotić, S., Vukmirović, D., Vukmirović, J., Majdarević, A. (2017) *Geografija Srbije – Nacionalna ekonomija*, SANU, GI Jovan Cvijić, Beograd.
29. Bygrave, W.D., Hofer, C. W., (1991) *Theorizing about Entrepreneurship*, *Entrepreneurship: Theory & Practice* 16, no. 2, p. 13-22.
30. Cantillon, R., (1959) *Essays on the Nature of Commerce in General*, Transaction Publishers, London.
31. Canzanelli, G. (2001) *Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development and Decent Work*. Geneva: ILO/Universitas Working Paper, www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm.
32. Centar za liberalno demokratske studije (2007), *Grinfield investicije u Srbiji*, Beograd.
33. Clark, G., Huxley, J., and Mountford, D., (2010) *Organising Local Economic Development – The Role of Development Agencies and Companies*, OECD, OECD Publishing, Paris, p. 22.
34. Centar za ravnomerni regionalni razvoj (2015) *Mapiranje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj*, Beograd
35. Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD, *The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship, Financing and Policy Responses*, 2009, str. 6.
36. Christensen, C. M. (1997) *The Innovator's Dillema*, Boston, MA, Harvard Business School Press;
37. Coulson, A., (1997) *Local Economic Development: A Guide to Practice*, Birmingham University, Birmingham, str. 6.
38. Cunningham, S., Meyer-Stamer, J., (2005) *Planning or Doing Local Economic Development? Problems with the Ortodox Approach to LED*, *Africa Insight* Vol. 35 No. 4, December, str. 2
39. Cypher, J.M. and Dietz, J.L. (2004) *The Process of Economic Development*. London: Routledge.
40. Čapkova, S. (2005) *Local Government and Economic Development*, OSI/LGI, Budapest, str. 3.
41. Čekerevac, Z., Aničić, J., (2010) *Ekonomska politika u tranzicionom periodu – efekti na razvoj realnog sektora*, *Ekonomski vidici*, XV, br.2, Beograd, str. 207-221.

42. Despotović, D., Cvetanović, S., Nedić, V., & Despotović, M. (2015) Economic, Social and Environmental Dimension of Sustainable Competitiveness of European Countries, *Journal of Environmental Planning and Management*, p. 1-23;
43. Devetaković, S., Jovanović-Gavrilović, B., Rikalović, G., (2009) Nacionalna ekonomija, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd.
44. Devetaković, S., (2013) Promene regionalne politike i razvoja tokom krize i reakcije u Srbiji, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 157-175.
45. Draker, P., (2005) *Upravljanje u novom društvu*, Novi Sad, str. 17.
46. Drašković, B., (2011) Da li je moguć kopernikanski obrt u strategiji razvoja Srbije, *Ekonomski vidici*, XVI, br. 1, str. 19-29
47. Dunning, J., (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., England.
48. Dunkelberg, W. C. and Cooper, A. C. (1982) Entrepreneurial Typologies: An Empirical Study. In *Frontiers of Entrepreneurial Research*. Babson College, Centre for Entrepreneurial Studies. p. 1-15.
49. Dušanić, J., (2014) *Put ka ekonomskom oporavku – teško, ali moguće*, NSPM, Beograd
50. Đorđević, S., (2012) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, str. 389.
51. Đorđević, S., (2007) *Smisao lokalnog ekonomskog razvoja u globalizaciji*, SKGO; Beograd
52. Đorđević, S., (2016) *Kako lokalne vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj*, Godišnjak, FPN, Beograd, str. 92
53. Đukić, Đ., (1992) *Centralna banka i finansijski sistem*, Litopapir, Čačak, str. 5-10.
54. Đukić, P., (2011) *Poslovanje privrede Srbije u krizi: porezi, javni sektor i konkurentnost*, *Ekonomski vidici*, XVI br 4/2011, Beograd
55. Đukić, P., (2013) *Prokletstvo regionalnih pozicija – mogućnosti održivog regionalnog razvoja u Srbiji*, *Ekonomski vidici* XVIII, br. 2-3, str. 189-208.
56. Erich Kirchler, Stephan Muehlbacher, Barbara Kastlunger, Ingrid Wahl, (2007) *Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions*, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies program, Working paper 07-30.
57. Erić, D., Beraha, I., Djurićin, S., Kecman, N., Jakišić, B., (2012) *Finansiranje malih i srednjih preduzeća u Srbiji*, Privredna komora Srbije i Institut ekonomskih nauka, Beograd, ISBN 978-86-80315-94-2
58. Europe InnoCluster Mapping Project (2008) „Clusterpolicy in Europe: A brief summary of cluster policies in 31 European countries“, Kristiansand, Norway
59. Fagerberg, J., (1988) *Industrial Competitiveness*, *The Economic Journal*, Vol. 98.
60. FREN, (2010) *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*. Beograd
61. Furdell, P., (1994) *Poverty and Economic Development: Views From City Hall*, National League of Cities, Washington, D.C.
62. Gabe, T.M. and K.P. Bell, (2004) *Trade offs between Local Taxes and Government Spending as Determinants of Business Location*, *Journal of Regional Science*, Vol. 44.
63. Galić, J., (2000) *Monetarna vlast u privredama u razvoju*, Beograd, str. 20.
64. Garelli, S., (2009) *The Fundamentals History of Competitiveness*, u *IMD World Competitiveness Book*
65. Gartner, W. B. (1985) *The Describing Framework for Conceptual Creation Venture Phenomenon of New*, no. 4. p. 696-706.
66. Geiger, T. (2015) *Competitiveness Dataset*, World Economic Forum;

67. Gidens, E. (2007) Sociologija, Beograd: Ekonomski fakultet
68. Gligorijević, Ž., Kostadinović, I., (2012) Industrijski klasteri: važna poluga mehanizma za unapređenje konkurentnosti industrije, Nauka+praksa, 2012. str 5-11.
69. Goldsmith, S., Eggers, W., (2004) *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
70. Goodstein, E., (2003) *Ekonomika i okoliš* (drugo izdanje), Zagreb, MATE
71. Grbović, D., Zakić, N. & Vukotić, S. (2013). Women education in the function of female entrepreneurship development in Serbia, 4th Women and Business Conference, Bulgaria
72. Gupta, O., Biswas, N. (2010), "Public Private Partnership: Indian Economy", SCMS Journal of Indian Management, Vol. VII, Number 1 January-March 2010, India, pp. 44-53.
73. Harington, H., J., (1991) *Business Process Improvement*, New York, Mc Graw-Hill, Inc.
74. Houghton, G. and Counsell, D. (2004) *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*. London: Routledge and Regional Studies Association.
75. Hebert, R. F. and Link, A. N. (1989) In Search of the Meaning of Entrepreneurship, *Small Business Economics* 1, no. 1, p. 39-49.
76. Hobohm, S., (2001) *Small and Medium-sized Enterprises in Economic Development: The UNIDO Experience*, Industrial Development Office, Austria
77. Ilić, M., (2006) „Inkubatori i klasteri kao novi model razvoja malih i srednjih preduzeća u industriji“, *Industrija* 4/2006, Ekonomski institut Beograd, Beograd, 2006, str. 63-98.
78. IMD Lozana, *World Competitiveness Yearbook*
79. IMF, *Balance of Payments and International Investments Position Manual*, 6th edition, International Monetary Fund, Washington D.C., 2009, p. 101.
80. *Industrial Development Report 2002-2003*, UNIDO, str. 197
81. Inic, B., Vucelja, A., Petrovic, Z. (2011) Kakav je stav menadžmenta kompanija u Srbiji prema promenama – istraživanja u Srbiji, *Tehnika* 66, No. 5, str. 825-831.
82. Inic, B., Petrovic, Z. (2012) The influence of service-dominant orientation of small firms on its growth, *African Journal of Business Management* 6, No. 45, p. 202-205.
83. Inic, B., Jergovic, A., Petrovic, Z. (2012) 8P menadžmenta i marketinga kao osnova za donošenje kvalitetnih odluka, *Kvalitet i iznovrsnost* 1, No. 5-6, str. 71-76.
84. International Labour Organization, *Local Economic Development*, <http://www.ilo.org/employment/led>, 15.6.2018.
85. Jefersone Institute (2003) *Konkurentnost privrede Srbije*, Beograd.
86. Jeremić, N., Ćirić, D. J., (2012) Doprinos monetarne politike u ostvarivanju procesa tranzicije u Srbiji, *Pravno-ekonomski pogledi*, br. 3, str. 1-40.
87. Jeremić, Lj., Ivaniš, M., (2009). *Osnovi finansija*, Univerzitet Singidunum, Beograd
88. Jintamanaskoon, S., Chan, P. W. (2011), "Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)" Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom, pp. 95-106.
89. Jovanović Gavrilović, P. (2004) *Međunarodno poslovno finansiranje*, Beograd, Ekonomski fakultet
90. Katić, N. (2015) Srbija srlja u ekonomsku propast, *NIN*, br. 3342, januar, 2015. Beograd
91. Ketels, C., Lindquist, G. and Sölvell, Ö., (2006). *Cluster Initiatives in developing and transition Economies*. Stockholm: Centre for Strategy and Competitiveness, p. 29

92. Kirzner, I. M. (1978) *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: University of Chicago Press.
93. Klijn, E. H., Teisman, G. R. (2002), "Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases", Paper for the British Academy of Management Conference, 9-11 September, London, p. 2.
94. Kokko, A., (1992) *Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics, and Spillovers*, Stockholm: The Economic Research Institute.
95. Komisija za kontrolu državne pomoći (2017) *Izveštaj o dodeljenoj pomoći u Republici Srbiji 2016. godine*, Beograd
96. Kovač, O. (1994) *Platni bilans i međunarodne finansije*, Centar za ekonomske studije, Beograd, str. 280-281.
97. Kozomara, J., Stojadinović Jovanović, S., (2011) *Međunarodno poslovno finansiranje*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 352.
98. Krugman, P., (1994) *Competitiveness a Dangerous Obsession*, *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 28-44.
99. Kulić, M., (2004) *Finansijski menadžment*, Beograd.
100. Lars P. Feld, Bruno S. Frey, (2007) *Tax evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract* International, Studies Program, Working Paper 07-29.
101. Levitas, T., Vasiljević, D., Bučić, A., (2010) *Porez na imovinu – analiza stanja i perspektiva reformi*, Beograd
102. LOCO monitor (2007) *Monthly Investment Monitor Global (MIM) edition*.
103. Lučić, Lj., (2006) *Preduzetničke finansije*, Akademski misao, Novi Sad, s. 58
104. Lypek, T., (2004) *Central Bank Autonomy, Accountability and Governance*, Washington, International Monetary Fond working paper.
105. Lypek, T., (1999) *Central Bank Autonomy, and Inflation and Output Performance in the Baltic States, Russia, and other countries of the Soviet Union, 1995-97*, IMF, Working paper, 25-30.
106. Madžar, Lj., (2001) *Makroekonomsko planiranje i tržišna privreda*, Beograd, Savezni sekretarijat za razvoj i nauku;
107. Maksimović, Lj., (2009) *Koncept o odnosu SDI i razvoja zemalja u tranziciji*, Naučni skup „Inostrani kapital kao faktor razvoja zemalja u tranziciji“, Ekonomski fakultet, Kragujevac.
108. Markusen, A. (1985) *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
109. Marsenić, D. (1996), *Ekonomika Jugoslavije*, Beograd, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu
110. Mercinger, J., (2003) *Does Foreign Investment Always Enhance Economic Growth?*, *Kyklos, International Review for Social Sciences*, pp. 534-547
111. Mihailović, B., Hamović, V., Cvijanović, D. (2010) *Upravljanje promenama u kriznom okruženju preduzeća*, *Škola biznisa*, Broj 4, str. 67-75.
112. Milosavljević, B., (2012) *Reforma lokalne samouprave u Srbiji*, *Croatian and Comparative Public Administration*, Zagreb, god. 12, br. 3., str. 750
113. Milosavljević, S., (2009) *Politika održivog razvoja*, Niš
114. Ministarstvo finansija RS (2010), *Izveštaj o razvoju Srbije*, Beograd.
115. Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2018.
116. Ministarstvo finansija RS, Uprava za slobodne zone, 2018.
117. Mishkin, F., Eakins, S. (2011) *Financial Markets and Institutions*, Global Edition, seventh edition, Pearson, England
118. Molnar, D., (2013) *Dinamika i struktura regionalnih dispariteta u Srbiji tokom perioda 2001-2010. godina*, *Ekonomski vidici*, XVIII, br. 2-3, str. 175-187.

119. Momirović, D., Zdravković, D., (2009) Uticaj poreskih podsticaja na izgradnju konkurentnosti sa posebnim osvrtom na Srbiju.
120. Moosa Imad, A., (2002) Foreign Direct Investment, Theory, Evidence and Practice, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York, p. 5.
121. Nacionalna strategija održivog razvoja ("Službeni glasnik RS", br. 57/2008)
122. NALED (2016) Kapaciteti za lokalni ekonomski razvoj, Beograd, str. 7
123. Narodna banka Srbije (2018) Bankarski sektor u Srbiji – Izveštaj za III tromesečje 2017. godine, Beograd
124. Nikolić, P., (1994) Ustavno pravo, Službeni list SRJ, Beograd
125. OECD (2004) A Process for Achieving a Global Level Playing Field, OECD Global Forum on Taxation, Berlin.
126. OECD (2007) Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Working Document, Paris.
127. OECD, Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, Fourth Edition, Paris, 2008, p. 48. World Bank, Internet: <http://data.worldbank.org>
128. Osborne, D., Gaebler, T., (1993) Reinventing Government, Penguin Books, New York
129. Pavlović, Đ., Vlatković, M., (2000) Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd.
130. Paunović, B., Zipovski, D., (2013) Poslovni plan – vodič za izradu, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd, str. 75-77
131. Paunović, B., Novković, N., (2003) Mogućnosti i uslovi finansiranja malih i srednjih preduzeća, Časopis za procesnu tehniku i energetiku u poljoprivredi, /PTEP, vol.7, br. 1-2
132. Petrović, Ž., Cvijanović, D., Vukotić, S. (2014) Preduzetnička orijentacija malih preduzeća u Srbiji, monografija, Beograd.
133. Pokrajac, S., Dondur, N., Grbić, S. & Savanović, M. (2011) Proizvodno preduzetništvo kao mogući izlaz iz ekonomske krize, Ekonomski vidici, 16(4), str. 719-733.
134. Pokrajac, S., (2009) Održivi razvoj i ekološka ekonomija kao poslovne paradigme, Škola biznisa, 4, str. 21-30.
135. Pongsiri, N. (2002), "Regulation and Public Private Partnership", The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, No. 6, pp. 487-495.
136. Popović, D. (1997) Nauka o porezima i poresko pravo, Beograd.
137. Porter, M. (1990) The Competitive Advantage of Nations, New York, Free Press;
138. Porter, M. (2008) The Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index, The Global Competitiveness Report 2007-2008, WEF
139. Privredna komora Srbije, 2010, Centar za naučno-istraživački rad, Beograd
140. Promoting Local Economic Development through Strategic Planning, (2005) Volume 1: Quick Guide, UN-HABITAT and EcoPan International Inc, Nairobi and Vancouver, p. 2.
141. Radovanović, V., Maksimović, M., (2010). Labor market and (un)employment in the European Union and Serbia – Regional Aspects, Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić” SANU, 60(2), str. 59-74.
142. Radulović, D. (2012) Politike i mere regionalnog razvoja u Srbiji, Konferencija: Mere za izlazak iz krize - izazovi, prioriteti i rizici u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013 – 2020, Preporuke za vođenje politika u Republici Srbiji i AP Vojvodini 2013-2020, Novi Sad, str. 67-96.
143. Raičević, B., (2003) Fiskalna ekonomija, Ekonomski fakultet, Beograd.

144. Randelović, S., (2010) Unapređenje performansi poreskog sistema Srbije kroz reformu poreza na dobit, Beograd.
145. Republički zavod za razvoj, (2010) Izveštaj o razvoju Srbije 2009. godine, Beograd
146. Revenue Statistics, 2000-2007. OECD, Paris, 2008.
147. Richard D. Pomp, Sandra Kanter, Kenneth D. Simonson, Roger Vaughan, (1979) CAN TAX POLICY BE USED TO STIMULATE ECONOMIC DEVELOPMENT?, The American University Law Review, Vol. 29, p 207.
148. Ristić, K. (2014) Ekonomija održivog razvoja, EtnoStil, Beograd
149. Rodrigues-Pose A., (2001) The role of the ILO in the implementing of Local Economic Development Strategies in a Globalised World
150. Rohač, D., (2006) Evidence and Myths about Tax Competition, New Perspectives on Political Economy, Volume 2, Number 2.
151. Rosić, I., Veselinović, P., (2006) Nacionalna ekonomija, Ekonomski fakultet, Kragujevac
152. Samjuelson, P., Nordhaus, W. (2009) Ekonomija, Mate, Zagreb;
153. Savet stranih investitora (2009, 2010), Bela knjiga, Beograd
154. Savić, N., Pitić, G., (2010) Kuda ide konkurentnost, FEFA, Beograd
155. Say, Jean-Baptiste (1803) Traite D'economie Politique Ou Simple Exposition de La Maniere Dont Se Forment, Se Distibuent et Se Consomment Les Richesses, De l'imprimerie de Crapelet.
156. Schumpeter, J. A. (1934) The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle, Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
157. Schmitz, H. (1999). Global competition and local cooperation: Success and failure in the Si-nos Valley, Brazil. World Development, 27(9): 1627-1650.
158. Scott, B. R., Lodge, G. (1985) US Competitiveness in the World Economy, Harvard Business School Press, Boston;
159. Shane, S., Venkataraman, S., (2000) The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research, 25, no. 1, p. 17-26.
160. Smith, A. (1778) An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London.
161. Spirić, D., (2011) Koncept upravljanja lokalnom poreskom politikom, SKGO, Beograd.
162. Stallmann, J., Jonson, T, G., (2010) Tax Policy and Tax Portfolio.
163. Stanišić, N., (2012) Efekti međunarodne monetarne integracije na inflaciju, privredni rast i tekući bilans, Ekonomski horizonti, vol. 14, br. 1, str. 6.
164. Stevenson, H., Jarillo, J.C., (1990) A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management, Strategic Management Journal 11, p. 17-27.
165. Strategic marketing Research (2008)
166. Strategija regionalnog razvoja, Službeni glasnik Republike Srbije, Br. 21/07, Beograd, 2007.
167. Šoškić, D., Živković, B., (2011) Finansijska tržišta i institucije, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd
168. Taxation Trends in the European Union (2009) European Commission, Luxembourg
169. Terri Sexton, (2006) Californias Local Tax Policy: Past, Present, and Future, California Municipal Revenue Tax Association.
170. The Gallup Organization (2006) Innobarometar on clusters role in facilitating innovation in Europe: Analytical Report“, European Commission, Brussels.

171. UNCTAD, World Investment Report 2007, Geneva, 2007, p. 245.
172. Vasiljević, D., (2012) Lokalni ekonomski razvoj – zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije, PALGO Centar, Beograd
173. Vidas Bubanja, M. (2008) Metode i determinante stranih direktnih investicija, Beograd, Institut ekonomskih nauka
174. Vlada Republike Srbije (2007) Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, 21/07, Beograd
175. Vladislavljević, A., Krsmanović, B., Stojanović, M. & Azanjac, T. (eds.) (2010) Извештај о запошљавању и миграцијама младих у Србији 2010 (Report on employment and migrations of young people in Serbia 2010). Građanske inicijative, Beograd
176. Vujović, M., (2014) Unapređenje saradnje sa dijasporom kroz osnivanje banke dijaspore, DEB, Ekonomski vidici, XIX, br. 1, str. 53-63
177. Vukadin, E., (1991) Osnovi ekonomske politike, Beograd.
178. Vukotić, S., Zakić, N., Aničić, J., Vuković, D. (2014) Knowledge, education and innovation in the function of professional and economic development in Serbia, The Privolzhsky scientific Journal, No. 1 (29), p. 172-181.
179. Vukotić, S., Cvijanović, D., Aničić, J. (2014) Mala i srednja preduzeća – ključ uspeha u klsterskom povezivanju, Monografija, Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede.
180. Vukotić, S., Aničić, J., Laketa, M., (2014) Clusters as a Part of Improvement Function of Serbian Economy Real Sector Competitiveness, Amfiteatry Economic, Vol. XV No. 33, str. 224-245.
181. Zakić, N., Vukotić, S., Vuksanović, M., Vuković, D. (2014) The change of function and design of workplaces in modern organizations, The Privolzhsky scientific journal, June, No. 2. str. 171-180.
182. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. Glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014)
183. Zakon o regionalnom razvoju „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 30/2010.
184. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11)
185. Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 104/2016)
186. Zakon o javnom dugu (Sl. glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015)
187. Zakon o porezu na imovinu (“Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014.
188. Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (“Sl. glasnik RS”, br. 47/2006)
189. Zakon o kontroli državne pomoći (“Službeni glasnik RS”, br. 51/2009)
190. Zevin, R., (1995) Are World Financial Markets more open?, Oxford University Press, Oxford
191. Žigman, A., Lavrinčević, Ž., (2005) Monetarna politika ciljana inflacija i transmisijski mehanizam, Ekonomski pregled 56, Zagreb, str. 433-457.
192. Žikić, M., Mak, D., (2010) Analiza efekata različitih institucionalnih oblika za sprovođenje nadležnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, SKGO, Beograd
193. World Bank, A Brief History of LED
194. World Bank (2002) Transition - The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington.

Internet izvori

www.srbija.gov.rs

www.privreda.gov.rs

www.regionalnirazvoj.gov.rs

www.ras.rs

www.nbs.rs

www.wef.com

www.narr.rs

www.fondzarazvoj.rs

www.skgo.org

www.mfin.gov.rs

www.worldbank.org

www.imf.org

PRILOZI

Spisak tabela

Tabela 1: Razlike između tradicionalnog pristupa "odozgo na dole" i lokalnog "odozdo na gore"

Tabela 2: Usporedni pregled rangiranja Srbije i zemalja okruženja u pogledu osnovnih pokazatelja lakoće poslovanja među 183 države obuhvaćene analizom svetske banke

Tabela 3: Programi lokalnog ekonomskog razvoja

Tabela 4: Tri talasa lokalnog ekonomskog razvoja

Tabela 5: Indeks industrijske proizvodnje u Srbiji (1989-2000)

Tabela 6: Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja u periodu 2001-2010.

Tabela 7. Uvoz i izvoz robe u periodu 2003. do 2009. godine (u milionima EUR)

Tabela 8: Izvoz Republike Srbije u periodu 2003-2009. godine (u milionima EUR)

Tabela 9: Rast prerađivačke industrije 2001-2008. godine

Tabela 10: Struktura BDP Srbije u periodu 2001-2007. godine (u %)

Tabela 11: Osnovni makroekonomski pokazatelji privrede Srbije za period 2010-2017. godine

Tabela 12: Konkurentnost i uvoz/izvoz zemalja u regionu u 2016. godini

Tabela 13: Srbija i zemlje okruženja: Rast BDP-a, 2014-2017. godina

Tabela 14: Srbija i zemlje CIE: struktura BDP-a po potrošnji, prosek 2014.-2017. godina

Tabela 15: Struktura izvoza privrede Srbije u 2016-2017. (u milionima EUR)

Tabela 16: Struktura uvoza Srbije, 2016-2017. (u milionima EUR)

Tabela 17: Rang zemalja prema Indeksu globalne konkurentnosti (2010-2017.)

Tabela 18: Vrednost IGK po stubovima konkurentnosti (2015-2017.)

Tabela 19: Odnos stranih direktnih investicija i BDP-a (u milionima EUR)

Tabela 20: Realni rast BDP-a za period 2001.-2017., stope rasta SDI i stopa nezaposlenosti u %

Tabela 21: Raspon mogućih efekata SDI

Tabela 22: Prednosti i nedostaci malih preduzeća

Tabela 23: Pregled odabranih parametara bankarskog sektora Srbije (u mlrd RSD, u %)

Tabela 24: Iznos bruto kredita bankarskog sektora na dan 30.09.2017. godine (u milionima RSD, u %)

Tabela 25: Pasiva bankarskog sektora na dan 30.09.2017. godine (u milionima RSD)

Tabela 26: Primanja budžeta Srbije u periodu 2015-2017. godine (u milionima RSD)

Tabela 27: Učešće pojedinih vrsta poreza u ukupnim poreskim prihodima za 2017. godinu (u milionima RSD)

Tabela 28: Najprivlačnije lokacije za ulaganje po izboru MNK i stope poreza na dobit 2005-2006.

Tabela 29: Stope poreza na dobit i PDV u izabranim zemljama

Tabela 30: Površine, stanovništvo i zaposleni po regionima Republike Srbije

Tabela 31: Nezaposlena lica na dan 31.12.2015. godine

Tabela 32: Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, po zaposlenom u periodu 2012-2015. godine (u RSD)

Tabela 33: Prihodi i primanja budžeta, 2015. godine

Tabela 34: Ostvarene investicije u nove osnovne fondove, 2015. godine (u 000 RSD)

Tabela 35: Učešće javnog duga u BDP Republike Srbije, za period 2010-2017. godina

Tabela 36: Valutna struktura javnog duga – centralni nivo vlasti

Tabela 37: Pregled kreditora jedinica lokalne samouprave, na dan 30.04.2018. godine

Tabela 38: Pregled jedinica lokalne vlasti sa najvećim stanjem duga

Tabela 39: Zaduženost lokalne samouprave po glavi stanovnika (u RSD)

Tabela 40: Analiza kreditnog potencijala jedinica lokalne vlasti

Tabela 41: Osnovni pokazatelji duga jedinica lokalne samouprave

Tabela 42: Najvažniji faktori kod izbora države u kojoj će investirati

Tabela 43: Etape u strateškom planiranju

Tabela 44: Fokusi strategija lokalnog ekonomskog razvoja

Tabela 45: Primer SWOT analize

Tabela 46: Odnos vizije, ciljeva, programa i projekata

Tabela 47: Predlozi projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP

Tabela 48: Poslovni inkubatori u Srbiji

Tabela 49: Pokazatelji uticaja klastera na elemente konkurentnosti članica (u %)

Tabela 50: Pokazatelji povezanosti sa okruženjem i planskih aktivnosti (u %)

Tabela 51: Struktura poreskog sistema Srbije

Tabela 52: Ukupno dodeljena državna pomoć u Republici Srbiji 2014., 2015. i 2016. godine (iznos u milionima RSD)

Tabela 53: Državna pomoć u odnosu na osnovne makroekonomske pokazatelje

Tabela 54: Struktura uzorka s obzirom na sektor rada ispitanika (frekvencije)

Tabela 55: Struktura uzorka s obzirom na stepen stručne spreme (frekvencije)

Tabela 56: Bartletov test sferičnosti i Kajzer-Mejer-Olkinov pokazatelj adekvatnosti uzorka

Tabela 57: Svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije (Principal Component Analysis)

Tabela 58: Sklop faktora Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Tabela 59: Pouzdanost Upitnika o ulozi i značaju lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Tabela 60: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 61: Razlike u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 62: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 63: Razlike u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 64: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 65: Razlike u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 66: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 67: Razlike u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 68: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 69: Razlike u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 70: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 71: Razlike u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 72: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 73: Razlike u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 74: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 75: Razlike u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 76: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 77: Razlike u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 78: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 79: Razlike u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 80: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 81: Razlike u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 82: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 83: Razlike u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 84: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 85: Razlike u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritetne grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 86: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 87: Razlike u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 88: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 89: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 90: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 91: Razlike u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 92: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 93: Razlike u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 94: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 95: Razlike u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 96: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 97: Razlike u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 98: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 99: Razlike u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 100: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 101: Razlike u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 102: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 103: Razlike u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 104: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (Crosstabulation)

Tabela 105: Razlike u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika (X^2 test)

Tabela 106: Distribucija odgovora ispitanika u proceni najznačajnijih faktora koji utiču na lokalni ekonomski razvoj (Frekvencije)

Spisak slika

Slika 1: Izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Slika 2: Efekti novih investicija

Slika 3: Najproblematici faktori za poslovanje u Srbiji (2016-2017.)

Slika 4: Hijerarhijska struktura ciljeva strategijskog planiranja

Slika 5: Scree plot za svojstvene vrednosti faktora dobijenih analizom glavnih komponenti Upitnika

Spisak grafikona

Grafikon 1: Prioriteti lokalnih vlasti

Grafikon 2: Rezultat pre oporezivanja (u milijardama RSD)

Grafikon 3: Pokazatelji profitabilnosti bankarskog sektor

Grafikon 4: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 5: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 6: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 7: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 8: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 9: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 10: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 11: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovi LER su prilagođeni dinamičnom okruženju.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 12: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 13: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 14: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Republički organi podstiču LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 15: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 16: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Planovima LER su određene prioritete grane razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 17: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER je održiv na duži vremenski rok.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 18: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 19: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 20: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 21: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 22: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 23: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 24: Distribucija ispitanika u proceni tvrdnje „Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 25: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Grafikon 26: Distribucija odgovora ispitanika u proceni tvrdnje „LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora.“ s obzirom na sektor rada ispitanika

Uloga i značaj lokalne samouprave u ekonomskom razvoju Srbije

Poštovani,

Upitnik koji se nalazi pred Vama predstavlja instrument naučnog istraživanja o ulozi lokalnih samouprava u ekonomskom razvoju Srbije. Imajući u vidu Vaše veliko znanje i praktično iskustvo u ovim poslovima, Vaše mišljenje nam je izuzetno dragoceno kod analize pomenute problematike. Dobijeni podaci će služiti kao delovi i pokazatelji naučnog istraživanja u funkciji unapređenja lokalnog ekonomskog razvoja (LER).

Zaposlenje: 1. Lokalna samouprava; 2. Privatni sektor; 3. Naučno-istraživačka ustanova;

Stepen stručne spreme: 1. SSS, 2. Viša SS, 3. Visoka SS, 4. Ostalo _____;

Molimo Vas da upišete znak (x) pored odgovora koji predstavlja Vaše lično mišljenje:

| Podatak | Uopšte se ne slažem | Uglavnom se ne slažem | Delimično se slažem | Uglavnom se slažem | U potpunosti se slažem |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|------------------------|
| Veće učešće opština u LER doprinosi efikasnijem ekonomskom razvoju zemlje | | | | | |
| Uspešnost programa je veća ako je pokrenuta na lokalnom nivou u odnosu na republički nivo | | | | | |
| Nasleđeno stanje privrede pogoduje uspešnom LER | | | | | |
| Efekti LER su veći ako su zasnovani na komparativnim prednostima opštine | | | | | |
| U Srbiji postoje adekvatni infrastrukturni preduslovi za uspešan LER | | | | | |
| Na opštinskom nivou postoji osposobljenost kadrova za uspešno sprovođenje politike LER | | | | | |
| Predlozi razvojnih projekata potiču od zaposlenih na poslovima LER | | | | | |
| Planovi LER su prilagođeni dinamičkom okruženju | | | | | |
| Postoji uspešna saradnja sa drugim opštinama u realizaciji projekata | | | | | |
| Opština ima dobru saradnju sa naučno-istraživačkim centrima | | | | | |
| Republički organi podstiču LER | | | | | |
| LER je usaglašen sa nacionalnim planovima razvoja | | | | | |
| Planovima LER su određene prioritete grane razvoja | | | | | |
| LER je održiv na duži vremenski rok | | | | | |

| | Uopšte se ne slažem | Uglavnom se ne slažem | Delimično se slažem | Uglavnom se slažem | U potpunosti se slažem |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|------------------------|
| Lokalni resursi su u potpunosti iskorišćeni | | | | | |
| LER razvija zdravu konkurenciju među opštinama | | | | | |
| Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave je zadovoljavajuća | | | | | |
| Opština razvija javno-privatno partnerstvo u cilju jačanja LER | | | | | |
| Nedovoljne investicije su posledica nepostojanja adekvatne strategije razvoja | | | | | |
| Izvori finansiranja su dostupni pod povoljnim uslovima | | | | | |
| Lokalni prihodi su dovoljni za potreban nivo LER | | | | | |
| LER će povećati zaposlenost i životni standard u budućem periodu | | | | | |
| LER u velikoj meri zavisi od uticaja političkih faktora | | | | | |

Najznačajniji faktori koji utiču na lokalni ekonomski razvoj
(zaokružite tri odgovora)

| | |
|-----|----------------------------------------------|
| 1. | Lokacija lokalne samouprave |
| 2. | Nasleđeno privredno stanje |
| 3. | Dostupnost prirodnih resursa |
| 4. | Raspoloživost kvalifikovane radne snage |
| 5. | Preduzetnička inicijativa lokalne samouprave |
| 6. | Spremnost na sprovođenje reformi |
| 7. | Prilagodljivost zahtevima okruženja |
| 8. | Poreski i drugi podsticaji |
| 9. | Veličina lokalnog tržišta |
| 10. | Nešto drugo |

HVALA NA IZDVOJENOM VREMENU!

Prilog 1.

Izjava o autorstvu

Potpisani **Dušan Aničić**

broj ugovora sa datumom potpisivanja _____

Izjavljujem

da je doktorska disertacija pod naslovom:

**“ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U PRIVREDNOM RAZVOJU
REPUBLIKE SRBIJE – MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA”**

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija u celini, ni u delovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova
- da su rezultati korektno navedeni i
- da nisam kršio autorska prava i koristio intelektualnu svojinu drugih lica.

U Beogradu, _____

Autor disertacije: Dušan Aničić

Potpis doktoranda:

Prilog 2.

Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada

Ime i prezime autora: **Dušan Aničić**

Broj ugovora sa datumom potpisivanja _____

Studijski program: "Menadžment održivog razvoja"

Naslov rada: "Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja"

Mentor:

Potpisani

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predao **Univerzitetnoj biblioteci Univerziteta "Union – Nikola Tesla" u Beogradu.**

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog zvanja doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja, kao i datum odbrane rada.

Ovi lični podaci mogu se objaviti u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta "Union – Nikola Tesla" u Beogradu.

U Beogradu, _____

Autor disertacije: Dušan Aničić

Potpis doktoranda:

Prilog 3.

Izjava o korišćenju

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku Univerziteta “Union – Nikola Tesla” da u Digitalni repozitorijum Univerziteta unese moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

“Uloga lokalne samouprave u privrednom razvoju Republike Srbije – mogućnosti i ograničenja”

koja je moje autorsko delo.

Disertaciju sa svim priložima predao sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalni repozitorijum Univerziteta “Union – Nikola Tesla” mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučio.

1. Autorstvo
2. Autorstvo – nekomercijalno
3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade
4. Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima
5. Autorstvo – bez prerade
6. Autorstvo – deliti pod istim uslovima

U Beogradu, _____

Autor disertacije: Dušan Aničić

Potpis doktoranda:

BIOGRAFIJA

Dušan Aničić je rođen 16.08.1990. godine u Užicu. Osnovnu školu je završio u Beogradu, a Drugu ekonomsku školu, takođe u Beogradu, završio je 2009. godine.

Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, smer računovodstvo, revizija i finansijsko upravljanje upisao je školske 2009/10 godine. Na istom fakultetu je diplomirao u februaru 2014. godine i time stekao zvanje diplomirani ekonomista.

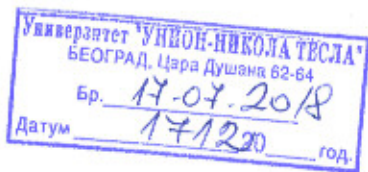
Master studije, studijski program Menadžment i preduzetništvo, je upisao školske 2014/15 godine na Fakultetu za preduzetnički biznis Univerziteta “Union – Nikola Tesla” u Beogradu. Master rad sa temom “Značaj i uloga brenda u savremenim uslovima poslovanja” odbranio je 2015. godine i time stekao zvanje master menadžer – menadžment i preduzetništvo.

Radno iskustvo je nakon fakulteta sticao u kompanijama Phoenix Pharma d.o.o. na poziciji finansijski kontoler u periodu 2015-2016. i Baker Tilly WB Revizija d.o.o. na poslovima revizora u periodu 2016-2018.

Doktorske studije je upisao školske 2015/16 godine na Fakultetu za graditeljski menadžment Univerziteta “Union – Nikola Tesla” u Beogradu.

Trenutno je zaposlen na Fakultet za ekonomiju Univerziteta “Union – Nikola Tesla” kao asistent na predmetima iz grupe računovodstva, poslovnih finansija, ekonomske i finansijske politike i strategije planiranja.

Autor je većeg broja radova u domaćim i međunarodnim naučnim časopisima na temu finansijskog menadžmenta, ekonomske politike, konkurentnosti, investicija i preduzetništva.



Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани: Душан Ј. Аничих

број уговора са датумом потписивања: 10.11.2015. год., дел. број: 3551/1

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

“УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРИВРЕДНОМ РАЗВОЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА”

- 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.

У Београду, 16. 07. 2018. год.

Потпис докторанда


Душан Ј. Аничих

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и
електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора: Душан Ј. Аничих

Број уговора са датумом потписивања: 10.11.2015. год., дел. број: 3551/1

Студијски програм: **Менаџмент одрживог развоја**

Наслов рада :

**“УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРИВРЕДНОМ РАЗВОЈУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА”**

Ментор: проф др Небојша Закић

Потписани 

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла Универзитетској библиотеци Универзитета „Унион-Никола Тесла“ у Београду.

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 у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета „Унион- Никола Тесла“ у Београду.

У Београду: 16. 07. 2018. год.

Потпис докторанда


Душан Ј. Аничих

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку Универзитет „Унион-Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**“УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРИВРЕДНОМ РАЗВОЈУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА”**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета „Унион-Никола Тесла“ могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду: 16. 07. 2018. год.

Потпис докторанта


Душан Ј. Аничич

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.